

N° 2436

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juillet 2005

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE ⁽¹⁾
SUR L'ÉVOLUTION DE LA FISCALITÉ LOCALE

Président

M. Augustin BONREPAUX,

Rapporteur

M. Hervé MARITON,

Députés.

TOME II

AUDITIONS

⁽¹⁾ La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

La commission d'enquête sur l'évolution de la fiscalité locale est composée de : M. Augustin BONREPAUX, Président ; MM. Jean-Pierre SOISSON, RENÉ DOSIÈRE, Vice-présidents ; MM. Jean-Pierre GORGES, Jean-Claude SANDRIER, Secrétaires ; M. Hervé MARITON, Rapporteur ; MM. Jean-Pierre BALLIGAND, Joël BEAUGENDRE, Pierre BOURGUIGNON, Charles de COURSON, Mme Claude DARCIAUX, MM. Bernard DEROSIER, Jean-Jacques DESCAMPS, Michel DIEFENBACHER, Marc FRANCINA, Alain GEST, Louis GISCARD d'ESTAING, Mme Arlette GROSSKOST, MM. Jean-Yves LE DRIAN, Jean-Louis LÉONARD, Maurice LEROY, Richard MALLIÉ, Denis MERVILLE, Pierre MOREL-A-L'HUISSIER, Mme Béatrice PAVY, MM. Michel PIRON, Michel RAISON, Éric RAOULT, Camille de ROCCA SERRA, Pascal TERRASSE.

TOME DEUXIÈME

SOMMAIRE DES AUDITIONS

Les auditions sont présentées dans l'ordre chronologique des séances tenues par la Commission.

—	Audition de M. Robert HERTZOG, Professeur à l'Université de Strasbourg III Robert Schuman (<i>Extrait du procès-verbal de la séance du 8 mars 2005</i>)	11
—	Audition de M. Alain GUENGANT, Directeur de recherche au CNRS (<i>Extrait du procès-verbal de la séance du 8 mars 2005</i>)	27
—	Audition de M. Dominique HOORENS, Directeur des études et de la documentation de Dexia Crédit Local (<i>Extrait du procès-verbal de la séance du 9 mars 2005</i>)	41
—	Audition de M. Philippe LAURENT, Président-directeur général du cabinet Philippe Laurent Consultants, et M. Erwan LE BOT (<i>Extrait du procès-verbal de la séance du 15 mars 2005</i>)	59
—	Audition de M. Michel KLOPFER, Président-directeur général du Cabinet Michel Klopfer (<i>Extrait du procès-verbal de la séance du 15 mars 2005</i>)	81
—	Audition de M. Claudy LEBRETON, Président de l'Assemblée des départements de France (ADF) et Président du conseil général des Côtes-d'Armor, accompagné de M. Louis de BROISSIA, Président du conseil général de la Côte d'Or, M. Bernard CAZEAU, Président du conseil général de la Dordogne, M. Claude HAUT, Président du conseil général du Vaucluse, et Mme Anne d'ORNANO, Présidente du conseil général du Calvados (<i>Extrait du procès-verbal de la séance du 23 mars 2005</i>)	95
—	AUDITIONS (SUITE)	123
—	Audition de M. Alain ROUSSET, Président de l'Association des régions de France (ARF) et Président du conseil régional d'Aquitaine, accompagné de M. Jean-Paul HUCHON, Président du conseil régional d'Île-de-France, M. François PATRIAT, Président du conseil régional de Bourgogne Mme Ségolène ROYAL, Présidente du conseil régional de Poitou-Charentes, M. Michel VAUZELLE, Président du conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur, M. Adrien ZELLER, Président du conseil régional d'Alsace, M. Christian BOURQUIN, Premier Vice-président du conseil régional de Languedoc-Roussillon, M. Jean-François DEBAT, Vice-président du conseil régional de Rhône-	

Alpes, et M. François LANGLOIS, Délégué général de l'Association des régions de France.....	123
— Audition de M. Marc CENSI, Président de l'Association des communautés de France (ADCF) et Président de la communauté d'agglomération du grand Rodez, accompagné de M. Charles-Éric LEMAIGNEN, Vice-président de l'ADCF chargé des affaires financières et fiscales et Président de la communauté d'agglomération d'Orléans Val-de-Loire, M. Nicolas PORTIER, Délégué général de l'ADCF, et Mme Claire DELPECH, responsable de la fiscalité et des finances de l'ADCF (<i>Extrait du procès-verbal de la séance du 6 avril 2005</i>).....	167
— Audition de MM. Jean-Marie BERTRAND, directeur général de Réseau ferré de France (RFF), et Jean-Louis ROHOU, secrétaire général de RFF (<i>Extrait du procès-verbal de la séance du 6 avril 2005</i>)	189
— Audition de M. Bernard SINOU, directeur du transport public de la SNCF (<i>Extrait du procès-verbal de la séance du 13 avril 2005</i>)	207
— Audition de M. Georges FRÊCHE, Président du conseil régional de Languedoc-Roussillon, accompagné de M. Claude COUGNENC, Directeur général des services, M. Gérard BLANC, Directeur général adjoint chargé de la direction de l'action territoriale, de la direction des transports et des communications, de la direction de l'environnement et de la direction de la prospective, M. Thierry CAMUZAT, Directeur général adjoint chargé de la direction des finances et du contrôle de gestion, de la direction des systèmes d'information, de la commande publique, de la documentation et des archives et de la direction de la santé, et M. Christian FINA, Directeur général adjoint chargé de la direction de la formation professionnelle et de l'apprentissage, de la direction de l'éducation, de la direction de la culture et du patrimoine et de la direction sport et jeunesse (<i>Extrait du procès-verbal de la séance du 19 avril 2005</i>).....	223
— Audition de M. Jacques BLANC, ancien président du conseil régional de Languedoc-Roussillon, président du Groupe UMP (<i>Extrait du procès-verbal de la séance du 19 avril 2005</i>)	251
— Audition de M. Georges FRÊCHE, Président de la communauté d'agglomération de Montpellier, accompagné de M. François DELACROIX, Directeur général des services (<i>Extrait du procès-verbal de la séance du 19 avril 2005</i>).....	267
— Audition de M. Michel GAUDY, Vice-président du conseil général de l'Hérault, accompagné de M. Georges VINCENT, Président du groupe Démocratie et République au conseil général, M. Bernard ODE, Directeur général des services, M. Jean CROS, Directeur du pôle des moyens, M. Hervé CILIA, Directeur du pôle éducation et patrimoine, et M. Patrick GERMAIN-GÉRAUD,	

Directeur de la solidarité départementale (<i>Extrait du procès-verbal de la séance du 19 avril 2005</i>).....	287
— Audition de M. Alain POULET, Président de la communauté de communes du Pic-Saint-Loup, accompagné de M. Pascal BONNAUD (<i>Extrait du procès-verbal de la séance du 19 avril 2005</i>)	303
— Audition de M. Francis IDRAC, Préfet de la région Languedoc-Roussillon, accompagné de M. Jacky COTTET, Directeur régional de l'équipement, M. Jean-Paul AUBRUN, Directeur départemental des affaires sanitaires et sociales et M. Christian NIQUE, Recteur de l'académie de Montpellier (<i>Extrait du procès-verbal de la séance du 19 avril 2005</i>).....	311
— Audition de M. Guy PIOLÉ, Président de la Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon (<i>Extrait du procès-verbal de la séance du 19 avril 2005</i>).....	325
— AUDITIONS (SUITE).....	329
— Audition de M. Jacques PÉLISSARD, Président de l'Association des maires de France (AMF) et Maire de Lons-le-Saunier, accompagné de M. Philippe LAURENT, Président de la Commission des finances et de la fiscalité locale de l'AMF et Maire de Sceaux, M. Maxime CAMUZAT, Maire de Saint-Germain-du-Puy, et M. Pascal BUCHET, Rapporteur général de la Commission des finances et de la fiscalité locale de l'AMF et Maire de Fontenay-aux-Roses (<i>Extrait du procès-verbal de la séance du 3 mai 2005</i>)	329
— Audition de M. Pierre MIRABAUD, Délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, accompagné de M. Jean-Benoît ALBERTINI, Directeur adjoint (<i>Extrait du procès-verbal de la séance du 4 mai 2005</i>)	347
— Audition de M. Patrice RAULIN, Directeur des transports terrestres au ministère de l'Équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer (<i>Extrait du procès-verbal de la séance du 4 mai 2005</i>)	367
— Première audition de M. Dominique SCHMITT, Directeur général des collectivités locales (<i>Extrait du procès-verbal de la séance du 10 mai 2005</i>)	375
— Audition de M. Gérard BUREL, Président du conseil général de l'Orne, accompagné de M. Charles-Henri BOUVET, Directeur général adjoint des services du département, chargé des finances (<i>Extrait du procès-verbal de la séance du 10 mai 2005</i>).....	403
— Audition de M. Michel MERCIER, Président du conseil général du Rhône (<i>Extrait du procès-verbal de la séance du 10 mai 2005</i>)	413
— Audition de M. Dominique ANTOINE, Directeur des personnels, de la modernisation et de l'administration au ministère de	

l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et M. Michel DELLACASAGRANDE, Directeur des affaires financières (<i>Extrait du procès-verbal de la séance du 11 mai 2005</i>)	423
— Audition de M. Pierre MÉHAIGNERIE, Président de la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan de l'Assemblée nationale (<i>Extrait du procès-verbal de la séance du 11 mai 2005</i>)	447
— Audition de M. Patrice PARISÉ, Directeur des routes (<i>Extrait du procès-verbal de la séance du 11 mai 2005</i>)	457
— Audition de M. Adrien ZELLER, Président du conseil régional d'Alsace, accompagné de M. Jacques BIGOT, Président du Groupe socialiste, M. Olivier LIDOYNE, Directeur des transports et déplacements, M. Steven THÉNAULT, Directeur de l'éducation et de la formation, et M. Albert KISTER, Directeur des lycées (<i>Extrait du procès-verbal de la séance du 18 mai 2005</i>).....	473
— AUDITIONS (SUITE).....	495
— Audition de M. Charles BUTTNER, Président du conseil général du Haut-Rhin, accompagné de M. Joseph SPIEGEL, Président du Groupe socialiste des élus du conseil général, M. Michel CHOCHOY, Directeur général adjoint des services, Mme Nicole FELLY, Chef du service Insertion et développement local, et M. René JACQUES, Directeur des infrastructures routières (<i>Extrait du procès-verbal de la séance du 18 mai 2005</i>)	495
— Audition de Mme Fabienne KELLER, Maire de Strasbourg, et M. Robert GROSSMANN, Président de la communauté urbaine de Strasbourg, accompagnés de M. André THOMAS, Directeur général délégué des services, et M. François KUSSWIEDER, Directeur des finances et de la programmation (<i>Extrait du procès-verbal de la séance du 18 mai 2005</i>)	513
— Audition de M. Michel GUILLOT, Préfet du département du Haut-Rhin, accompagné de M. Michel LOYER, Trésorier payeur général du département du Haut-Rhin M. Alain LORRIOT, Directeur départemental de l'équipement, M. Patrick L'HÔTE, Directeur départemental des affaires sanitaires et sociales, et M. Gilles PETREAULT, Inspecteur d'académie du Haut-Rhin	527
— Audition de M. Michel THÉNAULT, Préfet de la région Alsace, accompagné de M. Dominique ABRAHAM, Trésorier payeur général de la région et du département, M. Jean-Claude FESTOR, Directeur régional et départemental de l'équipement, Mme Corinne WANTZ, Directrice départementale des affaires sanitaires et sociales et M. Gérald CHAIX, Recteur de l'académie de Strasbourg (<i>Extrait du procès-verbal de la séance du 18 mai 2005</i>)	545

—	Audition de M. Olivier ORTIZ, Président de la Chambre régionale des comptes d'Alsace, et M. Roberto SCHMIDT, Président de section (<i>Extrait du procès-verbal de la séance du 18 mai 2005</i>).....	561
—	Audition de M. Christian GALLIARD de LAVERNÉE, Directeur de la défense et de la sécurité civiles, accompagné de M. Bertrand CADIOT, Sous-directeur des sapeurs-pompier et des acteurs du secours, et M. Philippe DESCHAMPS, Chef du bureau des services d'incendie et de secours (<i>Extrait du procès-verbal de la séance du 19 mai 2005</i>)	567
—	Audition de M. Hervé BRAMY, Président du conseil général de Seine-Saint-Denis, accompagné de M. Gildas BARRUOL, Directeur général administratif, et M. Ronan KERREST, Vice-président du conseil général chargé des finances (<i>Extrait du procès-verbal de la séance du 19 mai 2005</i>)	577
—	Deuxième audition de M. Dominique SCHMITT, Directeur général des collectivités locales (<i>Extrait du procès-verbal de la séance du 25 mai 2005</i>)	591
—	AUDITIONS (SUITE).....	611
—	Audition de M. Alain PICHON, Président de la 4 ^{ème} chambre de la Cour des comptes, et M. Jean-Philippe VACHIA, Président de la Chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées (<i>Extrait du procès-verbal de la séance du 25 mai 2005</i>)	611
—	Audition de M. Jean-Jacques TRÉGOAT, Directeur général de l'action sociale, accompagné de Mmes Annick BONY, Claire DESCREUX et Nicole ROTH et de MM. Philippe DIDIER-COURBIN et Éloy DORADO (<i>Extrait du procès-verbal de la séance du 25 mai 2005</i>)	625
—	Audition de M. Jean-Yves CHAMARD, Président de la Commission des finances du conseil général de la Vienne, accompagné de M. Michel GRÉMILLON, Directeur général adjoint chargé des finances et des affaires générales (<i>Extrait du procès-verbal de la séance du 25 mai 2005</i>)	637
—	Audition de M. Christian ESTROSI, Président du conseil général des Alpes-Maritimes, accompagné de M. Pierre BAYLE, Directeur général des services (<i>Extrait du procès-verbal de la séance du 26 mai 2005</i>)	653
—	Audition de M. Philippe LAVAUD, Premier vice-président du conseil général de la Charente, accompagné de M. Thierry GROSSIN-BUGAT, Directeur général adjoint chargé des finances (<i>Extrait du procès-verbal de la séance du 26 mai 2005</i>).....	669
—	Audition de Mme Marie-Christine LEPETIT Directrice de la législation fiscale à la Direction générale des impôts, accompagnée de M. Frédéric IANNUCCI, Sous-directeur (<i>Extrait du procès-verbal de la séance du 26 mai 2005</i>)	681

— AUDITIONS (SUITE).....	701
— Audition de M. Marcel CHARMANT, Président du conseil général de la Nièvre, accompagné de M. Henri MALCOIFFE, Vice-président chargé des finances, et M. Philippe PARLANT-PINET, Directeur général des services (<i>Extrait du procès-verbal de la séance du 1^{er} juin 2005</i>).....	701
— Audition de M. Gilles CARREZ, Président du Comité des finances locales (<i>Extrait du procès-verbal de la séance du 8 juin 2005</i>).....	717
— Audition de M. Jean-François COPÉ, Ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État (<i>Extrait du procès-verbal de la séance du 14 juin 2005</i>).....	731
— Audition de M. Gilles de ROBIEN, Ministre de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (<i>Extrait du procès-verbal de la séance du 14 juin 2005</i>).....	755
— Audition de M. Brice HORTEFEUX, Ministre délégué aux Collectivités territoriales, accompagné de M. Dominique SCHMITT, Directeur général des collectivités locales (<i>Extrait du procès-verbal de la séance du 15 juin 2005</i>).....	765
— Audition de M. Dominique PERBEN, Ministre des Transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer (<i>Extrait du procès-verbal de la séance du 22 juin 2005</i>).....	799
— LISTE DES AUDITIONS DU RAPPORTEUR ET DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE.....	813

**Audition de M. Robert HERTZOG,
Professeur à l'Université de Strasbourg III Robert Schuman**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 8 mars 2005)

Présidence de M. Augustin BONREPAUX, Président

M. Robert Hertzog est introduit.

M. le Président : Mes chers collègues, après la révision constitutionnelle sur l'organisation décentralisée de la République, les relations entre l'État et les collectivités territoriales ont été soumises à des règles du jeu renouvelées. De nouvelles compétences ont été transférées, assorties de modalités nouvelles de compensation. Dans le même temps, l'État s'est désengagé, notamment des contrats de plan.

Il est aujourd'hui nécessaire de faire le point sur l'ensemble de ces mouvements et d'assurer la clarté des comptes. C'est non seulement une nécessité de bonne gestion des budgets publics – il faut éviter les dérapages financiers au détriment des contribuables, ménages ou entreprises –, mais aussi un impératif démocratique, car les décideurs publics doivent assumer leurs responsabilités en toute transparence et les citoyens être en mesure d'exercer leur contrôle.

Les membres de notre Commission ont des points de vue différents sur les explications les plus probables. Mais ils partagent – je l'espère en tout cas – la volonté de transparence qui anime la démarche de la commission. C'est un objectif et un choix de méthode, et c'est ce qui justifie l'ouverture de nos auditions à la presse.

Sans préjuger des choix de notre Commission sur la méthode de ses travaux, le Rapporteur et moi-même avons souhaité ouvrir ses débats par l'audition de personnalités incontestables, dont nous attendons un regard extérieur aux débats politiques et une vision de synthèse.

Je souhaite la bienvenue à M. le Professeur Robert Hertzog, qui nous vient de l'université Strasbourg III – Robert Schuman, spécialiste reconnu du droit et de l'administration des collectivités territoriales.

M. le Président rappelle à M. Robert Hertzog que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête lui ont été communiquées. À l'invitation du Président, celui-ci prête serment.

M. le Président : Pouvez-vous, dans un exposé liminaire, nous faire part de votre point de vue sur l'évolution de la fiscalité locale depuis une dizaine d'années, l'évolution comparée de la fiscalité locale et de la fiscalité d'État, l'évolution comparée des bases et des taux, ainsi que de votre appréciation sur l'équité et l'efficacité de la fiscalité locale ?

M. Robert HERTZOG : M. le Président, Mmes et MM. les députés, c'est un très grand honneur pour moi d'être auditionné par votre commission sur un sujet aussi important. En reprenant mes notes ce matin, j'ai craint de n'avoir rassemblé qu'une brassée de banalités et de lieux communs... Mais puisque vous avez pris le risque de m'écouter, j'organiserai mon propos préliminaire autour de deux thèmes, en commençant par l'aspect méthodologique, dont dépendront la qualité et la validité des analyses et conclusions ultérieures, avant de passer en revue une série de facteurs qui me semblent être à l'origine de la progression, variable mais généralement à la hausse, de la fiscalité des collectivités territoriales.

Mes observations méthodologiques sont tirées de l'expérience que j'ai acquise en siégeant à l'Observatoire des finances locales – les documents de l'administration y avaient été soumis au regard critique des universitaires, ce qui a permis de notables améliorations en termes de présentation – et en participant, dans la seconde moitié des années quatre-vingt-dix, à la réalisation d'un « tableau de bord » qui se voulait une radiographie complète des finances des diverses collectivités territoriales de la région Alsace, jusque dans chacune des composantes de leurs budgets.

Sitôt que l'on parle de finances, il faut mesurer, et mesurer les finances locales n'est pas un exercice facile. La croissance d'ensemble n'ayant guère de sens, il convient de procéder à des analyses par catégorie d'impôts, mais également par catégorie de collectivités territoriales, afin de connaître l'évolution des types d'impôts par catégorie de collectivités, dans la mesure où la structure même des finances locales s'est radicalement transformée à partir des années quatre-vingt-dix, qu'il s'agisse de la répartition entre les diverses catégories de collectivités, de la structure des financements au sein des budgets, ou encore de la structure de la fiscalité proprement dite.

Encore faut-il, au préalable, s'entendre sur ce que l'on appelle la fiscalité locale. Faut-il la limiter aux « quatre vieilles », faut-il considérer l'ensemble des impositions perçues au profit des collectivités territoriales, y compris le versement transports ou la taxe locale d'équipement, voire prendre en compte des ressources qui ne sont pas des impôts au sens juridique du terme, comme la redevance d'enlèvement des ordures ménagères ? Comment ensuite mener une étude à périmètre constant alors que le régime de ces impôts a considérablement évolué ?

Question tout à fait technique, mais importante : la qualification même de l'impôt dans les documents financiers. Ainsi la dotation de solidarité communautaire (DSC), versée par la communauté aux communes membres dans un système de taxe professionnelle unique, est inscrite dans les budgets comme une ressource fiscale, ce qui peut conduire le contribuable communal à croire que les impôts locaux ont augmenté de X points alors que ces X points d'impôts correspondent précisément à la DSC. Faut-il la sortir du périmètre, au risque de devoir procéder à des retraitements discutables ?

Enfin, il ne faut évidemment pas raisonner en euros courants mais bien en euros constants, voire par rapport au produit intérieur brut ou à tout autre élément de référence significatif pour apprécier l'évolution d'un impôt déterminé ou de l'ensemble des composantes de la fiscalité locale.

Je reste à votre disposition pour revenir sur certains de ces points d'ordre méthodologiques essentiels, la très grande disparité des éléments d'information pouvant conduire, en fonction des données comparées, à des conclusions assez divergentes.

Sans prétendre vous énumérer toutes les causes de la progression de la fiscalité des collectivités territoriales, je les classerai en trois grandes séries. La première découle de l'augmentation des charges ; la deuxième est liée à notre fiscalité elle-même et à ses caractéristiques ; la troisième, enfin, tient au système même des finances locales plutôt qu'aux décisions d'une catégorie de collectivités ou au comportement de tel ou tel acteur.

Pour mesurer l'évolution des charges, il est essentiel, mais également très difficile, de distinguer trois séries de dépenses : d'abord celles qui découlent des nouvelles charges – autrement dit, pour aller vite, des transferts de compétences, voire, comme le reconnaît désormais la loi organique, de l'apparition de nouvelles compétences attribuées aux collectivités territoriales ; ensuite celles qui tiennent à l'augmentation des coûts, à activité égale ; viennent enfin les dépenses « discrétionnaires », qui sont l'expression d'une politique : si l'on décide de faire plus, il faut mobiliser davantage de ressources.

Si les transferts de charges ont été jusqu'à présent compensés d'une manière généralement très correcte, la compensation n'a toutefois pas porté sur la totalité de la dépense effective, du fait que ce transfert s'est accompagné d'un besoin de rattrapage : c'est là un phénomène bien connu, qui ne manquera pas de se reproduire lors des prochains transferts.

Mais il existe également, parmi ces facteurs d'augmentation, des causes « institutionnelles » dont on ne parle guère. La prolifération de nouvelles institutions – les différentes communautés, mais également tout ce qui tourne autour, pays et autres – entraîne deux sortes de charges supplémentaires. Non seulement la création d'une nouvelle entité provoque inévitablement, au moins dans un premier temps, un surcoût institutionnel assez facilement mesurable, quand bien même la nouvelle communauté peut utiliser en partie les moyens des communes existantes, mais surtout, la multiplication des « entrepreneurs politiques », comme disent les politologues américains, entraîne *ipso facto* une multiplication des projets et des initiatives, que l'on ne saurait condamner en elle-même mais qui rend d'autant plus difficile l'arbitrage global, c'est-à-dire l'équilibre entre les finances publiques et l'économie, voire la société. En effet, si on multiplie les acteurs autonomes, que l'on peut présumer rationnels en ce qui concerne l'élaboration de leurs budgets propres, on n'est plus assuré de la rationalité du système dans son ensemble. Ce problème se retrouve dans tous les systèmes financiers complexes. Dans les États fédéraux, on a développé la théorie du fédéralisme financier ; on peut également utiliser les techniques de la subsidiarité, sans pour autant répondre au problème réel qui tient à l'extraordinaire complexité de nos systèmes fiscaux et dont on a le plus grand mal à saisir toutes les implications, tant sur le plan financier que sur celui des techniques budgétaires, des systèmes politiques et de la légitimité politique.

Enfin, parmi les facteurs de hausse des charges, nous connaissons tous – je suis également élu local d’une commune de la périphérie de Strasbourg – le coût des procédures, qu’elles découlent d’obligations législatives ou réglementaires ou qu’elles viennent, directement ou indirectement, des instances européennes, ainsi que le coût des normes. Mais nous en savons beaucoup moins sur la façon dont les collectivités territoriales ont usé de leur autonomie politique et financière pour conduire leurs politiques propres.

Deuxième série de facteurs qui poussent à l’augmentation des impôts locaux, ceux qui tiennent à la fiscalité elle-même et à ses caractéristiques.

Remarquons au préalable que, pour archaïques et critiqués qu’ils soient, ces vieux impôts sont productifs. Incontestablement, les bases progressent, certes plus ou moins vite selon qu’il s’agit de la taxe professionnelle, de la taxe d’habitation ou de la taxe foncière sur les propriétés bâties – et cela modifie la structure de la fiscalité locale – mais elles progressent et c’est heureux pour les gestionnaires locaux.

Deuxième remarque : ces bases ne reflètent pas des données économiques réelles. Pourquoi ? On me permettra de risquer une interprétation : le fait qu’un impôt augmente par le jeu de données artificielles, sans rapport avec le revenu, le bénéfice ou le chiffre d’affaires, en entretenant une certaine opacité, ne crée pas entre celui qui vote l’impôt et celui qui doit l’acquitter une relation comparable à celle qui s’établit lorsque le contribuable en comprend très directement l’impact sur sa situation économique et financière personnelle. Pour simplifier, augmenter la taxe d’habitation, c’est un peu abstrait ; augmenter l’impôt sur le revenu, c’est autre chose...

Ajoutons que le mouvement de spécialisation des impôts par catégorie de collectivités observé ces dernières années a rarement reçu l’assentiment des spécialistes des finances publiques. Quel était du reste l’objectif recherché ? Garantir la plus grande transparence politique ? Peut-être. Freiner la progression de la fiscalité ? Peut-être également. Je suis pour ma part très favorable à la taxe professionnelle unique (TPU), fruit d’une réforme assez miraculeuse... Reste que, comme tout impôt unique, la TPU est un impôt dangereux ; et surtout, les communes ayant gardé les fonctions exigeant de gros besoins de personnel, ont une masse salariale qui progresse beaucoup plus vite que dans la communauté alors même qu’elles n’ont pas gardé l’impôt le plus évolutif, ce qui les contraint à des rattrapages sur leur taxe d’habitation ou leur taxe foncière sur les propriétés bâties, d’où une croissance de la fiscalité.

Troisième série, les causes qui tiennent au système financier local lui-même.

La première, et très bonne cause, découle de la règle de l’équilibre réel, qui oblige à couvrir les charges de fonctionnement, les frais financiers et les amortissements avec, comme seule ressource d’ajustement en section de fonctionnement, l’impôt direct. Il est excellent qu’il en soit ainsi et que les collectivités territoriales ne puissent pas, comme le fait l’État, emprunter pour payer du fonctionnement ou de la dette !

Le deuxième facteur tient à l'évolution contrastée des dotations, qui traduit un certain décrochage par rapport aux charges réelles des collectivités territoriales – « un certain », ai-je dit, dans la mesure où les modifications constantes du régime des dotations ne permettent pas d'en apprécier exactement l'évolution à périmètre et bénéficiaires constants. Quoi qu'il en soit, le phénomène est avéré. On disait à une certaine époque que la DGF devait à peu près couvrir les dépenses de personnel ; nous en sommes loin... Force est de compenser avec les ressources fiscales.

Autre effet du système, tout à fait banal mais important : contrairement aux entreprises, les personnes publiques, lorsqu'elles investissent, n'ont que des charges supplémentaires – charges d'emprunt et frais de fonctionnement induits – sans pouvoir espérer aucun revenu. Ceux qui préconisent davantage d'investissement local – et j'en suis – ne doivent pas méconnaître cette réalité.

Mentionnons également, parmi les causes liées au système, l'effet institutionnel et bien connu d'entraînement, qui fait que la moindre décision de financement du conseil général est généralement suivie par la communauté, puis par la région : bon nombre d'opérations arrivent ainsi à bénéficier de financements publics sans rapport avec leur utilité marginale.

Rappelons enfin que, depuis 1982, de nouveaux acteurs, les départements et les régions, sont arrivés sur le marché des finances publiques, rejoints depuis par les différentes communautés ; à l'effet institutionnel d'entraînement déjà rappelé est venu s'ajouter un effet politique, mais également de système, lié au besoin pour ces nouveaux venus d'affirmer leur place et leur pouvoir, sachant que celui-ci, à défaut d'être normatif – contrairement à certaines de leurs homologues étrangères, nos régions ne peuvent pas influencer sur les politiques des autres acteurs par des lois ou des règlements –, ne peut que reposer sur l'instrument financier. D'où le sentiment d'assister à une course vers la taille financière critique, perçue comme un élément de pouvoir.

En conclusion, les études empiriques menées tant en France qu'à l'étranger montrent que l'important reste en définitive ce que l'on a fait avec l'argent. L'augmentation des impôts ou autres recettes n'est finalement pas grave, quand bien même ce ne seraient pas de très bons impôts, dès lors que la dépense a été utile et a généré des services, du dynamisme et d'autres effets induits sur l'économie. La situation devient en revanche indéfendable lorsque de mauvaises ressources financent de mauvaises dépenses. Aussi, bien que votre Commission se préoccupe des recettes et de la fiscalité, elle ne peut rester totalement indifférente à la manière dont celles-ci sont utilisées.

M. le Rapporteur : Je vous remercie pour cet exposé très complet et très organisé. Dans votre partie consacrée aux augmentations des charges, vous avez distingué les conséquences des compétences nouvelles ou transférées, les augmentations des coûts à activité égale et les dépenses à caractère discrétionnaire, mais vous avez finalement consacré l'essentiel de votre développement à l'analyse des causes institutionnelles. Pourriez-vous reprendre, de manière plus détaillée, les trois catégories de facteurs d'augmentation des charges et préciser leurs poids respectifs ? Les choix diffèrent-ils fondamentalement d'une collectivité à l'autre ? Les évolutions fiscales, particulièrement dans la période récente, sont-elles plus ou moins marquées par tel ou tel de ces facteurs ?

Vous n'avez pas fait allusion à la part de l'État, en tant que contribuable, dans l'évolution de la fiscalité locale. Et si vous avez bien décrit comment la multiplication des acteurs pouvait être source de dépenses, vous avez omis de signaler qu'elle permettait parfois de voter l'impôt sans réellement le prélever... Cela aussi méritait d'être pris en considération.

Enfin, comment appréciez-vous, sur un plan purement technique, l'effet fiscal des transferts de compétences ou des attributions de nouvelles compétences (APA par exemple) opérés sous la législature précédente, ainsi que des nouvelles compétences en passe d'être dévolues aux collectivités ? La Cour des comptes a aussi consacré une partie de son dernier rapport public annuel à l'organisation des SDIS. À quel type de cause vous paraissent ressortir les évolutions de la fiscalité relevées en 2005 dans les départements et dans les régions ?

M. Robert HERTZOG : Tout ce que je n'ai pas dit est immense... J'avoue ne pas avoir analysé l'ensemble des données financières pour l'ensemble des collectivités, ce qui m'aurait permis de vous répondre plus précisément, mais c'est l'un des travaux que vous entreprenez. Je n'ai pas évoqué la part payée par l'État, si ce n'est de façon très allusive en parlant du caractère artificiel des bases des impôts locaux.

Revenons à la méthodologie. Qu'appelle-t-on fiscalité locale ? Est-ce ce qui est inscrit dans les budgets ou les comptes administratifs ? Ce n'est pas ce que les contribuables paient. Est-ce ce qui est mis en recouvrement par les services fiscaux, ou ce qui est effectivement payé par les contribuables après recouvrement ? Si l'écart entre le premier et le second n'est pas considérable en Alsace, il peut être beaucoup plus important dans d'autres régions ou départements (notamment une partie de la couronne parisienne), au point de générer de nouveaux systèmes de transferts, dans la mesure où l'État verse 100 là où l'on a voté 100 alors que les contribuables n'ont payé que 70. Des élus locaux peuvent ainsi se dire : quand on augmente les impôts, on augmente la part versée par l'État au profit de la collectivité. Autant de facteurs qui font paraître le système décalé par rapport à la réalité économique et sociale du territoire considéré, ce qu'il conviendrait de mesurer par des analyses à caractère non seulement financier, mais également sociopolitique.

Pour en revenir aux facteurs d'augmentation des différentes charges, il est plus facile pour l'universitaire d'énoncer une classification intellectuelle distinguant entre ce qui relève des compétences et fonctions nouvelles, de l'évolution des coûts et de l'augmentation des dépenses à caractère discrétionnaire, que de se lancer dans une description qui ne peut s'envisager qu'à un niveau micro-économique.

Prenons un exemple. On peut aménager de nouvelles aires de jeux. On les retrouvera dans le budget : cela correspond à telle dépense, de nature discrétionnaire. Mais voilà qu'une nouvelle règle entre en vigueur, qui impose l'utilisation de certains sols autour des aires de jeux, ce qui, dans ma commune, a entraîné, il y a quelques années, une dépense équivalant à quatre points d'impôts... Autrement dit, voilà deux dépenses sur les aires de jeux, à ceci près que la première découle d'une volonté politique et la seconde d'une charge supplémentaire. Tout cela correspond à des réalités parfaitement visibles sur le terrain, mais beaucoup plus difficiles à classer, fonction par fonction, au niveau macro-économique et à repérer dans les statistiques financières nationales.

Sur l'actualité récente, je n'ai rien dit dans la mesure où le débat est déjà bien lancé.

Sur la compensation des différentes charges, l'information du Parlement me paraît assurée, grâce notamment aux rapports et aux réponses aux questions écrites.

Pour ce qui est de la dynamique en cours, et s'agissant plus particulièrement des régions, je vois plusieurs explications possibles, dont l'une tient précisément à la recherche d'une masse financière critique. Un président de région peut-il raisonnablement supporter d'être financièrement plus petit qu'un de ses départements, voire qu'une communauté urbaine ? Sans doute n'est-ce pas l'élément décisif. Mais il en est d'autres, à commencer par le fait que l'autonomie fiscale des régions a été réduite au point que la part de leurs ressources fiscales propres représente moins de 40 % du total...

M. Jean-Pierre BALLIGAND : Moins encore !

M. Robert HERTZOG : ...sinon 37 ou 38 %, alors qu'elle dépasse encore 50 % pour les communes et les départements. Or, plus la part de la fiscalité dans les ressources totales est faible, plus il vous faudra en augmenter le taux pour compenser l'alourdissement des charges pesant sur l'ensemble. On voit donc une relation très claire entre le degré d'autonomie fiscale et la portée des décisions portant sur les taux des impôts ; encore faut-il bien distinguer entre taux et produit.

Une étude lancée en Alsace dans les années 1995-96, à la demande du conseil économique et social régional, a visé à mesurer l'impact réel de la politique de la région, l'exécutif régional arguant qu'une augmentation de 7 %, voire 12 %, n'aurait qu'un effet dérisoire compte tenu de la faiblesse des taux alors appliqués. Elle a montré que plus le taux de fiscalité est faible, plus il faut lui appliquer une progression importante : c'est mécanique ! Sans oublier, point n'est besoin d'être agrégé de sciences politiques pour le comprendre, qu'il est plus facile d'augmenter significativement les impôts en début de mandat, quitte à expliquer que c'est la faute des prédécesseurs...

Enfin, d'autres considérations politiques entrent en ligne de compte, à commencer par ce que l'on fera de ce supplément d'argent : servira-t-il à financer des missions relevant du « cœur de métier » de la collectivité, ou s'agira-t-il d'intervenir davantage dans le champ de compétences d'autres personnes publiques, collectivités territoriales ou État ?

M. Pascal TERRASSE : Les transferts de charges, nous avez-vous dit, ont été dans les dernières années compensés d'une manière généralement satisfaisante, mais il s'est posé en revanche un problème de concomitance : si les moyens transférés ont effectivement correspondu à la dépense antérieure, il n'en a pas été forcément de même pour l'accroissement de la charge résultant du transfert. De ce fait, nous nous trouvons aujourd'hui dans un système intermédiaire, où l'autonomie fiscale reste inaboutie et l'autonomie financière vis-à-vis de l'État très relative, celui-ci transférant des dépenses par essence évolutives – prise en charge du handicap, des personnes âgées, du RMI – alors même que les ressources correspondantes – TIPP, taxe sur les

contrats d'assurance – sont passives et que la collectivité locale ne peut en déterminer l'évolution. J'aimerais connaître votre position sur cette problématique.

Deuxièmement, quelle appréciation portez-vous sur l'impact, à la fois des dégrèvements et des compensations dont l'État est à l'initiative ? Quelles peuvent en être, sur un plan macro-économique, les conséquences pour les collectivités territoriales ? Ainsi, le transfert de certains personnels aux collectivités territoriales entraînera une profonde mutation du mode de financement des retraites de ces fonctionnaires : il n'existe pas à ce jour de caisse de retraite pour les fonctionnaires de l'État, dont les cotisations sont purement fictives ; les agents transférés, une fois intégrés dans la fonction publique territoriale, dépendront d'une caisse de retraite identifiée, la CNRACL. Or non seulement la ressource correspondante n'est pas affectée, mais nous n'avons pas mesuré les incidences macro-économiques de ce transfert.

Troisièmement, les chiffres économiques les plus récents sur l'évolution de la dette publique font apparaître une augmentation très sensible de la dette des collectivités territoriales. Vous avez souligné à juste titre que toute décision d'investissement d'une collectivité locale entraînait forcément des frais de fonctionnement qu'il n'est évidemment pas question de payer par l'emprunt. Or, dans le même temps, les collectivités s'endettent de plus en plus, ce qui, à terme, n'ira pas sans poser des problèmes. Quel est votre sentiment sur ce phénomène qui semble devenir tendanciel ?

M. Michel PIRON : Sur les transferts compensés, je partage en partie l'interrogation de M. Pascal Terrasse : lorsque l'on a des charges dynamiques, inévitablement se pose le problème du caractère plus ou moins dynamique des ressources. L'APA est un bel exemple de charge dynamique financée par le transfert de recettes pour le moins statiques...

Vous avez également posé la question du coût des procédures et des normes. Pensez-vous vraiment qu'on le connaisse réellement ? Je reste très perplexe à cet égard. Ce sont le plus souvent des coûts induits, très indirects, peu lisibles quand bien même ils sont incontestables, qu'il s'agisse des conséquences de la loi SRU, de la loi sur l'eau, des surcoûts liés aux nouvelles normes de construction, de traitement des ordures ménagères, etc. Comment les connaître exactement, alors que nous manquons cruellement d'études d'impact préalables et de simulations des conséquences financières de ces nouvelles normes ? Quel est votre sentiment sur ce sujet ?

M. René DOSIÈRE : Où est structurellement la source de la dépense dans une collectivité locale ? Est-ce la volonté politique de dépenser ou la richesse de la collectivité qui fait que, plus on dispose de ressources, plus on a tendance à dépenser ? Des études ont-elles été menées pour répondre à cette question ?

Pensez-vous que l'opacité soit un facteur d'aggravation de la fiscalité locale ? L'opacité peut découler des structures intercommunales dont les conseils votent des impôts dont ils n'ont pas à rendre compte au suffrage universel, ou encore tenir au fait que plusieurs collectivités prélèvent les impôts sur une même assiette en sachant pertinemment que le contribuable sera bien en peine de savoir qui est responsable de quoi... Dans un cas comme dans

l'autre, avez-vous connaissance d'études qui aient mis en évidence un rapport de cause à effet entre l'opacité et l'alourdissement de la fiscalité locale ?

M. Jean-Jacques DESCAMPS : J'ai cru comprendre que vous aviez déjà mené en Alsace le travail que nous voudrions conduire. Si tel était bien le cas, le modèle alsacien pourrait-il être étendu aux autres régions de France ? Pourrions-nous à tout le moins le consolider pour faire avancer notre propre réflexion ? À vous entendre, sans bien connaître le poids de chacune des raisons que vous avez évoquées, on a l'impression qu'elles vont toutes dans le mauvais sens avec un certain déterminisme... À quoi tient le lien entre l'augmentation ou non de la fiscalité et la mauvaise ou la bonne gestion ? Existe-t-il des paramètres qui permettraient de déterminer ce qui relève du déterminisme et ce qui relève du volontarisme, dans un sens ou dans l'autre ?

Contrairement à ce que vous laissez entendre, toutes les dépenses des communes ne sont pas sans résultat : chaque jour, en tant qu' élu local, je me demande si mon investissement est porteur d'augmentation de bases et donc facteur de réduction – ou pour le moins de non-augmentation – de la fiscalité. Dès lors, on peut se poser la question du lien entre fiscalité et endettement. Je fais mienne, à ce propos, la question de M. Pascal Terrasse : quelles conséquences faut-il tirer de la progression de l'endettement des collectivités territoriales ? Se traduira-elle à terme par de la fiscalité supplémentaire ou, à l'inverse, par des investissements propres à la réduire ?

Se pose enfin la question du lien entre les différentes collectivités : si l'on accroît sa fiscalité pour arroser les communes, on les aide à ne pas augmenter la leur. C'est un effet cascade, et un choix politique généralement très apprécié par les maires... Le même mouvement peut se concevoir au niveau de l'État – on entend d'ailleurs tenir un discours politique symétrique : l'État ne donnant pas assez aux collectivités territoriales, celles-ci sont bien obligées de se rabattre sur la fiscalité ou sur la collectivité d'en dessous... Dès lors, ne faut-il pas se poser la question de l'effet des subventions accordées par chaque niveau au niveau inférieur ? Avez-vous conduit, en Alsace, une réflexion sur toutes ces questions d'ordre méthodologique, et apporté un peu de clarté dans toute cette complexité ?

M. Jean-Pierre GORGES : Vous avez parlé de la multiplication des « entrepreneurs politiques ». Nous assistons effectivement, l'organe créant la fonction, à une multiplication institutionnelle de structures – pays, intercommunalités, régions –, et ce phénomène se double d'une autre dimension, transversale, qui tient au fait que chacun, dans le cadre de sa gestion discrétionnaire, essaie de jouer les compétences de l'autre, tant et si bien que la multiplication du nombre de structures conjuguée à celle du nombre de compétences exercées produit certainement une inflation énorme. Avez-vous déjà réfléchi aux incidences de ces deux effets, le premier institutionnel, le second plus subtil lié à l'envie de tout un chacun d'exercer les mêmes compétences ?

Ma deuxième question appelle une réponse plus politique. Nous assistons à deux démarches simultanées, mais en sens opposé : une démarche vers le haut, l'intercommunalité, censée générer des économies, et une démarche de répartition, vers le bas. La conduite de ces deux démarches s'est-elle inscrite dans une cohérence politique ? Les points de recoupement entre l'axe montant et l'axe descendant ont-ils bien été placés aux bons endroits ? Cette organisation administrative n'est-elle pas la première source de l'inflation fiscale en France ?

M. Jean-Pierre BALLIGAND : Vos réflexions doivent nous aider à élaborer notre propre méthodologie. Votre présentation a le mérite de sortir des sentiers battus, à commencer par celui du procès systématique de l'État ou du volontariat politique des collectivités. La réalité est effectivement un peu plus complexe : votre approche montre que, au-delà des nouvelles institutions, se pose le problème du pouvoir, des acteurs et de l'assise du pouvoir. Pour le conseil général, par exemple, grand vainqueur des lois de décentralisation de 1982-1983, celle-ci se traduit par des politiques dans de nombreux domaines, y compris celui de la communication, que l'on ne connaissait pas auparavant. De même pour la coopération intercommunale, en phase ascendante depuis 1992, puis 1999.

Vous n'avez pas dit un mot sur la clause de compétence générale. Je vous ai bien entendu, ainsi que plusieurs de mes collègues, relever la multiplication des compétences croisées, les lois de décentralisation de 1982 et 1983 n'ayant pas prévu de compétences spécialisées. Mais ce choix n'est-il pas devenu, compte tenu de la multiplication des institutions et des acteurs, une source considérable de renchérissement des coûts ? Quel est votre avis personnel sur cette affaire ?

Vous avez parlé d'opacité, rejoint par M. René Dosière et d'autres collègues, et j'ai particulièrement apprécié votre exemple : augmenter la taxe d'habitation et augmenter l'impôt sur le revenu, ce n'est effectivement pas du tout la même chose. Pouvez-vous toutefois le développer, certains d'entre nous connaissant d'ores et déjà les effets quelque peu pervers de certains mécanismes de substitution entre fiscalité d'État et fiscalité locale ?

Enfin, vous avez souligné, et nous sommes plusieurs ici à nous en inquiéter, comment les collectivités territoriales sont désormais placées en situation de concurrence dans l'exercice de leurs responsabilités. Ce système concurrentiel découle bien évidemment de la clause de compétence générale : comme il n'existe pas de compétences spécifiques, chacun y va, à plus forte raison lorsque c'est intéressant... Mais pourquoi ne voulez-vous pas faire de catégorisation ? Le département est au cœur d'une problématique difficile ; c'est du reste au niveau du conseil général que je crains le plus une explosion fiscale, d'autant plus qu'il n'existe plus de part régionale de la taxe d'habitation.

Prenons l'exemple, douloureux, des handicapés. Le vieillissement de cette population engendre une progression considérable des frais d'hébergement, à tel point que certains conseils généraux se désengagent ou tout au moins ne bougent plus alors que le phénomène ne fait que commencer. De ce fait, les conseils généraux qui s'efforcent d'assumer leur responsabilité en la matière se voient confrontés à des hausses encore plus substantielles. L'action sociale représente déjà 50 % des charges de la collectivité départementale. Et contrairement à ce qui se produit lorsqu'une intercommunalité ou une région construit des routes de desserte de zones industrielles, ouvrir un centre d'hébergement pour personnes handicapées signifie qu'il faudra, année après année, en financer le fonctionnement, sans retour sur investissement... Pour un petit département comme l'Aisne qui compte 500.000 habitants, cela représente quatre points de fiscalité supplémentaires. Il faut distinguer entre les collectivités qui peuvent espérer un retour sur investissement – celles qui « font l'ingénierie » de la taxe professionnelle lorsqu'elles aménagent les zones industrielles et les zones d'activité – et les collectivités telles que les conseils généraux, conduits à investir dans des domaines où l'on ne peut espérer d'autre retour sur investissement qu'une charge de fonctionnement encore accrue, d'autant que l'État, quel que soit le gouvernement, reste assez largement absent de ces problématiques.

Mme Arlette GROSSKOST : Ce n'est pas d'aujourd'hui que de nouvelles compétences ont été transférées avec, en principe, les financements correspondants. A-t-on suffisamment de recul pour calculer précisément les charges de fonctionnement induites par ces nouvelles responsabilités ? Quel est l'impact mathématique des compétences transférées ? Ainsi, la gestion de certaines catégories de personnels désormais pris en charge par les collectivités territoriales induira des coûts de fonctionnement supplémentaires. Peut-on les calculer ? Face à cette inflation des charges, la collectivité n'a d'autre alternative que d'« augmenter le gâteau » à partager, en alourdissant sa fiscalité ou de se résoudre à des choix de gestion, qui sont politiques.

M. Marc FRANCINA : Ne croyez-vous pas que l'empilement des structures favorise la course à la subvention, laquelle incite par contrecoup à s'endetter ou à alourdir la fiscalité pour financer le reste de l'investissement ? Cet effet pervers risque de poser des problèmes, particulièrement aux petites communes qui veulent à tout prix avoir les mêmes équipements que leurs voisines plus riches.

Deuxième question : les villes touristiques, dont la population peut être très faible pendant une partie de l'année, se retrouvent à supporter de gros investissements d'infrastructures dimensionnées pour faire face à la période touristique. Si certaines villes ou stations de sports d'hiver parviennent à assumer cette situation, celle-ci trouve rapidement ses limites, comme le montre l'exemple des Villages vacances familles (VVF) que l'on avait implantés un peu partout il y a vingt ans : ces structures ne fonctionnant guère plus de trois mois, les communes ne parviennent plus aujourd'hui à subventionner la remise à niveau, à tel point que la Caisse des dépôts et consignations se débarrasse de la moitié de son parc de VVF et que même M. Brémond n'en veut pas...

M. Robert HERTZOG : S'agissant des compensations des transferts de compétences, la Constitution a prévu un mode de calcul simple : ce sera autant que ce que l'État dépensait. Pour objectif qu'il soit, ce critère n'est pas satisfaisant : rien ne dit que l'État dépensait à un niveau optimal. L'expérience a montré qu'il fallait faire plus pour rattraper les inégalités territoriales, d'où la nécessité d'avoir non seulement le bon chiffre de compensation, mais encore la bonne ressource, ce qui place le Gouvernement et le Parlement devant un choix très difficile. Il est beaucoup plus facile d'assurer la compensation par une dotation, calculée et attribuée en raison du coût, que par un impôt. Mais, outre le fait qu'elle n'évolue pas spontanément, la dotation n'est pas conforme au principe de l'autonomie fiscale – encore que la manière dont on a interprété la notion de ressource fiscale, afin d'y intégrer la part de TIPP, me paraisse assez critiquable : je m'étonne même que le Conseil constitutionnel l'ait accepté. Quoi qu'il en soit, une dépense dynamique suppose que la ressource le soit également.

Existe-t-il des gisements de ressources fiscales encore exploitables pour assurer la compensation des nouvelles compétences ? Problème majeur, devant lequel on a jusqu'à présent préféré reculer. Imaginer une véritable fiscalité pour faire face à ce genre de dépenses est tout à la fois très simple et très difficile.

Faute de pouvoir trouver une solution du côté de la fiscalité indirecte – la TVA n'est pas une ressource utilisable pour la fiscalité locale – ou par le biais de l'impôt sur le capital ou de taxes sur la pollution, force est de se rabattre sur le revenu. Au demeurant, les impôts locaux ont été historiquement créés comme des impôts additionnels à l'impôt d'État sur le revenu. À ceci près que la bonne assiette ne saurait aujourd'hui être l'IRPP, mais bien cet impôt

moderne sur le revenu qu'est la CSG. Il serait assez logique que celle-ci fasse office d'impôt départemental, pour financer des dépenses sociales ; ce serait précisément un excellent moyen de la réserver au social.

Malheureusement, les partenaires sociaux ne veulent surtout pas que les collectivités territoriales puissent avoir accès à un impôt qu'ils considèrent comme leur étant réservé. Ce blocage pose un problème fondamental.

M. le Rapporteur : La création de la CNSA pour financer l'accompagnement du handicap procède quelque peu de cette logique, en tout cas indirectement.

M. Robert HERTZOG : Certes, mais très partiellement.

M. Pascal TERRASSE : Il y a effectivement 0,1 point de CSG.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : C'est un début...

M. Robert HERTZOG : Toute solution peut se heurter à des obstacles politiques. Mais tant que l'on n'aura pas une fiscalité locale moderne et évolutive, on en sera réduit à procéder à des ajustements plus ou moins empiriques qui ne feront qu'accumuler des complexités – lesquelles ont des coûts – dans un système déjà extrêmement compliqué et rendre celui-ci encore plus opaque.

S'agissant des dégrèvements, la question contient déjà la réponse : l'impôt local n'est pas réellement l'impôt payé par les contribuables. De ce fait, la nature économique comme la pertinence sociale des masses financières mises en jeu par l'État, parfois considérables, deviennent très discutables.

La dette des collectivités territoriales a décliné à partir de 1993 ; à partir de 1996-1997, les collectivités territoriales ont été en excédent, au sens de Maastricht, de 0,2 ou 0,3 point de PIB. Elles se sont donc désendettées, au prix d'un certain tassement de leurs investissements et d'un recours assez important à l'autofinancement qui a contribué à l'alourdissement de la fiscalité locale, dans des proportions qu'il n'est toutefois pas aisé de déterminer car cela s'est fait en parallèle à l'attribution de nouvelles compétences.

Cela dit, la dette des collectivités territoriales reste une dette saine, parce que gagée par des dépenses physiques d'investissement – le problème restant de savoir si l'investissement réalisé est utile, voire générateur de retours de ressources comme, par exemple, les infrastructures d'un lotissement...

M. Pierre BOURGUIGNON : Ce n'est pas le cas d'une bibliothèque...

M. Robert HERTZOG : Effectivement, ce n'est pas toujours le cas ; il est assez rare, même dans des collectivités présentées comme à vocation économique, de réaliser des investissements producteurs de recettes. La bibliothèque construite par une communauté urbaine aura un coût et surtout générera des frais de fonctionnement énormes, tout comme un conservatoire ou un équipement sportif.

N'allez pas croire à ce propos, M. Jean-Pierre Balligand, que j'aie voulu faire de la globalisation, bien au contraire. Il faut regarder tout à la fois les différents impôts et les différentes catégories de collectivités, d'autant que celles-ci changent. Ainsi l'image des communautés ne peut plus se résumer à celle d'une collectivité entrepreneur économique : elles interviennent dorénavant dans le social, dans le culturel, le sport et dans d'autres domaines d'action nouveaux et coûteux, qui réduiront rapidement leur marge de manœuvre en termes d'investissement.

Si la dette publique locale augmente à nouveau, c'est parce que l'investissement a redémarré, et elle ne me semble pas atteindre, pour l'instant, un niveau inquiétant.

Nous ne connaissons pas globalement le coût des procédures et des normes. On ne peut que les mesurer collectivité par collectivité : je peux savoir ce qu'il en coûte pour ma commune en frais d'avocats et de conseil juridique pour éviter l'annulation de ses marchés, de ses déclarations d'utilité publique ou d'autres procédures ; on peut également connaître les délais, et par la même occasion les coûts, que génèrent les procédures, mais on ne saurait les retrouver dans les statistiques globales. D'où la nécessité de s'en assurer très concrètement au niveau « micro-collectivité territoriale », sinon micro-économique.

Certains pays se sont dotés de « budgets de normes » et l'OCDE a développé toute une méthodologie en la matière : l'État ne peut émettre de nouvelle norme que pour autant que celle-ci ne se traduise pas par une dépense supplémentaire excessive pour telle catégorie de personnes ou entreprises. Les normes environnementales aux États-Unis ont ainsi fait l'objet de calculs très précis. Ces études, même sans être scientifiquement très satisfaisantes, pourraient représenter, au moins sur le plan intellectuel, un progrès non négligeable pour le Parlement.

Nous ne disposons d'aucune étude scientifique définitive pour déterminer la source de la dépense dans une collectivité locale. D'autant qu'il existe une série de mythes dépensiers : le mythe du développement local, de l'interventionnisme économique local, à l'origine de combien de dépenses économiquement inutiles, et parfois de dépenses sociales socialement inutiles !

La disposition de ressources génère de la dépense. Dans un organisme émergeant à INTERREG, par exemple, on est porté à inventer des choses avec des organismes allemands et suisses dont, franchement, l'utilité ne saute pas toujours aux yeux...

M. Marc FRANCINA et M. Jean-Pierre SOISSON : C'est vrai !

M. Robert HERTZOG : Dans son rapport « *Le sursaut* », M. Michel Camdessus, tout en restant très rapide sur les collectivités territoriales, explique qu'il faudrait les obliger à faire de meilleurs choix dans leurs dépenses... Un directeur général des services d'une collectivité me disait tout récemment la même chose des départements : il y a encore de l'argent – ce qui nous renvoie au problème de la multiplication des subventions et du chevauchement des interventions.

Je ne crois pas que l'on puisse définir de manière claire et tranchée les compétences des différentes collectivités. Plus il y en a, plus c'est difficile. Il faut laisser un certain jeu. Les communes sont trop diverses pour que l'on puisse imaginer de leur imposer de ne faire que ceci ou cela, telle compétence, telle ressource. Il en va de même pour les départements. Certains pays de l'Europe de l'Est s'y essaient : c'est infaisable.

Il est clair, en revanche, que le processus de contrainte sur les finances locales devrait conduire les collectivités à se resserrer davantage sur les cœurs de métier, sur une certaine spécialité de la dépense. La compétence « génétique » du département, c'est le social : il ne doit plus chercher à faire ce que font les intercommunalités et la région. Mais de là à l'écrire dans un texte... C'est aux différents acteurs de savoir faire preuve de raison.

Cela nous amène au problème de la multiplication des entrepreneurs politiques. La question est de savoir s'il y a un pilote dans le système. Où s'effectue la régulation ?

Notre système souffre d'un manque et peut-être d'une hypocrisie : un manque de régulateur, l'État ne jouant plus ce rôle, cependant que l'hypocrisie consiste à dire qu'il n'y a pas de régulateur dans le système local lui-même ; et comme il n'y a pas de hiérarchie entre régions, départements et communes, tout le monde peut faire la même chose. Peut-on raisonnablement tenir dans un système sans normes de gestion plus ou moins autoritairement fixées par l'État – le Gouvernement, mais le Parlement a lui aussi un certain pouvoir en la matière –, ni véritable procédure de concertation ? J'entends parfois parler, dans les régions, de la création de conseils de « grands élus » afin que les exécutifs se mettent d'accord sur l'évolution des différents postes de dépenses ou de la fiscalité. L'étude dont j'ai déjà parlé, sur l'Alsace, aurait dû servir de base à cette négociation inter-collectivités ; cela ne s'est pas fait.

Il m'arrive d'utiliser la notion de « décentralisation coopérative ». Le système marche parce qu'il y a une coopération. Mais cette coopération se fait-elle sur les grands objectifs ou seulement sur les marges ? S'il ne s'agit que de financer un équipement ou un service supplémentaire, la chose est relativement aisée. Mais la concertation inter-collectivités peut-elle se concevoir sur des objectifs financiers ou sur des grandes politiques, à l'instar de ce que l'on appelle le fédéralisme coopératif en Allemagne ?

Je n'irai pas jusqu'à soutenir qu'il y a un modèle politique alsacien, quand bien même les élus et politiques alsaciens et alsaciennes ne manqueront pas de l'affirmer... J'ai toutefois l'immodestie de penser que le travail que nous avons réalisé en Alsace peut avoir valeur de modèle pour ce qui touche à la méthodologie : nous avons systématiquement distingué entre impôt inscrit dans les budgets et impôt prélevé, fiscalité budgétée et fiscalité DGI. À force de collecter des photos, nous avons reconstitué un film et ainsi découvert comment s'était transformé le système de finances locales dans ses structures. La part respective des différentes

collectivités a changé, celle des régions a quelque peu augmenté, celle des communes a baissé, le groupe communes-intercommunalité est resté relativement stable, sinon en légère augmentation, alors que les départements n'ont enregistré que des variations conjoncturelles. Au sein de chacune des catégories en revanche, les structures de financement ont beaucoup évolué.

Je n'ai effectivement pas parlé de la clause générale de compétence. Peut-on l'abandonner ? Cela supposerait de la remplacer par des clauses spécialisées. Or nous nous orientons plutôt dans une direction où les EPCI auront une compétence générale...

S'agissant enfin des compensations, il est presque impossible de voir, après coup, comment cela a marché. La vignette automobile, par exemple, a servi de compensation fiscale à certains transferts de charges. Mais depuis, cette fiscalité, qui avait une certaine élasticité, a été remplacée par une dotation... Comment maintenant s'assurer de la compensation de la compensation par rapport à une charge antérieure ? Les statisticiens se noieront dans les équations !

M. le Président : M. le Professeur, je vous remercie d'avoir répondu à presque toutes nos questions et de nous avoir éclairés sur bon nombre de points.

**Audition de M. Alain GUENGANT,
Directeur de recherche au CNRS**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 8 mars 2005)

(Des documents fournis par M. GUENGANT à l'appui de son intervention sont reproduits en page 169 du tome III du présent rapport)

Présidence de M. Augustin BONREPAUX, Président

M. Alain Guengant est introduit.

M. le Président : Mes chers collègues, nous accueillons M. Alain Guengant, directeur de recherche au CNRS et chargé d'enseignement, notamment aux universités de Rennes I et Rennes II. Parmi de nombreux ouvrages et travaux d'expertise, il a cosigné en 2004 un rapport du Commissariat général du Plan sur les effets péréquateurs des concours de l'État aux collectivités territoriales.

M. le Président rappelle à M. Alain Guengant que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête lui ont été communiquées. À l'invitation du Président, celui-ci prête serment.

M. Alain GUENGANT : Du point de vue du contribuable, la réforme de la fiscalité locale apparaît tout à la fois masquée et inachevée.

Masquée, en ce sens que l'évolution des taxes locales s'est opérée non par une réforme des assiettes, mais à coup de dégrèvements législatifs : plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu, plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée. Ces deux dégrèvements accordés par l'État ont contribué à réformer les deux taxes en profondeur.

Inachevée, dans la mesure où ces plafonnements de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle ne concernent qu'une partie des contribuables. En zone urbaine, plus de la moitié d'entre eux bénéficient du plafonnement en fonction du revenu ; autrement dit, la taxe d'habitation n'est plus pour eux un impôt local assis sur les valeurs locatives, mais bien un impôt national sur le revenu, à taux progressif qui plus est.

Inachevée aussi en ce que ses effets ne sont pas définitivement acquis : ainsi, le plafonnement en fonction du revenu ne vaut que pour autant que les taux de la taxe d'habitation n'augmentent pas. Sinon, on revient à la taxation sur les valeurs locatives et tous les avantages du plafonnement en fonction du revenu sont perdus.

Du point de vue des collectivités publiques, c'est une réforme tout à la fois coûteuse et centralisatrice.

Coûteuse pour les finances publiques : il n'est que de rappeler l'ampleur des compensations financières versées par l'État en contrepartie des allègements d'impôt, sous forme soit de dégrèvements, soit de compensations d'exonération. Si les concours de l'État aux collectivités territoriales ont considérablement augmenté dans les années quatre-vingt-dix, cette augmentation est uniquement imputable à l'accumulation des compensations venues en contrepartie des allègements des impôts locaux. De ce fait, l'État est devenu le premier contribuable local : la moitié de la taxe professionnelle et le tiers de la taxe d'habitation sont financés par ses compensations. Seule la taxe foncière sur les propriétés bâties reste un véritable impôt local, intégralement acquitté par le contribuable local.

La question se pose de savoir comment ont été financées ces compensations. N'ont-elles pas contribué à creuser le déficit du budget de l'État ?

Mais cette réforme a également été coûteuse en termes de politiques publiques. Ces allègements d'impôts ont été autant d'occasions perdues de favoriser une véritable réforme de la fiscalité locale. Les compensations ou les dégrèvements ont toujours été accordés en réaction aux échecs des tentatives de réforme, systématiquement rejetées. On aurait pu imaginer une autre stratégie financière, l'État utilisant une partie des dotations budgétaires pour favoriser une réforme à produit décroissant, autrement dit pour réduire par le biais d'allègements les transferts de charges entre les contribuables. La fiscalité locale aurait été renouvelée en profondeur si l'on avait accepté d'entrée de jeu une réduction du produit de l'impôt au lieu d'accorder, au prix d'un énorme investissement budgétaire de l'État, des allègements en réaction à l'échec des réformes, de celle de la taxe professionnelle assise sur la valeur ajoutée en 1985 comme de celle de la taxe départementale sur le revenu en 1990-1991.

À ce propos, le projet de la commission Fouquet met clairement en parallèle un engagement de l'État d'accorder des allègements supplémentaires et un projet de réforme ; sans discuter du bien-fondé de l'idée de supprimer la taxe professionnelle régionale, cette stratégie est typiquement celle que je décrivais plus haut, qui vise à minorer les transferts de charges entre contribuables – et par le fait entre collectivités, car les deux sont liés.

Réforme centralisatrice enfin, dans la mesure où, d'exonération en exonération, les collectivités subissent une érosion de leur autonomie fiscale : en termes de champ d'application du vote des taux, les bases se rétrécissant d'autant, mais également en termes d'effets bases, la politique fiscale des collectivités produisant de moins en moins d'effet de retour à mesure que leur fiscalité propre devient de plus en plus réduite.

Précisons pour terminer que cette stratégie de réforme masquée, inachevée, coûteuse et centralisatrice ne concerne que deux des quatre taxes directes locales. La taxe foncière sur les propriétés bâties, seul pilier intact de la fiscalité directe locale, se retrouve à subir les hausses de taux les plus élevées : ils augmentent en moyenne deux fois plus vite que les taux de taxe d'habitation et de taxe professionnelle...

M. le Rapporteur : Pourquoi ?

M. Alain GUENGANT : Là est toute la question... Mais s'il reste apparemment intact, la solidité de ce pilier n'est peut-être pas définitivement assurée. La taxe foncière sur les propriétés bâties repose sur des évaluations cadastrales dont vous connaissez tous le caractère inéquitable.

M. le Rapporteur : Pourquoi cette augmentation du taux du foncier bâti, d'autant que vous venez de rappeler l'archaïsme de la définition de ses bases ?

Vous venez de décrire l'architecture de notre système de fiscalité locale dans une présentation très différente de celle du professeur Hertzog, ce qui est du reste tout à fait bien venu du point de vue de notre information. Alors qu'il s'était attaché à décrire les causes de l'évolution de la fiscalité locale et de ses taux, vous avez axé votre intervention sur la structure et non sur les taux, exception faite du cas du foncier bâti. Pourriez-vous poursuivre votre propos dans ce sens, en raccordant la réflexion « structure » à la réflexion « taux » ?

M. Alain GUENGANT : C'est un fait acquis que, depuis la décentralisation, les taux de la fiscalité locale augmentent continuellement, qu'il s'agisse des taux administratifs ou des taux réels rapportés à l'ensemble des revenus créés par les communes. Continue depuis la décentralisation jusqu'en 1999, cette croissance de la pression fiscale locale a par la suite fortement chuté, mais pour une seule raison : l'accumulation des allègements d'impôts locaux accordés tant aux entreprises qu'aux ménages.

Pourquoi les taux augmentent-ils ? On peut trouver une multitude de raisons. Pour commencer, les services publics locaux ont tendance à croître plus vite que les revenus. Cette expansion de la consommation publique se retrouve dans de nombreux pays.

L'augmentation de la pression fiscale locale en France est également liée, en partie, aux réactions des collectivités territoriales à partir de 1982, sitôt les transferts engagés. Les dépenses associées à ces nouvelles compétences ont progressé nettement plus vite que les ressources – dotations ou impôts – transférées en contrepartie. D'où un effet de ciseaux qui a commencé à apparaître, non pas en 1982-1983, mais au début des années quatre-vingt-dix, et qui s'est, par la suite, considérablement amplifié. La manière dont les collectivités ont géré les compétences transférées a été incontestablement un facteur d'augmentation.

L'arbitrage des collectivités territoriales en faveur de l'autofinancement et la réduction de leur demande d'emprunt ont également pesé sur les taux de fiscalité. Aux débuts de la décentralisation, 60 % de l'investissement local était couvert par l'emprunt ; nous n'en sommes plus aujourd'hui qu'à 30 ou 35 %. La diminution, considérable, de la part de l'emprunt en tant que mode de financement des investissements a été intégralement compensée par une hausse de l'autofinancement, autrement dit de l'épargne nette des collectivités, et non par les concours de l'État aux investissements qui sont restés proportionnellement constants.

Ajoutez à cela que les dotations de l'État, à périmètre constant, augmentent moins vite que le produit intérieur brut, contrairement aux dépenses des collectivités territoriales. La différence se répercute naturellement sur l'assiette fiscale contrôlée par les collectivités et donc en premier lieu sur les taxes directes locales.

Dans le cas plus spécifique de la taxe d'habitation, intervient également un arbitrage explicitement pratiqué par la plupart des collectivités territoriales, et qui consiste à jouer de la variation différenciée introduite par la loi de 1980 pour reporter les hausses de fiscalité directe sur les propriétaires en ménageant les occupants de logements et *de facto*, sous l'effet du lien entre les taux, les entreprises. L'effet de ce report pratiquement systématique peut s'amplifier ponctuellement, en particulier dans les communes industrielles membres de communautés à taxe professionnelle unique, qui peuvent être tentées de se reconstituer une mini-taxe professionnelle à partir de la taxe foncière sur les propriétés bâties, dont le taux peut littéralement exploser lorsque 80 %, voire 90 % des bases sont des bases entreprises. Certes, les

propriétaires résidents supportent également une hausse de leur foncier bâti, mais celle-ci est partiellement atténuée par la taxe d'habitation.

On peut également se demander, mais le sujet est très complexe, si les allègements d'impôts de l'État n'ont pas eux-mêmes contribué à stimuler les hausses des taux d'imposition. Les élus savent fort bien que les dégrèvements réduiront l'impact de l'impôt concerné sur les contribuables. Le plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu en a été l'exemple le plus révélateur : certaines collectivités avaient délibérément supprimé des abattements facultatifs pour augmenter spectaculairement le produit de la taxe en sachant pertinemment que ces augmentations se répercuteraient non sur les contribuables, mais intégralement sur le budget de l'État. Celui-ci a dû prendre dès l'année suivante des dispositions pour empêcher ces comportements opportunistes.

M. Pascal TERRASSE : On sait que le plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu n'a pas évolué depuis une quinzaine années. De ce fait, bon nombre de contribuables sont sortis du dispositif. Ne croyez-vous pas qu'il serait temps de réformer en profondeur ce plafonnement pour laisser une bouffée d'air complémentaire aux collectivités ?

Vous n'avez pas fait référence aux mécanismes de péréquation. Pouvez-vous nous donner votre appréciation sur ce sujet ? Les systèmes actuels vous paraissent-ils suffisants ?

Enfin, vous avez évoqué les travaux de la commission Fouquet. Elle a posé la question de l'équité et de l'efficacité économique de l'impôt local. Si vous jugez que cette efficacité est faible, comment l'État pourrait-il à votre avis contribuer à la baisse de l'impôt local ?

M. Marc FRANCINA : Dans les années quatre-vingt-dix, la réforme des quatre taxes était toute prête, les estimations préparées par les services de l'État, mais tout a capoté d'un seul coup sur le plan politique, par le fait qu'elle allait faire exploser la taxe d'habitation dans tous les quartiers populaires des grandes villes... Peut-on, quinze ans plus tard, reprendre ces études pour réformer ces quatre taxes ? Bon nombre de collectivités ont effectivement fait supporter, via les dégrèvements, leurs financements par l'État. Est-il vraiment possible de reprendre le travail interrompu en 1992-1993 ? Le problème est réel, mais personne n'a jamais eu le courage de sauter le pas.

M. Jean-Pierre BALLIGAND : René Dosière peut vous expliquer...

M. René DOSIÈRE : Je ne répondrai pas là-dessus, ayant été rapporteur de la réforme des valeurs locatives...

Les études que vous avez conduites ou dont vous avez eu à connaître ne laissent-elles pas à penser que plus une collectivité est riche, plus elle a tendance à dépenser et par le fait à contribuer à la hausse de la fiscalité ?

M. Jean-Pierre GORGES : On pourrait croire à un mouvement de dérapage structurellement inflationniste qui, au bout du compte, se retrouverait dans la dette de l'État et finirait en catastrophe annoncée si cette situation ne tenait également à d'autres facteurs, et notamment aux effets de la « loi Chevènement ».

Pour une communauté d'agglomération, le passage à la taxe professionnelle unique revient à retirer aux communes membres une manne dynamique en contrepartie d'une dotation de compensation non revalorisée. Vous nous avez expliqué comment certaines communes parvenaient à se recréer une ressource évolutive en jouant sur le foncier non bâti. Mais n'aurait-il pas mieux valu expliquer aux communautés d'agglomération qu'elles avaient d'abord intérêt non seulement à bien définir leurs compétences de départ, mais également à savoir utiliser le mécanisme de dotation de solidarité communautaire (DSC) pour revaloriser les compensations ? On sait que les charges de personnels des communes galopent sous l'effet notamment du glissement-vieillesse-technicité (GVT) alors que la plus grande partie de leurs ressources reste figée. Mécaniquement, la fiscalité a augmenté dans toutes les communes membres de communautés d'agglomération.

Ne pensez-vous pas que la multiplication d'acteurs politiques – régions, pays, etc. – jouant dans les mêmes domaines de compétence, parfois en compétition ouverte sur la culture ou le sport, avec une prolifération de financements croisés, soit également un facteur d'inflation non négligeable ?

Il est enfin une explication dont on ne parle pas : la création de nombreux emplois aidés entre 1995 et 2000 – emplois-jeunes, CES, CEC et autres appellations. La manœuvre ne coûtait pas cher et tout le monde en a embauché des quantités. L'organe créant la fonction, ces gens sont restés dans les collectivités, élargissant progressivement leurs domaines d'activité. Mais sitôt qu'ont disparu les aides associées, le maintien de ces compétences est devenu un facteur très inflationniste. De la même manière, peut-on préciser l'impact des 35 heures ? On sait que, dans les SDIS, l'effet n'a pas été négligeable. Ont-elles concouru à l'augmentation de la fiscalité dans les collectivités ?

M. Jean-Pierre BALLIGAND : Cela n'a pas pu jouer : ils étaient à trente-quatre heures !

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Comme Jean-Pierre Gorges, j'aimerais savoir si vous avez pu mesurer l'effet en termes de dépenses publiques supplémentaires de la création de l'intercommunalité – pays compris.

Jusqu'à ces dernières années, les collectivités avaient, dans leurs arbitrages, préféré l'autofinancement à l'endettement. Mais depuis quelques années, en raison notamment des taux d'intérêts très bas, ce phénomène ne s'est-il pas inversé ? Cela n'a du reste pas empêché la fiscalité locale de continuer à augmenter.

M. Jean-Pierre SOISSON : Que pensez-vous de l'élargissement du champ d'activité des collectivités en dehors des compétences que leur a transférées l'État ? Chacun veut désormais conduire sa politique de l'emploi. Autrefois, chacun voulait avoir sa zone bleue ; aujourd'hui, tout le monde, régions, départements, veut par exemple sa maison de l'emploi, sa politique de formation, alors que tout cela reste à proprement parler du domaine de l'État ! Le coût de ces initiatives nouvelles, qui dépassent le cadre des compétences normalement transférées, n'est-il pas de nature à provoquer une explosion fiscale ?

Vous avez très justement relevé que, faute d'avoir eu le courage d'entreprendre une grande réforme fiscale, l'État est allé d'adaptation en adaptation, avec les conséquences financières que l'on sait. Que pensez-vous à ce propos de l'affectation d'une partie du produit de la TIPP aux régions ?

M. Jean-Pierre BALLIGAND : J'ai beaucoup apprécié votre présentation, y compris sur le plan sémantique – réforme masquée, inachevée, coûteuse et centralisatrice –, et la façon dont vous avez mis en évidence les effets pervers des systèmes de compensation mis en place par l'État à chaque fois qu'échouait une réforme fiscale... Ne reste plus, et j'en suis d'accord, qu'un seul impôt local au plein sens du terme : la taxe foncière sur les propriétés bâties. Mais quelles perspectives d'avenir pouvons-nous dégager ? Quels pourraient être les grands axes d'une nouvelle fiscalité locale ?

M. le Rapporteur : Vous avez cité les divers facteurs d'augmentation de la fiscalité locale. Pouvez-vous situer les ordres de grandeur et de prééminence des uns par rapport aux autres ?

M. Robert Hertzog estimait juste avant vous qu'il n'y avait pas de régulation du système, pas de pilote dans l'avion. Est-ce votre avis ? Pensez-vous qu'il existe une possibilité de régulation ? Les engagements de stabilité que la France prend à Bruxelles recouvrent une dimension étatique, une dimension sociale et une dimension locale. Mais qui peut être comptable de cette dimension locale, s'il n'existe pas de régulateur ?

M. Jean-Pierre BALLIGAND : À ceci près que ce sont précisément les critères de convergence qui ont conduit petit à petit à rogner l'autonomie fiscale afin de limiter les prélèvements obligatoires locaux, remplacés par des dotations dont l'évolution ne suivait plus la croissance du PIB.

M. Alain GUENGANT : Le dispositif de plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu date de 1999. Le taux administratif a été fixé à 4,6 % ; en réalité, la taxe d'habitation est aujourd'hui plafonnée à 3,4 % du revenu du foyer fiscal, mais seulement pour les contribuables en dessous d'un certain seuil. Ce plafond est assorti d'un abattement forfaitaire, ce qui entraîne un effet de progressivité de la taxe d'habitation en fonction du revenu des contribuables. Pour la première fois, nous avons un impôt local progressif sur le revenu – non pas *de jure*, mais *de facto* –, et ce jusqu'au seuil de 3,4 %.

Se pose le problème des contribuables qui franchissent ce seuil, s'exposant très probablement à un effet de ressaut très important. Ensuite, la taxe d'habitation continue à décroître en proportion du revenu. De ce fait, les contribuables les plus taxés sont ceux qui se situent au niveau du seuil, autrement dit les catégories moyennes-médianes et non plus les catégories les plus pauvres comme dans l'ancien système. Dans les villes, compte tenu du fait que plus de 50 % des contribuables sont plafonnés, le fameux « électeur médian » se retrouve à bénéficier du plafond.

Le rapport du sénateur Yves Fréville a remarquablement fait le point sur cette réforme importante, cette « révolution tranquille » de la taxe d'habitation. Elle a toutefois l'inconvénient de ne concerner qu'une partie des contribuables. Peut-on aller plus loin ? L'État le souhaite-t-il ? Entend-il vraiment faire, explicitement, de la taxe d'habitation un véritable impôt local sur le revenu ? Même si, *de facto*, plus de la moitié des contribuables urbains sont taxés sur le revenu, il n'est pas dit que l'État soit déterminé à faire de la taxe d'habitation un véritable impôt sur le revenu pour tous. Ce ne serait du reste pas sans poser de sérieux problèmes techniques, liés à l'utilisation de la base « revenus » pour d'autres modes de financement publics, à la fameuse compétition entre notamment la base CSG et une base « revenus » locale. Pour l'heure, la taxe d'habitation est devenue un impôt dual : pour une partie des contribuables, c'est un impôt sur le revenu, national, à taux progressif ; pour l'autre partie, c'est un impôt local assis sur des valeurs locatives dont vous connaissez comme moi l'origine. La question se pose d'ailleurs de la compatibilité de ce système dual avec le principe de l'égalité des contribuables

devant l'impôt. N'étant pas juriste, j'ai beaucoup de mal à y répondre. Reste que, sous le même intitulé, la taxe d'habitation désigne deux impôts fondamentalement différents. Il en est de même pour la taxe professionnelle assise tantôt sur la valeur ajoutée, tantôt sur la valeur des immobilisations.

M. Jean-Pierre SOISSON : Poser le problème ainsi amènera forcément le Conseil constitutionnel à réagir. Jamais je n'avais entendu décrire les conséquences de la réforme de 1999 avec une telle clarté.

M. Alain GUENGANT : Je ne saurais dire ce qu'il en est sur le plan juridique ; mais sur le plan économique, c'est la conclusion qui s'impose.

M. Pierre BOURGUIGNON : Cela remonte à dix ans !

M. Jean-Pierre BALLIGAND : J'en connais qui ont mal rédigé leur recours !

M. Alain GUENGANT : Je n'ai effectivement pas abordé le sujet connexe de la péréquation. Avec mon collègue Guy Gilbert, nous avons réalisé pour le compte du Commissariat général du Plan une évaluation du dispositif de péréquation financière entre les communes, les départements et les régions sur la période 1994-2001. Cette étude a d'abord permis de constater l'efficacité de la péréquation : 40 % de correction des inégalités pour les communes, plus de 50 % pour les départements et les régions. Ajoutons que le taux de correction des inégalités s'améliore de presque un point par an.

Du côté des aspects négatifs, force est de reconnaître que la péréquation est inégale selon les collectivités. Tout le monde n'en bénéficie pas dans la même proportion, quand bien même elle reste partout significative et croissante. Incontestablement, la politique de péréquation financière en France, qui remonte aux années soixante, avec la suppression de l'ancienne taxe locale et le passage au versement représentatif de la taxe sur les salaires, a incontestablement donné des résultats. Et si, pour les régions, le taux de correction élevé est en partie liée au sérieux recul de l'autonomie fiscale régionale, la péréquation communale et intercommunale est quant à elle très performante et sa croissance est bien imputable aux mécanismes – DSU, DSR, etc. – mis en place à cet effet.

La question reste de savoir si le verre est à moitié plein ou à moitié vide : doit-on se satisfaire de 40 % de correction des inégalités ? La Constitution dispose que la loi doit favoriser l'égalité, et non que l'on doit l'atteindre à toute force. Le résultat de la péréquation intercommunale est d'autant plus méritoire que vous connaissez aussi bien que moi l'amplitude, sans équivalent à l'étranger, des inégalités de pouvoir d'achat entre les communes françaises : entre la plus riche et la plus pauvre, le rapport est de un à 8 500 ! La politique de péréquation a permis d'obtenir des résultats, en amélioration croissante qui plus est, conformément au cinquième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution. Elle figure de surcroît parmi les critères de performance de la loi de finances.

Les valeurs locatives sont-elles encore réformables ? Disons-le : plus le temps passe, plus la réforme devient impossible dans la mesure où les écarts entre les situations initiales et la situation actuelle ne font que s'amplifier. Elle était déjà difficile en 1990, au point que le Parlement a plusieurs fois reporté *sine die* l'intégration des nouvelles valeurs cadastrales dans les rôles ; c'est encore plus vrai aujourd'hui, au point d'être devenu politiquement irréalisable compte tenu de l'amplification des transferts de charges.

Vous avez posé la question de l'équité et de l'efficacité de l'impôt, ce qui pose également le problème du statut de la taxe professionnelle. Celle-ci présente également la caractéristique d'un impôt dual, assis tantôt sur la valeur ajoutée, tantôt sur la valeur locative des immobilisations. Certaines propositions de la « commission Fouquet » sont déjà appliquées : la taxe professionnelle est déjà devenue un impôt sur la valeur ajoutée pour la moitié de son produit, même si cette moitié n'est fournie que par 150 000 contribuables, soit 5 % du total. C'est le même problème que pour la taxe d'habitation.

Le choix de la valeur ajoutée, en tout cas pour un économiste, est certainement le plus pertinent dans le contexte actuel. L'excédent brut d'exploitation aurait trop exposé les collectivités aux fluctuations conjoncturelles des bénéfices. La valeur ajoutée apparaît comme l'assiette moderne que peuvent souhaiter les collectivités territoriales pour réformer en profondeur leur mode de taxation.

M. Jean-Pierre BALLIGAND : Cela réintroduit la part salaires.

M. Alain GUENGANT : Effectivement, mais les entreprises plafonnées sont déjà taxées sur les salaires. Le problème est que, entre le plafond et le plancher, l'écart est énorme : 1,5 % au plancher pour tout ce qui est banques et assurances, 3,8 % à 4 % pour tout ce qui est industrie.

M. le Président : N'y a-t-il pas un risque de délocalisation des ressources ?

M. Alain GUENGANT : Je ne suis pas sûr que la fiscalité soit véritablement un facteur de délocalisation.

M. le Président : Je parle des transferts de bases.

M. Alain GUENGANT : Très juste, et cela m'amène au problème de la localisation de la valeur ajoutée pour les entreprises multi-établissements. Je ne comprends pas les critères envisagés pour répartir la valeur ajoutée entre les établissements d'une même entreprise.

M. Jean-Pierre BALLIGAND : Il faut prendre des critères physiques.

M. Alain GUENGANT : On songe, dit-on, à retenir le critère des emplois, ce qui posera un sérieux problème à toutes les entreprises industrielles.

M. Jean-Pierre BALLIGAND : Évidemment !

M. Alain GUENGANT : Pour l'heure, les bases de la taxe professionnelle sont l'image des immobilisations, essentiellement des machines. Abandonner ce critère pour lui préférer celui de l'emploi reviendra à transférer massivement les bases « valeur ajoutée » de taxe professionnelle vers l'Ile-de-France, là où sont les services et les sièges sociaux, au détriment des endroits où sont installés les appareils productifs.

M. Pierre BOURGUIGNON : Exactement !

M. Alain GUENGANT : Je ne comprends pas pourquoi la « commission Fouquet » n'a pas proposé de retenir les dotations aux amortissements comme critère de répartition de la valeur

ajoutée multi-établissements, qui permettrait de reproduire fidèlement l'inégale répartition des immobilisations. Retenir exclusivement l'emploi ne peut qu'entraîner des transferts massifs. Comment réglera-t-on le cas d'EDF, appelée à abandonner son régime dérogatoire et à rejoindre le régime général du plafonnement ? Si on répartit sa valeur ajoutée en fonction du nombre d'emplois, ce sera un effondrement des bases dans les collectivités où sont installées les centrales nucléaires...

M. Marc FRANCINA : Ce sera dur pour certains de nos collègues !

M. le Président : Il y a pire : songez aux centrales hydrauliques télécommandées, où il n'y a pas un seul emploi ! Les propos de M. Alain Guengant ne font que confirmer mes craintes d'une délocalisation des bases, très dangereuse pour les zones à forte activité industrielle.

M. Alain GUENGANT : En effet.

Sur le rapport entre la richesse et la dépense, la réponse est claire : si certaines collectivités dépensent plus que d'autres, c'est d'abord et principalement parce qu'elles sont plus riches. Les travaux économétriques sur l'origine de la dépense communale, départementale et régionale ont montré que l'inégalité de la dépense par habitant tient pour les deux tiers à la richesse, le reste tenant aux différences de composition sociologique – à ce que l'on appelle les critères de charges et de besoins – et enfin aux choix politiques. Le comportement des collectivités s'apparente quelque peu à celui du consommateur : plus on a des revenus élevés, plus on consomme.

Ont également été évoqués la « loi Chevènement » et le régime de la TPU, ce qui soulève la question de savoir si l'intercommunalité n'est pas également un facteur de hausse de l'impôt. Il est avéré que l'empilement des structures dû à l'intercommunalité favorise l'accumulation des dépenses : lorsque les dépenses intercommunales augmentent de 10 %, les dépenses des communes membres ne diminuent que de 1 à 2 %. Autrement dit, les transferts de compétences dans le cadre de l'intercommunalité amplifient l'effet d'accumulation. On peut du reste se demander s'il n'en est pas de même entre l'État et les collectivités territoriales : toute modification du périmètre de gestion des compétences a comme résultat d'accumuler la dépense ; c'est en tout cas un fait acquis pour ce qui concerne l'intercommunalité.

Reste à savoir si cette accumulation de dépenses est justifiée ou non par des contreparties en termes de services. Force est de constater une déperdition non négligeable sous forme de charges de structure au niveau communautaire. Certains affirment que le bonus de DGF accordé par l'État, qui a fait le succès de la « loi Chevènement », a été pour moitié absorbé par des charges de structure supplémentaires.

M. Marc FRANCINA : Exactement.

M. Alain GUENGANT : Ajoutons que la taxe professionnelle unique, en créant un rapport d'interdépendance très étroit entre communes et communauté, pose un problème de régulation du système. La TPU est certainement le système de fiscalité et de finances le plus complexe que l'on ait jamais construit, qu'il s'agisse de l'attribution de compensation, de la dotation de solidarité communautaire (DSC), des effets de transferts de charges, sans même parler de l'évaluation des charges transférées : si le législateur, par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, a jugé nécessaire d'en réformer les critères, c'est bien qu'elle

posait problème... Force est d'admettre que l'intercommunalité est plutôt un facteur additionnel d'accumulation des dépenses publiques.

Vous m'avez interrogé sur l'évolution de la dette des collectivités. Les taux d'intérêt sont effectivement très bas. La rupture en 2003-2004 de la croissance de l'épargne locale, qui n'avait jusqu'alors cessé d'augmenter, constitue un élément nouveau, et peut-être un peu préoccupant. L'arrêt de ce mouvement témoigne de façon sous-jacente d'un effet de ciseaux entre l'évolution des dépenses et celle des recettes, et pourrait rejaillir sur l'ensemble de la situation financière des collectivités territoriales : l'excédent – modeste – dont elles pouvaient se prévaloir au sens des critères de Maastricht pourrait se retransformer assez rapidement en déficit.

Reste que les collectivités ont su remarquablement gérer le choc considérable de la libéralisation du crédit dans les années quatre-vingt et la hausse des taux d'intérêt qui s'en est suivie. Elles ont parfaitement su maîtriser leur dette, aujourd'hui stabilisée à 100 milliards d'euros. N'oublions pas que, jusqu'en 1984-1985, elles bénéficiaient de taux d'intérêts privilégiés, très inférieurs aux taux du marché. Ces bonifications ont été brutalement supprimées, et de surcroît à une époque où les taux d'intérêts réels s'envolaient pour atteindre des chiffres de 10 % à 12 %, contre 1,5 % à 2 % aujourd'hui ! Mais l'efficacité de cette gestion de la dette a contribué à alourdir la fiscalité dans la mesure où l'assainissement financier du secteur public local n'a pu être obtenu qu'au prix d'un recours accru à l'autofinancement.

M. René DOSIÈRE : Bercy ferait bien de s'en inspirer !

M. Alain GUENGANT : À quoi tient cette efficacité ? Tout simplement au fait que les collectivités appliquent la règle d'or : elles n'empruntent que pour investir et remboursent sur leurs fonds propres. C'est ce qui explique l'importance de leur épargne – 35 à 40 milliards d'euros – qui elle-même explique la solidité de l'assise financière des collectivités territoriales. Par comparaison, l'État,...

M. René DOSIÈRE : Fait exactement le contraire !

M. Alain GUENGANT : ... n'aurait plus d'épargne brute si on le soumettait aux mêmes règles budgétaires : il est incapable de payer ses intérêts sur ses fonds propres et *a fortiori* d'amortir sa dette.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Quel héritage !

M. René DOSIÈRE : La faute en revient à Bercy, quels qu'aient été les gouvernements.

M. Alain GUENGANT : La question de l'effet inflationniste des transferts de compétences, quoiqu'un peu délicate, est à rapporter à ce que j'ai dit plus haut de la modification des compétences au niveau local : au niveau national également, on peut penser que les transferts ont un effet inflationniste dans la mesure où se pose certainement un problème de coordination des politiques.

En acceptant la TIPP comme contrepartie de financement de l'acte II de la décentralisation, les collectivités territoriales n'ont certainement pas fait le meilleur choix.

M. le Président : On ne leur a pas donné le choix...

M. René DOSIÈRE : On le leur a imposé !

M. Alain GUENGANT : La TIPP aurait été jusqu'aux années quatre-vingt-dix le meilleur impôt dont pouvaient rêver les collectivités territoriales, dans la mesure où son produit augmentait plus vite que le PIB. Mais cette évolution s'est brutalement cassée au début des années 2000, du fait des nouvelles habitudes du consommateur qui privilégie désormais le diesel, mais également des limitations de vitesse qui réduisent la consommation de carburant. Désormais, le produit de la TIPP augmente moins vite que le PIB et devient un choix moins favorable pour les collectivités territoriales. Reste à savoir ce qu'il en sera demain : tout porte à croire que son évolution sera beaucoup moins favorable que par le passé, et même paradoxalement moins avantageuse pour les collectivités que les indexations que pouvait leur proposer l'État dans le cadre du contrat de croissance et de solidarité.

Se pose également la question du mode de répartition de la TIPP. Les départements ont en fait reçu une pseudo-dotation de l'État, dans la mesure où leur quote-part n'est qu'une fraction de l'évolution de la TIPP, sans effet taux ni même effet bases. La TIPP départementale n'est donc pas un impôt local, mais bien une pseudo-dotation.

Il en va autrement pour les régions puisque, dès l'année prochaine, l'assiette de la TIPP régionale sera localisée – autrement dit, il y aura un effet bases – et, dès 2007, si l'Europe en est d'accord, elles pourront en moduler le taux. La TIPP régionale sera alors devenue un véritable impôt local, contrairement à la TIPP départementale.

Pour les régions, le problème de la TIPP se pose en termes d'effet de retour : une politique régionale peut-elle espérer avoir un effet favorable sur le rendement de la taxe intérieure sur les produits pétroliers ? L'autonomie fiscale des collectivités territoriales suppose non seulement qu'elles puissent contrôler les taux, mais également qu'elles puissent influencer sur les bases par le biais de leurs politiques propres, ainsi que l'a précisé, et à juste titre, le législateur organique dans sa définition de l'autonomie fiscale.

Le paradoxe serait que la TIPP n'ait pas d'effet de retour ou, pire, un effet négatif : en poursuivant leurs politiques de transport ferroviaire, les régions ne concourent-elles pas à réduire la consommation de carburant, dont la plus grande partie est imputable aux déplacements domicile-travail ?

M. Marc FRANCINA : Il va falloir expliquer cela aux Verts...

M. Jean-Pierre BALLIGAND : On peut en dire autant du développement des transports en site propre dans les communautés d'agglomération.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Heureusement que les subventions ont baissé !

M. Alain GUENGANT : M. le Rapporteur a posé la question la plus redoutable, celle des ordres de grandeur des différents déterminants susceptibles d'expliquer la hausse des impôts. Hiérarchiser les facteurs est un exercice très difficile : quelle est la part des transferts de compétences, de la volonté d'autofinancer plutôt que d'emprunter, de l'évolution des allègements ? J'en viens à me demander comment une réponse pourrait être construite avec un argumentaire solide... L'évolution des taux d'impôts locaux est la résultante d'une multitude de facteurs, tout à la fois différents d'une collectivité à l'autre et variables dans le temps. Prendre en

compte autant de paramètres simultanés est un défi qu'un économiste aura certainement du mal à relever.

M. Jean-Pierre GORGES : À ceci près que lorsque toutes les collectivités du même type modifient les mêmes taux au même moment et dans les mêmes proportions, il doit forcément y avoir un élément générateur. Ce ne peut être une coïncidence.

M. Alain GUENGANT : Dans ce cas, on peut supposer qu'il y a un effet national. On l'a déjà observé en 1991 lorsque les départements avaient tous augmenté leurs taux et pratiquement dans la même proportion.

M. Jean-Pierre BALLIGAND : Quelles qu'aient été les couleurs politiques.

M. Jean-Pierre GORGES : Sur une période d'observation assez longue, une multitude de facteurs peut conduire à faire déraiser la fiscalité – intercommunalité, multiplication des types de collectivités et des compétences, etc. –, mais selon une direction asymptotique. Il en va tout autrement lorsque toutes les collectivités de même niveau, à la même heure, font évoluer leur fiscalité dans les mêmes proportions : il ne peut y avoir dans ce cas qu'un seul phénomène générateur. La question est de savoir s'il est d'ordre politique, économique ou autre.

M. le Rapporteur : Et quelle était cette cause en 1991 ?

M. Alain GUENGANT : Le mouvement de 1991 est dû à la conjonction de deux phénomènes : l'effondrement du produit des droits de mutation, d'enregistrement et de publicité foncière, lié à l'éclatement de la bulle spéculative, et, un peu plus tard, l'augmentation des dépenses sociales résultant de la crise économique. C'est dans cette période 1990-1993 que s'est clairement manifesté dans les départements l'effet de ciseaux entre le niveau des dépenses transférées et celui des ressources accordées en contrepartie.

M. le Rapporteur : Peut-on parler d'un effet de l'APA sur l'augmentation des taux ?

M. Alain GUENGANT : Ce n'est pas si net que cela...

M. René DOSIÈRE : Vous nous avez à deux reprises parlé d'effet de ciseaux à propos de la compensation des transferts de compétences dans les départements. Or les études de la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC) ont clairement montré que, jusqu'en 1996, les départements, contrairement aux régions, ont bénéficié de ressources transférées supérieures à leurs dépenses.

M. Alain GUENGANT : Je me réfère aux données publiées dans le dernier rapport de l'Observatoire des finances locales.

M. René DOSIÈRE : J'en prends note, mais je vous communiquerai le rapport de la CCEC. Au-delà des cas particuliers – certains ont perdu, d'autres énormément gagné –, il fait apparaître pour les départements un bilan global nettement positif jusqu'en 1996, date à laquelle la ressource a cessé d'être supérieure à la dépense. Pour les régions en revanche, les dépenses ont toujours été supérieures aux ressources transférées.

M. Alain GUENGANT : L'Observatoire des finances locales a publié un premier bilan,...

M. René DOSIÈRE : Mais ce premier rapport de Paul Girod était très politique.

M. Alain GUENGANT : ... suivi d'un second, qui présentait également des séries. Précisons que l'effet de ciseaux dont j'ai parlé ne se limite pas à l'aide sociale, mais touche également les lycées, les collèges, etc.

M. René DOSIÈRE : Dans ce cas, je veux bien admettre que le bilan soit moins positif.

M. Louis GISCARD D'ESTAING : Considérez-vous le versement transport comme un élément de la fiscalité locale ?

M. Alain GUENGANT : Le versement transport entre bien dans le champ de l'impôt local, en tout cas au sens de la comptabilité nationale. C'est donc bien un impôt local, qui a une propriété extraordinaire : c'est le seul qui soit également acquitté par l'État. C'est un impôt très intéressant, puisqu'il est calculé sur l'ensemble des salaires versés, traitement des fonctionnaires des administrations compris.

Y a-t-il enfin un pilote dans l'avion ? D'un point de vue global – peut-être celui de Sirius... –, le secteur public local, bien qu'il soit en croissance, n'en est pas moins un secteur financièrement régulé, par la maîtrise de l'épargne. Depuis la fin des années quatre-vingt, les collectivités territoriales ont su maîtriser leur évolution financière. Elles se retrouvent à la tête d'un patrimoine considérable – 700 à 750 milliards d'euros, pour 100 milliards de dettes, autrement dit, s'il s'agissait d'entreprises, plus de 600 milliards d'euros de fonds propres – qui représente 80 % de l'équipement public de la France hors hôpitaux. Par comparaison, le patrimoine en équipement de l'État n'est évalué qu'à 150 milliards d'euros. Les collectivités territoriales apparaissent bien comme les aménageurs, en termes d'équipement public, du territoire national.

M. le Rapporteur : Vous avez dit tout à l'heure que les collectivités étaient en excédent au regard des critères de dette publique ; or certaines notes ont tracé des perspectives différentes la semaine dernière.

M. Alain GUENGANT : La dette publique regroupe celle de l'État, celle de la sécurité sociale et celle des collectivités territoriales. Sur 1 070 milliards d'euros de dette publique, ces dernières n'en représentent que 100 milliards.

M. Jean-Pierre BALLIGAND : En augmentation de trois milliards.

M. le Rapporteur : On les a accusées la semaine dernière d'aggraver la tendance.

M. Alain GUENGANT : Les années 2003-2004 marquent effectivement une inversion de tendance par rapport à la situation observée depuis la décentralisation. Pour la première fois, l'épargne ne progresse plus ; et comme l'investissement est maintenu, on constate un retour à la demande d'emprunt. Plusieurs simulations prospectives semblent suggérer que les collectivités territoriales se retrouveront face à un besoin de financement au sens des critères de Maastricht.

M. Jean-Pierre BALLIGAND : D'autant que les taux d'intérêt sont très bas.

M. Alain GUENGANT : En effet.

M. Jean-Pierre BALLIGAND : Les collectivités sont d'autant plus portées à sauter sur l'occasion.

M. Alain GUENGANT : La stagnation de l'épargne est à n'en pas douter un élément lourd.

M. Pascal TERRASSE : Il y également un « effet de cloche » à prendre en compte.

M. le Président : Plusieurs rapports montrent que les collectivités territoriales s'endettent à nouveau depuis 2003.

M. Alain GUENGANT : En effet. Cela dit, ce phénomène n'a rien d'une explosion : nous en sommes toujours à environ 12 ou 13 milliards d'euros d'emprunts.

M. le Président : Mes chers collègues, je vous remercie de vos questions et vous, M. Alain Guengant, de la précision de vos réponses. Les informations que vous nous avez apportées nous aideront dans la poursuite de nos travaux.

**Audition de M. Dominique HOORENS,
Directeur des études et de la documentation de Dexia Crédit Local ⁽¹⁾**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 9 mars 2005)

(Les supports graphiques présentés par M. HOORENS à l'appui de son intervention sont reproduits en page 183 du tome III du présent rapport)

Présidence de M. Augustin BONREPAUX, Président

M. Dominique Hoorens est introduit.

M. le Président : Mes chers collègues, nous accueillons aujourd'hui M. Dominique Hoorens, directeur des études et de la documentation de Dexia Crédit Local. À ce titre, il dispose d'un poste d'observation privilégié sur l'évolution et les perspectives de la fiscalité locale.

La note de conjoncture de Dexia est pour tous les intéressés une mine d'informations. Pour 2005, elle fait notamment entrevoir « un rebond de la pression fiscale locale » ; nous attendons de M. Dominique Hoorens qu'il nous explique pourquoi. J'en profite par avance pour le remercier de ses contributions régulières à l'information des élus locaux, contributions que, personnellement, j'apprécie beaucoup.

M. le Président rappelle à M. Dominique Hoorens que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête lui ont été communiquées. À l'invitation du Président, celui-ci prête serment.

M. Dominique HOORENS : Merci, M. le Président, pour ces mots d'accueil sympathiques.

Je dirige, au sein de Dexia Crédit Local, un service d'études tourné uniquement vers les collectivités territoriales, y compris à l'échelon européen, ce qui peut apporter des références utiles.

Nous publions deux fois par an une note de conjoncture ; la dernière, celle de février 2005, a eu un peu plus de retentissement que d'habitude dans la presse. Nous y faisons effectivement des projections sur la fiscalité locale pour 2005 – il s'agit de prévisions, toutes les collectivités n'ayant pas encore voté leurs taux, mais j'y reviendrai lors des questions.

Dans l'immédiat, je vais décrire l'évolution à long terme de la fiscalité locale et en tirer quelques enseignements. Avant de parler de la fiscalité locale en général, il convient de préciser que les situations sont très diverses d'une collectivité à l'autre, en ce qui concerne tant le niveau de pression fiscale que son évolution.

(Graphique 1) De quoi dépend la pression fiscale ? Premièrement, chaque collectivité est sujette à des contraintes spécifiques sur ses ressources, en fonction du niveau des

(1) Les graphiques présentés par M. Hoorens au cours de son audition sont reproduits dans le tome III du présent rapport.

dotations et des bases fiscales. Deuxièmement, chaque collectivité locale a une stratégie financière propre, avec deux arbitrages classiques : entre fiscalité et tarifs d'abord, c'est-à-dire entre le contribuable et l'utilisateur de services publics, entre autofinancement et emprunt ensuite, à savoir dans une perspective pluriannuelle entre fiscalité d'aujourd'hui et fiscalité de demain. Troisièmement, l'étendue et la qualité des services rendus à la population ont évidemment un impact sur les charges et par conséquent sur la fiscalité. Ce troisième facteur, contrairement aux deux premiers, est difficilement quantifiable. Les élus en sont seuls maîtres, à travers leur pouvoir d'apporter les réponses aux besoins de la population, et les données d'ensemble ne permettent pas de rendre compte de la diversité des choix des 36 700 communes, des 18 000 groupements, 100 départements et 26 régions, soit plus de 50 000 acteurs. Or, les situations sont très diverses et cette diversité est difficile à illustrer. C'est sans doute un défaut de notre système de suivi, nous n'avons pas d'informations comparatives chiffrées sur le niveau des services rendus, leur étendue et leur qualité. Je tenais à prendre au préalable cette précaution, qui sous-tend la suite de ma présentation, car je vais maintenant m'attacher à des évolutions globales.

(Graphique 2) Quels sont les principaux impôts locaux ? La taxe professionnelle, acquittée par les entreprises, qui a rapporté 23,6 milliards d'euros en 2004 ; la taxe sur le foncier bâti, payée par les propriétaires ; la taxe d'habitation, payée par les habitants ; les droits de mutation, qui sont des droits d'enregistrement ; la taxe intérieure sur les produits pétroliers, instituée en 2004 au profit des départements en compensation de la gestion du RMI ; le versement transport, assis sur les salaires et destiné à financer les systèmes de transport collectif ; la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ; les cartes grises ; la taxe sur l'électricité, qui figure sur les factures d'électricité ; la taxe sur le foncier non bâti, qui ne rapporte que 900 millions d'euros. Beaucoup de ces impôts sont partagés, c'est-à-dire qu'ils bénéficient à plusieurs niveaux de collectivités, parfois aux quatre : région, département, établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et commune. Et vous noterez que la fiscalité locale ne se résume pas aux « quatre vieilles » ; en particulier, deux autres impôts, le versement transport et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, connaissent une forte croissance ces dernières années.

M. Michel PIRON : Et la redevance d'enlèvement des ordures ménagères ? Ne fait-elle pas partie de cet ensemble ?

M. Dominique HOORENS : Les redevances ne sont pas considérées comme des impôts ; la distinction n'est pas de nature économique, mais purement juridique.

(Graphique 3) On entend très souvent dire que les prélèvements obligatoires augmentent. Or qu'obtient-on en rapportant au PIB la somme des prélèvements levés par l'État et par les administrations publiques locales (APUL) ? Le résultat a légèrement baissé entre 1982 et 2003, puisqu'il est passé de 22,5 % à 20,7 % : le mouvement n'est certes pas énorme mais il n'y a pas eu de dérapage global, c'est un fait, alors que la part propre aux APUL est passée, en vingt ans, de 3,5 % à 5,1 %.

Autre constat, il existe une très forte porosité entre les prélèvements de l'État et ceux des collectivités territoriales – tout comme entre les prélèvements sociaux et ceux de l'État, mais ce n'est pas le sujet d'aujourd'hui. En effet, les flux financiers entre l'État et les collectivités territoriales évoluent d'année en année. D'autre part, dans le cadre de la décentralisation, l'État leur transfère des ressources nouvelles – celles-ci, depuis quelques années, accusent cependant une très légère baisse, certains impôts locaux ayant été recentralisés. Enfin, on ne parle pas du produit des impôts tels que votés par les collectivités en raison des nombreux mécanismes de prise en charge par l'État.

M. Jean-Pierre GORGES : Et les chiffres pour 2005 ?

M. Dominique HOORENS : Pour les connaître précisément, il faudra attendre que les comptes nationaux disposent des éléments nécessaires. Nous pourrions, si vous le voulez, en parler ensuite.

Le pendant des prélèvements obligatoires, ce sont les dépenses. Rapportées au PIB, celles de l'État enregistrent une légère inflexion à la baisse, tandis que celles des collectivités territoriales suivent un mouvement inverse, qui fut très notable au début de la première vague de décentralisation, puis s'est stabilisé et semble actuellement connaître un regain avec le début de la deuxième vague, pour atteindre 10,2 % du PIB en 2003.

M. Michel PIRON : Puisque vous nous parlez là de valeurs relatives, il serait intéressant que vous compariez avec l'évolution du PIB en valeur.

M. Dominique HOORENS : Toutes les données présentées sur ce graphique sont calculées par référence au PIB, ce qui signifie donc bien, s'il y a stabilité relative, qu'elles augmentent de manière réelle, d'environ 4 % par an en moyenne.

(Graphique 5) Parmi les dépenses évolutives, le poste principal est celui des dépenses de personnel des collectivités territoriales, qui ont davantage augmenté que leurs autres dépenses. Elles devraient représenter 42 milliards d'euros en 2005 et participent à la tonicité de l'ensemble des dépenses, supérieure à la croissance du PIB.

(Graphique 7) Comment ont évolué les dépenses de chacune des catégories de collectivités territoriales depuis une dizaine d'années ? Celles des EPCI à fiscalité propre, de création récente, progressent à un rythme très soutenu mais pèsent encore peu : environ 16 milliards d'euros en 2003, hors reversements. La dynamique des dépenses régionales, départementales et communales est bien plus faible mais porte sur des masses beaucoup plus importantes. L'évolution récente dans les régions tient au transfert progressif de la formation professionnelle et des TER. Dans les départements, elle résulte de la création de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la prise en charge des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Mais le fait le plus significatif des dix dernières années est bien la montée en puissance des dépenses des groupements de communes à fiscalité propre.

M. Jean-Pierre GORGES : D'autant que, dans le même temps, celles des communes n'ont pas été réduites.

M. Dominique HOORENS : Oui, mais la croissance de la somme des dépenses des communes et des EPCI est équivalente à celle du PIB.

M. Jean-Pierre GORGES : J'en conclus qu'il n'y a pas eu d'économies d'échelle.

M. Dominique HOORENS : Entre 1982 et 1992, le développement le plus important concernait les dépenses des régions.

M. René DOSIÈRE : Mais les budgets des régions sont équivalents aujourd'hui à ceux des EPCI.

M. Dominique HOORENS : Tout à fait.

(*Graphique 8*) Comment les « quatre vieilles » ont-elles évolué depuis 1982 ? L'impôt le plus tonique est la taxe sur le foncier bâti, puisque son produit a été multiplié par presque sept en vingt ans – évolution d'autant plus sensible qu'aucun mécanisme de dégrèvement n'existe. La taxe d'habitation et la taxe professionnelle ont plus que triplé. La taxe sur le foncier non bâti, moins importante, est stable, compte tenu de la suppression des fractions départementales et régionales.

Pour le contribuable, notamment en 2005, l'augmentation de chaque fraction (communale, départementale, régionale) entraîne donc des conséquences différentes selon son poids relatif. La taxe d'habitation profite aux communes et groupements à hauteur de 69 % et aux départements à hauteur de 31 % : l'augmentation de la fiscalité des régions ne touche plus aujourd'hui la taxe d'habitation car la part régionale de cette taxe a été supprimée. La taxe sur le foncier bâti va aux régions pour 7 %, aux départements pour 28 % et aux communes et groupements pour 65 %. Enfin, 8 % du produit de la taxe professionnelle est levé par les régions, 29 % par les départements et 63 % par les communes et groupements. Les dynamiques s'appliquent donc à des masses financières d'importance notablement différente.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Les régions font-elles davantage porter les hausses d'impôt sur la taxe foncière ou sur la taxe professionnelle ?

M. Dominique HOORENS : Je suis gêné pour répondre sur 2005, car toutes les régions n'ont pas encore adopté définitivement leurs taux. Nous prévoyons cependant qu'un certain nombre d'entre elles useront de la faculté dont elles disposent désormais d'augmenter davantage le taux de la taxe professionnelle que celui des taxes sur les ménages. Il faut dire que l'effet de levier est plus fort en raison des règles de liaison des taux : en augmentant un peu sa taxe foncière, la collectivité dispose alors de plus de marge de manœuvre pour faire varier sa taxe professionnelle.

En schématisant, on constate donc que, depuis vingt ans, les dépenses des collectivités territoriales ont augmenté davantage que la croissance économique, tandis que les dotations de l'État augmentaient plus que l'inflation, mais moins que la croissance économique. Le décalage entre l'évolution des dépenses et des ressources a été compensé par la progression naturelle des bases, mais aussi par la hausse des taux. C'est un constat un peu mécanique.

Les règles fiscales – bases et taux – étant sans cesse modifiées, il est compliqué de caractériser l'évolution de la pression fiscale par niveau de collectivité territoriale et, pour obtenir des tendances faisant abstraction des réformes, nous devons retraiter l'information disponible pour avoir une approche économiquement équilibrée.

(*Graphique 9*) La fiscalité des communes et des groupements évolue en moyenne entre 0 % et 4 %. Elle est rythmée par des cycles électoraux assez marqués : on constate ainsi que les alourdissements de pression fiscale sont concentrés en début de mandat municipal.

(*Graphique 10*) Pour les départements, les statistiques ne permettent pas d'isoler un lien aussi fort avec le cycle électoral, les renouvellements ayant lieu de manière fractionnée. Les augmentations sont assez significatives, celles de 2002 et 2003 étant imputables à l'apparition de nouvelles charges, relatives aux SDIS ou à l'APA. En 2005, le taux de croissance de la pression fiscale des départements devrait encore avoisiner 4 %.

(*Graphique 11*) Les régions ne votent leurs taux que depuis 1989. Elles les ont fait augmenter en moyenne dans des proportions assez significatives – plus de 20 % la première année. Un rebond a été constaté juste après l'année du premier renouvellement, en 1993, et, pour 2005, nous prévoyons encore une augmentation moyenne de 20 %. Mais le dernier mandat constituait un contre-exemple : la fiscalité a été relativement étale entre 1997 et 2004.

M. Jean-Pierre GORGES : C'est toute la différence entre la gauche et la droite...

M. le Rapporteur : Je ne pense pas qu'il soit possible de tirer une loi d'une aussi petite série.

M. Dominique HOORENS : Il faudrait élaborer une carte retraçant l'évolution de la fiscalité des régions en fonction de leur couleur politique, mais je ne suis pas sûr que cela fasse apparaître des résultats très tranchés. Cela n'a pas été fait, me semble-t-il.

(*Graphique 13*) La taxe d'habitation suit un processus que je qualifie de « nationalisation progressive », qui procède de deux mécanismes, surtout palpables depuis une dizaine d'années. Premièrement, l'État supprime des bases en instaurant des exonérations et en versant des compensations aux collectivités. Deuxièmement, il se substitue au contribuable local en plafonnant la taxe d'habitation en fonction du revenu et en accordant des dégrèvements. Ainsi, quand les dotations manquent de tonicité, outre que les collectivités accroissent leur fiscalité, l'État doit injecter indirectement de l'argent dans le circuit par le biais des dégrèvements, ce qui réduit la part des contribuables dans le produit voté de la taxe d'habitation.

Je fais un constat similaire pour la taxe professionnelle : les cotisations des entreprises se sont stabilisées, surtout grâce aux compensations versées par l'État depuis la suppression, en 1998, de la fraction masse salariale et, dans une moindre mesure, aux dégrèvements. Par ailleurs, une partie de la taxe professionnelle acquittée par les entreprises n'alimente pas les budgets des collectivités territoriales mais celui de l'État, au travers des cotisations minimales notamment : une part de la fiscalité locale est donc payée par l'impôt national, tandis qu'inversement une partie de l'impôt local alimente les caisses de l'État, ce qui contribue à l'illisibilité du système.

(*Graphique 14*) La taxe foncière est celle des taxes directes locales qui a augmenté le plus et elle n'est pas prise en charge par l'État mais par les seuls contribuables détenant du patrimoine bâti – notamment les ménages et les offices HLM –, à quelques petites exceptions près.

Ayant tiré ces quelques constats d'une chronique de vingt ans de fiscalité, je rappelle que le rapport d'information du sénateur Yves Fréville constitue une mine d'informations sur la nationalisation – ou centralisation – de la taxe d'habitation et ses impacts. Le rapport de la « commission Fouquet » sur la taxe professionnelle est tout aussi intéressant pour décortiquer ces processus assez complexes.

Pour conclure, le handicap principal de notre système fiscal est sa faible lisibilité. La plupart des contribuables, à la lecture de leur feuille d'impôt, éprouvent un sentiment diffus : le service rendu, l'impact des votes du conseil municipal, sont souvent masqués par l'action des autres niveaux de collectivité ou par les dispositifs d'État ; le niveau de fiscalité, dans leur esprit, ne traduit plus la politique réellement mise en œuvre par les élus. Ce phénomène est d'autant plus marqué que les dotations évoluent constamment, ce qui peut entraîner une variation de la

pression fiscale. Compte tenu de cette difficulté à lire les responsabilités, notre système mériterait de gagner un petit peu en transparence.

La péréquation joue plus ou moins bien son rôle. En effet, nos impôts locaux, très divers, sont de vieux impôts, particulièrement la taxe d'habitation et la taxe foncière. Les valeurs locatives sont aujourd'hui déconnectées de la réalité économique. Quand l'exercice de revalorisation des bases a été testé, il me semble que la hausse moyenne atteignait 70 %, avec des écarts extrêmes (entre deux fois plus et - 40 %). Or ces bases extrêmement anciennes servent aussi indirectement à calibrer les dotations d'État qui participent à la péréquation. Celle-ci s'en trouve donc faussée.

M. Jean-Pierre GORGES : Cela ne pose un problème que lorsque des disparités existent au sein d'une commune, mais pas d'une commune à l'autre, si c'est faux partout, ce n'est pas grave...

M. Dominique HOORENS : Le problème se pose aussi d'une commune à l'autre car la péréquation ne s'applique pas de façon homogène : dans les collectivités hébergeant 80 % de logement social sur leur territoire, les nouvelles valeurs locatives s'établiraient à un niveau inférieur de 30 %. D'une commune à l'autre, l'impact n'est pas homogène. Les écarts sont très significatifs.

Quoique notre système fiscal prête le flanc à des critiques, la gestion des collectivités territoriales est globalement correcte et, d'un point de vue macroéconomique, celles-ci se portent plutôt bien. Vaille que vaille, un service plus que convenable est rendu pratiquement partout à la population et l'investissement local reste assez dynamique. Il ne faut donc pas jeter le bébé avec l'eau du bain : si notre système fiscal présente nombre de limites et d'injustices, s'il appelle certes une rénovation, il a néanmoins permis pendant vingt ans d'alimenter les caisses des collectivités, même si les mécanismes sont parfois farfelus. En somme, le résultat final n'est pas si mauvais.

M. le Rapporteur : Lorsque vous avez évoqué la porosité entre les administrations publiques locales et l'État, vous avez décrit des flux réciproques. Mais la porosité n'est-elle pas aussi liée aux choix politiques des différents échelons ? Quand l'État fait des économies, les collectivités territoriales ne sont-elles pas tentées de dépenser plus ?

Dans votre méthodologie, communes et groupements de communes sont systématiquement amalgamés. Or il est essentiel, pour nos travaux, que les deux ensembles soient distingués.

Vous avez évoqué un léger sursaut des dépenses des collectivités territoriales avec la deuxième vague de décentralisation. À quel élément précurseur pensez-vous ?

Vous avez dit ne pas établir de carte liant l'évolution de la fiscalité et la couleur politique des collectivités territoriales. Il ne serait pourtant inintéressant, ni pour la science, ni pour votre *business* de disposer de cet outil. S'il est vrai que ce travail n'a pas été effectué, pourquoi tant de pudeur ?

Vous dites qu'il ne faut pas jeter le bébé avec l'eau du bain, que notre système fiscal permet, somme toute, d'investir. Les précédents intervenants ont bien affirmé qu'il fallait prendre en compte, dans l'arbitrage entre endettement et fiscalité, le fait que l'endettement

d'aujourd'hui est la fiscalité de demain mais également les recettes de demain, à condition que les investissements soient judicieux. Qu'en pensez-vous ?

Pour l'exercice 2005, nous connaissons déjà certains chiffres, soit que des votes aient déjà eu lieu, soit que des informations publiques aient été communiquées. Pouvez-vous nous en dire quelques mots ?

Compte tenu des secteurs d'intervention de Dexia, vous disposez sans doute d'éclairages utiles sur la fiscalité locale dans le reste de l'Europe – pour autant qu'il soit possible de comparer les systèmes étrangers avec le nôtre –, à propos du lien avec les cycles électoraux, de l'arbitrage entre endettement et fiscalité, et des causes d'évolution des taux, de la demande locale et du service rendu.

M. Dominique HOORENS : Pourquoi ai-je employé le mot « porosité » ? Pour deux raisons. Les sommes prélevées sur les contribuables sont imputées par les comptes nationaux soit aux collectivités territoriales, soit à l'État, et la première source de porosité est liée au fait que la frontière entre les prélèvements obligatoires des collectivités territoriales et ceux de l'État, telle que fixée par la comptabilité nationale, ne correspond pas complètement à celle que l'on imagine. Ainsi, les frais de dégrèvement, qui ne vont pas aux collectivités territoriales, figurent dans les prélèvements pour les APUL. Le deuxième type de porosité intervient plutôt dans le temps : au cours des vingt dernières années, certains impôts nationaux sont devenus locaux, comme la vignette ou les droits de mutation, et, ces derniers temps, le mouvement s'est inversé, avec la suppression de la taxe d'habitation perçue par les régions.

Pour parler abruptement, les transferts de compétences sont-ils bien ou mal compensés ? Le problème est infernal. Il est un transfert dont le résultat n'est guère contesté par les Français : celui des lycées et des collèges, lesquels sont aujourd'hui dans un bien meilleur état qu'il y a vingt ans. L'État compense en versant aux collectivités territoriales l'équivalent de ce que lui coûtaient ces équipements, partant du principe qu'il envisageait de ne pas investir davantage. Si celles-ci décident de faire davantage, elles doivent payer car il serait intellectuellement compliqué – et même déresponsabilisant – de faire rembourser l'État. Mais il faudrait que les contribuables soient conscients de l'effort accompli par leur collectivité territoriale et de la mobilisation de ses élus. Or, personne n'est actuellement capable de faire le lien entre une réalisation et son coût : si l'État réduit ses impôts mais que les prélèvements locaux augmentent, personne ne fait le rapport avec le transfert de compétence, ni individuellement, ni globalement.

Dans certains pays, les collectivités territoriales perçoivent des impôts additionnels à ceux de l'État, notamment sur l'impôt sur le revenu, ce qui simplifie les transferts et clarifie la feuille d'impôt. En France, on constate le mouvement de décentralisation et de glissement de la fiscalité au niveau macroéconomique, mais pas individuellement : le contribuable ne peut pas le rattacher à la conduite de la politique de telle ou telle collectivité.

L'intégration entre communes et groupements étant de plus en plus forte, avec un développement, notamment, de la taxe professionnelle unique (TPU), il devient difficile d'isoler les deux. C'est techniquement possible, mais l'ensemble « communes plus groupements » est économiquement plus pertinent et permet de mesurer les évolutions sur des séries longues.

La création des intercommunalités génère-t-elle plus de fiscalité ? Il serait simpliste de répondre : « oui » ou « non ». Si les communes se regroupent, c'est généralement pour créer des services nouveaux, particulièrement en milieu périurbain.

M. le Rapporteur : Pour créer des services nouveaux ou pour mutualiser les coûts et accomplir des économies ?

M. Dominique HOORENS : Pour les deux ; il faudrait examiner la qualité du service rendu et son coût dans les 50 000 cas d'espèce, avec sa traduction sur la feuille d'impôt.

M. le Rapporteur : Une augmentation de dépenses peut certes avoir pour conséquence la création de services nouveaux, mais, en l'occurrence, la question à laquelle j'aimerais obtenir une réponse est double : les dépenses des collectivités territoriales ont-elles augmenté et l'augmentation est-elle justifiée par le financement de services nouveaux ?

M. Dominique HOORENS : Isoler les groupements et les communes est délicat car cela reviendrait à imputer la totalité de la TPU aux groupements et à constater une réduction des impôts communaux, sans qu'aucune conséquence puisse être tirée de cette analyse. L'information existe certainement dans les travaux de la Direction générale des collectivités territoriales et de la Direction générale des impôts mais l'interprétation me semble périlleuse.

La montée des dépenses des régions en 2003 est imputable au transfert progressif des compétences formation professionnelle et TER, alors que la deuxième vague de la décentralisation, en 2004, a commencé avec le RMI.

Nous n'avons jamais croisé les données sur les augmentations fiscales et sur la couleur politique des collectivités. Ce n'est pas de la pudeur.

M. le Rapporteur : Vous n'êtes guère curieux !

M. Dominique HOORENS : L'exercice pourrait être fait mais il n'est pas de notre ressort. Notre direction des études se contente d'examiner la situation financière conjoncturelle des collectivités territoriales. Notre direction des engagements procède à une analyse des risques en vérifiant la faculté pour une collectivité territoriale de faire face à sa dette, sans considération aucune de sa couleur politique.

Le choix stratégique entre fiscalité immédiate, par le biais de l'autofinancement, ou étalée dans le temps, par le biais de la dette, joue effectivement sur le niveau de pression fiscale.

Nous ne disposons pas du recul historique nécessaire pour la totalité des pays européens mais nous avons commencé à effectuer des coupes comparatives sur des périodes assez courtes. Certains dispositifs étrangers montrent leurs limites, comme la taxe professionnelle allemande, assise sur le résultat des entreprises : les ressources des collectivités territoriales varient énormément suivant la croissance économique, ce qui s'avère compliqué à gérer pour les collectivités. Un autre type de prélèvements me paraît au contraire assez intéressant : celui des impôts additionnels à l'impôt sur le revenu, courants en Europe du Nord, et très profitables à la péréquation. En France, la péréquation tend à rapprocher la richesse des collectivités sans prendre en compte celle de leurs habitants, ce système profitant aux contribuables riches des collectivités pauvres à travers leurs bases et pénalisant les pauvres des collectivités riches ; l'idéal est de combiner les deux types de péréquation.

M. le Rapporteur : Indépendamment de la structure de l'impôt, y a-t-il une tendance à augmenter les taux à l'étranger ?

M. Dominique HOORENS : Bien sûr. L'agrégat des prélèvements obligatoires locaux augmente dans les autres pays, mais je ne dispose pas ici de données plus fines au niveau européen. Elles pourront vous être communiquées. (*Graphique 14*)

M. le Rapporteur : Il serait utile que vous nous fournissiez ultérieurement des données sur l'évolution des taux dans l'ensemble européen. Lorsque les ministres des finances successifs viennent devant notre assemblée rendre compte des programmes triennaux d'évolution des finances publiques, on observe une baisse de la fiscalité d'État, une approche aussi performante que possible des prélèvements sociaux, mais une fatalité de l'évolution haussière de la fiscalité locale, sur laquelle le Gouvernement a relativement peu de prise. Nos voisins sont-ils aussi confrontés à ce problème ?

M. Dominique HOORENS : Les instruments de comparaison existants sont pilotés par Eurostat, à partir des éléments fournis par les comptabilités nationales. Mais la difficulté est de trouver des concepts similaires. Le concept français de prélèvements obligatoires, par exemple, recouvre des agrégats très divers, y compris de la fiscalité qui n'entre pas dans les caisses des collectivités. La comparaison des évolutions des grandes masses, en revanche, est d'ores et déjà possible, et je communiquerai à votre commission d'enquête des éléments à ce propos.

M. René DOSIÈRE : La remarque du Rapporteur sur le *business* paraît assimiler Dexia à une sorte de bureau d'études ayant pour but de prêter de l'argent aux collectivités territoriales.

M. le Rapporteur : Pour moi, *business* est un mot positif !

M. René DOSIÈRE : Or on constate que celles-ci, au cours des dernières années, ont davantage financé leurs investissements par la fiscalité que par l'emprunt. Doit-on en conclure que les conseils de Dexia aux collectivités n'ont guère été performants ?

Peut-on estimer la contribution des collectivités territoriales à la croissance globale, par le canal de leurs investissements, que met en valeur votre note de conjoncture en 2003 et 2004 ?

Vous avez estimé que « notre système mériterait de gagner un petit peu en transparence ». Quel euphémisme ! Pour ma part, je considère qu'il devrait gagner beaucoup en transparence.

La correspondance entre les rythmes électoraux et la courbe de l'évolution fiscale est évidente pour les communes, mais en quoi cela joue-t-il pour les intercommunalités, qui ne sont pas responsables devant l'électeur ?

M. Michel PIRON : Pourriez-vous nous donner d'autres exemples de systèmes plus lisibles en Europe, susceptibles de nous inspirer ? Par ailleurs, j'aimerais en savoir un peu plus sur le poids, même global, de la fiscalité locale par rapport à l'ensemble des prélèvements chez nos voisins.

Êtes-vous en mesure de distinguer entre l'évolution des prélèvements liée au fonctionnement et celle liée à l'investissement ? Cela nous serait très utile, car il y a là des choix politiques majeurs.

Plutôt que de vous référer au « contribuable » ou à l'« usager », termes plus anciens, vous avez choisi d'axer votre raisonnement sur la « fiscalité ». Avez-vous opté pour ce vocabulaire parce qu'il est plus technique ou plus neutre ?

Enfin, la dernière livraison de votre note de conjoncture porte le titre suivant : « 2004 : accroissement marqué de l'investissement local, 2005 : hausse accentuée de la pression fiscale locale ». Pourquoi n'employez-vous pas les mêmes termes pour 2004 et 2005 ? Entendez-vous par là que la hausse de l'investissement se solde l'année suivante par une pression fiscale plus forte ?

M. Pascal TERRASSE : Les éléments qui nous ont été présentés démontrent bien que les évolutions de 2005 sont comparables à celles qui furent constatées en 1993,...

M. le Rapporteur : Ah bon ?

M. Pascal TERRASSE : ...ce qui constituera à coup sûr l'un des éléments clés de nos conclusions. Je vous rappelle que la fiscalité de certaines régions, en 1993, avait doublé – mais nous aurons l'occasion d'y revenir le moment venu.

Vous nous avez dit qu'il existe une causalité entre baisse de la fiscalité de l'État et hausse de la fiscalité locale.

M. le Rapporteur : Il a dit cela ?

M. Richard MALLIÉ : Ce n'est pas exactement ce que j'ai entendu !

M. Pascal TERRASSE : Je constate seulement que, depuis vingt ans, la fiscalité de l'État diminue tandis que celle des collectivités territoriales augmente. Existe-t-il un rapport de causalité entre ces deux phénomènes ? Cette « porosité » – pour ma part, je parlerais plutôt de « fongibilité » – est-elle due aux transferts de compétences ?

La plus forte augmentation concerne sans doute les dépenses de personnel. Au-delà des augmentations sanctuarisées – point d'indice et glissement vieillesse technicité (GVT) -, celles imputables aux transferts soulèvent des questions. Les cotisations sociales payées sur le salaire des fonctionnaires d'État sont fictives : en réalité, elles ne sont pas reversées à une caisse. Or, demain, quand seront transférés des emplois de la fonction publique d'État vers les collectivités territoriales, celles-ci devront s'acquitter des cotisations auprès de caisses identifiées, comme la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités territoriales (CNRACL). Avez-vous évalué le montant que cela leur coûtera *a priori* ?

Avez-vous examiné de près la répartition des compensations par territoire géographique et, d'après vous, quelles collectivités bénéficient le plus des allègements de fiscalité locale, concernant la taxe d'habitation et la taxe professionnelle ? On peut imaginer que l'État compense aussi beaucoup sur les territoires riches, comportant beaucoup d'entreprises.

Enfin, puisque vous avez évoqué la « commission Fouquet », quelle appréciation porte l'économiste que vous êtes sur la réforme attendue de la taxe professionnelle ?

M. Jean-Pierre GORGES : S'agissant de votre présentation liminaire, je ne vois pas comment la qualité des services rendus peut être distinguée de la stratégie financière.

Je suis un peu surpris que vous vous satisfassiez du système fiscal actuel, car les contribuables ne s'y retrouvent pas, et je suis convaincu que les élus eux-mêmes ne comprennent rien, par exemple, aux règlements financiers entre l'agglomération et la commune, ou aux différences entre fiscalité propre et fiscalité globale d'une intercommunalité.

Les experts que nous avons entendus jusqu'à présent, vous inclus, ont partagé le constat que le train de vie, tant des collectivités territoriales que de l'État dérapait par rapport au PIB, avec un certain fatalisme.

La courbe de la fiscalité locale, qui semble donc croître inexorablement, a-t-elle été déformée par des évolutions structurelles, comme la décentralisation de 1982 ou la création des pays ? Par ailleurs, outre les années consécutives aux élections, des pics sont-ils imputables à des décisions politiques comme la création l'APA, les 35 heures ou les emplois-jeunes ?

Enfin, pour régler définitivement les problèmes de fiscalité, je suis partisan, pour ma part, d'un recours beaucoup plus habituel à la fiscalité propre. Pour l'eau, les ordures ménagères ou les transports, cela ne pose pas de problème. Pourquoi ne pas en faire autant, par exemple, pour les SDIS et mettre ainsi de la clarté dans tous ces dispositifs ?

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Mon interprétation de vos tableaux est plutôt que la fiscalité et les dépenses locales, rapportées au PIB, sont restées stables, tandis que les dépenses de personnel ont fortement augmenté, car il faut bien rémunérer les quelque 500.000 fonctionnaires territoriaux supplémentaires recrutés depuis dix ans.

M. René DOSIÈRE : Très exactement 30.000 par an.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Mais alors, avec quoi paye-t-on ce personnel supplémentaire ? Je crains que l'investissement ne soit rogné au profit du fonctionnement. Il est donc essentiel que nous disposions de données distinguant l'évolution de l'investissement et celle du fonctionnement.

Un banquier ne prête pas à n'importe qui ; il connaît ses bons et ses mauvais clients. Dressez-vous une carte de France des bons et des mauvais clients parmi les régions, les départements et les grandes villes ?

M. Jean-Pierre SOISSON : Il ne nous la communiquera pas !

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Je souhaiterais simplement savoir si cette carte existe.

M. Jean-Pierre BALLIGAND : Jusqu'à 2003 ou 2004, l'épargne nette et l'autofinancement des collectivités territoriales ont augmenté, ce qui signifie que le recours à l'emprunt s'est réduit. Mais l'on ne saurait exiger d'un banquier qui prête aux collectivités de faire un procès d'intention à celles qui investissent et qui empruntent !

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Il serait tout de même intéressant d'établir des moyennes.

M. Jean-Pierre BALLIGAND : Ça, pourquoi pas ?

L'accroissement de la population des néo-urbains, comme celui des « rurbains » il y a une dizaine d'années, suscite de nouvelles demandes de services, par exemple des crèches, auxquelles les communes rurales seraient dans l'incapacité de répondre, tandis que les intercommunalités en ont les moyens, et leur création, depuis 1992, n'est certainement pas une régression. Il serait toutefois intéressant de parvenir à découpler les ressources et les dépenses des communes de celles des intercommunalités.

Mme Claude DARCIAUX : Je suis tout à fait d'accord.

M. Jean-Pierre BALLIGAND : Loin de moi l'idée de faire le procès des EPCI, pour lesquels je me suis tant battu. Si le transfert de compétences comme le développement économique ou le traitement des ordures ménagères ne se sont pas traduits par une baisse de la fiscalité des communes, cela accrédié le fait que ce phénomène a permis d'accroître les marges de manœuvre des communes et ainsi de renforcer les services rendus à la population. C'est pourquoi il serait intéressant, si Dexia ou tout autre organisme a réalisé cette analyse, que nous en disposions.

Que signifie le titre de votre dernière note de conjoncture ? Que les investissements d'une année sont payés sur l'exercice suivant ? Ou bien avez-vous décelé un nouveau basculement, les années 2003 et 2004 étant marquées par moins d'autofinancement et davantage de recours à l'emprunt ?

M. Alain GEST : Serait-il possible de distinguer les évolutions de fiscalité non seulement entre groupements et communes, mais aussi entre petites et grandes communes ? J'ai le sentiment que, plus les communes sont petites, moins les regroupements sont source d'économies : ils ne les soulagent pas de leurs charges, car ils prennent des compétences qui pesaient surtout sur les grosses communes et, de surcroît, ils créent des services nouveaux.

Ne pensez-vous pas que l'évolution de la fiscalité est liée, non seulement à la lisibilité de notre organisation fiscale par l'opinion publique, mais également à celle des politiques publiques ? Si les rythmes électoraux n'ont aucune incidence sur la fiscalité des départements et des régions, contrairement à celle des communes, n'est-ce pas tout simplement parce que les électeurs ignorent tout de l'action de ces deux niveaux de collectivités ?

M. René DOSIÈRE : En 1993, la pression fiscale moyenne des régions avait beaucoup augmenté.

M. Richard MALLIÉ : Il est très facile de déconnecter la fiscalité des communes et celle des EPCI, que ceux-ci aient adopté le régime de la TPU ou celui de la fiscalité additionnelle.

M. le Président : Vous nous avez dit que la fiscalité locale, en vingt ans, est passée de 3,5 % à 5,1 % du PIB. Ce calcul tient-il compte des dégrèvements et des compensations ?

D'aucuns recommandent aux collectivités territoriales de s'endetter davantage, mais jusqu'à quel point ? N'est-il pas souhaitable qu'elles conservent une marge d'autofinancement ?

Existe-t-il une corrélation inverse entre les bases et les taux ? On a aussi constaté une augmentation de la fiscalité régionale en 1993 mais une quasi-stabilité en 1998. Avez-vous une explication ?

Enfin, lorsque la tutelle d'un personnel donné est transférée de l'État à une collectivité locale, son coût augmente-t-il, et si oui, dans quelle proportion ?

M. Dominique HOORENS : Je précise que, si Dexia prête de l'argent aux collectivités territoriales, c'est une banque un peu particulière. Nous avons une tradition de mission de service public et les analyses de mon service – qui compte une dizaine de personnes – sont élaborées en toute indépendance. C'est en tant qu'analyste que je m'exprime devant vous.

M. le Rapporteur : Vous estimez donc avoir un haut niveau d'indépendance par rapport à la fonction de prêteur de Dexia ?

M. Dominique HOORENS : Je vous l'assure à 100 %, et mon patron, Pierre Richard, y veille.

M. Jean-Pierre SOISSON : Je le confirme !

M. Dominique HOORENS : Nous nous intéressons à nos clients et nous cherchons à comprendre leurs préoccupations. J'aimerais donc que vous ne m'écoutez pas en pensant que je cherche ici à défendre les intérêts de la banque Dexia.

La fiscalité étant une variable d'équilibre, le débat est infini car il peut être étendu à tout ce qui concerne la gestion des collectivités, le personnel, les normes, ... On pourrait parler de l'ensemble du système financier local.

Je conviens que la fiscalité locale manque beaucoup de transparence et non pas « un petit peu », avec l'interconnexion de quatre ou cinq niveaux de décision, plus l'État, qui modifie régulièrement les règles du jeu. Il est en effet bien difficile d'expliquer à un contribuable à quoi correspondent tous les chiffres de sa feuille d'impôt, par exemple quand un enfant devient majeur.

Je suis un peu surpris que vous réclamiez une distinction entre la fiscalité des communes et celles des intercommunalités, car les élus locaux que nous rencontrons insistent systématiquement pour que les informations des deux entités soient agrégées.

M. Jean-Pierre GORGES : Cela n'a rien de contradictoire avec notre demande !

M. Dominique HOORENS : Sans doute faut-il mener les deux analyses de front, sur une certaine durée. J'ajoute que les compétences les plus couramment transférées aux intercommunalités sont celles pour lesquelles les dépenses sont le plus évolutives, comme l'élimination des déchets.

M. Jean-Pierre GORGES : La solution consiste à passer en fiscalité propre.

M. Dominique HOORENS : Par ailleurs, en collaboration avec la Fédération des maires de villes moyennes, nous avons mené une étude à propos de l'impact de la création d'une intercommunalité sur la politique culturelle locale. Les cas particuliers sont multiples mais il en ressort les éléments suivants : si beaucoup de grands équipements sont transférés de la commune vers le groupement, au cours des années suivantes, la commune diversifie son offre culturelle en direction de sa population en faisant autre chose.

M. Jean-Pierre GORGES : Pour quel coût supplémentaire ?

M. Dominique HOORENS : Il y a 50 000 cas particuliers ! La mise en place d'un groupement se traduit parfois par une neutralité fiscale, mais il arrive aussi que des services nouveaux soient créés.

M. le Rapporteur : Quel est le cas de figure le plus courant ? Peut-on opérer une classification et évaluer la proportion des cas de neutralité fiscale ?

M. Dominique HOORENS : À partir des données fournies par la DGI, on peut toujours additionner le taux de la commune et celui du groupement mais cette information, très facilement disponible, ne vous donnera jamais d'indications sur ce qui est accompli sur le terrain. Les données budgétaires ne savent pas refléter l'amélioration du service rendu. Je me dois de le dire, même si, en ma qualité de statisticien, j'aime bien les chiffres !

Généralement, là où les bases sont faibles, les taux sont élevés. C'est effectivement une équation statistique, même si elle n'est pas vérifiée dans tous les cas.

Nous n'avons pas réfléchi sur l'évolution du coût d'un emploi suite à sa prise en charge par une collectivité locale, car la grande masse des transferts de personnel est à venir. Pour nous fonder sur des éléments fiables, nous attendons que la commission consultative d'évaluation des charges ait achevé ses travaux.

M. Jean-Pierre GORGES : Il n'y a aucune raison pour que la fiscalité augmente.

M. Dominique HOORENS : Quant aux dégrèvements de taxe d'habitation, ils sont d'autant plus forts que le produit appelé par la collectivité est élevé et que les revenus des ménages sont faibles. Grossièrement, cela revient donc à une péréquation réalisée par l'État entre contribuables, pas entre collectivités, indépendamment du jugement de valeur sur les choix politiques des collectivités.

J'ai été extrêmement surpris par un article paru aujourd'hui dans *Les Échos* : le maire de Fos-sur-Mer déclare qu'il va réduire de 99,57 % sa taxe d'habitation 2005, grâce à « une saine gestion qui a permis de dégager des excédents ainsi qu'à la hausse de la DGF, qui passe de 140 000 euros à 1,4 million d'euros ».

M. Richard MALLIÉ : C'est lié à la DSU.

M. Dominique HOORENS : Sans doute. Je souhaitais simplement, à travers cet exemple, vous expliquer que certains phénomènes fiscaux conjoncturels sont extraordinaires, étonnants,

résultant de mécanismes divers où n'intervient en rien la décision des élus locaux et il y en a beaucoup d'autres de ce type.

M. Michel PIRON : Je répète que nous souhaitons savoir si Dexia dispose de séries de données distinguant l'évolution du fonctionnement et celle de l'investissement.

M. Dominique HOORENS : L'épargne brute des collectivités territoriales atteignant 32 milliards d'euros, puisqu'elles remboursent 13 milliards d'euros, il leur reste le solde pour alimenter l'investissement. On peut effectivement considérer que cet excédent correspond aux prélèvements obligatoires destinés à l'investissement.

M. Michel PIRON : Pardonnez-moi d'insister, mais je souhaiterais que les courbes globales des vingt dernières années soient scindées en deux, afin que nous puissions distinguer l'évolution des masses affectées aux sections d'investissement et de fonctionnement.

M. Dominique HOORENS : Je vous ferai passer un graphique distinguant les deux tendances. (*Graphique 6*)

M. Jean-Pierre GORGES : Ma dernière remarque s'adresse au banquier. Les taux d'intérêt, depuis deux ou trois ans, sont très faibles, ce qui devrait favoriser le recours à l'emprunt et donc augmenter le nombre de vos clients.

M. Dominique HOORENS : Je ne peux pas vous dire le contraire mais, quand nous tenons ce discours, on nous regarde en souriant. Il est en effet assez étonnant que les collectivités territoriales, dans ce contexte économique de baisse des taux, aient globalement réduit leur appel à l'endettement.

M. le Président : Encouragez-vous les collectivités territoriales à financer la totalité de leur investissement par de l'endettement ? Sinon, quelle part d'autofinancement recommandez-vous ?

L'augmentation de la fiscalité locale que vous nous avez décrite tient-elle uniquement compte des impôts acquittés en direct par les contribuables ou bien aussi des dégrèvements, votés par les collectivités mais payés par l'État ?

M. Dominique HOORENS : Je répète que, comme le montre le graphique des dépenses rapportées au PIB (*Graphique 3*) et contrairement à ce qu'a dit M. Jean-Jacques Descamps, les dépenses des collectivités territoriales ont progressé : elles sont passées de 7 % à plus de 11 % du PIB, ce qui, en vingt ans, n'est pas rien.

La fiscalité locale votée par les élus locaux intègre bien les montants qui sont pris en charge par l'État sous forme de dégrèvements ; elle ne prend pas en compte les frais de dégrèvement.

M. le Président : C'est clair. Nous avons noté que vous nous ferez parvenir une comparaison entre évolution de l'investissement et du fonctionnement des collectivités territoriales. Je vous remercie.

**Audition de M. Philippe LAURENT,
Président-directeur général du cabinet Philippe Laurent Consultants,
et M. Erwan LE BOT**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 15 mars 2005)

(Des documents fournis par M. LAURENT à l'appui de son intervention sont reproduits en page 193 du tome III du présent rapport)

Présidence de M. Augustin BONREPAUX, Président

MM. Philippe Laurent et Erwan Le Bot sont introduits.

M. le Président : Mes chers collègues, est-il bien nécessaire que nous continuions à travailler puisqu'un texte présenté hier à la presse explique déjà tout ? Faut-il en déduire que le rapport de notre rapporteur est déjà prêt ? J'espère qu'il ne sera pas influencé par ce texte et tiendra seulement compte de ce que nous aurons entendu dans le cadre de la commission d'enquête. Restons sereins et poursuivons nos travaux !

M. le Rapporteur : Un document a effectivement été publié par une formation politique. Le modeste Rapporteur que je suis n'a aucunement participé à sa rédaction, mais il l'a reçu et pense être en droit de le lire. Pendant les travaux de notre Commission d'enquête, les formations politiques ont tout de même le droit d'éditer. Je mets votre remarque sur le compte de l'humour, M. le Président !

M. le Président : J'espère que vous ferez communication de ce texte à notre Commission d'enquête pour que chacun puisse en apprécier le contenu.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Les présidents de région ne manqueront pas d'y répondre !

M. le Président : Je souhaite la bienvenue à M. Philippe Laurent, Président-directeur général du cabinet Philippe Laurent Consultants, accompagné de M. Erwan Le Bot. Je leur rappelle qu'il a été confié à notre Commission d'enquête le soin d'évaluer les causes de l'augmentation de la fiscalité en 2005 et les années précédentes ainsi que ses conséquences pour les ménages et les entreprises. Après leur exposé introductif, le rapporteur puis les autres membres de la Commission d'enquête leur poseront des questions, que je souhaite courtes et précises.

M. le Président rappelle à MM. Philippe Laurent et Erwan Le Bot que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête leur ont été communiquées. À l'invitation du Président, ceux-ci prêtent serment.

M. Philippe LAURENT : Tout d'abord je vous remercie de nous faire l'honneur de nous entendre sur ce sujet très important. Notre cabinet, créé en 1991, compte vingt-cinq collaborateurs et son capital est détenu en totalité par ses consultants. Nous travaillons presque exclusivement pour les collectivités territoriales que nous accompagnons dans leur gestion. Nous nous intéressons plus particulièrement aux aspects financiers et aux questions liées à l'intercommunalité.

Je me permettrai de vous livrer un « ressenti » de praticien des finances locales, acquis au contact des élus et des fonctionnaires territoriaux, qui me donne aussi quelques idées sur l'évolution prévisible des années à venir. J'aurai d'ailleurs du mal à ne pas formuler des interprétations, tant les questions liées à la décentralisation me passionnent.

La hausse des dépenses locales est-elle inévitable ? Si certaines de ses causes sont imputables à la volonté politique des exécutifs locaux, cette hausse est essentiellement due à des décisions exogènes, prises par l'État, que je ne juge pas, mais dont les effets sont immédiats et importants. Je donnerai deux exemples.

Premièrement, les dépenses de personnel ont évolué du fait de l'application du statut de la fonction publique territoriale, et par là même, de la hausse des cotisations versées à la CNRACL, des créations de filières, des 35 heures ou encore de la mesure concernant le lundi de Pentecôte, qui coûte d'ailleurs 0,3 point d'impôt aux communes. L'éventuelle augmentation d'un point de l'indice de la fonction publique, dont la presse vient de se faire l'écho, se traduirait par un coût de l'ordre de 800 millions d'euros pour l'État et par 300 millions de dépenses supplémentaires pour les collectivités territoriales, dont 250 millions pour les seules communes, ce qui correspond pour ces dernières, à 20 millions d'euros près, à un point d'impôt. Certaines décisions prises par l'État ont donc d'importantes répercussions sur les budgets locaux. Chacun sait aussi que le développement des normes et des règlements génère des hausses de dépenses parfois considérables.

Deuxièmement, les exigences des populations ne cessent de croître en raison notamment du développement de la culture urbaine, c'est-à-dire de la diffusion dans les zones périurbaines et rurales de la demande de services qui n'existaient traditionnellement qu'en milieu urbain. Les services publics locaux sont de plus en plus amenés à remplacer la solidarité de voisinage, qui, sur certains territoires, est en train de disparaître. La généralisation du travail des femmes a également un impact direct sur les services liés à la petite enfance et, même si des moyens sont mis en œuvre, de manière périodique ou sporadique, par l'État ou les caisses d'allocations familiales, ce sont les communes qui agissent au premier chef. L'allongement de la durée de la vie et l'amélioration du niveau de formation, qui rend les administrés plus à même de formuler des critiques et de faire pression sur les élus, sont également des facteurs de hausse de la dépense locale. On constate en outre un repli sur les centres-villes et un essor de la périurbanisation qui accroît la taille des communes ; or il est presque scientifiquement démontré que les dépenses par habitant augmentent en fonction de la taille des communes. Ce phénomène n'est pas dû au gaspillage de l'argent public mais à la demande croissante de services publics locaux. La pression sur les élus locaux se double de la volonté de ces derniers

d'aller au devant des attentes des administrés et de fournir des services, notamment dans le domaine culturel, qui n'entrent pas strictement dans leur champ de compétences obligatoires. L'élu local refuse d'être un simple fonctionnaire : il souhaite fournir, par exemple, des places de crèche en nombre suffisant ou de nouvelles prestations culturelles, ces services étant dorénavant considérés comme des droits, en tout cas dans les grandes villes.

Face à cette augmentation des dépenses – dont j'ignore si elle est inévitable –, se pose la question des recettes. J'appelle votre attention sur le fait que les collectivités territoriales sont tenues d'équilibrer leur budget, contrairement à l'État, mais que cette règle doit être nuancée : le budget peut être équilibré par de l'emprunt, mais l'emprunt ne peut financer que des dépenses l'investissement. En transposant les règles budgétaires s'appliquant aux collectivités territoriales, M. Jean Arthuis, lorsqu'il était ministre de l'Économie et des finances, avait excellemment démontré qu'il manquait 18 milliards d'euros à l'État pour équilibrer sa section de fonctionnement. Les textes obligent donc les collectivités territoriales à équilibrer la section de fonctionnement de leur budget. Cette obligation d'équilibre est parfaitement intégrée par les élus comme par leurs équipes.

Depuis une vingtaine d'années, nous avons pu observer une amélioration remarquable de la qualité et de l'autorité de la fonction financière dans l'administration publique territoriale. Les agents territoriaux spécialisés dans les finances sont devenus très compétents, détiennent un savoir-faire et une expérience, pèsent auprès des élus mais ont une tendance peut-être excessive à la prudence. La fonction financière agit comme un frein. Ainsi, un accroissement des dépenses est généralement équilibré par une augmentation de la pression fiscale plutôt que par une diminution de la capacité d'épargne. La fonction financière semble guidée par un principe qui s'énoncerait de la façon suivante : « la bonne gestion, c'est une épargne importante ». Nous ne sommes pas certains qu'il s'agisse d'une vérité absolue.

Les collectivités territoriales ont donc significativement amélioré leurs marges de manœuvre et leurs capacités d'autofinancement, la progression de ces dernières étant due, pour les deux tiers environ, à deux facteurs conjoncturels : la baisse des taux d'intérêt qui, à dette constante, a fait fortement diminuer les poids des frais financiers, et l'élargissement des bases fiscales, notamment de celles de la taxe professionnelle, y compris après la suppression de la part salaires, puisque les bases de taxe professionnelle, qui ont connu une progression égale à deux fois celle du PIB, ont aujourd'hui dépassé leur niveau d'avant la suppression progressive de la part salaires. À l'avenir, les collectivités territoriales ne bénéficieront probablement plus de ces deux facteurs positifs. L'élargissement des bases fiscales des impôts directs locaux semble avoir atteint ses limites. Il est peu probable que l'impôt qui se substituera à la taxe professionnelle soit aussi dynamique que l'a été cette dernière par le passé puisque c'est précisément cette augmentation de la taxe professionnelle qui a motivé sa réforme. Quant aux taux d'intérêt, ils ont sans doute atteint un niveau plancher.

Si les taux de fiscalité directe ont connu une hausse limitée, celle des impôts dédiés comme la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) et le versement transport a été beaucoup plus rapide. Il faut dire que les élus locaux éprouvent une réticence générale à voir leur capacité d'épargne se dégrader ; c'est à partir de cet indicateur qu'ils mesurent la santé financière de leur collectivité. En effet, en matière de gestion publique locale, l'emprunt a mauvaise presse depuis les affaires d'Angoulême et de Briançon mais aussi en raison du poids de la dette de l'État. Le recours à des ratios et des analyses fondés sur un unique critère peut toutefois induire certains biais dans la compréhension de la situation financière d'une

collectivité territoriale : il conduit à une prudence excessive, qui risque de perdurer et de poser problème en entraînant une hausse continue de la fiscalité locale. Il n'en demeure pas moins que les marges de manœuvre des collectivités territoriales se resserrent incontestablement, comme le montrent le rapport de l'Observatoire des finances locales, qui a mis en lumière la stagnation puis la dégradation de la capacité d'épargne des collectivités territoriales ou encore le solde désormais négatif (- 0,1 % du PIB), pour la première fois depuis cinq ans, des finances locales au sens du traité de Maastricht.

Les exercices de prospective auxquels les collectivités territoriales recourent de plus en plus souvent sont aussi par essence marqués par le principe de prudence. Il est en effet toujours plus aisé d'annoncer des mauvaises nouvelles et d'être pessimiste que d'émettre des prédictions positives, puisque l'on vous en tiendra rigueur si elles ne se produisent pas. Et cette crainte des experts – y compris nous-mêmes – d'être pris à partie induit parfois des sur-réactions.

Les évolutions culturelles et réglementaires en matière de gestion ne sont pas toujours suffisamment maîtrisées, un effort important de remise en cause de la part de l'ensemble de l'administration de la collectivité étant requis, surtout dans les départements et les régions. Je citerai comme exemple le passage au système de gestion en autorisations de programme et crédits de paiement (AP-CP), rendu juridiquement possible par des textes assez récents, qui permet une programmation pluriannuelle. Celui-ci ne peut fonctionner correctement que si la collectivité territoriale dispose d'un outil informatique adapté, mais aussi d'une culture homogène et cohérente en matière de gestion des crédits en AP-CP. Or, nous constatons, notamment dans les départements, que, lorsque les agents proviennent d'administrations différentes – le social, l'équipement, etc. –, la gestion en AP-CP n'a pas la même signification pour tout le monde. Les collectivités sont conscientes du besoin en formation que cette évolution des modes de gestion budgétaire provoque, mais il n'en demeure pas moins qu'il induit des comportements de fuite en avant : nous pensons sincèrement qu'une partie – que l'on ne saurait quantifier –, des hausses fiscales constatées dans les régions et, dans une moindre mesure, dans les départements sont dues à ce phénomène et qu'elles étaient inévitables, car des montants importants d'AP ont été votés dans le passé, des programmes ont été engagés qu'il convient de couvrir par des crédits de paiement aujourd'hui.

La prudence est accentuée par une certaine défiance vis-à-vis de l'État pour tout ce qui concerne les questions financières, due à de nombreuses raisons, désormais ancrées en profondeur, à tel point que cela devient un leitmotiv. En effet, plusieurs réformes annoncées, telles que la révision des valeurs locatives ou le projet de création d'une taxe départementale sur le revenu, n'ont pas abouti, et certains glosent même sur le fait que personne ne voulait vraiment de la réforme de la taxe professionnelle – nous verrons ce qu'il en sera puisque des textes sont en préparation à ce propos. Par ailleurs, les charges transférées n'ont pas été compensées intégralement et, parmi les élus locaux et les fonctionnaires territoriaux, rares sont ceux qui croient aux annonces gouvernementales récentes concernant l'APA ou le RMI. L'indexation des compensations fiscales se substituant aux bases exonérées est insuffisante par rapport à l'évolution desdites bases : la compensation la plus exemplaire à cet égard est sans doute la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) qui joue un rôle non négligeable notamment pour les grandes collectivités et qui accuse encore en 2005 une baisse de 10 % ; de même, nombre de collectivités ont le sentiment qu'elles ont été grugées dans l'opération concernant les bases de taxe professionnelle de France Télécom, qui a d'ailleurs fait l'objet d'amendements parlementaires. Les collectivités territoriales estiment de surcroît qu'elles doivent de plus en plus intervenir à la place de l'État sans aucune compensation. Le

domaine de la police municipale, même si, de la part des communes, il y a eu une réelle volonté de mettre en place des polices municipales, constitue une illustration particulièrement évidente de ce dérapage. Il s'agit là clairement d'un véritable transfert de charges non compensé.

L'État, pour sa part, traite les collectivités territoriales avec une certaine insouciance – le terme n'est pas politiquement correct, mais c'est le bon. Les normes, les règlements, la suppression progressive de la part salaires de la taxe professionnelle, la réforme des SDIS, la hausse du point d'indice, les annonces systématiques de mesures clés en juillet ou en janvier, tout cela dénote l'absence d'une volonté déterminée de dialogue, quelle que soit la majorité nationale. Au demeurant, ces réformes ont toujours été conduites avec la préoccupation de régler au premier chef les problèmes fiscaux des entreprises (alléger leur fiscalité, soutenir l'emploi, etc.) et certainement pas d'améliorer globalement le système des finances locales. Quant à la nouvelle garantie constitutionnelle, on peut considérer que sa portée n'est pas très claire, le jeu du chat et de la souris pour connaître la signification exacte des expressions « autonomie financière » et « autonomie fiscale » n'ayant abouti à rien.

C'est un fait : le lien fiscal s'amenuise – la détérioration, enclenchée en 1980, s'est accélérée depuis 1999 – et je note qu'aucune des mesures responsables de ce phénomène n'a été prise à la demande des élus locaux. Les dégrèvements jouent un rôle dans ce déclin de la responsabilité des élus dans la mesure où ce ne sont plus les contribuables qui payent mais l'État, à ceci près que le mécanisme est amorti depuis que les dégrèvements se calculent à partir de taux figés et sont par conséquent plafonnés : toute variation du taux d'imposition votée par la collectivité est donc désormais ressentie par le contribuable. Du reste, dès lors que l'accord est unanime pour dénoncer l'injustice et le défaut de pertinence des bases locales, il n'est pas illogique que la fiscalité nationale introduise un minimum d'équité en rendant les cotisations plus conformes aux capacités contributives des redevables.

Pour évaluer l'impact de la fiscalité locale sur le pouvoir d'achat des ménages, il convient de prendre en considération les effets redistributifs indirects de la fiscalité locale. Par exemple, en permettant le financement de places de crèche, la fiscalité locale entraîne une redistribution des ressources entre les contribuables âgés, propriétaires, redevables de l'impôt foncier et de la taxe d'habitation, et les familles d'âge actif. Afin que la fiscalité locale ait un impact positif et significatif sur le pouvoir d'achat, il faudrait consentir des baisses de taux extrêmement importantes, la masse considérée étant nettement plus faible que celle de la fiscalité nationale – impôt sur le revenu et surtout TVA. Or peu de collectivités peuvent se permettre une baisse d'une telle ampleur de leurs ressources fiscales. Du reste, il n'est pas incongru de préciser que la population est beaucoup plus sensible à une dégradation des services publics locaux qu'à une baisse des taux de fiscalité, qui ne peut être que symbolique.

S'agissant des entreprises, si le taux de taxe professionnelle était un déterminant important de leur choix d'implantation, on peut estimer que de nombreuses entreprises s'installeraient en zone rurale, où il est généralement bas.

M. le Rapporteur : L'explication n'est-elle pas un peu courte ?

M. Philippe LAURENT : Le taux de taxe professionnelle n'est pas un déterminant essentiel de l'implantation des entreprises. C'est une réalité.

Quoi qu'il en soit, la taxe professionnelle pose des problèmes d'équité et de répartition de sa charge entre secteurs économiques – nous verrons ce que donnera l'éventuelle réforme –, de lisibilité, de contrôle et d'affichage vis-à-vis des systèmes fiscaux étrangers, mais ces questions relèvent du pouvoir national.

Quiconque est amené à analyser les transferts de compétence de l'acte II de la décentralisation observe que les services administratifs des collectivités territoriales anticipent une augmentation forte des dépenses. Ainsi, en début de semaine, un directeur financier de conseil général a rédigé une note tendant à démontrer que le coût du transfert de la compétence des personnes handicapées conduirait à un triplement du budget annuel. Pour certains départements, ce n'est pas impossible, et ce genre d'anticipation suscite des inquiétudes. Les départements et les régions craignent par ailleurs – mais ce n'est pas avéré – de devoir faire face à de nouveaux mouvements de restructuration de services publics, auquel cas, ils estiment qu'ils ne pourront faire autrement que d'accompagner les communes. De même, les maires et les présidents de communautés de communes que nous rencontrons nous disent craindre que les conseils généraux et régionaux ne puissent maintenir les systèmes d'aide existants, dont l'effet péréquateur n'est pas négligeable.

En réalité, la hausse de la fiscalité locale, hormis le phénomène observé cette année pour les régions, reste modérée et progressive. De nombreuses collectivités ont choisi de ne pas augmenter leurs taux, ou dans une fourchette allant de 1 à 3 points. Nous considérons que ce processus est acceptable par la population si l'on met en parallèle les services publics ainsi financés : le coût politique des hausses fiscales, pour un élu local, n'est pas aussi élevé que ce que l'on peut penser. Cette hausse de la fiscalité devrait d'ailleurs être plus limitée jusqu'à la fin des mandats en cours, d'abord parce que les augmentations sont généralement concentrées en début de mandat du fait du cycle électoral (dont on ne saurait évaluer l'impact), mais aussi parce que la fiscalité des ménages, en certains endroits, a atteint ses limites, en raison notamment du poids croissant de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Le sujet de préoccupation le plus important, à nos yeux, est le suivant : les communes et communautés de communes semi-rurales doivent faire l'objet d'une attention particulière car si elles maintiennent le niveau de leurs services publics, elles risquent de voir leurs charges s'alourdir considérablement, notamment du fait des dépenses de personnel, alors que leur assiette fiscale se réduit. Ce problème est plus important à nos yeux que l'évolution de la fiscalité régionale en 2005.

Je souhaite à présent aborder la question de l'intercommunalité qui a fortement évolué, avec les lois de 1999 et de 2004. S'agissant de son impact sur la fiscalité, notre appréciation est nuancée : selon les cas, nous pensons qu'elle peut être facteur de hausse ou de baisse de la fiscalité, ou plutôt de limitation de la hausse.

En effet, la mutualisation des services peut conduire à des économies d'échelle grâce à la mise en commun d'achats ou à la rationalisation. Mais on constate en réalité que le niveau de services offert dans la ville-centre et sa première couronne s'étend à un deuxième cercle géographique, conformément aux attentes de la population. Si ces services publics locaux avaient dû être fournis par chacune des communes membres, cela leur aurait coûté plus

cher, mais, d'un autre côté, on peut aussi considérer qu'elles ne l'auraient pas fait ! Lorsque l'on s'intéresse à l'évolution de la fiscalité au sein des structures intercommunales, il convient de tenir compte de ce rapport entre la qualité du service rendu et son coût.

De façon plus marginale, l'intercommunalité a aussi conduit à la création de structures administratives qui peuvent temporairement faire double emploi avec l'administration communale qui ne diminue pas ses propres structures à due concurrence des compétences transférées au groupement. Ce facteur a pu contribuer à la hausse de la fiscalité dans le cadre intercommunal.

À l'avenir, les finances locales bénéficieront d'un facteur positif : le remplacement, d'ici à dix ans, de 500 000 agents territoriaux en fin de carrière par des jeunes, qui posera cependant un problème d'équilibre des caisses de retraite.

Globalement, il est prévisible que l'effet de ciseaux entre recettes et dépenses, qui se manifeste à nouveau aujourd'hui (il était apparu il y a une dizaine d'années et s'était résorbé grâce à la progression des recettes), se poursuivra, et que cela ne pourra que se traduire par une progression, même limitée, de la fiscalité locale.

Une autre question difficile se pose : quelle est la nature de l'impôt local ? S'agit-il d'une redevance, qui doit être tarifée en fonction des services offerts, ou bien d'un impôt de solidarité, à l'instar de l'impôt sur le revenu ?

Je me permettrais maintenant de formuler quelques conseils. Les collectivités territoriales ont besoin de lisibilité et de stabilité, et l'État, à cet égard, doit évidemment se montrer irréprochable. Les systèmes de contrôle mis en place seront-ils suffisants ? Surtout, la réforme de la fiscalité locale, pour être efficace, doit être globale et non pas, comme aujourd'hui, conduite par petits bouts. Les impôts locaux doivent être stables, modernes, efficaces économiquement et acceptés et ils doivent évidemment avoir un sens politique. Nous pouvons tracer quelques pistes de travail. Il convient d'apporter une solution à un problème important : l'insuffisante indexation des compensations fiscales se substituant aux bases exonérées des impôts locaux, qui est l'un des facteurs explicatifs des hausses de la fiscalité locale. Les différences de produit global par habitant, d'une collectivité à l'autre, se réduisent : même si des écarts importants subsistent en matière de taxe professionnelle, les communes qui en perçoivent peu ont compensé cette faiblesse en renforçant leur fiscalité sur les ménages.

Je remarque enfin que les collectivités les plus dépensières sont les plus riches, l'exemple des Hauts-de-Seine étant particulièrement pertinent à cet égard.

M. le Rapporteur : À moins que les plus riches ne soient les plus dépensières ?

M. Philippe LAURENT : Les deux remarques sont vraies, mais j'insiste sur le fait que certaines communes dépensières, comme Issy-les-Moulineaux, se sont incontestablement donné les moyens de faire face à leurs dépenses.

Enfin, en m'excusant d'avoir été trop long, je dirais que la bonne gestion, notion au demeurant extrêmement subjective, n'est qu'un élément parmi d'autres du bilan des élus, et que cet élément est loin d'être déterminant. La comparaison entre le niveau d'évolution des taux et les scores atteints par les maires réélus en 1995 ne met en évidence aucune corrélation ; l'alchimie électorale est bien plus complexe.

M. le Président : Merci pour cette intervention très complète.

M. le Rapporteur : Cet exposé, quoique concret, n'était guère quantitatif, et je le regrette pour notre Commission d'enquête. Vous identifiez avec précision plusieurs catégories de facteurs de hausse de la fiscalité locale, d'ailleurs assez semblables à celles retenues par les autres spécialistes auditionnés. Pouvez-vous indiquer leur poids respectif et comparer l'importance des facteurs exogènes et endogènes ? Faute de chiffres, ou du moins d'ordres de grandeur, nous en restons aux impressions, certes intelligentes.

Vous affirmez que la connaissance du système local par la population s'améliore en raison de l'évolution de l'habitat et de l'élévation du niveau culturel des citoyens. Pensez-vous seulement aux dépenses ou également aux impôts ?

Le système de gestion en AP-CP, qui tend à se généraliser, a permis de tirer des traites sur l'avenir. Pouvez-vous donner des exemples de la façon dont joue ce facteur dans telle ou telle collectivité ? Des exemples concrets et précis permettraient de mieux comprendre les effets de ce type de changement. Comment perturbe-t-il le système local ?

Que répondez-vous à vos clients pour les faire évoluer et les inciter à céder moins facilement à une prudence ou une défiance excessive ? Sur ce point, quelle est votre approche opérationnelle ?

L'intervention croissante des collectivités à la place de l'État n'est pas tout à fait un sujet neuf : en matière d'enseignement supérieur et de recherche, par exemple, Universités 2000, comme son nom l'indique, ne date pas d'hier. Comment ce désengagement a-t-il évolué dans le passé ? Son montant financier s'est-il alourdi ou est-il constant ?

Vous soulignez le lien entre la qualité du service et son coût. Pouvez-vous apporter davantage de précisions sur ce thème ?

Vous indiquez que la fiscalité des ménages a atteint ses limites en certains endroits. Mais quelle est cette limite ? Intuitivement, je comprends le propos, mais j'attends davantage d'explication de la part de l'expert que vous êtes.

Il pourrait être intéressant, en particulier pour répondre à mes questions, que vous transmettiez à notre Commission d'enquête des études de cas, évidemment rendues anonymes, afin de respecter la déontologie.

La problématique que nous évoquons suit-elle une logique droite-gauche ? Le représentant de Dexia a prétendu ne jamais s'être posé la question, ce qui paraît curieux.

Enfin, pouvez-vous comparer avec la situation constatée à l'étranger ?

M. Philippe LAURENT : Je vous rappelle que nous nous bornons à vous livrer un « ressenti », pour la bonne et simple raison que nous n'avons pas les moyens d'effectuer l'analyse complète et chiffrée de l'ensemble des phénomènes que nous vous avons présentés et que nous risquerions, en allant trop vite, de nous tromper et de faire mentir les chiffres. Il est extrêmement compliqué, en particulier, de faire la part des choses entre les causes exogènes et endogènes, sauf peut-être sur des points très précis. Les dépenses de personnel, par exemple, augmentent certes de 4 à 5 % par an : cette évolution est le résultat de causes exogènes mais aussi de choix politiques. On peut bien évidemment faire le choix de diminuer le nombre de recrutements ou de ne pas remplacer les personnes parties à la retraite. Très franchement, je suis incapable de vous dire quelle est la part de chacune de ces deux catégories de causes. De même, les polices municipales ont été mises en place par les communes pour faire mieux respecter les arrêtés municipaux et ont donné lieu à des dérives financières, mais comment isoler la part des dépenses relevant de la volonté politique de développer ce service et celle résultant de la nécessité de pallier les insuffisances de la police nationale ? On peut chiffrer l'impact de certains facteurs particuliers. Je peux vous dire que le lundi de Pentecôte représente 0,3 point d'impôts et que le régime additionnel pour les primes de retraites qui est mis en place cette année représente entre 0,2 et 0,3 point d'impôts. Je sais donc calculer l'impact de telle ou telle mesure mais il est délicat, voire impossible, de l'imputer sur la catégorie des facteurs exogènes ou endogènes.

La gestion en AP et CP, en revanche, est plus facile à cerner. Certains dossiers, après des années d'instruction, arrivent au stade de la réalisation et du paiement, ce qui nécessite des montants plus importants de crédits de paiement et partant un accroissement des recettes. Il y a probablement aujourd'hui une progression des crédits de paiement destinés à honorer des engagements qui ont été pris lorsque les programmes ont été mis en place. Universités 2000 n'est certes pas nouveau, mais le moment d'honorer les engagements arrive parfois cinq ou six ans après qu'ils aient été pris. Nous pourrions donc vous fournir une petite étude de cas précise concernant une collectivité anonymisée.

Universités 2000, dès l'origine, constituait de fait un désengagement de l'État. Les collectivités avaient accepté cette contractualisation avec l'État, mais elle est objectivement un facteur d'augmentation de la dépense locale, sans lien avec la répartition théorique des compétences. En ce qui me concerne, je n'y suis absolument pas opposé car l'avenir est au développement de la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales ainsi qu'entre collectivités. Cependant, force est de constater que ces partenariats financiers entre État et collectivités conduisent ces dernières à supporter des charges que l'État assumait jusqu'alors, plus ou moins bien, d'ailleurs.

En tant que consultants, nous n'avons bien évidemment aucun pouvoir régalién ou de contrôle. Nous sommes là pour éclairer la décision de nos clients et les conseiller : nous ne leur disons pas si une politique est bonne ou mauvaise, mais nous évaluons ses conséquences et nous élaborons un discours qui leur permette d'assumer leur choix. L'une de causes de l'augmentation de la fiscalité est le fait que certains fonctionnaires territoriaux et élus

locaux anticipent les difficultés de façon excessive, et ce phénomène ne peut être évalué qu'une fois le mal fait.

Je ne suis pas un expert de la limite fiscale. Ce sont les élus qui perçoivent cette limite, et c'est à eux de la fixer.

M. Erwan LE BOT : La limite résulte du cumul de cotisations exigées des propriétaires au profit de différentes strates de collectivités, sur la base de valeurs locatives critiquables, sans aucun dispositif de dégrèvement, cotisations auxquelles s'ajoute la TEOM, ce qui, pour certains ménages, commence à faire beaucoup. Sur l'état fiscal communiqué aux communes, du temps du franc, un encadré indiquait le nombre d'articles par tranche de cotisation. Progressivement, la tranche supérieure a concentré, dans certaines communes, 40 % ou 50 % des contribuables, alors qu'elle était *a priori* censée constituer une catégorie marginale – de mémoire, elle concernait les contribuables payant plus de 3 000 francs sans plafond. À partir de cet état, nous n'étions donc pas en mesure de savoir combien de contribuables, dans cette catégorie, payaient plus de 7 000 ou plus de 8 000 francs. Cela prouve qu'il y a eu dérive de la fiscalité locale car on n'avait pas prévu de se retrouver dans une telle situation, avec 40 % ou 50 % des contribuables dans la strate supérieure, sans plafond. Avec l'euro, la présentation de l'état fiscal a été modifiée. La strate supérieure est passée à l'équivalent de 7 500 francs et plus, et, dans certaines communes, elle concentre encore 20 % à 25 % des articles : les contribuables appartenant à cette strate peuvent payer jusqu'à la valeur de 10 000 ou 12 000 francs de taxe d'habitation, autant, voire plus, de foncier bâti, auxquels il faut ajouter la TEOM. Il me semble que cela commence à peser lourd, même dans des communes où les contribuables ont des moyens.

M. Philippe LAURENT : Une catégorie de contribuables qui commence à trouver la situation très dure est celle des jeunes retraités propriétaires, qui subissent une baisse de revenu importante mais conservent leur logement, voient la pression fiscale progresser en permanence et ont en outre perdu le bénéfice de l'abattement sur la taxe d'habitation. En proportion de leur revenu, ces contribuables ont subi une croissance très forte de la fiscalité locale. Nous observons ce phénomène, même si nous ne savons pas en calculer l'ampleur.

Enfin, chez nos clients, je ne constate aucune différence d'approche technique des dossiers et d'élaboration du discours en fonction de leur appartenance politique.

M. Erwan LE BOT : En revanche, le rôle de l'acteur public local et la façon dont il intervient diffèrent d'une région à l'autre. En Bretagne, les collectivités territoriales ont un rôle d'animation du territoire plus marqué que dans les régions où les acteurs privés sont plus actifs. C'est pourquoi l'intercommunalité y était pratiquement accomplie avant même l'adoption de la « loi Chevènement », avec des groupements de communes très intégrés, quelle que soit l'étiquette politique des élus. Il s'agit de différences locales, et non d'une problématique droite-gauche.

M. Philippe LAURENT : D'ailleurs, suivant les métropoles, travailler à la mairie est perçu soit comme une qualité soit comme un défaut ; tout dépend de la culture territoriale.

M. le Rapporteur : Pour préciser ma demande d'une comparaison avec le reste de l'Europe, la demande constante d'amélioration de la qualité du service justifiant l'augmentation de l'impôt est-elle aussi constatée à l'étranger ?

M. Philippe LAURENT : Ma réponse ne sera pas scientifique car nous ne travaillons pas avec l'étranger. Je pense seulement que la notion de prélèvements obligatoires est extrêmement dangereuse : ceux-ci sont certes plus élevés en France qu'à l'étranger, mais les prestations correspondantes sont également meilleures dans notre pays que dans la plupart des autres, où il faut les acheter auprès du secteur privé, à un tarif plus cher. On peut toujours porter un jugement politique mais, pour que la comparaison ait du sens, économiquement, il faudrait comparer le niveau des prélèvements obligatoires à service rendu équivalent.

Deuxièmement, les collectivités territoriales françaises sont dans un état financier bien meilleur que celles des autres pays, particulièrement les communes allemandes, la situation catastrophique de nombre d'entre elles les conduisant à supprimer ou à réduire des services à la population. Il faut dire que le système de décision est extrêmement lourd et que le système favorise outrageusement les *Länder* par rapport aux communes et à l'État fédéral.

M. Jean-Yves LE DRIAN : Contrairement à ce que répètent les médias, le transfert de compétences aux régions commence dès aujourd'hui, avec les instituts de formation en soins infirmiers, les écoles de formation des travailleurs sociaux et le patrimoine, ce qui constitue un paquet non négligeable. Je suggère à notre Commission d'examiner les modalités de ce transfert. Des dépenses réelles liées à la décentralisation nous sont donc transférées dès 2005. La région que je préside a reçu une dotation de TIPP de 18 millions d'euros. J'ignore comment cette enveloppe a été calculée et aucune information sur le nombre de travailleurs sociaux transférés ne m'a été communiquée. Je vais cependant devoir payer, et je constate – car, ma demande d'audit contradictoire ayant été rejetée, il a bien fallu que je fasse ma propre estimation – que, pour un euro versé, il m'en faudrait en réalité 1,20. Dois-je me tourner vers le Conseil constitutionnel ? La Commission d'enquête serait bien avisée d'examiner ce qui se passe dès à présent et de consulter le ministère des solidarités, de la santé et de la famille pour lui demander comment il compte procéder.

La TIPP est-elle une ressource propre ? S'agit-il d'un impôt dynamique ? Et le sujet m'inspire une réflexion philosophique : est-il normal que les régions, chargées des transferts ferroviaires, dont le but est d'éviter que les gens prennent leur voiture, soient rémunérées par la TIPP et aient par conséquent intérêt à son augmentation ?

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Si vous ne pouvez pas nous donner de chiffres, j'estime cependant, comme M. le rapporteur, qu'il serait peut-être utile que vous complétiez votre analyse ultérieurement.

Quelle est l'ampleur de la dérive fiscale qui a directement résulté de la création des communautés de communes ou d'agglomération, en dehors de ses causes endogènes ? Ce chiffre, dont la Commission a besoin, doit tenir compte de la DGF perçue par les groupements. Je souhaite donc connaître le coût de l'intercommunalité.

Par ailleurs, vous semblez estimer que le système est condamné à susciter des augmentations régulières. La gestion des communes et communautés de communes ne permet-elle pas potentiellement de réaliser des économies ?

Vous avez affirmé que la hausse des taux était le dernier recours de l'élu. Celle que nous constatons actuellement dans les régions, mais aussi dans certains départements et communes, correspond-elle à cette logique de « dernier recours » ou constitue-t-elle une technique budgétaire destinée à se constituer un « matelas » pour l'avenir ? Agir de la sorte est-il justifié ?

La situation des collectivités territoriales françaises est-elle meilleure que celle de leurs voisines, à service rendu et à taux de ressources équivalents ? J'ai tendance à penser, à la lumière des exemples des villes jumelles de Loches, situées en Allemagne et en Écosse, que la pression fiscale y est moins forte et que le service n'y est pas nécessairement moins bon.

M. René DOSIÈRE : Quelle sera l'incidence concrète de l'augmentation de la fiscalité régionale sur l'ensemble de la fiscalité locale ? À quels montants correspondent les pourcentages faramineux cités ?

Dans certaines de vos déclarations écrites, vous vous dites inquiet sur deux points : premièrement, les transferts de compétences qui doivent intervenir dans le cadre de l'acte II se traduiront par des transferts de charges, tout comme ceux de l'acte I, ce qui revient à dire que les nouvelles garanties constitutionnelles n'en sont pas ; deuxièmement, vous exprimez des inquiétudes concernant la suppression annoncée de la taxe professionnelle. Or, si la taxe professionnelle devait disparaître, la réforme constitutionnelle garantit son remplacement par un impôt et non par une dotation. Quel est alors le motif de vos inquiétudes ?

Enfin, ma dernière question porte sur la péréquation, notamment entre départements. Une forme de péréquation entre départements riches et pauvres était assurée par le biais de la DGF, dispositif dit « horizontal » supprimé dans le cadre de la réforme de cette dotation. Le nouveau système mis en place en 2005 a-t-il un effet péréquateur entre les Hauts-de-Seine – département le plus riche de France – et l'Ardèche, par exemple ?

M. Jean-Pierre GORGES : M. Philippe Laurent est le quatrième consultant à venir nous dire à peu près la même chose, c'est-à-dire, des informations connues de tous ; pour ma part, j'aurais préféré des informations quantifiées.

Il existe suffisamment de sources pour déterminer ce qui est endogène et exogène : je l'ai fait pour ma propre commune sur une vingtaine d'années. Des facteurs endogènes comme les investissements et les évolutions de la masse salariale peuvent par exemple être extraits.

M. le Rapporteur : Peut-être M. Philippe Laurent pourrait-il nous communiquer quelques exemples anonymisés de communes et d'intercommunalités ?

M. Philippe LAURENT : Cela représenterait un gros travail !

M. Jean-Pierre GORGES : Je signale au passage qu'une commune peut financer du fonctionnement par de l'emprunt, *via* les travaux en régie.

J'aurais aimé que soit mis en évidence le poids des décisions exogènes aux collectivités territoriales : la décentralisation de 1982, la création des régions ou des intercommunalités, mais aussi l'instauration des 35 heures, celle des emplois-jeunes ou encore la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle. J'ai pu quantifier pour ma propre commune l'incidence de l'insuffisante indexation de la compensation de la suppression de la part salaires. Je suis surpris que quatre experts réputés nationalement tiennent le même discours et n'entrent pas dans ce niveau de détail.

Leurs interventions sont toutefois intéressantes car ils observent tous que le phénomène de hausse de la fiscalité suit une courbe asymptotique inéluctable. Or, le même événement s'est déroulé le même jour à la même heure dans toutes les régions : tous les présidents ont annoncé en même temps les mêmes augmentations concernant les mêmes taxes. En valeur absolue, les masses financières ne sont certes pas importantes ; il faut donc relativiser l'événement. On devrait cependant pouvoir en expliquer très précisément les causes. Avez-vous un avis sur cet événement qui est tout de même le fait générateur de cette Commission d'enquête. D'après vous, pourquoi tous ces présidents de régions ont décidé de telles augmentations au même moment ?

M. René DOSIÈRE : Je ne vous le fais pas dire !

M. Jean-Pierre GORGES : Il n'en demeure pas moins que notre Commission d'enquête attend d'obtenir une explication à ce phénomène : qu'est-ce qui a incité tous les présidents de région à faire évoluer leurs impôts exactement au même instant ?

M. Jean-Yves LE DRIAN : Arrêtez de dire cela ! C'est totalement faux ! Dites-nous un peu de quel jour et de quelle heure il s'agit ?

M. le Président : M. Jean-Yves Le Drian n'a pas la parole, mais je fais remarquer à M. Jean-Pierre Gorges que nous sommes chargés de vérifier les causes de l'évolution de l'ensemble de la fiscalité.

Mme Claude DARCIAUX : Exactement !

M. le Président : Les régions ne sont pas les seules à avoir voté des hausses des taux. Des départements, que je ne citerai pas, ont également accru leur fiscalité de 10 % ou de 20 %.

Il serait également intéressant que M. Philippe Laurent compare le produit que rapporte à une région et à un département une augmentation des taux de 10 %.

M. Jean-Pierre GORGES : Ce n'était pas ma question !

M. le Rapporteur : Notre collègue est seul maître de sa question !

M. Jean-Pierre GORGES : Elle était très précise !

M. le Président : Je suppose que notre intervenant en a pris note, M. Jean-Pierre Gorges. Mais, incidemment, j'en ai posé une autre et j'espère qu'il y répondra.

Mme Claude DARCIAUX : Je souhaiterais évoquer le problème de la hausse de la fiscalité dans les communes périphériques situées autour d'une ville-centre au sein d'un groupement à TPU. La ville-centre héberge des zones d'activité dégageant un produit fiscal élevé lié à la taxe professionnelle. La « loi Chevènement » oblige à fixer le montant de l'attribution de compensation à la date de création des communautés d'agglomération. L'allocation de compensation de TP étant figée, leur seule solution pour éviter un effet de ciseaux entre les dépenses et les recettes est d'accroître significativement la fiscalité locale, dans le seul but de couvrir les dépenses de fonctionnement, et elles voient réduire leur autofinancement comme peau de chagrin, ce qui met en péril leur avenir et leur autonomie même.

M. Michel PIRON : Mes interrogations font peut-être davantage appel à du ressenti qu'à des chiffres, mais je vais les poser.

En dépit de la théorie des économies d'échelle, plus la taille d'une collectivité locale est grande, plus ses dépenses sont élevées. N'est-ce pas, comme disait Hegel, parce que des mutations quantitatives génèrent des mutations qualitatives ? Plus simplement, ne sommes-nous pas en présence d'effets de seuil ? En effet, ce qui est inaccessible pour une petite collectivité devient envisageable pour celle dont les dimensions sont plus importantes et même souhaitable à une échelle encore plus grande.

J'admets que la limite à l'acceptabilité de la pression fiscale est difficilement quantifiable – elle n'est d'ailleurs pas uniforme – mais les jeunes retraités ne sont pas les seuls à souffrir. J'aimerais quand même connaître votre sentiment sur le degré d'acceptabilité de la pression fiscale en France. Qu'en pensez-vous ?

L'intercommunalité a, dans certains cas, permis de freiner la croissance des dépenses communales, la mutualisation permettant de ne pas multiplier les dépenses redondantes. Mais, en matière de gestion des ressources humaines, intercommunalité n'est pas supracommunalité. N'est-il pas possible d'améliorer la complémentarité des ressources humaines ? Les très petites communes, de moins de 500 habitants, notamment, éprouvent un problème de compétence, le secrétaire de mairie généraliste peinant à accomplir sa tâche.

S'agissant des dotations, vous avez beaucoup insisté sur les comportements d'anticipation par rapport aux décisions de l'État. Les dotations versées par l'État sont pourtant considérables – 20 milliards d'euros –, l'évolution de la DGF dépassant celle de l'inflation en moyenne. Compte tenu des marges de manœuvre de l'État, à votre avis, comment évolueront ces dotations et quelles conséquences les collectivités territoriales devront-elles en tirer ?

M. Alain GEST : Je remercie tout d'abord M. Philippe Laurent d'avoir évoqué le seuil d'acceptabilité de la fiscalité locale, car certains prétendent qu'une augmentation ne portant que sur les impôts fonciers est acceptable dans la mesure où seuls les propriétaires en subissent les conséquences – cette appréciation me semble d'ailleurs quelque peu approximative.

La plupart des régions françaises augmentent considérablement leurs impôts mais cela représente après tout très peu en valeur absolue. De telles augmentations entrent-elle cependant en ligne de compte dans la détermination du seuil d'acceptabilité ?

La semaine dernière, on nous a dit que le poids de la fiscalité nationale et locale était globalement stabilisé. Pouvez-vous nous le confirmer ?

Ayant été rapporteur de la loi relative aux libertés et responsabilités locales en deuxième lecture, je sais parfaitement qu'il n'a jamais été dit qu'aucun transfert n'interviendrait en 2005. Le problème consiste à évaluer le coût que ces transferts représenteront pour les budgets régionaux. Or, on connaît très bien, par exemple, le coût d'une école de travailleurs sociaux. De fait, les transferts de 2005 représentent un pourcentage assez faible, pour ne pas dire infinitésimal, des budgets régionaux. Je complète par conséquent la question de notre Président : les causes de l'augmentation de la fiscalité départementale sont-elles assimilables à celles de l'augmentation de la fiscalité régionale ?

M. Pierre BOURGUIGNON : Les transferts portent essentiellement sur des dépenses de fonctionnement, ce qui va profondément modifier le rapport entre fonctionnement et investissement, particulièrement dans les régions, mais aussi très rapidement, dans les communes. Je souhaiterais obtenir quelques éclaircissements sur la réforme de la taxe professionnelle, le dynamisme relatif des ressources transférées et l'état des équipements transférés. Les collectivités seront-elles en mesure d'entretenir les équipements transférés et de maintenir le niveau de service ?

M. le Président : Avant de vous donner la parole, j'ai, moi aussi, quelques questions. L'emploi d'un TOS coûtera-t-il plus cher à une collectivité locale qu'à l'État ? Les crédits actuellement inscrits au budget de l'État seront-ils suffisants dans le nouveau système ? Sinon,

à combien s'élève la différence ? Il serait utile que nous connaissions la réponse dès aujourd'hui et non l'année prochaine.

La TIPP, sujet d'actualité, est-elle une ressource évolutive pour les départements qui ne pourront pas ne moduler le taux ?

Et qu'en sera-t-il de la TSCA, la taxe spéciale sur les conventions d'assurances ? Comment sera-t-elle répartie ? Pour ma part, je ne suis pas sûr d'avoir bien compris l'article de la loi qui traite de ce point.

Le produit de la taxe professionnelle n'est pas équitablement réparti. La répartition sera-t-elle plus juste dans le cadre de la réforme inspirée par le « rapport Fouquet » ? Ne risque-t-elle pas au contraire d'entraîner des transferts géographiques néfastes ? Comment faire pour les éviter ?

S'agissant de la péréquation, est-il normal qu'une commune – un cas nous a été signalé – soit en mesure de supprimer la taxe d'habitation grâce à une augmentation notable d'une dotation de l'État, en l'occurrence la DSU ? Quant à la péréquation départementale, elle ne prend pas en compte l'essentiel, à savoir les dépenses liées à la solidarité, qui représentent 60 % des dépenses de fonctionnement, mais uniquement la longueur de la voirie, pas même rapportée au nombre d'habitants. Que pensez-vous d'un tel critère de péréquation ? Et, selon vous, quel serait le système de péréquation idéal ?

D'aucuns ont dénoncé les emplois-jeunes, mais nous pourrions aussi évoquer les CES et les CEC. On propose maintenant des « contrats d'avenir » aux collectivités territoriales et aux associations. Faut-il les encourager à signer des contrats d'avenir ou les en dissuader ?

Merci de répondre le plus rapidement et le plus précisément possible à l'ensemble des orateurs.

M. Philippe LAURENT : Je constate que ces questions sont classiques, ce qui tend à prouver que le diagnostic est assez largement partagé.

Le régime de la fiscalité additionnelle a été, de mon point de vue, un facteur d'alourdissement de la fiscalité car, en général, les groupements ont fixé des taux de fiscalité additionnelle de départ très faibles et la plupart des communes ont jugé inutile de réduire leurs taux en proportion – je signale au passage qu'une augmentation de la dépense ne signifie pas toujours simultanément hausse de la fiscalité. L'augmentation de la dépense se traduit *in fine* par un accroissement de la fiscalité mais pas simultanément : il peut y avoir retard ou anticipation. Pour la TPU, c'est différent : l'on ne touche pas aux taxes sur les ménages et l'on transfère la taxe professionnelle, dont le taux ne peut être modifié si celui des taxes sur les ménages n'a pas été préalablement corrigé. Le système, du point de vue de la maîtrise de la fiscalité, est donc très cohérent et probablement meilleur que la fiscalité additionnelle. La DGF intercommunale, bonifiée pour les communautés en TPU, a permis d'injecter de l'huile dans

les rouages en finançant la constitution de l'ossature des équipes administratives des nouvelles intercommunalités et les premières réalisations. Ce système a plutôt bien fonctionné au départ. Aujourd'hui, un problème se pose. Des villes-centres, dont le produit de la taxe professionnelle représentait jusqu'à 70 % des ressources fiscales, souffrent du système du gel de l'attribution de compensation. La situation serait d'ailleurs bien pire avec un taux d'inflation de 5 % ou 6 %. Dans une telle situation, il aurait déjà fallu modifier le système. Par conséquent, on peut considérer que le système a aujourd'hui atteint sa limite. Ici ou là, dans certaines communautés d'agglomération, certaines villes-centres ont même été contraintes, en dernier recours, d'augmenter le taux des impôts sur les ménages, et un nombre croissant de communautés d'agglomérations ou de communautés urbaines ont adopté un système fiscal mixte parce qu'elles ne s'en sortaient plus. Certaines villes résidentielles, qui bénéficiaient de très faibles ressources de taxe professionnelle, à force de transférer des charges au groupement, ne reçoivent même plus une attribution de compensation gelée. Certaines villes ont donc une attribution de compensation négative, ce qui constitue une situation extraordinaire. Le système de la TPU, quoique inconfortable dans certaines configurations, est néanmoins facteur de modération fiscale et surtout conduit la communauté et les communes membres à s'entendre sur une stratégie financière coordonnée ; mais cela mériterait une analyse approfondie.

Il existe des pistes d'économies potentielles, déjà à l'œuvre dans beaucoup de collectivités. Les politiques d'achat se professionnalisent, avec des groupements de commandes, produisant des effets sur 20 % à 25 % des dépenses, ce qui ouvre des perspectives d'économies dans les villes moyennes. Sur la partie personnel, à service rendu constant, beaucoup de collectivités ont accompli des progrès en matière de gestion dans les services comptables et administratifs. Cependant, les trois quarts du personnel pour les communes œuvrent sur le terrain, sur la voirie, dans les crèches, les écoles, les centres de loisir, etc. Il est difficile de réaliser des économies dans ce domaine car il s'agit de dépenses normées qui augmentent mécaniquement avec la croissance de la demande. L'effet des 35 heures, de ce point de vue, n'a pas été positif, car la RTT ne peut avoir aucun effet sur la productivité des services normés tels que les crèches, qui ont des heures d'ouverture précises et requièrent, en vertu de normes précises, un certain nombre de personnes par tranche de berceaux. La spécificité des communes, par rapport aux régions et aux départements, est qu'elles fournissent des services quotidiens, et je crains, je le répète, que ce ne soient elles qui subissent l'effet de ciseaux le plus puissant.

La fiscalité locale doit-elle être fondée sur un système de redevance ou d'impôt de solidarité ? Je suis convaincu que nous nous acheminons de plus en plus vers un « impôt redevance ». Les tarifs des prestations, dans certains domaines, auront dès lors tendance à augmenter ; ce sera la seule solution pour limiter la pression fiscale. À cet égard, je pense par exemple que les tarifs des cantines scolaires seraient beaucoup plus élevés si leur augmentation n'était pas plafonnée.

La hausse des taux constitue certes le dernier recours d'un élu mais les augmentations votées sont différentes d'une région à l'autre. En effet, les régions ne sont pas toutes dans la même situation financière, notamment au regard des engagements de crédits. Les augmentations votées recouvrent essentiellement trois aspects. D'abord, la couverture des engagements pris dans le passé. Cet aspect était prévisible, et j'imagine que l'on peut trouver, dans les services financiers des conseils régionaux, des études montrant que, quelle que soit le résultat des élections, la hausse de la fiscalité en 2005 était inévitable en raison de programmations antérieures au scrutin de 2004.

M. Jean-Pierre GORGES : Passez plutôt au deuxième point...

M. Philippe LAURENT : Ensuite, il est classique de procéder à des hausses en début de mandat. Ce phénomène est incontestable.

M. René DOSIÈRE : M. Jean-Pierre Raffarin avait montré l'exemple !

M. Philippe LAURENT : Enfin, la tendance à la précaution, à la prudence, voire à la « bonne gestion », si j'ose dire, a joué. De nombreux directeurs financiers ont fait le raisonnement suivant : dès lors qu'une ressource risque d'être figée au niveau atteint en 2005, il est logique que les régions se pressent d'accroître leur taux afin de maximiser leur produit et partant, le montant de leur compensation ultérieure. C'est pour contrer ce type de comportement que la plupart des réformes fiscales telles que la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle ont été annoncées en juillet, une fois l'ensemble des budgets locaux votés.

M. Erwan LE BOT : J'ajoute que la réforme de la taxe professionnelle revêt une importance particulière car c'est le seul impôt dont la base évolue, sauf accident, au même rythme que les charges de personnel. La pire année, à cet égard, a été l'année 1995, puisqu'en 1993, le PIB a connu une évolution négative : la taxe professionnelle n'a alors augmenté que de 2,6 %. Depuis, la progression a repris, passant à 7 % dans bien des communes ou groupements.

M. Jean-Pierre GORGES : Mais cela reste une recette aléatoire.

M. le Président : Ne posez pas de questions supplémentaires ; un autre consultant attend d'être auditionné.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Il serait intéressant que nous ayons connaissance de la courbe de la taxe professionnelle.

M. Philippe LAURENT : On peut donc parler, pour certaines régions, d'un comportement de thésaurisation.

S'il existe une limite à l'impôt local, c'est que, par un raisonnement biaisé, il est vécu comme un surplus, une taxation supplémentaire à tous les autres impôts, notamment l'impôt sur le revenu, alors qu'il est tout aussi légitime. Le problème, c'est que son efficacité et sa justice sont beaucoup plus contestées que celles de l'impôt sur le revenu. Alors que la somme globale des prélèvements de l'État et des collectivités territoriales se stabilise, il est d'ailleurs paradoxal que les impôts les plus injustes soient alourdis pour alléger les plus justes.

M. Pascal TERRASSE : Jolie remarque !

M. Philippe LAURENT : Je ne vois pas comment nous pourrions échapper à une taxation locale sur le revenu, en contrepartie, évidemment, d'une baisse de l'impôt national.

M. le Rapporteur : Vous avez pourtant estimé, il y a un instant, que nous nous rapprochions d'un « impôt redevance ».

M. Philippe LAURENT : L'un n'empêche pas l'autre : un « impôt redevance » communal pourrait coexister avec une taxation locale sur le revenu destinée à financer les missions du département et de la région, par exemple ; c'est à vous, mesdames, messieurs les parlementaires, d'imaginer les modalités d'une réforme.

S'agissant de l'évolution de la DGF, l'État va vraisemblablement poursuivre sa politique consistant à accroître l'enveloppe globale des dotations. Cependant, selon moi, il convient de nuancer cette affirmation. En effet, cette année, le pacte de stabilité n'a été respecté qu'en apparence puisqu'une partie de l'augmentation de la DGF a été consacrée à la politique de la ville, qui aurait dû être financée par l'État puisqu'il s'agit incontestablement d'une politique d'État, les collectivités bénéficiaires étant déterminées par ce dernier— et cela va encore durer quatre ans. Les montants de DSU perçus par certaines collectivités ont certes nettement augmenté. J'ignore si elles peuvent se permettre de supprimer la taxe d'habitation mais il est certain, et cela me semble assez illogique, que près d'un tiers des communes situées en ZUS, et qui bénéficient à ce titre d'une majoration de leur DSU, présentent un potentiel fiscal supérieur à la moyenne, notamment grâce à leurs bases de taxe professionnelle.

S'agissant du transfert des TOS, il est vrai que pour un même personnel touchant le même salaire, les collectivités territoriales devront acquitter des cotisations sociales supérieures à ce que paie l'État, mais seulement en apparence car il faut tenir compte de la retraite. Se pose donc la question du transfert des droits à retraite des personnels, question qui n'a pas encore été tranchée.

M. le Rapporteur : Les retraités ne sont pas transférés ?

M. Philippe LAURENT : Heureusement !

M. Pascal TERRASSE : Pour la CNRACL, ce serait une charge énorme !

M. Erwan LE BOT : La TIPP, d'après le Conseil constitutionnel, est bien une ressource propre, mais le microcosme estime que cela y ressemble tout de même assez peu... L'assiette, jusqu'à présent, ne s'est pas montrée dynamique, mais elle le sera un tout petit peu plus pour les régions, dont l'assiette est composée du gazole et du supercarburant sans plomb. Il s'agit d'assiettes plus dynamiques, même si elles le demeurent tout de même faiblement. En revanche, pour les départements, la TIPP transférée est calculée aussi sur une quote-part du tarif du supercarburant avec dispositif anti-récession de « soupape » ; or le supercarburant a vu son assiette s'effondrer.

S'agissant de la taxe professionnelle, dans le schéma de réforme qui semble devoir s'imposer, les bases du nouvel impôt ne seront pas plus équitablement réparties qu'aujourd'hui, mais elles ne le seront pas moins. Il y aura des transferts, mais ces transferts ne se feront pas au profit d'une meilleure corrélation entre charges et recettes. Ce n'est cependant pas l'aspect le plus critiquable du « rapport Fouquet ».

M. le Président : Et quel est donc son aspect le plus critiquable ?

M. Erwan LE BOT : Plus fondamentalement, l'aspect le plus critiquable est le choix d'une assiette assez peu physique et peu lisible pour les élus : lorsqu'une usine embauche, sa valeur ajoutée, qui est ventilée sur 45 sites au niveau national peut baisser, alors que les charges générées pour les collectivités par l'entreprise augmentent. Sur le plan macroéconomique, la valeur ajoutée des entreprises évolue comme le PIB mais, territoire par territoire, entreprise par entreprise, elle est très variable. On passe d'un impôt de stock à un impôt de flux, flux qui reste très dynamique sur le plan macroéconomique mais qui sera volatil à l'échelle de la collectivité, et donc facteur d'incertitude pour cette dernière.

M. le Rapporteur : Vous avez identifié trois causes expliquant les augmentations votées par les régions mais vous avez oublié les dépenses nouvelles.

M. Philippe LAURENT : Elles jouent évidemment un rôle, mais uniquement pour ce qui concerne des dépenses de prestations immédiates comme les emplois tremplins. En revanche, les dépenses d'investissement, compte tenu du délai nécessaire entre leur décision, leur mise en œuvre et la dépense, ont peu d'impact dans l'immédiat. Il peut certes y avoir un phénomène d'anticipation, de thésaurisation. Mais parmi les décisions importantes des conseils régionaux, seule la création des emplois tremplins a pu entraîner un accroissement de la dépense. Je ne vois pas quelle autre décision des conseils régionaux aurait pu se traduire dès 2005 par une dépense importante.

J'ajoute que les régions sont les collectivités pour lesquelles une augmentation de fiscalité rapporte le moins, en valeur absolue, mais aussi en valeur relative, proportionnellement à leur budget : les deux taxes sur lesquelles la région Ile-de-France peut voter un taux ne représentent que 20 % du total de ses ressources.

M. Erwan LE BOT : Nous avons déjà eu l'occasion de dénoncer cet effet d'affichage dans le cadre d'un rapport rédigé pour l'Association des maires de France en 2000 : les régions ont été les collectivités les plus touchées par le mouvement de substitution de dotations à de la fiscalité du fait de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation, de la suppression de la part régionale des droits de mutation à titre onéreux et de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle, à tel point qu'il leur aurait fallu multiplier par trois ou quatre le pourcentage d'augmentation de leurs taux pour arriver au même produit avant et après les réformes de 1999 et 2000. Les régions ont donc vu leur taux d'autonomie fiscale considérablement réduit.

M. le Président : D'accord. La taxe spéciale sur les conventions d'assurances est-elle une ressource évolutive ?

M. Erwan LE BOT : Sur ce point, je n'ai aucun chiffre.

M. le Président : Nous sommes vraiment dans le brouillard !

M. Philippe LAURENT : Quelqu'un, dans un ministère, doit bien connaître les chiffres.

M. Erwan LE BOT : Une personne travaille en effet sur ce dossier qui est très compliqué.

M. le Président : On a transféré aux départements une part de cette taxe ; il serait tout de même souhaitable que nous sachions comment elle va évoluer.

M. Philippe LAURENT : On peut tout de même penser que l'augmentation régulière des primes ne devrait pas être négative.

M. le Président : Messieurs, je vous remercie.

**Audition de M. Michel KLOPFER,
Président-directeur général du Cabinet Michel Klopfer**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 15 mars 2005)

(Des documents fournis par M. KLOPFER à l'appui de son intervention sont reproduits en page 217 du tome III du présent rapport)

Présidence de M. Augustin BONREPAUX, Président

M. Michel Klopfer est introduit.

M. le Président : Mes chers collègues, j'accueille en votre nom M. Michel Klopfer, Président-directeur général du Cabinet Michel Klopfer, consultant en expertise financière locale.

M. le Président rappelle à M. Michel Klopfer que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête lui ont été communiquées. À l'invitation du Président, celui-ci prête serment.

M. Michel KLOPFER : Je commencerai mon intervention en donnant un éclairage historique, car, aujourd'hui encore, certaines décisions politiques trouvent leur source dans les difficultés d'analyse qui ont marqué les premiers temps de la décentralisation.

Quelles sont les étapes les plus importantes de la décentralisation depuis la loi du 2 mars 1982 ?

Les élus locaux, comme les fonctionnaires territoriaux et nationaux, ont très mal mesuré, au départ, la portée de la liberté budgétaire et de la fin du contrôle *a priori*. Les dix premières années de la décentralisation, c'était la « loi de la jungle », et les choses ont été mieux cadrées à partir de 1992-1995. La fonction financière était relativement peu présente et ne participait guère à la décision, tant chez les élus que les fonctionnaires. Il est tout à fait légitime qu'une collectivité s'endette, mais les lois de décentralisation ne permettaient pas de distinguer clairement entre l'emprunt et les autres recettes.

Entre 1983 et 1985 ont eu lieu d'importants transferts de compétences et de recettes fiscales. En 1986, le marché financier a été ouvert aux collectivités territoriales, ce qui les a exposées au jeu de la concurrence bancaire. En 1990, une région et un département, Provence-Alpes-Côte d'Azur et les Alpes-Maritimes, ont été notés pour la première fois AAA. L'année suivante, le risque de surendettement émergeait, les banques plaçant sous tutelle des communes fragiles, et l'analyse financière locale naissait.

S'en est suivie une période où les impôts transférés, notamment aux départements comme les droits de mutation, ont progressé plus vite que les charges qu'ils étaient censés couvrir, ce qui leur a permis de se lancer dans des dépenses facultatives, devenues depuis politiquement incontournables. Il n'a été question d'effet de ciseaux que quelques années plus tard, à partir de 1992-1993, lorsque la situation s'est retournée, suscitant un resserrement légitime du contrôle de l'État avec la communication des comptes, la comptabilité des engagements ou les annexes consolidées. Le nouveau maire d'Angoulême, en 1989, a menacé de traîner les banques devant les tribunaux pour soutien abusif, ce à quoi le président de Crédit local de France, M. Pierre Richard, a répondu que les comptes de cette commune avaient longtemps été frauduleux, qu'il ne disposait pas des mêmes instruments que l'État pour examiner la comptabilité de ses clients et que, par conséquent, s'il était attaqué, il ne manquerait pas de se retourner contre l'État pour défaut de contrôle budgétaire. C'était évidemment du bluff mais cela a contribué à l'obtention de subventions d'équilibre et, dès l'année suivante, à un resserrement des règles du jeu par l'État.

Entre 1992 et 1998, un « coup de barre » a donc été donné sur les budgets locaux : les collectivités ont découvert l'analyse financière et le ravin de la dette, ce qui a donné lieu à quelques excès en matière d'augmentation de l'impôt, dans les régions, les départements et les communes, avec, en plus, l'émergence de l'intercommunalité à fiscalité additionnelle. Le désendettement local s'est poursuivi pendant huit années consécutives, de 1996 à 2003, et on a pu en mesurer les effets en 1998, lorsque l'INSEE a présenté les chiffres de l'endettement du secteur public français en vue de la qualification pour l'euro selon les critères de Maastricht : le solde des comptes de l'État et des administrations sociales représentait moins 3,24 % du PIB tandis que les collectivités étaient à plus 0,22 %, ce qui mettait pratiquement la France dans les clous à 3 % du PIB de déficit public. En 2004, pour la première fois, la dette a recommencé à croître.

En 1997 sont mis en place la M14 et de nouvelles obligations budgétaires. Entre 1998 et 2003, les leviers fiscaux se réduisent considérablement (vignette, droits de mutation, taxe d'habitation régionale et part salariale de la taxe professionnelle) et les nouvelles contraintes financières affectent profondément la prise de décision.

La loi du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité a marqué une rupture et aurait pu déjà être qualifiée d'acte II de la décentralisation. Jusque-là, chaque collectivité levait ses impôts sans se préoccuper des autres, comme dans un millefeuille, sans tutelle d'une collectivité sur une autre. Avec l'intercommunalité à TPU, les collectivités sont entrées dans un système d'interdépendance financière permanente de structures conservant cependant leur autonomie juridique. Cela se manifeste par une très grande force d'inertie : le 15 mars, on peut encore réunir le conseil municipal pour décider de solliciter un peu plus le contribuable ou l'utilisateur de services publics, alors que, dans une intercommunalité à taxe professionnelle unique, il faut s'y prendre plus tôt. Et l'intercommunalité joue aussi sur les investissements et les versements de DGF aux communes : on constate également un nivellement à la hausse du service public, car chaque commune essaye de procurer à ses usagers le meilleur service de toutes les communes membres.

L'analyse financière du secteur public local, contrairement à celle des entreprises, est trop récente pour constituer une technique mature. Et je m'étonne que le système reste franco-français, sans la moindre tendance à l'harmonisation européenne : comparer les

chiffres disponibles de la dette par habitant de Paris et de Francfort ou de Barcelone n'a rigoureusement aucun sens, compte tenu des différences entre systèmes.

Jusqu'en 1998, on constate que les ressources de la fiscalité directe locale ont progressé plus vite que les autres recettes de fonctionnement et surtout que l'inflation. Par la suite, les deux premières courbes se sont croisées en 2001 mais restent encore largement au-dessus de celle de l'inflation et du PIB.

M. René DOSIÈRE : Votre courbe des recettes fiscales prend-elle en compte les dégrèvements et compensations ?

M. Michel KLOPFER : Les compensations et dégrèvements figurent au contraire dans les autres recettes.

La capacité de désendettement est un indicateur sensible, sachant que la zone rouge commence à quinze ans. Au début des années quatre-vingt-dix, un quart des villes de 20 000 à 100 000 habitants étaient déjà proches du surendettement, même si elles l'ignoraient. Les départements et les régions ont toujours eu une situation financière globalement saine, hormis outre-mer, mais, à partir du début des années quatre-vingt-dix, c'est le « syndrome d'Angoulême » : elles se désendettent toutes, y compris celles pour lesquelles ce n'était pas urgent. Le millésime 2001 est le meilleur : vingt-deux départements sur cent présentaient une capacité de désendettement inférieure à un an, c'est-à-dire une épargne supérieure au solde de la dette. La situation s'est un peu retendue depuis mais nous restons dans des eaux très favorables, et heureusement, si l'on considère les chocs auxquels les collectivités sont actuellement confrontées.

La taxe professionnelle (TP) a été l'impôt local le plus dynamique que les collectivités aient jamais connu et donc le plus coûteux pour l'industrie. En 1975, elle a été construite de façon à peser pour moitié sur les immobilisations et, pour l'autre moitié, sur les salaires – je ne parle là que du droit commun, pas des régimes particuliers. En 1982, la fraction imposable des salaires a été réduite de 20 % à 18 %, soit moins 10 points. À structure constante, la base aurait donc dû se situer à 53 % pour les immobilisations et 47 % pour les salaires. Or, en 1998, à la veille de l'adoption de la « loi Strauss-Kahn », la répartition avait évolué vers 66 %/34 % : ainsi, par un effet d'accumulation du stock de capital, l'impôt est devenu beaucoup plus dynamique que le produit intérieur brut.

Toutefois, la cotisation réellement acquittée par les entreprises est allégée par diverses évasions fiscales mal contrôlées : les acquisitions d'immobilisations sont fractionnées en vue de les inscrire en charges et de les soustraire à la TP ; les biens totalement amortis sont sortis du bilan quand bien même ils continuent à être utilisés ; des opérations financières de groupe – apports, scissions, fusions, cessions d'établissements – visent à abaisser les bases de référence des immobilisations. À l'inverse, l'assiette salaires est parfaitement contrôlée par les services fiscaux de l'État, car les déclarations des bases ne peuvent pas s'écarter de celles faites aux URSSAF. La TP est un impôt très dynamique, mais la part de l'impôt élué est préoccupante. Alors que la taxe professionnelle va être réformée, le moment est venu de se

pencher sur le problème. Je m'étonne toujours que les élus locaux ne se tournent pas plus vers l'administration fiscale pour le régler.

La taxe professionnelle n'est pas complètement pertinente puisque 52 % de son produit est, en fait aujourd'hui, assis sur une base non locale, à savoir la valeur ajoutée. La part nette assumée par l'État dans la taxe professionnelle, au titre des compensations et dégrèvements, atteint 40 % de ce qui est perçu par les collectivités, ce qui est beaucoup trop.

Le poids financier du transfert du revenu minimum d'insertion (RMI) et de l'acte II de la décentralisation sur les charges des collectivités s'élève à 16 % pour les départements, 12 % pour les régions et 1 % pour les intercommunalités. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 implique que les ressources propres de chaque strate de collectivités doivent être maintenues au niveau atteint en 2003 : entre 56 % et 57 % pour les départements, les communes et les groupements, et 36 % pour les régions. Mais, comme vous, je m'interroge : qu'est-ce qu'une ressource propre ? On peut répondre que c'est une ressource constatée par un marché, alors qu'une dotation est versée par l'État, mais la frontière n'est pas claire car la DGF obéit à l'inflation et au PIB, lesquels s'ajustent en fonction de l'offre et de la demande. La différence entre une ressource propre et une dotation n'est donc pas si simple que cela, économiquement parlant.

Les analyses de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) me semblent extrêmement inquiétantes : si j'avais le choix, je préférerais ne pas en toucher !

M. le Président : Nous aussi !

M. Michel KLOPFER : Entre 1994 et 2003, elle a progressé de 13 %, contre 24 % pour la DGF. Elle apparaît encore moins dynamique à l'examen de la structure de ces 13 % : ils résultent de la hausse de tarif de 20 % décidée par l'État – que celui-ci n'a certainement pas l'intention d'abandonner aux collectivités –, d'un effet volume de carburant positif et d'un effet structure de consommation négatif, compte tenu de la diésélisation du parc.

L'Institut français du pétrole indique que le taux de véhicules diesels est passé, entre 1980 et 2003, de 4 % à 39 %, et surtout que 62 % des véhicules achetés en 2003 roulaient au diesel : le stock rattrape le flux, ce qui n'est pas sans incidences fiscales car ce carburant est taxé 29 % de moins que l'essence sans plomb et les véhicules diesels consomment 20 % de moins, même s'ils roulent un peu plus. Ainsi, en 2005, la seule augmentation de ressource de TIPP dont ont bénéficié les départements a été due à la sous-estimation initiale du coût du RMI au titre de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ; le produit de la TIPP n'a aucunement progressé.

Quels pourraient être des critères de pertinence géographique de l'impôt local ?

Premièrement, l'assiette doit être liée physiquement au territoire : aux salaires, aux effectifs, aux immobilisations, à la superficie, à la puissance électrique, etc. J'insiste

particulièrement sur le critère de superficie. Pour rectifier le déséquilibre entre l'Île-de-France et la province, j'avais préconisé, devant la « commission Fouquet », que la valeur ajoutée soit pondérée par la surface des locaux occupés, mais je n'ai malheureusement pas retrouvé l'idée dans le rapport.

Deuxièmement, le rendement de l'impôt pourrait être lié à une compétence exercée : vignette pour la voirie ou taxe d'apprentissage pour la formation, par exemple. Cela a moins de sens d'avoir une recette liée à l'automobile quand on veut promouvoir le développement durable !

Troisièmement, le taux pourrait être revu à la hausse ou à la baisse par l'autorité locale. Mais on constate que la « commission Fouquet » a reçu dix-sept contributions d'entreprises ou de groupements patronaux contre seulement quatre de collectivités, et son rapport porte par conséquent la marque de la volonté du monde des entreprises d'encadrer les taux. Leur encadrement peut toutefois être relatif, par rapport aux autres impôts. Pour ma part, je suis partisan de revenir à un ratio de un pour un entre la taxe d'habitation et le foncier bâti, en espérant que le fait de lâcher ce lest permettra d'éviter un encadrement absolu, qui ôterait aux collectivités toute marge de manœuvre. Sinon, comme pour les droits de mutation des départements ou la taxe sur l'électricité des communes, vous n'aurez plus de marge de manœuvre et ce sera le même taux pour tout le monde.

M. Jean-Yves LE DRIAN : Très bien !

M. Michel KLOPFER : Quatrièmement, il conviendrait de doter les collectivités d'une capacité à prévoir l'évolution des bases à court et moyen terme. Avec le système de la valeur ajoutée pondérée, cette fonction d'observatoire fiscal sera difficile à mettre en œuvre, car les investissements ou désinvestissements privés, imprévisibles, ont une incidence puissante sur les ressources publiques locales.

Comment arbitrer entre fiscalité et emprunt ? Sans parler des augmentations de taux liées au calendrier électoral, face à un investissement additionnel, l'emprunt est préférable si la hausse de fiscalité à laquelle il faudra procéder pour payer l'annuité est moins élevée que si l'on y avait procédé au départ. Si la croissance des bases fiscales excède le taux d'intérêt, il est donc préférable d'emprunter ; sinon, il vaut mieux jouer sur la fiscalité. Cependant, les collectivités territoriales ne suivent pas toujours cette logique : en 1990, elles privilégiaient l'emprunt alors que les taux d'intérêt dépassaient l'inflation de sept points ; en 1998, elles privilégiaient la fiscalité alors que les taux d'intérêt ne dépassaient plus l'inflation que de deux points et que les bases avaient augmenté grâce au dynamisme économique.

Enfin, les banquiers ne sont pas forcément experts en analyse financière et se comportent souvent en moutons de Panurge. En 1992, après les premières mises sous tutelle bancaire, il était extrêmement difficile de convaincre les grands établissements financiers des capacités de villes hébergeant un aéroport, et qui en touchaient alors le plein bénéfice puisque la TPU n'existait pas encore ; elles avaient pourtant les moyens de rectifier leur situation en quelques semaines, au prix de petits sacrifices sur leur train de vie. En 2004, tout a changé : l'ensemble des emprunteurs, grands et petits, se financent pratiquement au même prix. Les

régions et les départements ont beau être sous les feux de l'actualité, si un cas de surendettement doit survenir avant la fin de la décennie, il touchera une grosse communauté et sa ville centre ; il y aura « du sang sur les murs », car je crains l'attitude qu'adopteront les établissements prêteurs à l'égard de l'ensemble des collectivités du même profil.

M. le Président : Je vous remercie pour la concision et la grande clarté de votre exposé.

M. le Rapporteur : Pouvez-vous mieux expliciter le type de scénario que vous tracez à travers votre dernière remarque concernant le risque d'explosion financière ?

Je regrette que vous ayez parlé de l'évolution de la structure de la fiscalité locale au moins autant que de celle de son niveau. Or notre Commission d'enquête s'intéresse principalement au niveau de la fiscalité locale, son fait générateur étant le débat sur l'accroissement des taux annoncés puis votés par les conseils régionaux en 2005, ainsi que, plus largement, le débat relatif à la décentralisation et à son impact sur les taux de fiscalité locale. Les taux prévus sont-ils justifiés au regard des transferts de compétences ? Ceux-ci sont-ils financés par l'État ?

Les décisions prises pour 2005, voire celles annoncées pour 2006, m'inspirent plusieurs questions : ces dépenses supplémentaires sont-elles opportunes ? Est-il plus sage d'y répondre par l'impôt ou par l'emprunt ? Les arbitrages effectués en 2005 par les régions entre impôt et emprunt sont-ils pertinents ? Quelle lecture tendancielle peut-on faire de l'évolution de la dépense des collectivités ?

Lors des auditions, nous entendons souvent affirmer qu'il existe une sorte d'évolution naturelle et fatale à l'accroissement de la dépense locale, en partie expliquée par les transferts de compétences et la ligne de pente de la qualité du service public. Les grandes dates de l'évolution financière des collectivités territoriales depuis 1982 permettent-elles de le vérifier ? L'entropie de la dépense locale est-elle imputable à l'amélioration de la qualité du service ? Vous avez évoqué un « nivellement à la hausse du service public » à l'échelle des intercommunalités. Observez-vous le même phénomène pour les communes, les départements et les régions ?

Vous ne vous êtes guère penché sur les causes de l'évolution de la fiscalité locale, sujet qui nous intéresse au premier chef. Quelles sont les causes de l'évolution de la fiscalité locale constatée en 2005 et auparavant ? Pouvez-vous tenter d'évaluer l'ampleur respective des causes exogènes et endogènes ? Il est frappant que les divers intervenants entendus jusqu'à présent – universitaires, experts ou conseils – nous aient fait bénéficier d'analyses globales mais que leurs exposés soient restés assez faibles sur le plan quantitatif ; ils ont identifié des catégories mais n'ont pas mesuré les phénomènes, ne serait-ce que sous la forme d'ordres de grandeur. Nous sommes donc un peu frustrés.

M. Michel KLOPFER : On peut étudier l'évolution comparée de la fiscalité des régions, des départements et de l'ensemble communes plus groupements entre 1992 et 2003 : pendant les années quatre-vingt-dix, la fiscalité des régions, qui partait de très bas, a augmenté très

fortement (+ 44 % en douze ans), et celle de certains départements a aussi connu des taux de progression à deux chiffres (28 %) ; un regain est visible à partir de 2002.

Quelles sont les causes de ces augmentations sensibles ? Il faut s'attarder un peu sur la conception de la dépense et sur l'image qu'elle donne.

Chacun considère aujourd'hui que la population ne raisonne qu'en pourcentage : un prélèvement, même « assassin », est bien admis dès lors que le contribuable y est accoutumé et que le taux de l'année précédente est purement et simplement reconduit. On atteint donc aujourd'hui un niveau de fiscalité qui aurait été perçu comme « tortionnaire » il y a vingt ans. Comment en est-on arrivé à ce degré d'acceptation ?

Dans les années quatre-vingt, les collectivités territoriales, sauf exception, privilégiaient l'emprunt ; elles ne vouaient pas un culte à l'endettement mais ignoraient ses limites. Lorsque le secrétaire général suggérait timidement au maire d'augmenter un peu les impôts, celui-ci lui rétorquait qu'un prélèvement sur recettes de fonctionnement de 0,01 F suffisait vis-à-vis du préfet. Ni l'adjoint aux finances, ni le directeur financier n'avaient voix au chapitre dans ces réunions, à l'époque ! Les banques considéraient les collectivités comme des boîtes noires dans lesquelles on versait de l'argent sans même regarder à l'intérieur, puisqu'on pensait qu'elles avaient la garantie de l'État. On pouvait déjà accéder par Minitel aux comptes de n'importe quelle SA ou SARL de France ou de Navarre, mais certainement pas à ceux des collectivités publiques.

En 1992, certaines d'entre elles se sont retrouvées dans des situations inextricables, notamment dans le Midi, où presque toutes les villes moyennes et grandes (sauf celles ayant un casino), ont dû signer des protocoles de redressement avec le Crédit local de France, la Caisse d'épargne ou le Crédit agricole. Puisque toucher aux dépenses de fonctionnement ne semblait politiquement pas possible, réduire les investissements n'aurait même pas suffi à redresser l'épargne brute et les maires se sont résolus à la seule solution : accroître les impôts.

Les collectivités n'ont pas de culture de gestion, de recherche du meilleur rapport qualité-coût ou d'achats : les étudiants de l'Institut national des études territoriales (INET) n'ont aucune envie de commencer leur future carrière de dirigeants comme acheteurs dans une grosse collectivité car ces postes ne sont pas valorisés, contrairement à ce qui se passe en entreprise. Et le code des marchés publics ne risque pas d'améliorer la situation : les règlements de consultation font cinquante ou cent pages et les cahiers des clauses techniques particulières (CCTP), se limitent parfois à 10 lignes ! Rares sont les initiatives tendant à abaisser le niveau de la demande, y compris dans des domaines où cela serait relativement commode. Les collectivités ont parfois totalement autofinancé leurs investissements dans des situations où, compte tenu des hausses d'impôts qui avaient été opérées par précaution excessive, la trésorerie explosait littéralement.

Aujourd'hui, à quelles conclusions nous amènent nos études prospectives, qu'il s'agisse d'analyses financières ou d'audits ? Les collectivités ont une capacité de désendettement de deux ou trois ans, les nuages noirs s'amoncellent à l'horizon en matière de dépenses et de transferts de charges, le faible dynamisme de la TIPP et même celui de la taxe

spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) sont inquiétants. Mais, puisqu'il ne faut pas vouer un culte au désendettement, on décide de se caler sur une perspective à $n + 4$, avec une capacité de désendettement de sept ans ; on accepte donc une dégradation des comptes, sans pouvoir pour autant se passer d'une augmentation des impôts parce que les marges de manœuvre fiscales et les capacités à générer de la taxe professionnelle ne sont plus celles de 1995-1998.

Sur les trois dernières années, la compensation des droits de mutation encaissée par la région Languedoc-Roussillon a augmenté de 9 % quand le département de l'Hérault, son territoire le plus dynamique, réalisait plus 30 % sur les vrais droits de mutation ! Mais le marché de l'immobilier se cassera la figure dès que les taux d'intérêt repartiront à la hausse et il serait déraisonnable de penser que ce dynamisme va perdurer. Je ne tiens pas un double langage : si j'ai parfois été amené, à la fin des années quatre-vingt-dix, à conseiller à des élus de ne pas augmenter les impôts, je ne le fais plus aujourd'hui car le contexte a changé, en matière de recettes comme de dépenses.

M. René DOSIÈRE : Si j'ai bien compris, les collectivités territoriales, grâce à leur qualité de gestion, ont permis à la France de se qualifier pour l'euro. Je propose donc que les fonctionnaires de Bercy, qui ont conduit l'État à la situation financière actuelle, aient l'obligation d'accomplir un stage en collectivité territoriale...

Quelle est la situation spécifique des collectivités d'outre-mer ? Je ne parle pas de la Polynésie française ou de la Nouvelle-Calédonie, dotées de statuts particuliers, mais des collectivités régionales d'outre-mer. La Chambre régionale des comptes de Guadeloupe vient de faire apparaître que le conseil régional présente un déficit de 54 millions d'euros et recommande à la nouvelle équipe, entre autres issues, d'envisager une augmentation des impôts pour améliorer la situation. L'une des causes des hausses fiscales de 2005 est ainsi la nécessité d'apurer le passif des exécutifs sortants : une équipe de gauche doit apurer le passif d'une équipe de droite.

M. le Rapporteur : Pour une fois ! C'est l'exception !

M. René DOSIÈRE : Il m'a semblé, à vous entendre et à vous lire, M. Klopfer, que la définition constitutionnelle des ressources propres vous apparaissait quelque peu virtuelle et ne correspondant pas à la réalité : la TIPP ou la TSCA semblent en réalité assez éloignées de ce qu'est une vraie ressource propre.

M. Michel KLOPFER : Cette définition a été adoptée par le Congrès réuni à Versailles. Il est impossible de revenir dessus.

M. Jean-Pierre SOISSON : Votre analyse historique est fondamentale. Je partage notamment votre avis sur la nécessité de renforcer la place de la fonction de gestion au sein de l'administration des collectivités territoriales. L'INET, maison que vous connaissez bien, a vocation à jouer ce rôle.

Notre collègue René Dosière a évoqué l'intervention d'une Chambre régionale des comptes. Mais, d'un point de vue professionnel, les appréciations des chambres régionales des comptes apportent-elles quelque chose aux consultants ? Vous fondez-vous sur leurs recommandations ?

Vous affirmez que l'augmentation de la fiscalité des régions, en 2005, tient au fait qu'elles veulent se constituer des marges de manœuvre car elles anticipent l'arrivée de « nuages noirs ». Pouvez-vous préciser votre pensée ?

M. Pascal TERRASSE : Au terme de ces premières auditions, nous percevons bien les problématiques. L'évolution de la fiscalité est liée aux élections, les chiffres le prouvent avec régularité ! J'ai tâché d'étudier plus précisément la fiscalité régionale en fonction des cycles électoraux et je me suis rendu compte que l'augmentation connue des impôts régionaux de 2005, en moyenne, est assez similaire à celle de 1992 ; l'exécutif de ma région, en 1993, avait voté une hausse de 72 %.

Mais j'aimerais savoir ce qui se cache derrière ces pourcentages. Les produits collectés en 1992 montrent que le rendement de la fiscalité était faible alors que les compétences grandissaient ; il semblerait toutefois que, en francs – ou en euros – constants, les collectivités régionales avaient alors une masse financière critique supérieure à celle d'aujourd'hui, en raison d'exonérations mais aussi de toute une série d'aides de l'État et de l'existence, encore à l'époque, d'une part salariale de la taxe professionnelle. La comparaison des masses fiscales de 1992 et de 2005 vous inspire-t-elle la même analyse ? Cela pourrait influencer sur l'orientation des travaux de notre Commission d'enquête.

M. Michel PIRON : M. Michel Klopfer a évoqué la sensibilité des impôts aux habitudes créées dans l'absolu. Quand à notre collègue René Dosière, il a indiqué que sa mouvance politique aurait naturellement vocation à redresser les dérapages outre-mer. La même mouvance aurait-elle une propension naturelle à augmenter les impôts locaux en métropole ? Le mot « naturel » mérite des explications. Quelles sont précisément les causes de ces augmentations ?

Je m'interroge aussi sur la pérennité des dotations de l'État, qui constituent le deuxième poste le plus important de son budget. Peut-on imaginer qu'un État de plus en plus contraint financièrement puisse coexister avec des collectivités territoriales de plus en plus à l'aise ? Dans quel sens prévoyez-vous que ces dotations évolueront ?

M. Jean-Pierre GORGES : Tous les intervenants font le même constat mais nous peinons à les faire entrer dans le détail. Ce sera sans doute plus facile lorsque nous nous déplacerons sur le terrain.

D'un côté, pour accomplir des économies d'échelle, on concentre des activités en créant les intercommunalités – les entreprises sont coutumières de cette méthode –, mais de l'autre, la décentralisation se développe : ces deux mouvements sont opposés. Dans le même temps, le nombre d'opérateurs politiques se multiplie – pays, communes, intercommunalités, conseils généraux et régionaux – leur place étant maintenant reconnue dans la Constitution et

chacun d'entre eux s'efforçant d'intervenir sur toutes les compétences, car il est politiquement intéressant de toucher à tout.

Il semble difficile de trouver une explication rationnelle à la dérive de la fiscalité locale, qui se révèle similaire quelle que soit la couleur politique de la nouvelle majorité. Le système qui se dessine a quelque chose de monstrueux. Le mouvement enregistré au cours des vingt dernières années conduit inexorablement à créer des emplois dans les collectivités territoriales mais à aussi à alourdir la fiscalité. Ne convient-il pas d'engager une vraie réforme ? Par ailleurs, quels sont, selon vous, les points de convergence possibles entre concentration et décentralisation ?

M. le Président : Votre analyse de l'évolution de la TIPP est excellente. Pourriez-vous en faire autant à propos de la TSCA, à moins qu'il ne s'agisse d'un objet non identifié ?...

L'objet de notre Commission d'enquête est de rechercher les causes de l'augmentation de la fiscalité. Pouvez-vous répondre à cette question, s'agissant plus particulièrement des hausses prévues pour 2005 ?

M. le Rapporteur : Je n'ai pas obtenu de réponse à ma demande de précision concernant votre prévision d'un krach financier avant la fin de la décennie.

M. Michel KLOPFER : Si la prospective n'est pas une science exacte, il n'en reste pas moins que l'histoire locale, comme la grande histoire, bégaye. Le premier cas de surendettement s'est produit dans une ville de 42 000 habitants, Angoulême, qui s'est réveillée un beau matin avec soixante-trois prêteurs et un krach de 200 millions d'euros, mais plus personne n'y songe. Un banquier a le droit à l'erreur sur un dossier dès lors que ses confrères sont tombés dans le même panneau : la collectivité qui a rencontré des difficultés est mise à l'index pendant quelques années, même une fois redressée ; en revanche, celle qui n'a jamais fait parler d'elle est réputée digne de confiance.

Le prochain gros sinistre sera sûrement intercommunal. En effet, toutes les communes, dépositaires de la légitimité politique, exigent de l'intercommunalité à laquelle elles adhèrent qu'elle se serre la ceinture pour arriver à faire passer leurs propres contingences, jusqu'au moment où elle explosera, comme ce fut le cas de bien des SEM. Mais cela ne se produira peut-être qu'au cours des années 2010. S'inquiéter du mode de fonctionnement entre communes et intercommunalités en 2005, six ans après l'adoption de la « loi Chevènement » de 1999, c'est un peu comme si l'on s'était penché, en 1988, sur les conséquences financières de la loi du 2 mars 1982 : personne ne se mobilise car il ne s'est encore rien passé de sérieux.

Les chambres régionales des comptes commencent à s'intéresser aux questions intercommunales mais, suivant le magistrat sur lequel vous tombez, la qualité du rapport varie de l'excellent au médiocre. J'ai en revanche le souvenir d'un colloque, organisé à Marseille en février 1997 pour fêter les quinze ans de la décentralisation, au cours duquel j'ai particulièrement apprécié l'intervention de M. Alain Sérieyx, alors que tous les élus, de droite ou de gauche, se retrouvaient pour dire le plus grand mal de la Chambre qu'il présidait.

Je considère que les régions françaises ne pèsent pas suffisamment en France aujourd'hui. Je ne suis pas spécialiste des administrations locales des autres pays européens mais je connais quelques données générales. D'abord, en pourcentage du PIB, le poids du secteur local est plus élevé dans les quatre autres grands pays de l'Union européenne – Allemagne, Royaume-Uni, Italie et Espagne – qu'en France. Ensuite, chez nous, le niveau communal – incluant les intercommunalités – l'emporte très largement sur le niveau supracommunal, les régions étant le parent pauvre, avec 18 milliards d'euros de budget total contre 45 milliards d'euros pour les départements.

Et les moyens des régions disparaissent comme une peau de chagrin, en même temps que leurs marges de décision. Je trouverais dommage qu'elles perdent encore leurs 2,6 milliards d'euros de taxe professionnelle, car elles sont chefs de file en matière économique. Or j'ai bien lu, page 102 du « rapport Fouquet », que la suppression de la part régionale de la taxe professionnelle est considérée comme le « dénominateur commun » de tous les scénarii possibles. S'il se positionne aussi clairement sur ce point alors qu'il reste évasif sur bien d'autres aspects, c'est notamment parce que les banques, en particulier la plus active d'entre elles dans le secteur public local – je le constate simplement, et cela n'enlève rien aux extraordinaires compétences techniques et fiscales dont fait preuve cet établissement, au-delà de son métier de bailleur de fonds –, ont abordé le problème de la taxe professionnelle en tant que banquiers.

M. le Rapporteur : Pourquoi les banquiers auraient-ils intérêt à supprimer la part régionale de la taxe professionnelle ?

M. Michel KLOPFER : La banque est une société de service, et ces dernières sont celles qui ont le plus à perdre d'une réforme de la TP, si les industries gagnent !

Dans les intercommunalités, il existe évidemment des doublons, mais ce n'est pas à un intervenant extérieur de se prononcer sur le nombre de structures existantes. Je me permettrai simplement une remarque. Les villes-centres de 50 000 habitants ont aujourd'hui treize adjoints, soit 30 % de l'effectif du conseil. Quand elles appartiennent à une communauté à taxe professionnelle unique, ce qui est le cas de 95 % d'entre elles, elles n'ont plus besoin d'adjoint au développement économique, ni d'adjoint à l'habitat, ni d'adjoint à la voirie, ni d'adjoint à la politique de la ville. Les élus tiennent toujours des permanences mais ont moins de parapheurs à signer ; alors pourquoi ne pas réduire le nombre d'adjoints et par conséquent le volume des indemnités municipales ? Personne n'a encore soulevé le problème.

Si l'intercommunalité crée des doublons de charges, c'est aussi que, face à la DGF, seule ressource supplémentaire, les économies d'échelle ne compensent pas les éventuels surcoûts ; en effet, dans la pratique, chaque commune conserve des antennes dans toutes les compétences, y compris celles qui ont été transférées, ce qui ne permet pas de concrétiser les économies d'échelle.

S'agissant des causes de l'augmentation de la fiscalité, le sujet n'est certes pas épuisé mais je crois tout de même vous avoir répondu. Je constate, sans me laisser aller à un pessimisme excessif, que mes scénarii prospectifs prévoient une dégradation accélérée des ratios de solvabilité, et je n'aime pas dire à une collectivité que sa capacité de désendettement risque

d'atteindre dix ans dans quatre exercices. *A contrario*, il m'est arrivé, en 1998, après une élection régionale, de me faire très mal voir dans un conseil régional dont la capacité financière était excellente mais qui cherchait sans succès à me faire dire et écrire qu'il était aux abois.

Les analyses dont je dispose à propos de la taxe sur les conventions d'assurances tendent à montrer que la ressource, ces quatre dernières années, a augmenté de 6 % par an. La taxe sera toutefois moins dynamique en 2005 puisque l'effet volume, plus trois points, sera inférieur à l'effet prix, moins cinq points, compte tenu du succès des campagnes de sécurité routière.

Des analogies existent avec des transferts de charges effectués au profit d'intercommunalités. Après tout, soit les compétences sont voisines, soit il s'agit d'un problème d'équipement, auquel il est par conséquent possible d'appliquer la méthode des coûts actualisés – je précise au passage que nous sommes de ceux qui ont suggéré de modifier les textes relatifs à la prise en compte des dépenses d'investissement des intercommunalités. Quand le montant d'un transfert est correctement évalué, passe encore, mais, en l'occurrence, la TSCA doit servir à financer les 900 millions d'euros de surcoût des SDIS et, dans le même temps, les départements vont se voir ôter 890 millions d'euros de DGF, dotation qui progresse de 3 %, ce qui provoquera un effet de ciseaux si jamais il s'avère que la TSCA ne progresse pas, elle aussi, de 3 % par an. L'enjeu est donc très important.

Enfin, je ne suis pas certain que le mode de calcul de la TIPP et de la TSCA soit arbitré politiquement. Les bases de ces deux impôts vont être territorialisées : la TIPP pour les régions et la TSCA pour les départements. Le montant des charges transférées correspond à un pourcentage de la recette levée l'année précédente. Soit les collectivités territoriales reçoivent l'équivalent exact des transferts de charges, ce qui signifie que leurs marges de manœuvre fiscales sont différentes – en 2003, le montant des transferts correspondant à l'assiette de TIPP régionale variait approximativement de 7,5 % et 14,7 % –, soit tout le monde est mis au même niveau et perçoit un pourcentage donné de la recette, les ajustements passant par le canal de la DGF. Les collectivités sont alors gagnantes d'un point de vue juridique, au sens de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, puisqu'elles obtiennent un maximum de ressources, mais elles n'en sont pas moins perdantes financièrement car la TIPP progressera moins que la DGF.

Il y a trois mois, il était prévu de fixer un pourcentage, mais cela ne semble plus certain. De toute façon, dans les deux cas, les collectivités sont soumises à des contraintes. Pour la TIPP, Bruxelles admet 1,15 et 1,87 euros par hectolitre, ce qui ne représente pas le même pourcentage pour chaque région : plus ou moins 20 % pour certaines, plus ou moins 8 % pour d'autres.

M. le Président : On constatera la même chose pour la TSCA, sauf que Bruxelles n'interviendra pas.

M. Michel KLOPFER : Absolument, mais j'ignore comment le système fonctionnera.

M. le Président : Il n'est pas certain que quiconque le sache ! C'est tout le problème !

M. René DOSIÈRE : Puisque vous intervenez dans de nombreuses collectivités, pouvez-vous nous dire si l'appartenance politique d'un exécutif local est une variable susceptible d'expliquer l'évolution de la fiscalité ?

M. Michel KLOPFER : À mon sens, non. Juste avant les élections de 2002, un journaliste m'a soutenu qu'un de mes excellents confrères roulait à droite et m'a questionné sur mes préférences. Je lui ai répondu que j'appréciais beaucoup certains élus, eu égard à leurs compétences de gestionnaires, qu'ils aient en poche la carte du PS ou celle du RPR. Bref, je ne crois pas qu'il existe une corrélation entre appartenance politique et qualité de la gestion.

M. le Président : Je vous remercie pour toutes ces réponses, qui nous ont très bien éclairés, notamment sur la réforme de la taxe professionnelle.

Audition de M. Claudy LEBRETON,
Président de l'Assemblée des départements de France (ADF)
et Président du conseil général des Côtes-d'Armor,
accompagné de M. Louis de BROISSIA, Président du conseil général de la Côte d'Or,
M. Bernard CAZEAU, Président du conseil général de la Dordogne,
M. Claude HAUT, Président du conseil général du Vaucluse,
et Mme Anne d'ORNANO, Présidente du conseil général du Calvados

(Extrait du procès-verbal de la séance du 23 mars 2005)

Présidence de M. Augustin BONREPAUX, Président

MM. Claudy Lebreton, Louis de Broissia, Bernard Cazeau, Claude Haut et Mme Anne d'Ornano sont introduits.

M. le Président : Nous accueillons aujourd'hui M. Claudy Lebreton, Président de l'Assemblée des départements de France, accompagné d'une délégation nombreuse. Je le remercie d'avoir tenu à être entouré de quatre présidents de conseils généraux, représentant la majorité et l'opposition de l'ADF : pour le groupe socialiste, M. Bernard Cazeau, Président du conseil général de la Dordogne, et M. Claude Haut, Président du conseil général de Vaucluse ; pour le groupe UMP, M. Louis de Broissia, Premier vice-président de l'ADF et Président du conseil général de la Côte d'Or ; pour le groupe UDF, Mme Anne d'Ornano, Présidente du conseil général du Calvados.

M. le Président rappelle à MM. Claudy Lebreton, Louis de Broissia, Bernard Cazeau, Claude Haut et à Mme Anne d'Ornano que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête leur ont été communiquées. À l'invitation du Président, ceux-ci prêtent serment.

M. le Président : Je rappelle qu'il a été confié à notre Commission d'enquête le soin d'évaluer les causes de l'augmentation de la fiscalité locale en 2005 et les années précédentes ainsi que ses conséquences pour les ménages et les entreprises. Après l'exposé introductif de M. Claudy Lebreton, le Rapporteur interrogera les représentants de l'ADF, puis je donnerai la parole aux autres membres de notre Commission d'enquête pour des questions que je souhaite courtes et précises.

M. Claudy LEBRETON : Je vous remercie de permettre à l'Assemblée des départements de France de s'exprimer dans sa diversité.

Je voudrais dans un premier temps vous livrer quelques données chiffrées sur le poids financier des départements, émanant d'une analyse conduite sous l'autorité du directeur général de l'ADF à partir des comptes administratifs de l'exercice 2003.

Le total des budgets des départements s'élève à 45,427 milliards d'euros, à comparer avec les 16 milliards d'euros des régions, les 78 milliards d'euros des communes et les 39 milliards d'euros des EPCI, dont 24 milliards d'euros pour les EPCI à fiscalité propre.

Le total de nos dépenses de fonctionnement selon les comptes administratifs 2003 s'élève à 28,7 milliards d'euros et le total de nos recettes de fonctionnement s'élève en 2003 à 37 milliards d'euros, dont 20,6 milliards d'euros de recettes fiscales. Cela signifie que les départements ont dégagé en 2003 une épargne brute de plus de 8 milliards d'euros, signe d'une gestion financière globalement saine. Cet autofinancement permet d'assurer un bon niveau d'investissement : 13,44 milliards d'euros. Le ratio « endettement sur épargne brute » est de deux ans – on estime que le ratio à ne pas dépasser est de sept ans.

Ces indicateurs nationaux masquent des réalités départementales extrêmement contrastées, comme le montre le tableau du potentiel fiscal « quatre taxes » 2003. Si la moyenne nationale s'établit à 265 euros par habitant, la Creuse ne dispose que d'un potentiel de 159,70 euros par habitant tandis que les Hauts-de-Seine affichent un potentiel fiscal de 665 euros par habitant, soit 2,5 fois la moyenne nationale et 4,2 fois le potentiel fiscal de la Creuse.

Le secteur social est notre premier poste de dépenses, avec 16,9 milliards d'euros, soit 59 % des dépenses de fonctionnement. Les variations de ce poste sont étroitement liées à la situation économique et sociale de la France et de chaque département. Le deuxième poste est la masse salariale, avec 187 200 fonctionnaires territoriaux titulaires et non titulaires (sur les 1,4 million d'agents au service des collectivités territoriales françaises), ce qui représente une dépense de 5,1 milliards d'euros, soit 18 % du total des dépenses de fonctionnement.

Les recettes fiscales des départements étaient en 2003 de 20,6 milliards d'euros, dont 15 milliards d'euros de produit des quatre taxes – 15,3 dans les budgets primitifs 2004. Globalement, entre 2002 et 2004, la part du produit de la fiscalité directe dans les recettes réelles des départements a reculé de 41,4 % à 37,3 %.

Dans le même temps, les dotations et compensations de l'Etat sont passées de 12 milliards à 12,95 milliards, mais leur part dans le total des recettes a baissé, passant de 35,2 % en 2002 à 31,5 % en 2004.

La pression fiscale départementale moyenne, en 2002 et 2003, a progressé de 4 %, alors qu'elle a été limitée à 1,3 % en 2004. Par comparaison et pour mémoire, les départements avaient voté en moyenne, en 2001, une baisse de 0,5 % de la fiscalité départementale. La baisse avait été du même ordre en 2000.

Le produit des quatre taxes se répartit de la façon suivante : près de 45 % pour la taxe professionnelle, avec 6,9 milliards d'euros ; 30,3 % pour le foncier bâti, avec 4,7 milliards d'euros ; 24,7 % pour la taxe d'habitation, avec 3,8 milliards d'euros ; 0,3 % pour le foncier non bâti, avec 39,7 millions d'euros.

Les prévisions d'augmentation de la fiscalité pour 2005, établies à partir des données qui nous ont été fournies par soixante départements, permettent de situer la hausse des taux dans une fourchette de 3,8 % à 4,1 %, sachant que les situations sont extrêmement hétérogènes : vingt départements n'augmentent pas leurs taux ; vingt-deux les augmenteront de plus de 4 %, dont neuf de plus de 8 %. Je reviendrai plus tard sur les nouvelles recettes fiscales que constituent la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP), et la TSCA, la taxe spéciale sur les conventions d'assurance.

J'en viens maintenant aux compétences récemment transférées aux départements (qui ont déjà un impact sur les budgets 2005) et aux compétences qui seront transférées à partir de 2006 et qui auront une incidence sur les budgets des départements dans les prochaines années. Parmi les compétences récemment transférées, j'évoquerai les conséquences de la gestion du revenu minimum d'insertion (RMI), de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

S'agissant du RMI, le déficit cumulé de l'ensemble des départements, pour 2004, est de 456 millions d'euros. Il résulte d'une progression de 9 % du nombre d'allocataires par rapport à 2003. Ce déficit implique pour les départements un décalage de trésorerie, décalage qui s'est accru au cours des premiers mois de l'année 2005. Or, je rappelle que le droit à compensation des départements demeure calculé sur la base du montant des dépenses exécutées par l'Etat au titre du RMI en 2003, auquel il convient d'ajouter le surcoût induit par la réforme de l'Allocation de solidarité spécifique (ASS) et la création des contrats d'insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA), même si nous avons entendu le Premier ministre annoncer qu'il financerait le dépassement enregistré en 2004, au vu des comptes administratifs 2004 des départements. L'incertitude reste entière sur les modalités de compensation du coût du RMI pour les années suivantes, et sur l'année de référence qui sera retenue pour le calcul du droit à compensation des départements. La loi précise que c'est sur la base des dépenses 2003 que se fait la compensation. Il ne faudrait pas non plus oublier des dépenses secondaires qui n'ont pas été prises en compte dans le périmètre de la compensation, comme celles relatives à la convention passée par les départements avec l'ANPE au sujet des conseillers en insertion sociale et professionnelle. Le montant global de cette « facture » à la charge des départements et non compensée par l'État est de 45 millions d'euros pour l'année 2004, dont 171.000 euros pour le Jura, 324.000 euros pour l'Essonne, 382.000 euros pour la Moselle, 518.000 euros pour le Pas-de-Calais, etc.

En ce qui concerne les dépenses au titre de l'APA, elles ont doublé entre 2002 et 2004, passant de 1,8 milliard à 3,6 milliards d'euros. La charge nette, pour les départements, est passée de 937 millions d'euros à 2,29 milliards d'euros. Quant à la compensation versée par l'État, *via* le Fonds de financement de l'APA (FFAPA), elle est passée de 48 % en 2002 à 36,4 % en 2004. Ces chiffres permettent de mieux apprécier quelles peuvent être les difficultés financières de l'ensemble des départements. Il faut savoir que le nombre de personnes de plus de quatre-vingt-cinq ans devrait doubler d'ici à 2025 et que les bénéficiaires de l'APA sont très inégalement répartis entre les départements : ainsi, le financement de l'APA coûte 8,59 euros par habitant dans le Val-d'Oise contre 23,98 euros par habitant dans la Creuse.

Les SDIS représentent au total 1,49 milliard d'euros de contributions, dont, en moyenne, 48,5 % de ce coût à la charge de départements. Là aussi, les disparités de coûts entre départements sont considérables : l'Aube consacre 5,90 euros par habitant au financement des SDIS, la Seine-et-Marne dépense 59,20 euros par habitant et la Corse-du-Sud 83,40 euros par

habitant. À partir de 2008, la charge du financement des SDIS sera totalement supportée par les départements.

Une deuxième catégorie de transferts commencera à produire ses effets en 2005.

S'agissant du financement de l'accueil des personnes handicapées, la loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées s'appliquant à compter du 1^{er} janvier, nous avons commencé un travail estimatif : dans les comptes administratifs 2002 de soixante-dix-huit départements, les dépenses au titre de l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) représentaient 700 millions d'euros. Pour le financement de la prestation de compensation du handicap (PCH), nous avons estimé, par extrapolation, qu'il faudra prévoir 1,8 milliard d'euros dès 2006. La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie dispose de 2 milliards d'euros pour financer, à hauteur de 40 %, l'APA et le reste, notamment la PCH. Le ministre des Solidarités, de la santé et de la famille a, dans une intervention, souligné les difficultés qui seront les siennes pour permettre aux départements d'assumer totalement cette charge financière.

Les bénéficiaires du contrat d'avenir créé dans le cadre du plan de cohésion sociale toucheront une rémunération brute mensuelle de 857 euros pendant trois ans, soit 957 euros avec les charges. Elle sera financée par une aide dégressive de l'État atteignant 398,52 euros par mois la première année, par une participation progressive de l'employeur partant de 132 euros par mois la première année, et par le versement obligatoire à taux plein du RMI par le département, soit 425,40 euros par mois pendant toute la durée du contrat. Or, je rappelle que la moyenne nationale de l'allocation RMI réellement versée est de 270 euros par mois. Avec les contrats d'avenir, la charge supplémentaire, pour les départements, sera de 1 850 euros par an. Si l'on envisage la signature 250 000 contrats d'avenir par an pour atteindre l'objectif d'1 million de contrats, un calcul simple permet d'estimer la charge supplémentaire que cela représentera pour nos départements.

Une troisième catégorie de transferts aura des effets financiers à partir de 2006-2007.

Il s'agit en premier lieu du transfert des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS). On dénombre pour les départements 43 770 agents TOS dans les collèges publics, soit 42 590 TOS en équivalent temps plein, hors contrats aidés. Sachant que le salaire moyen annuel d'un TOS s'élève à 19 300 euros, nous arrivons à une charge globale de 845 millions d'euros, à laquelle il convient d'ajouter 128 millions d'euros de charges sociales ainsi que d'autres charges, telles que les crédits de suppléance, évalués à 31 millions d'euros, soit un total de 1 milliard d'euros. Des incertitudes demeurent sur plusieurs aspects comme le transfert des personnels sous contrats emplois solidarité (CES) ou contrats emplois consolidés (CEC), les conséquences du passage aux cotisations de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités territoriales (CNRACL) pour les TOS qui intégreront la fonction publique territoriale, ou l'incidence du passage au régime indemnitaire de la fonction publique territoriale qui est en moyenne 2 fois et demie supérieur au régime indemnitaire servi pour les mêmes cadres d'emploi dans la fonction publique d'État, sans oublier les besoins en personnels de gestion que suscitera le transfert des TOS, notamment au sein des directions des ressources humaines. À titre d'exemple, les Bouches-du-Rhône comptent 1 251 TOS, 348 CES et 53 CEC

exerçant dans les collèges, et le surcoût, pour le département, atteindrait 7,7 millions d'euros dès 2006, soit une dépense supplémentaire moyenne de 6 000 euros par agent.

La loi du 13 août 2004 prévoit le transfert aux départements de 20 000 kilomètres de routes nationales et de 30 000 agents de l'équipement. Les départements auront alors à entretenir et à moderniser 385 000 kilomètres de routes et l'État 10 000 kilomètres. Les dépenses de l'État pour l'entretien des routes nationales varient au moins de un à trois d'un département à l'autre et nous avons évalué que l'État consacre, en moyenne, 7 077 euros par kilomètre avec des différences considérables selon les départements – 2 600 euros par kilomètre en Haute-Marne et 950 euros par kilomètre dans l'Yonne. Pour les 30 000 agents de l'équipement, la rémunération brute est estimée à 478 millions d'euros, soit 740 millions d'euros avec les cotisations sociales. Là encore, nos inquiétudes portent essentiellement sur la différence entre le régime indemnitaire de la fonction publique territoriale et celui de l'État, le premier étant plus avantageux que le second, ainsi que sur le financement du décroisement. Sur ces sujets, nous n'avons pas encore obtenu les réponses que nous attendons et une négociation s'est engagée entre l'ADF et le Gouvernement.

En conclusion, je souhaite souligner que le taux de prélèvements obligatoires tourne autour de 44 ou 45 % du PIB dont plus de 20 % pour les prélèvements sociaux, un peu moins de 20 % pour les prélèvements de l'État et 5 % pour les collectivités territoriales.

Je rappellerai également que les collectivités territoriales doivent faire face à un alourdissement de leurs charges qui résulte de décisions prises par l'État : contraintes environnementales en matière de traitement des déchets, normes de sécurité imposées aux établissements publics dont les collectivités territoriales ont la responsabilité ou de mesures statutaires et indiciaires relatives aux fonctionnaires territoriaux.

Nous sommes disponibles, mes collègues et moi, pour répondre aussi précisément que possible aux interrogations de la commission d'enquête.

M. le Rapporteur : Nous souhaitons que vos réponses soient aussi précises que possible. Si vous étiez dans l'impossibilité d'apporter aujourd'hui des réponses précises à nos questions, vous voudrez bien nous communiquer ultérieurement tous les éléments complémentaires nécessaires.

Je poserai des questions d'ordre général, mais je vous interrogerai aussi sur la situation particulière de telle ou telle collectivité.

Certains conseils généraux semblent craindre de devoir préparer dès aujourd'hui l'opinion à une augmentation plus significative des taux de la fiscalité départementale en 2006 : en d'autres termes, après le train régional de 2005, un train départemental s'annonce-t-il pour 2006 ? Les compétences transférées le justifieraient-elles ?

En 2005, sur les soixante départements pour lesquels les chiffres sont disponibles, vingt n'ont pas accru leur fiscalité tandis que vingt-deux l'ont accrue de plus de 4 %, dont neuf de plus de 8 %. Les départements étant confrontés à une situation semblable en termes d'évolution de la décentralisation, comment s'expliquent ces différences ?

Pouvez-vous nous rappeler comment les droits de mutation à titre onéreux perçus par les conseils généraux ont évolué au cours des dernières années ?

En tant que Président de conseil général et Président de l'ADF, vous n'avez pas, je le sais, à vous mêler de la gestion des régions, mais comment analysez-vous l'évolution de leurs taux de prélèvement ? Leurs nouvelles compétences et leurs nouveaux besoins justifient-ils une augmentation du taux de l'impôt régional ? Selon vous, quelles sont ses causes ?

À propos de la départementalisation des routes nationales, vous avez insisté sur les charges de personnel. S'agissant de l'investissement sur le réseau national, j'ai des éclairages assez contrastés. Certains conseils généraux craignent que la compensation soit insuffisante. Or, en tant que Rapporteur du budget de l'équipement et des transports, je n'ai pas constaté, depuis deux ou trois ans, de baisse de l'investissement d'État sur le réseau national, et notamment sur le réseau national appelé à être transféré, contrairement à ce qui s'était passé juste avant le transfert des lycées et des collèges. La baisse de l'effort financier de l'État avant le transfert de l'investissement avait alors pu paraître « organisée ». La Direction des routes confirme que l'effort de l'État est maintenu. Or, si les autres collectivités, en particulier les régions, maintiennent leur effort net actuel, la disponibilité nette pour les conseils généraux, après prise en compte des effets de TVA, sera, à effort constant, supérieure. Partagez-vous cette analyse ou la récusez-vous ?

Dans les documents de présentation du budget 2005 du département des Côtes-d'Armor, il est indiqué que les transferts de compétences de l'État vers les départements sont mal compensés financièrement. Pouvez-vous préciser davantage ?

Vous affirmez que la moyenne d'évolution de la part départementale de vos impôts locaux est de 2,5 % par an, proche de l'augmentation des prix à la consommation. Cette évolution de 2,5 % s'entend-elle hors effet base ou en sus de l'effet base ?

Vous affirmez devoir répondre à une augmentation du nombre de personnes bénéficiaires de l'APA et du RMI alors que la participation financière de l'État à ces dispositifs reculerait. Êtes-vous en mesure de prouver et de chiffrer cette baisse ?

Sur le dossier des emplois-jeunes, dispositif supprimé par l'État, vous avez décidé de prendre le relais afin de préserver cette année 350 emplois associatifs, des emplois qui, je vous cite, « jouent un rôle essentiel dans l'animation de la vie locale ». Je ne méconnaissais pas la légitimité d'une assemblée départementale à effectuer un tel choix discrétionnaire, mais je souhaiterais connaître ses conséquences, sur le plan fiscal.

Enfin, vous affirmez : « 5 % d'augmentation sur nos feuilles d'impôts locaux, certains disent que c'est encore trop. Si nous avons dû faire payer aux contribuables la seule augmentation des charges, nous aurions dû augmenter l'impôt de 17 %. » Pouvez-vous justifier et décomposer ce taux ?

M. Claudy LEBRETON : Je répondrai d'abord en qualité de président de l'ADF car je pensais être auditionné à ce titre uniquement. Si j'avais su que vous me questionneriez sur mon département, j'aurais préparé la réunion avec mes services pour vous livrer des chiffres précis, que je n'ai pas forcément en tête.

Concernant les hausses de fiscalité votées par les départements pour 2005 et à prévoir en 2006, nous connaissons très précisément l'impact de lois déjà votées comme la loi portant décentralisation en matière de RMI et créant le RMA, nous pouvons déjà avoir une idée de l'impact financier de la mise en œuvre, dès cette année, de la loi sur les personnes handicapées et de l'application de la loi de programmation sur la cohésion sociale, notamment pour ce qui concerne les contrats d'avenir, mais nous ne possédons pas aujourd'hui de chiffres suffisamment précis pour prédire, pour les années 2006-2007, les conséquences financières exactes des transferts de compétences. Le « cœur de métier » des départements résidant dans l'action sociale et les solidarités, le RMI, l'APA et les contrats d'avenir ont un impact très important sur notre fiscalité. Mais nous attendons encore des réponses, concernant notamment la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) ou la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA). Nous avons reçu 900 millions d'euros dans le cadre du financement des SDIS, dont 880 millions d'euros sont en substitution de la DGF départementale et 20 millions d'euros sont versés aux départements au titre de la PFR – prime de fidélité et de reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires – pour faire face à une dépense, en année pleine, de 60 millions d'euros. De plus, 126 millions d'euros ont été versés au titre des transferts de compétences de l'année 2005 (FSL, FAJ, CLIC,...). À compter de 2007, l'assiette de la TSCA sera départementalisée et les départements auront le pouvoir d'en moduler le taux, selon des modalités qui ne sont pas encore connues. Je ne lis pas dans le marc de café, M. le Rapporteur, mais l'ADF, qui fait en sorte de préparer au mieux les prochains exercices, anticipe des incidences sur les budgets.

La progression moyenne de la fiscalité départementale est d'environ 4 %, mais certains départements n'augmentent pas leurs taux, et d'autres, toutes sensibilités politiques confondues, ont voté des augmentations de l'ordre de 17 ou 18 %. Si les écarts sont importants, c'est que les disparités entre les 102 départements de France sont extrêmes, que ce soit sur le plan de la démographie, en termes de tissu économique et social, de revenu par habitant ou de richesse fiscale et financière. En raison des écarts de potentiel fiscal, tous les départements n'ont pas la même capacité à mobiliser la fiscalité. Il est clair que les départements, compte tenu de la diversité de leur situation économique et sociale, ne sont pas confrontés aux mêmes types de contrainte financière : des départements vieillissants doivent faire face à un accroissement des dépenses en faveur des personnes âgées alors que d'autres sont surtout sollicités pour financer les besoins de la jeunesse, notamment en collèges. Il est par conséquent très difficile de comparer la mobilisation de la fiscalité d'un département à un autre et j'estime même, pour ma part, que toute comparaison fiscale est vaine.

Les impôts indirects, de 2002 à 2003, ont connu une croissance de 6,9 % soit un produit de 5,5 milliards d'euros. Les impôts directs ont progressé de 6,7 %. Quant aux droits de mutation, ils représentent un produit de 4,5 milliards d'euros. Entre 2002 et 2003, ils ont

augmenté en moyenne de 10,4 %. Il est clair que depuis 5 ans, les droits de mutation représentent pour les départements une ressource extrêmement dynamique. Mais là encore, les différences sont très grandes d'un département à l'autre en raison de la diversité de situation du marché immobilier. Certains départements bénéficient de 20 points d'augmentation depuis plusieurs années.

Je ne pense pas être le mieux placé pour parler de la hausse de la fiscalité des régions mais je serais enclin à dire que ce qui vaut pour les départements vaut aussi pour les régions, les communes et les intercommunalités : la disparité se retrouve à tous les niveaux. Ainsi, sur cent euros acquittés par le contribuable, soixante-dix vont à la ville et à l'intercommunalité, vingt-cinq au département et cinq à la région. Lorsque chaque niveau de collectivité veut prélever un euro supplémentaire, cela n'a pas le même impact en termes de taux de fiscalité.

En ce qui concerne le transfert des routes nationales et la question du décroisement, il s'agit de déterminer quel était le montant consacré par l'État à l'entretien des routes qui seront transférées aux départements et, inversement, quel était le montant de la participation des départements s'agissant des routes que l'État va garder. On s'est aperçu que les deux montants étaient globalement identiques pour l'ensemble des départements. En revanche, si l'on fait ce calcul département par département, les différences sont importantes. Ainsi, dans le département que je préside, le contrat de plan prévoit d'aménager en deux fois deux voies une route nationale qui traverse la Bretagne d'Est en Ouest. Il reste quatre-vingts kilomètres de travaux à effectuer, ce qui, si le transfert est réalisé, coûtera 160 millions d'euros au département des Côtes-d'Armor, c'est-à-dire dix fois le budget consacré chaque année à la voirie départementale. Comment allons-nous faire demain si cette route est transférée, alors qu'il y avait un engagement de l'État dans le cadre du contrat de plan, notamment parce que cette route était considérée comme une route d'intérêt national et non pas départemental ?

S'agissant de la politique de mon département face à la disparition des emplois jeunes, mon département a longtemps favorisé les « emplois de proximité associatifs », dispositif dans lequel le département et la collectivité de référence de l'association apportaient tous deux 33 % de la rémunération, l'association assumant les 34 % restants. Quand il a fallu sortir des emplois-jeunes, nous avons décidé d'utiliser ce dispositif. Chaque collectivité, dans ce domaine, est libre de choisir sa politique.

L'augmentation de 17 % de la fiscalité que vous mentionnez, monsieur le rapporteur, résulte notamment à la perte de compensation du FNDAE, le fonds national pour le développement des adductions d'eau, pour l'adduction d'eau potable ainsi que d'autres désengagements de l'État. Tous ces facteurs auraient dû induire une hausse de 17 % de la fiscalité, hausse que nous avons limitée à 5 %.

M. Louis de BROISSIA : J'insiste à mon tour sur la diversité des situations départementales, qui peuvent être urbains ou ruraux, à potentiel fiscal faible ou fort, en vieillissement ou en rajeunissement, dotés d'infrastructures nombreuses ou insuffisantes – sans compter les différences entre l'outre-mer et l'hexagone.

L'évolution de la fiscalité locale résulte de textes votés par le Parlement, depuis 1982, dans le cadre de la décentralisation. Depuis les premières lois de décentralisation, nous avons connu une évolution importante de la fiscalité locale. Cette augmentation des recettes a été essentiellement consacrée aux collèges et lycées. Ainsi, dans le département de la Côte d'Or, pour mémoire, la dotation générale des collèges ne compense les dépenses qu'à hauteur de 8 %. Si l'État avait compensé intégralement le transfert, la pression fiscale, en 2005, serait inférieure de 17,5 points. Mais le département a fait le choix discrétionnaire d'améliorer l'état des collèges transférés. Les départements ont aussi récupéré l'entretien des routes départementales, soit, pour la Côte d'Or, 5 528 kilomètres, auxquels il conviendra d'ajouter 400 kilomètres supplémentaires.

En 1996 et 1997, la fiscalité départementale a augmenté en moyenne plus vite que la fiscalité communale. De 1998 à 2001, au cours de quatre années successives, les départements se sont montrés vertueux en réduisant leurs impôts ou tout du moins en se contentant de la revalorisation des bases. Pourquoi, à partir de 2002, les impôts ont-ils de nouveau augmenté ? Nous avons dû faire face de plein fouet à des mesures nationales, votées par le Parlement, comme la réduction de la durée du travail, qui, en 2001, a coûté 44,998 millions de francs à mon département, soit 6,859 millions d'euros ou encore 5,57 points de pression fiscale supplémentaire. Nous employons en effet 1 695 agents, plus de la main-d'œuvre indirecte, notamment dans les maisons de retraite : il a fallu leur appliquer l'aménagement-réduction du temps de travail (ARTT). La Côte d'Or comptait parmi les départements ayant les plus faibles charges de personnel. L'application de l'ARTT nous a obligés à embaucher du personnel. De même, dans un département moyen comme le mien, le transfert progressif de la charge du SDIS d'ici au 1^{er} janvier 2008 représente chaque année quatre points de pression fiscale. Les charges liées au SDIS représentent donc 11,6 points de fiscalité depuis l'application de la loi relative à la démocratie de proximité.

En d'autres termes, nous abordons l'acte II de la décentralisation avec le sentiment que nous avons beaucoup donné et que la prudence s'impose. Voilà l'esprit qui nous anime dans nos conversations avec l'État à propos des routes, des TOS, du fonds de solidarité logement (FSL), du fonds d'aide aux jeunes (FAJ), du comité départemental des retraités et personnes âgées (CODERPA), ou du schéma départemental des déchets, autant de compétences concernées par la loi du 13 août 2004.

Le département de la Côte d'Or vient de voter une hausse fiscale de 2,1 %, taux qui ne tient pas compte de la revalorisation forfaitaire des bases inscrite dans la loi de finances, M. le Rapporteur, comme il est d'usage. En 2006 et 2007, nous nous efforcerons de maintenir ce niveau de pression fiscale. Je négocie donc, comme chaque département, pied à pied avec le préfet : ainsi, pour le transfert du schéma départemental des déchets, celui-ci veut me confier 5 % d'un équivalent temps plein d'un cadre de la préfecture. De mon côté j'en réclame 10 % ! Ces négociations sont donc menées poste par poste, ou demi-poste par demi-poste ! J'ignore si nous devons encore accroître nos impôts en 2006, mais les dispositions contenues dans les lois de décentralisation et dans la loi organique apportent des garanties s'agissant de la compensation qui doit se faire « à l'euro près ». Cette compensation « à l'euro près », nous la constatons pour le RMI. Si le RMI n'était pas compensé, par exemple, la Côte d'Or aurait dû réévaluer ses impôts de 4,5 % et non pas de 2,1 %. Puisque le Gouvernement nous a promis que les 453 millions d'euros nous seront reversés, j'ai considéré qu'il ne fallait pas alourdir inconsidérément la charge pesant sur le contribuable départemental.

M. Bernard CAZEAU : Pourquoi certains départements s'inquiètent-ils de la tournure que prend la décentralisation ? Je vous répondrai moi aussi à travers l'exemple de mon département, la Dordogne, relativement pauvre puisqu'il se situe au quatre-vingt-huitième rang en matière de richesse fiscale.

Les nouvelles compétences transférées se traduiront, pour mon département, par le transfert de 710 agents de l'État, provenant notamment de l'éducation nationale et de la DDE. La difficulté principale à laquelle nous sommes confrontés est l'insuffisante compensation des charges patronales. En effet, bien que l'État émarge sur la feuille de paie d'un agent à hauteur de 53,14 %, la charge patronale réellement payée par l'État n'est que de 15 %. Sont en effet fictives certaines cotisations, les pensions, la charge de l'État au titre de l'assurance maladie et des accidents du travail ce qui représente 38,14 %. La charge patronale pour le département sera de 47,1 % du traitement indiciaire brut, soit un écart de 32,1 points, qui ne sera sans doute pas compensé par l'État. Compte tenu de la masse salariale brute totale transférée (16,330 millions d'euros), la dépense non compensée s'agissant de la charge patronale atteindra 5.241.930 euros. Je pourrais faire la même démonstration pour la responsabilité civile, la médecine du travail ou le régime indemnitaire. Bref, les dépenses totales liées à des transferts de personnels d'Etat non compensés à l'heure actuelle, pour mon département, s'établissent à 7 115.620 euros. Et je ne parle pas du problème que pose, s'agissant du transfert des TOS, la compensation des emplois précaires, autre motif d'inquiétude.

Mon département va se voir transférer l'entretien de la RN 89 et de ses 144,5 kilomètres. Pour l'entretien de ces routes, l'État nous transfère 540 098 euros pour le petit entretien (signalisation...) et 574 420 euros pour le gros entretien (revêtement de chaussées, réparations...). S'agissant de routes nationales à fort trafic, leur renouvellement doit être assuré au moins tous les dix ans. Cela représente 14,5 kilomètres par an, soit, compte tenu du coût annuel moyen du gros entretien des routes départementales qui est de 46 000 euros par kilomètre, une dépense supplémentaire annuelle de 667 000 euros. Or la compensation de l'État se limite à 574.420 euros : la différence, 92 580 euros, restera à la charge du département.

Enfin, j'évoquerai la remise en état des routes nationales transférées et la question du décroisement. La RN 89 qui sera transférée est en mauvais état. Une étude de la DDE du 20 septembre 2004 le confirme : 25 % des tronçons sont très dégradés, 14 % dans un état médiocre et 59 % dans un état correct. Voici l'estimation prévisionnelle des dépenses de remise en état : 18,5 millions d'euros de travaux à réaliser, dès le transfert, pour la partie très dégradée (sous la pression notamment des revendications très fortes des populations), plus 6 millions d'euros, sur trois ans, pour la partie en état simplement médiocre, soit une dépense de 20,5 millions d'euros en 2007 puis de 2 millions d'euros en 2008 et 2009, dépense qui, compte tenu du décroisement envisagé, ne serait pas compensée. Sachant qu'un point de fiscalité dans mon département représente environ 1 million d'euros, je vous laisse calculer quel pourrait être l'impact de ces transferts en termes de fiscalité.

M. Alain GEST : Que représentent les 210 kilomètres de routes nationales transférées au regard de l'intégralité de votre réseau département actuel ?

M. Louis GISCARD d'ESTAING : Et que pensez-vous de la construction de l'autoroute A 89, qui serait parallèle à la RN 89 ?

M. le Président : Je consens à ce que M. Bernard Cazeau réponde, mais prenez la parole chacun à votre tour.

M. Bernard CAZEAU : Nos 5 000 kilomètres de routes départementales ont été régulièrement entretenus. Là, on nous transfère brutalement quelque 160 kilomètres...

M. le Président : Quel pourcentage de réseau supplémentaire cela représente-t-il ?

M. Alain GEST : La réponse du président Bernard Cazeau est claire : il ne devra entretenir que 160 kilomètres supplémentaires par rapport aux 5 000 qu'il assumait déjà.

M. Bernard CAZEAU : Mais l'état de la voirie transférée est extrêmement dégradé.

M. Louis GISCARD d'ESTAING : Confirmez-vous que l'A 89 est parallèle à la RN 89 ?

M. Bernard CAZEAU : En partie, oui, mais je ne vois pas le rapport !

Mme Anne d'ORNANO : Le Calvados fait partie des départements qui, cette année, ont accru leurs impôts davantage que les autres : je les ai augmentés de 7,5 %, après une première hausse de 2,5 % l'année dernière. Il faut dire que je ne les avais pas augmentés depuis dix ans ; j'espérais pouvoir continuer ainsi, mais cela n'a pas été possible.

Nous étions parvenus à absorber l'impact des 35 heures et le transfert de nouvelles compétences mais nous avons été « plombés », si j'ose dire, par l'APA, que je qualifie d'ailleurs d'« ADPA », car ce sont les départements qui en paient la plus grande part. Il était prévu, au départ, que le nombre de bénéficiaires se stabiliserait à 8 000, mais il a vite atteint 12 000. Les calculs de départ étaient donc erronés, dans mon département comme dans la plupart des départements. En 2004, nous avons dépensé 46,2 millions d'euros sur l'APA. Les recettes versées par le FFAPA s'étant élevées à 15 millions d'euros, il reste à la charge de mon département une dépense de 31,2 millions d'euros, à laquelle j'ôte les 11 millions d'euros que je consacrais à la PSD, ce qui représente au total un surcoût net de 20 millions d'euros. Mon département était en mesure de financer seulement 5 millions d'euros. Il lui restait donc 15 millions d'euros à trouver. Un point d'impôt représente pour mon département 1,5 million d'euros : nous avons par conséquent dû augmenter les impôts de 10 % en deux ans uniquement pour combler le trou de l'APA.

Cela étant dit, j'espère pouvoir continuer ainsi. Je fais confiance à l'avenir car la Constitution prévoit que les transferts nous serons remboursés à l'euro près. Pour le moment, s'agissant du RMI, cela fonctionne bien, même si nous devons avancer un peu de trésorerie.

S'agissant des routes, chaque département est un cas d'espèce et doit faire l'objet de négociations particulières. Le décroisement, dans l'immédiat, est défavorable à certains conseils généraux, y compris au Calvados, mais je pense que tous ces problèmes pourront être réglés.

Quant au transfert des TOS en 2006, le périmètre de la future compensation, qui ne tiendrait pas compte des CES et CEC, suscite en effet de petites craintes. On nous a dit que ces contrats pourraient être transformés en contrats d'avenir mais ces derniers seront financés par les départements.

En résumé, l'augmentation des impôts, à laquelle je regrette d'avoir dû procéder, est uniquement imputable à l'APA, pas à la décentralisation.

M. Claude HAUT : Il est difficile de comparer l'évolution de la fiscalité dans les différents départements car les situations sont très diverses. Aucun président n'a la volonté farouche de l'alourdir ; lorsque l'un d'eux s'y résout, c'est qu'il s'y voit contraint.

Tous les départements n'ont pas les mêmes possibilités de négocier. Certains départements obtiennent des compensations en personnel – venant de l'ANPE, par exemple les personnels qui géraient le FSL au nom de l'État – tandis que d'autres n'y ont pas droit. Je trouve surprenant que l'ensemble des personnels qui s'occupaient des compétences transférées aux départements ne soit pas systématiquement affecté aux départements.

Il semble que certains départements parviennent à équilibrer leurs dépenses et leurs recettes de RMI tandis que d'autres en sont loin. Pour mon département, sur la base de 2004, la différence entre la dépense et la recette atteint 8,6 millions d'euros. Or le début d'année 2005 s'avère encore plus inquiétant puisque, si la tendance des mois de janvier et février (un différentiel mensuel de 1,1 million d'euros a été enregistré) se confirmait, la différence atteindrait 13 millions d'euros en année pleine. La réponse du Premier ministre à propos du RMI nous satisfait tout à fait pour 2004 mais j'appelle de mes vœux une vraie réflexion pour les années 2005 et suivantes. En effet, la TIPP ne constitue pas un financement dynamique, et cela risque de nous placer dans des situations délicates.

Le nombre de kilomètres de routes transférées à assumer ne sera pas identique dans tous les départements, et celles-ci seront dans un état plus ou moins bon. C'est pourquoi il est, là encore, très difficile de comparer ; il faut donc analyser au cas par cas, département par département, ce qui motive les décisions des élus.

M. Pascal TERRASSE : Le département des Hauts-de-Seine dispose de ressources supérieures au total de celles des quinze départements les plus pauvres de France. Pensez-vous qu'un véritable dispositif de péréquation s'impose ?

J'ai cru comprendre que le président de l'UMP préconisait un renforcement du rôle des départements en matière d'enseignement secondaire. Qu'en pensez-vous ?

Avez-vous été associés aux travaux de la « commission Fouquet » sur la réforme de la taxe professionnelle ? Jugez-vous utile de réformer cette taxe, considérant qu'elle produit l'essentiel de la ressource départementale ?

Je voudrais que vous vous exprimiez à propos des cotisations fictives de l'État au titre des charges payées aux fonctionnaires. Il n'existe en effet pas de caisse propre pour les fonctionnaires s'agissant des cotisations sociales, hormis pour les cotisations salariales. Le transfert des personnels de l'État vers les collectivités territoriales provoquera une augmentation très sensible des cotisations sociales acquittées par les départements. Si la mise en place des 35 heures a entraîné un accroissement de 7 % de la masse salariale, l'augmentation des charges patronales que subiront les départements du fait du transfert des TOS devrait entraîner une augmentation de 28 % de la masse salariale. Qu'en pensez-vous ?

Il semblerait que l'État demande à chaque département de délibérer avant fin mars pour savoir s'il accepte le transfert des routes nationales. L'État vous a-t-il transmis des informations concrètes sur ces transferts ? S'il ne l'a pas fait, l'opération est un chèque en blanc ou un marché de dupes.

Ayant été le rapporteur du projet de loi relatif à l'APA, je connais bien ce dossier. D'abord, il était prévu que le nombre de bénéficiaires, en régime de croisière, atteigne 800.000 ; or il semblerait que, fin 2005, il se situe à autour de 825.000. Par ailleurs, la loi prévoyait une compensation à hauteur de 50 % du montant global du coût de l'APA. Les informations données par Mme Anne d'Ornano m'étonnent. Alors que le FFAPA va verser 800 millions d'euros au profit des départements, je ne comprends pas pourquoi, cette année en particulier, elle serait obligée d'augmenter ses impôts, alors que l'effort de l'État doit s'accroître cette année précisément. Il serait intéressant que nous nous rendions sur place pour vérifier les dires de Mme Anne d'Ornano, qui font du Calvados un cas d'école intéressant.

M. Charles de COURSON : À quoi est due l'augmentation de la pression fiscale locale ? Le président Claudy Lebreton a parlé du RMI, de l'APA et des SDIS, mais a omis de parler de l'impact direct, mais surtout indirect, des 35 heures. Pourrait-il nous fournir, sur la base d'une méthodologie dont nous pourrions convenir avec le Rapporteur, l'analyse de ce que coûtent ces quatre facteurs à chacun des 102 départements ?

Pour le département de la Marne, le coût du SDIS représente l'équivalent d'un point de fiscalité par an.

L'APA est le problème le plus important. Il conviendra de retrancher du montant des dépenses effectives la recette transférée au titre de l'APA ainsi que le coût de la PSD afin d'obtenir le coût net.

Le seul problème lié au RMI est le différentiel résultant du délai de compensation. Le surcoût lié au RMI n'est pas très important.

Enfin, il serait très intéressant de connaître le coût direct et indirect de l'application des 35 heures pour les 102 départements. On peut facilement mesurer le coût direct : certains départements ont augmenté leurs dépenses de personnel de 11 % ; d'autres, comme le département de la Marne, se sont limités à une augmentation de 5 %, moyennant des redéploiements. Mais c'est surtout l'effet indirect qui est considérable, toutes les structures sociales au sens large (maisons de retraite, foyers de vie...) étant touchées.

Face à l'augmentation de ces coûts, il conviendra de voir de combien a augmenté la fiscalité. Nous entrons là dans un problème méthodologique compliqué : avec les compensations et dégrèvements pris en charge par l'État, une partie de l'augmentation de la fiscalité est dissimulée dans la fiscalité nationale et les chiffres de la comptabilité nationale ne sont plus guère éclairants.

Un travail aussi sérieux serait-il possible, pour l'avenir, concernant quatre domaines : l'incidence de la compétence handicap, des contrats d'avenir...

M. le Président : M. Charles de Courson a raison. Les contrats d'avenir auront-ils un coût pour les départements ? Et, si oui, à combien s'élèvera-t-il ? L'excellent rapport de Mme Christine Boutin démontre qu'il faut s'attendre à un surcoût de 15 à 20 %.

M. Charles de COURSON : Outre l'incidence de la compétence handicap et les contrats d'avenir, restent les TOS et le transfert de l'équipement.

Celui-ci pose deux problèmes. En fonctionnement, l'État nous transférera des moyens, mais quel sera l'ordre de grandeur du différentiel de coût d'entretien normal ? En investissement, quel montant sera nécessaire pour remettre les routes nationales en état ? Dans la Marne, 700 millions d'euros seront requis alors que le budget consacré aux 4.000 kilomètres de routes départementales s'élevait à 18 millions d'euros.

Mettons-nous d'accord sur une méthodologie pour mener à bien cette analyse objective pour le passé comme pour l'avenir, qui coupera l'herbe sous le pied aux chiffres lancés ici ou là.

M. René DOSIÈRE : À la liste dressée par M. Charles de Courson, je souhaiterais ajouter les dépenses facultatives. Depuis 1983, les départements ont reçu des compétences nouvelles et ont du mal à affronter leurs dépenses obligatoires mais ils semblent qu'ils ne renoncent pas à leurs dépenses facultatives. Pourront-ils encore longtemps maintenir le même niveau de dépenses facultatives ? La solution ne consisterait-elle pas à resserrer les attributions du département sur ses compétences obligatoires ?

Vous nous avez dit qu'il est difficile d'analyser l'évolution de la fiscalité mais il existe un critère très simple : l'appartenance à la droite ou à la gauche est-elle un indicateur pertinent d'augmentation de la fiscalité ? Apparaît-il, par exemple, que les départements de droite ont tendance à accroître ou à réduire la fiscalité ?

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Je suis très impressionné par la qualité de nos interlocuteurs ; mais vous auriez pu être 102 et nous aurions entendu 102 discours différents.

Si vos collaborateurs se sont déplacés si nombreux, c'est sans doute qu'ils envisagent de compléter ultérieurement notre information, et je crois que leur tâche sera rude... Je voudrais moi aussi que nous y voyions plus clair dans l'histoire et les perspectives de la fiscalité locale.

Il serait effectivement intéressant que nous obtenions une information précise, par département, de l'évolution de la fiscalité et des dépenses, avec des tris, des classements, selon leur appartenance politique ou leur histoire.

Je préconise pour ma part une classification en trois catégories : les dépenses de structure ; les dépenses correspondant à l'exercice de compétences fortes, comme le social, la sécurité civile ou les collèges ; les dépenses que je qualifierai de « politiques », c'est-à-dire ne relevant pas du corpus de compétences du département, comme la culture, le sport, l'aide aux associations, les dépenses personnelles du président du conseil général ou la liste spéciale.

Une autre distinction pourrait être opérée entre dépenses voulues et subies. Lorsque l'État a transféré les lycées et les collèges, des retards ont dû être rattrapés, mais certaines collectivités ont aussi fait le choix politique de faire davantage. Le RMI ou l'APA, au contraire, sont vraiment des dépenses subies.

Le même type de classifications serait plus aléatoire à établir pour l'avenir, vous l'avez dit, M. le Président, mais il serait particulièrement utile s'agissant des TOS et des routes, les autres transferts étant marginaux. Les TOS seront largement favorisés par le transfert ; si l'incidence du régime indemnitaire se confirme, ils devraient se précipiter dans les départements plutôt que dans la rue !

Notre difficulté est de faire entrer un peu de transparence dans un système bien compliqué, où les compétences s'entrecroisent. L'ADF serait-elle favorable à ce que, dans la foulée des travaux prospectifs de la commission d'enquête, nous émettions des propositions sur l'évolution et la spécialisation des compétences des collectivités territoriales ?

Il est toujours question de dépenses supplémentaires et jamais d'économies. Lorsqu'on transfère une compétence, on ne se demande même pas si la gestion de proximité pourra apporter quelque économie. Or, en dix ans, si Mme Anne d'Ornano a évité d'augmenter ses impôts, c'est parce qu'elle a accompli des économies pour couvrir les augmentations de dépenses qu'elle subissait. Peut-on chiffrer l'espérance de productivité qui produirait autre chose qu'une hausse de la fiscalité départementale ?

M. le Président : Je vous demande de poser des questions plus courtes car nous sommes là pour écouter les présidents de conseils généraux, pas pour leur faire la leçon.

M. le Rapporteur : Il n'est pas incongru que la Commission d'enquête pose des questions !

M. le Président : On peut poser des questions courtes et précises.

M. Jean-Pierre GORGES : Je répète, quant à moi, les mêmes questions à chaque audition.

J'aurais aimé que l'ADF nous décrive, pour la période 1992-2003, les incidences exactes des événements politiques sur les charges de fonctionnement. Les généralités, j'en ai assez ! Nous attendons des chiffres précis !

J'ajoute à la liste de M. Charles de Courson la réforme de la taxe professionnelle. Je suis arrivé à mesurer son impact ; l'ADF devrait en faire de même.

Vous devez aussi disposer de chiffres précis à propos de l'évolution des compétences facultatives : tendent-elles ou non à dériver ? Aujourd'hui, tout le monde, de la région à la commune en passant par le département et l'intercommunalité, s'est emparé des mêmes compétences. Si chacun comprend l'intérêt politique du système, il n'en demeure pas moins que celui-ci génère un surcoût.

Je ne comprends pas pourquoi il faudrait anticiper un dérapage fiscal en 2005 ou 2006. Les régions nous ont servi à peu près le même discours : les hausses fiscales seraient des mesures prophylactiques, opérées en prévision d'augmentations de charges.

M. le Président : Les régions ne nous ont servi aucun discours ! Nous n'avons pas encore entendu leurs représentants !

M. Jean-Pierre GORGES : Mais ils ne se sont pas privés de faire des déclarations. Comme chacun sait, les transferts des dernières compétences, en 2006, vont générer des charges nouvelles. Alors pourquoi les départements n'ont-ils pas, par précaution, adopté un mot d'ordre identique et augmenté immédiatement leur fiscalité, par précaution ?

M. Michel DIEFENBACHER : La disparité entre départements, sur laquelle le président Lebreton a tant insisté, soulève le problème de la péréquation. À cet égard, quelle appréciation portez-vous sur la réforme des dotations de l'État ? Dans mon département, les dépenses de péréquation progressent ainsi deux fois plus vite que le coût de la vie. À plus long terme, il faut se demander si l'amélioration de la péréquation peut être obtenue par la fiscalité ou par les dotations. Compte tenu de la disparité des bases, la fiscalité est un élément d'injustice. Les dotations peuvent corriger ces écarts mais la récente réforme constitutionnelle ne va pas dans ce sens.

Je n'ai pas bien compris la démonstration du président Lebreton concluant à un surcoût pour les TOS. À ma connaissance, nous n'en sommes pas encore à l'évaluation des coûts de cette opération de transfert. Nous n'en sommes qu'à la première étape qui consiste à prendre la photographie des effectifs avec le rectorat. Ce n'est que dans un deuxième temps que l'on en viendra à apprécier le coût de cette opération. Il dépendra évidemment pour partie du statut des nouveaux personnels : s'ils sont versés dans les cadres territoriaux existants, le régime indemnitaire étant plus favorable que celui de l'État, il en résultera un surcoût pour les départements. J'ai pourtant cru comprendre que le président Lebreton se prononçait pour cette formule. Je lui demande par conséquent de confirmer et d'expliquer son analyse.

M. Denis MERVILLE : J'ai entendu dire que l'État n'aurait pas payé le dernier mois de 2003 lui incombant pour le RMI. Qu'en est-il ? Toujours à propos du RMI, il serait prévu de distinguer entre insertion et gestion administrative, et de créer des postes de référents. Est-ce une obligation ? Cela entraînera-t-il des charges supplémentaires ?

Hier, dans le cadre de la décision modificative numéro un, mon département a enregistré un bonus de recettes par rapport aux prévisions de 1,3 million d'euros, mais on m'a déclaré que celui-ci serait reversé au FSL et au FAJ. Qu'en est-il exactement ?

Je souhaiterais qu'une attention particulière soit portée aux évolutions fiscales facultatives, à législation constante, qui résultent de choix politiques. À titre d'exemple, nous accordions des bourses d'étude et nous aidions la restauration dans les cantines. Aujourd'hui, le conseil général décide de majorer les barèmes de 50 %. Cela coûtera plus cher au département mais la décentralisation n'y est pour rien : c'est un choix politique, que je ne juge pas car il relève de la libre administration des collectivités territoriales.

Quand les 35 heures ont été instaurées, nous nous sommes efforcés d'améliorer notre efficacité et de ne pas créer les emplois qui s'imposaient mathématiquement. Et voilà qu'aujourd'hui, le département annonce la création de 250 emplois, sous prétexte de décentralisation. J'ai plutôt tendance à penser qu'ils sont imputables aux 35 heures.

Tout laisse à penser que la compétence handicap, dans les années à venir, entraînera un surcroît de charges, mais elle résulte d'un changement de législation. Je voudrais que nous raisonnions à législation constante, au moins sur certains départements tests.

M. le Rapporteur : Où en est le transfert des personnels nécessaires à la gestion des TOS ?

Le président Bernard Cazeau a évoqué un décalage dans l'évaluation du coût d'entretien des routes. Comment expliquer ce décalage ?

Globalement, pouvez-vous évaluer les poids respectifs des causes exogènes et endogènes – c'est-à-dire résultant des choix politiques de la collectivité – de l'augmentation des taux de fiscalité locale ?

La décentralisation peut effectivement se traduire par une amélioration de la gestion et par des économies, mais cet aspect est trop négligé. Quels travaux l'ADF mène-t-elle à ce sujet et quelles réflexions vous inspire-t-il ?

Enfin, d'un point de vue strictement méthodologique, il me semble cohérent d'interroger Mme et MM. les présidents de conseils généraux sur les généralités, mais aussi sur les exemples que constituent leurs collectivités.

M. le Président : Certaines questions se recoupant, je vais résumer.

Puisque certains ont déclaré que seule l'APA était source d'augmentations d'impôts, je souhaiterais que chacun des présidents nous dise quel est, pour son département, le différentiel entre les recettes et les dépenses de RMI, et comment il le finance.

L'État compense-t-il la participation qu'il accordait précédemment à l'ANPE dans certains départements ? Comment était financée l'ANPE l'année dernière, combien d'emplois l'État prenait-il en charge et que compense-t-il cette année ?

Certains départements ont mis en place le RMA, revenu minimum d'autonomie. L'évaluation de Mme Christine Boutin – soit un surcoût de 20 %, qui vaut aussi pour les contrats d'avenir – est-elle exacte ?

Quels effectifs ont été transférés à chacun de vos départements pour gérer le RMI ?

De même, pour le FSL et le FAJ, les crédits transférés vous paraissent-ils correspondre aux dépenses engagées en 2004 et quels personnels vous sont affectés pour gérer ces fonds ?

Du personnel est-il transféré pour la gestion des TOS, et avez-vous une idée de la compensation concernant les CES et les CEC ?

De même, s'agissant de l'équipement, le personnel des départements n'est pas dimensionné pour absorber les routes transférées. Le personnel transféré vous paraît-il suffisant et adapté aux fonctions qui devront être remplies par les services des départements, notamment en catégorie A ?

Avez-vous une idée de ce que recevront les départements en matière de taxe spéciale sur les conventions d'assurance ? Quelle évolution cette ressource suivra-t-elle et son niveau sera-t-il suffisant, dans chaque département, pour compenser les transferts ?

Vous avez peu parlé du Fonds national de développement des adductions d'eau (FNDAE). Sa suppression vous contraint-elle à augmenter vos crédits ? Les zones rurales de vos départements ne sont-elles pas défavorisées, dans la mesure où toutes les agences de bassin ne disposent pas des mêmes moyens ? Auriez-vous des propositions tendant à améliorer la péréquation ?

Vous évoquez dans certains de vos rapports le problème des demandeurs d'asile et des jeunes étrangers qui, en principe, sont à la charge de l'État. Peut-être notre rapport devrait-il clarifier cette question et inviter chacun à assumer ses responsabilités.

La loi prévoit cette année une augmentation justifiée de la rémunération des sapeurs-pompiers volontaires. L'État apportera-t-il la compensation de 50 % à laquelle il s'était engagé ?

Le président du conseil général de la Dordogne, département pauvre, se satisfait-il d'une péréquation minimale, adossée aux seules charges de voirie ? Ne serait-il pas justifié de tenir compte, par exemple, de l'APA ou du RMI, comme le préconise l'excellent rapport de M. Jean François-Poncet ?

Enfin, quelles sont vos réactions et vos propositions au sujet de la réforme de la taxe professionnelle ?

M. Claudy LEBRETON : L'exercice est compliqué dans la mesure où nous découvrons vos questions et que celles-ci appellent des réponses chiffrées. Je précise également que l'Assemblée des départements de France est une tête de réseau qui n'emploie que trente-sept collaborateurs : c'est donc une petite structure administrative. Pour accomplir le travail énorme qu'exigent vos questions, elle peut interroger les services des départements mais les délais de réponse sont parfois un peu longs. Nous nous efforcerons néanmoins d'approfondir notre contribution à la lumière des questions posées par les membres de la Commission d'enquête.

Notre deuxième difficulté est de nous exprimer au nom de tous les départements de France, non pas pour des raisons politiques mais compte tenu de l'extrême disparité des situations.

Tous les départements ont reçu le questionnaire émanant de votre Commission d'enquête et ils le complèteront.

M. le Rapporteur : Ce questionnaire est en voie de transmission aux membres de notre Commission d'enquête.

M. Claudy LEBRETON : La péréquation financière est rendue indispensable par la disparité dont je viens de faire état. Que penser de la réforme des dotations de péréquation départementale entrée en vigueur en 2005 ? Alors que mon département présente le quatre-vingt-treizième

potentiel fiscal de France et que sa situation était bien plus délicate que celle des vingt-quatre départements bénéficiant de la dotation de fonctionnement minimale (DFM), il n'était pas éligible à cette dotation jusqu'en 2005. Si nous l'avions perçue depuis le début, nous aurions fait d'autres choix fiscaux. Le rapport du sénateur Jean François-Poncet est effectivement remarquable : il démontre que la péréquation va jusqu'à aggraver des inégalités, appauvrissant des départements pauvres et enrichissant des départements riches. Je ne mésestime pas la complexité du système mais il me paraît indispensable que nous le révisions. La notion de péréquation fait certes l'unanimité, mais on ne sait pas clairement quel contenu il convient de lui donner.

Si les lycées et les collèges étaient regroupés sous la tutelle des départements, certains d'entre eux n'éprouveraient aucune difficulté à faire face à cette nouvelle compétence, mais d'autres ne le pourraient pas.

L'ADF a bien participé à la « commission Fouquet » ; nous aurons l'opportunité d'intervenir sur le sujet dans les semaines à venir. Nous sommes unanimes à demander le maintien d'un impôt économique : les entreprises doivent participer, avec les ménages, au financement local.

Concernant le transfert des personnels de l'État aux collectivités territoriales, pour ma part, j'étais favorable à l'idée d'un transfert de ces personnes à partir des cadres d'emploi de la fonction publique territoriale et notamment, pour les TOS, à l'entrée de ces derniers dans les cadres d'emploi existants de la fonction publique territoriale. Avoir créé un cadre d'emploi spécifique est une erreur – même si les raisons de cette décision sont bien connues. L'État organisera encore les concours en 2005, mais, à partir de 2006, les départements, qui sont aussi des centres de gestion, devront s'en charger. Organiseront-ils alors des concours pour le cadre d'emploi spécifique ou pour le cadre d'emploi territorial ? L'ADF est plutôt favorable à la seconde option.

M. le Rapporteur : Quel qu'en soit le prix ?

M. Claudy LEBRETON : Mais non.

M. le Rapporteur : Pourquoi ne calez-vous pas la situation d'atterrissage en fonction des coûts ?

M. Claudy LEBRETON : Les présidents de département sont des élus responsables ; des estimations financières seront effectuées. Le problème sera la cohabitation, dans les départements, entre les agents de l'État transférés et les agents territoriaux, qui ne seront pas soumis aux mêmes règles concernant le temps de travail, les congés.

S'agissant des 35 heures, certaines collectivités territoriales étaient déjà passées aux 35 heures avant l'adoption de la loi, voire en dessous, tandis que d'autres étaient encore à

39 heures, et la moyenne nationale se situait à 37 heures. L'impact des 35 heures doit donc être mesuré au cas par cas.

On peut aisément calculer la dépense de personnels par habitant pour chaque département. Cependant, les collectivités peuvent choisir de « faire » ou de « faire faire » : soit elles assument directement les services publics, soit elles délèguent des compétences à des associations, et tout calcul doit tenir compte de ce biais.

Sur l'APA, je laisserai à notre spécialiste le soin de répondre.

L'ADF est disposée à vous apporter des réponses sur l'impact des compétences énumérées par M. Charles de Courson ; elle appliquera la méthodologie qui aura été retenue sous votre autorité.

Les départements ont compétence obligatoire en matière de routes, de collèges, d'action sociale, de SDIS, et, dans ces domaines, ils sont seuls financeurs. À côté de l'exercice de ces compétences, ils définissent des politiques d'accompagnement au développement local, d'aménagement du territoire solidaire, notamment dans les domaines de l'éducation, de la culture, du sport, de la vie sociale. Ainsi, de très nombreuses réalisations ne verraient pas le jour sans la participation financière des collectivités, pourtant facultative, ou optionnelle.

En matière de dépenses obligatoires, les disparités sont également très importantes. Le budget du département des Côtes-d'Armor est égal au triple de la somme des budgets de la commune chef-lieu et de son agglomération, alors que, dans d'autres départements, le budget du département équivaut à la moitié de cette somme. Il incombe par conséquent à mon département une responsabilité particulière de solidarité envers les petites communes, lesquelles ne peuvent assumer bon nombre d'opérations courantes d'entretien du patrimoine.

M. le Rapporteur : Au contraire ! Votre ville centre étant moins grosse, votre responsabilité de péréquation est moindre !

M. Claudy LEBRETON : Je pense que mon propos a été suffisamment clair.

Y a-t-il une différence de comportements fiscaux entre la droite et la gauche ? Parmi les départements qui ont le plus augmenté leur fiscalité cette année, je retrouve l'Aisne, mais aussi le Loir-et-Cher, département présidé par M. Maurice Leroy, ainsi que la Marne.

M. Charles de COURSON : Après vingt ans de baisse !

M. Claudy LEBRETON : Il faut en effet prendre en compte la moyenne pluriannuelle. Dans mon département, de 1996 à 2005, l'augmentation de la pression fiscale a été en moyenne de 1,8 %.

J'achève l'énumération des départements ayant le plus augmenté leurs impôts : la Meurthe-et-Moselle (+12,5 %), le Maine-et-Loire (+8,4 %). Il s'agit donc de départements de droite et de gauche, et la même observation pourrait être faite en ce qui concerne ceux qui affichent un taux de progression nul.

Une analyse par strates offrirait une autre grille de lecture.

M. René DOSIÈRE : Les régions étant toutes à gauche, cela facilite les raccourcis...

M. le Président : Les régions ne sont pas à l'ordre du jour ; nous auditionnerons leurs représentants la semaine prochaine.

M. Claudy LEBRETON : Nous avons commandé à un cabinet spécialisé une étude sur les impacts financiers de la décentralisation ; ses conclusions nous seront remises lors des assises des conseils généraux, qui se tiendront à Nantes, du 5 au 7 avril.

Un département dispose de plusieurs leviers budgétaires : la maîtrise des dépenses de fonctionnement (les dépenses de personnel, d'action sociale, et de SDIS représentent à elles seules 75 % des dépenses des départements) ; le contrôle de l'effectivité des politiques menées à travers des missions d'inspection et de contrôle ; l'emprunt. Les taux n'ont jamais été aussi bas et certaines collectivités ont tort de ne pas en profiter. Pour ma part, je suis partisan d'un *mix* : plutôt que de procéder par paliers, par à-coups, je préfère anticiper et maintenir une augmentation de la fiscalité proche de l'inflation.

M. le Rapporteur : Que signifie « proche de l'inflation » ? Que faites-vous de l'effet bases ?

M. Claudy LEBRETON : Les chiffres sont généralement donnés, hors revalorisation des bases décidée par la loi de finances.

M. le Rapporteur : Pardonnez-moi, mais la notion « proche de l'inflation », coupée de l'effet base, perd tout son sens. Il n'y a aucune raison de distinguer l'effet taux et l'effet bases, à moins de rechercher des astuces de communication.

M. Claudy LEBRETON : Expliquer la complexité de la fiscalité départementale demanderait du temps. Il faudrait aussi prendre en compte dans l'effet bases, au-delà de la revalorisation des bases décidée en loi de finances, l'évolution des bases due par exemple aux constructions

nouvelles, aux disparitions d'entreprises ou aux exonérations de taxe d'habitation qui varient considérablement d'un département à un autre.

L'État ignore encore comment il va s'y prendre pour transférer dans chaque département les agents des rectorats chargés de la gestion des TOS, sachant qu'ils habitent souvent le chef-lieu régional. Il faudra donc répartir ces personnels dans chaque département. Les modalités du découpage n'ont pas encore été arrêtées. Quelles seront les répercussions dans nos propres DRH ? Nous n'avons pas encore de réponse. Nous sommes actuellement en cours de négociation.

L'ADF pourra, me semble-t-il, effectuer une analyse des causes exogènes et endogènes des variations de fiscalité.

En 2004, le RMI a coûté 2,7 millions d'euros supplémentaires au département des Côtes-d'Armor.

M. le Président : Comment financez-vous ce surcoût jusqu'à présent ?

M. Claudy LEBRETON : Sur notre trésorerie. En 2005, si le rythme d'évolution des recettes et des dépenses observé jusqu'à présent se poursuit, les dépenses supplémentaires devraient revenir à 1,7 million d'euros. L'État compensera pour 2004 le différentiel de 2,7 millions d'euros mais seulement à la fin de l'année 2005 au vu des comptes administratifs 2004.

S'agissant de l'ANPE, près de 600 emplois de conseillers professionnels intervenaient dans le dispositif d'insertion sociale et professionnelle, ce qui représente 45 millions d'euros. Pour l'anecdote, lorsque les négociations département par département ont commencé, le coût annuel estimatif d'une personne de l'ANPE mise à la disposition du département dans le cadre de l'insertion sociale et professionnelle variait de 47 000 à 97 000 euros par an selon les délégations départementales de l'ANPE ! Nous nous sommes finalement calés sur le chiffre de 47 000 euros mais nous avons tout de même un peu le sentiment que nous payons les frais de structures de l'ANPE. Et une question d'ordre juridique se pose : serons-nous obligés de passer des appels d'offres pour les prestations servies par l'ANPE ?

M. le Président : Recevez-vous une compensation de l'État ?

M. Claudy LEBRETON : Il n'y a plus de compensation à partir de cette année. Certains départements finançaient déjà des agences ANPE. Mais, à partir de cette année, nous ne percevons plus aucune compensation.

Pour la gestion du FSL ou du FAJ, l'État accorde 0,11, 0,27 ou 0,74 agent par département ! Il est difficile de s'y retrouver ! Que signifie concrètement 0,11 agent ?

M. le Président : Une règle générale s'applique-t-elle au moins à tous les départements, ou bien la répartition est-elle faite au coup par coup ?

M. Claudy LEBRETON : Pour les 7 700 RMIstes de mon département, l'État a transféré huit agents, c'est-à-dire à peu près 1 pour 1 000 mais le taux est variable d'un département à l'autre.

Mme Anne d'ORNANO : Je regrette que M. Pascal Terrasse soit parti car il a semblé mettre en doute les comptes de l'APA dans le Calvados. Je lui propose de venir vérifier sur place et je suis prête à communiquer l'ensemble des chiffres à votre Commission d'enquête.

S'agissant des routes, les départements sont invités à se prononcer avant le 5 avril. La plupart d'entre eux ont tenu leur session. Nous disposons bien des renseignements. Nous ne disposons pas de l'audit sur l'état des routes transférées, nous ne l'aurons qu'en août, ce qui pose certains problèmes. C'est pourquoi certains départements de la majorité présidentielle de droite, y compris le mien, ont assorti de réserves leur avis favorable.

Le montant des charges nettes des départements liées à l'ADPA, entre 2002 et 2004, a progressé de 144 %. D'après les données de l'ADF, le produit du FFAPA – rebaptisé CNSA, Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie – a couvert 48 % des dépenses en 2002, 42,5 % en 2003, et le taux devrait chuter à 36,4 % cette année. Nous sommes donc loin de la répartition 50-50 dont parlait M. Pascal Terrasse.

M. le Président : En 2002, le taux atteignait tout de même 48 %.

Mme Anne d'ORNANO : Je crois qu'il était de 30 % sur le coût de l'APA et de 50 % sur le surcoût mais je n'en suis pas totalement sûre. Mais en tout cas, il est tombé à 36,4 %.

Mon département a été très touché par le problème des immigrés clandestins. Nous avons longtemps été très généreux en acceptant de prendre en charge les familles avec enfants, ce qui nous coûtait un million de francs par mois. Nous ne le faisons plus depuis trois ans car cette charge incombe à l'État. Seule nous revient la charge des familles avec des enfants de moins de 3 ans et celle des femmes enceintes. Nous avons donc réduit notre effort et invité l'État à prendre dorénavant ses responsabilités. Nous avons sévi en imposant à tous les mineurs une radiographie du poignet pour vérifier leur âge et nous avons réduit les dépenses de façon importante.

M. le Président : Que faites-vous quand la juge des enfants vous confie un mineur ?

Mme Anne d'ORNANO : Nous exigeons que sa minorité soit prouvée : la radiographie du poignet est réputée infaillible.

Je rappelle que la valeur des bases ne nous est pas encore connue lorsque nous votons notre budget, ce qui explique pourquoi nous ne prenons pas en compte les effets bases lorsque nous augmentons nos impôts.

M. le Président : Et sur le RMI, quel est le différentiel ? Est-il compensé ?

Mme Anne d'ORNANO : Le nombre de RMistes par référent varie de 120 à 150 selon les départements. Le département du Calvados a soumis des propositions aux CCAS, avec lesquels il gère le système à cinquante-cinquante et nous consacrons un référent à 150 allocataires du RMI.

Sur le RMA, le Calvados fait partie des départements qui ont joué le jeu mais ce n'est pas facile, car ce dispositif risque d'être supplanté par celui des contrats d'avenir. Nous avons signé quatre-vingt-quinze contrats de RMA et j'espère arriver à deux cents d'ici à la fin 2005.

M. le Président : Avez-vous vérifié si le RMA présentait un surcoût par rapport au RMI ? Confirmez-vous l'avis de Mme Christine Boutin ?

Mme Anne d'ORNANO : Je n'ai pas effectué d'étude assez pointue. Je peux seulement dire que le bénéficiaire du RMA a l'espoir de sortir du système RMI, ce qui entraînera une économie pour la collectivité.

M. Claude HAUT : Les départements ont toujours consacré une partie de leurs moyens à des opérations facultatives, notamment en faveur de la culture et du sport : le Festival d'Avignon, par exemple, rencontrerait de grandes difficultés si nous lui retirions notre soutien. Il faut être en charge d'un département pour se rendre compte de ce que son action représente pour le milieu culturel. Il est important pour un département d'accompagner la culture. Ils le font tous. Le problème ne doit pas être inversé : on voudrait nous faire abandonner des interventions que nous avons choisies pour nous imposer des compétences sans les assortir des financements nécessaires ! Il ne s'agit pas de développer nos dépenses facultatives mais seulement de maintenir ce qui existe déjà ; à droite comme à gauche, nous en sommes tous d'accord.

La gestion du RMI exige un lourd travail de contrôle. Celui-ci a commencé, il se poursuit et des pistes d'économies se profilent déjà.

Pour l'ANPE, en 2004, nous partagions la dépense avec l'État (50 % pour l'État et 50 % pour le département) ; en 2005, la totalité de la charge nous incombe. Le Vaucluse doit donc s'acquitter de 300 000 euros au lieu de 150 000 euros.

Le RMI, fin 2004, présentait un besoin de financement de 3,2 millions d'euros, que nous avons couvert par une ligne de trésorerie. En ce qui concerne la gestion du RMI, nous avons obtenu de l'État 1,5 poste pour 14 000 bénéficiaires.

Le FSL et le FAJ, eux, n'ont pas donné lieu au moindre transfert de personnel de l'État. La somme allouée pour le FSL correspond certes presque à la réalité mais ce fonds représente bien peu de chose par rapport au RMI ou à l'APA.

Le problème des demandeurs d'asile se pose également dans le Vaucluse, la préfecture refusant de recevoir les personnes et nous les renvoyant systématiquement : l'État n'assume pas ses responsabilités en la matière.

Le département de Vaucluse, en deux ans, a perdu plus d'un million d'euros d'attributions du FNDAE. Le département n'a pas compensé totalement ce manque de financement en provenance du FNDAE. Nous avons donc été amenés à repousser plusieurs dossiers qui auraient dû être achevés en 2005.

La péréquation concerne tous les départements et nous en reparlerons lors des assises des conseils généraux de Nantes. Les perspectives pour 2005 ne paraissent pas totalement satisfaisantes, particulièrement pour les départements les plus pauvres. Il faudra remettre l'ouvrage sur le métier.

M. Bernard CAZEAU : Ayant participé de près à la mise en œuvre de l'APA, je précise que l'un de ses principes de départ était le partage à parts égales entre solidarité nationale et départementale. Ce principe n'a malheureusement pas été clairement inscrit dans la loi et la participation de l'État, de fait, est passée de 48-50 % à 35 ou 40 % selon les départements.

M. le Rapporteur : D'où vient ce principe, s'il n'est pas inscrit dans la loi ?

M. Bernard CAZEAU : En visite à Rodez, M. Daniel Vaillant, alors ministre de l'Intérieur, avait posé ce principe, qui n'a finalement pas été inscrit en toutes lettres dans la loi, ce qui permet à l'État de se désengager progressivement.

Il ne faut pas négliger le fait que l'APA règle le problème du maintien à domicile, au moins partiellement, surtout en milieu rural, et permet de payer 1 500 emplois équivalents temps plein.

Les écarts de trésorerie liés au RMI tendent à se creuser en ce début d'année : mes frais de trésorerie, en 2004, ont atteint 48 200 euros ; pour 2005, le déficit prévisionnel est de 65 000 euros.

S'agissant des « petits fonds », le FSL, le FAJ et le FAE – fonds d'aide à l'énergie –, je considère que le compte y est. Par contre, sur les CLIC – centres locaux d'information et de coordination gérontologiques – et sur le patrimoine rural non protégé, dans le département de la Dordogne, l'État fait deux impasses de 77 000 et de 135 000 euros.

À propos du handicap, je ne m'avancerai pas, car les chiffres exacts ne sont pas disponibles. Je crains toutefois que, pour les départements, la prestation de compensation du handicap ne soit une seconde APA. En outre, la prestation élargit son assiette à la fois sur les prestations et sur des handicaps supplémentaires, notamment psychiques. Je suis de tempérament optimiste mais j'attends de découvrir les chiffres. N'oublions pas non plus qu'il faut tenir compte de la demande citoyenne émanant des associations, qui demandent des appréciations au cas par cas, et non pas des grilles.

M. le Président : Disposerez-vous tout de même d'une évaluation avant deux mois ?

M. Bernard CAZEAU : Sur la prestation de compensation du handicap, nous pourrions avoir une appréciation d'ici un mois et demi environ. Sur les assistantes maternelles, tout dépend des départements.

M. Claudy LEBRETON : Le FNDAE, dans mon département, représente 4,8 millions d'euros. La question renvoie à la loi sur l'eau, avec, là aussi, un vrai débat, notamment sur la péréquation et les relations avec les agences.

Parmi les TOS, mon département récupère sept CES, mais le conseil général du Finistère en aura soixante-treize.

S'agissant des demandeurs d'asile, la protection de l'enfance échoit au président du département, mais les demandeurs d'asile adultes relèvent de l'État. Puisque celui-ci reste généralement inactif, ils viennent frapper à la porte du département, qui assume momentanément leur accueil. Sans parler du CADA, le centre d'accueil pour demandeurs d'asile, pour lequel le préfet nous réclame des aides supplémentaires.

S'agissant des SDIS, l'État a estimé que la prime de fidélité et de reconnaissance, en fonctionnement normal (puisqu'il y aura une montée en charge progressive) et en année pleine, coûterait 60 millions d'euros par an. Un fonds géré notamment par une entreprise spécialisée sur ce sujet sera alimenté par les départements et par l'État. La participation de l'État s'élève à 20 millions d'euros cette année. Elle sera de 30 millions d'euros l'année prochaine. Il restera donc 30 millions à la charge des départements.

M. le Président : Pour cette année, avez-vous des chiffres ?

M. Claudy LEBRETON : Pas encore.

Nous ignorons quels revenus produiront la TSCA et la TIPP.

En 2004, le rendement de la TSCA, toutes branches comprises, a été de 5,380 milliards d'euros, avec une croissance de 4,90 % par rapport à 2003. Celui de la branche qui nous intéresse – les véhicules terrestres à moteur – est évalué à 2,5 milliards d'euros, avec une croissance identique d'environ 4,90 %. Mais comment l'assiette sera-t-elle localisée ? La clé de répartition de l'assiette pourrait s'appuyer sur le nombre de véhicules immatriculés dans le département. Le projet de réforme de l'immatriculation compromet cette solution. Par ailleurs les immatriculations peuvent être déconnectées de la zone de circulation des véhicules. Mais je ne doute pas que les parlementaires sauront répondre intelligemment au problème.

Sur la TIPP, la compensation de l'État à l'endroit des départements dépend de l'augmentation des recettes. Les départements doivent consentir des avances de plus en plus élevées. Au cours de l'année 2004, le taux de couverture des dépenses par les recettes se situait autour de 75 ou 80 %. Les compensations sont désormais inférieures à 50 % ! Il sera intéressant de faire le bilan des lignes de trésorerie et de crédit mobilisées.

Le choix de l'année de référence sera fondamental car il vaudra pour les exercices suivants. Nous nous en entretiendrons avec le Premier ministre la semaine prochaine. Compte tenu de cette incertitude, les départements sont bien incapables, monsieur le rapporteur, de vous dire ce qu'ils feront en 2007 ou 2008. Rendez-vous fin 2005 ou début 2006 !

M. le Président : M. Claudy Lebreton, mesdames, messieurs, je vous remercie.

AUDITIONS (SUITE)

Audition de M. Alain ROUSSET,
Président de l'Association des régions de France (ARF) et
Président du conseil régional d'Aquitaine,
accompagné de M. Jean-Paul HUCHON, Président du conseil régional d'Île-de-France,
M. François PATRIAT, Président du conseil régional de Bourgogne
Mme Ségolène ROYAL, Présidente du conseil régional de Poitou-Charentes,
M. Michel VAUZELLE, Président du conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur,
M. Adrien ZELLER, Président du conseil régional d'Alsace,
M. Christian BOURQUIN,
Premier Vice-président du conseil régional de Languedoc-Roussillon,
M. Jean-François DEBAT, Vice-président du conseil régional de Rhône-Alpes,
et M. François LANGLOIS, Délégué général de l'Association des régions de France

(Extrait du procès-verbal de la séance du 30 mars 2005)

Présidence de M. Augustin BONREPAUX, Président

MM. Alain Rousset, Jean-Paul Huchon, Michel Vauzelle, François Patriat, Christian Bourquin, Jean-François Debat et François Langlois sont introduits.

M. le Président : Mes chers collègues, nous sommes heureux d'accueillir aujourd'hui M. Alain Rousset, Président de l'Association des régions de France et Président du conseil régional d'Aquitaine. Il est accompagné d'une nombreuse délégation, composée de M. Jean-Paul Huchon, Président du conseil régional d'Île-de-France, M. Michel Vauzelle, Président du conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur, M. François Patriat, Président du conseil régional de Bourgogne, M. Christian Bourquin, Premier Vice-président du conseil régional de Languedoc-Roussillon, M. Jean-François Debat, Vice-président du conseil régional de Rhône-Alpes et M. François Langlois, Délégué général de l'Association des régions de France.

L'évolution des impôts des régions est au cœur du débat public qui a conduit à la création de notre Commission d'enquête, chargée d'apprécier l'évolution de la fiscalité locale en 2005 et au cours des années précédentes, ses causes et ses conséquences pour les ménages et les entreprises, ainsi que les conditions d'une responsabilité mieux assumée de l'ensemble des décideurs. Cette audition doit donc nous aider à identifier les points communs comme les disparités de situation entre les régions. C'est pourquoi nous serons amenés à vous interroger sur les budgets de vos régions respectives.

M. le Président rappelle à MM. Alain Rousset, Jean-Paul Huchon, Michel Vauzelle, François Patriat, Christian Bourquin, Jean-François Debat et François Langlois que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête leur ont été communiquées par écrit. À l'invitation du Président, ceux-ci prêtent serment.

M. Alain ROUSSET : M. le Président, Mmes, MM. les députés, trois chiffres suffiront à exprimer d'emblée la réalité des rentrées fiscales dues aux augmentations de l'année 2005 : 715 millions d'euros pour les régions ; 1 059 millions d'euros pour les départements ; 1 368 millions d'euros pour les communes. À l'évidence, les régions reçoivent la part la plus faible, et parfois une part dérisoire, de la fiscalité locale.

Votre Commission d'enquête nous a adressé un certain nombre de questions, auxquelles nous aurions aimé pouvoir répondre plus tôt. En effet, nous avons posé à peu près les mêmes questions au Gouvernement il y a plus de dix mois. On ne saurait comprendre les problèmes qui se posent aux régions aujourd'hui sans évaluer la fiscalité régionale au regard des compétences que les régions partagent avec l'État.

La fiscalité régionale représente 5 % de la feuille d'impôt local. Exprimer les augmentations en pourcentage ne veut strictement rien dire. Une augmentation de 20 % de la fiscalité régionale équivaut à une augmentation de 4 % décidée par un département, et de 2 % par une commune.

En outre, la fiscalité régionale, à la différence de celle des autres collectivités territoriales, n'est absolument pas dynamique. Prenons l'exemple des droits de mutation : lorsque certains départements perçoivent 40 millions d'euros de recettes supplémentaires à ce titre, c'est quasiment le double de ce que la région Aquitaine perçoit avec une augmentation de 15 % de sa fiscalité. Les régions sont actuellement dans un sas financier tel que les dotations de l'État sont supérieures à leurs ressources fiscales, lesquelles représentent en moyenne 30 % de leurs ressources. Cela pose évidemment un problème au regard des compétences à exercer, lesquelles exigent des ressources dynamiques.

La taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) est présentée par certains comme une recette qui permettrait aux régions de faire face à leurs charges nouvelles. Cependant, depuis plusieurs années, elle est devenue presque immobile, pour des raisons dont il faut d'ailleurs se réjouir : la sécurité routière, la baisse de la consommation d'essence par les automobiles, le développement des transports en commun. Le cours du dollar joue également un rôle au regard du prix du baril de pétrole.

Les compétences des régions, en revanche, s'accroissent. Je pense notamment à la formation professionnelle, à l'apprentissage, au développement économique, à l'aménagement du territoire, voire aux infrastructures routières.

Il est d'ailleurs piquant de constater que l'État demande aux régions d'intervenir dans ses compétences propres. S'agissant des TGV, il leur demande par exemple de financer non seulement les études mais aussi les travaux. Il leur demande en outre de consentir aux autres collectivités territoriales les avances des crédits d'études et des crédits d'investissement. Il demande même à l'Aquitaine d'avancer les crédits européens, pour plusieurs millions d'euros. Sans cela, les dossiers ne progressent pas. Je crois que cela pose un problème de responsabilité.

Les régions assument plus que les autres collectivités territoriales des compétences partagées avec l'État. C'est vrai en particulier du développement économique, de la formation professionnelle et des infrastructures. Par compétences partagées, il faut entendre des compétences qui ne sont pas incluses dans le champ de la décentralisation, laquelle ne prévoit pas, par exemple, que les régions financent seules les aides aux entreprises et les actions collectives en leur faveur. Or, nous assistons depuis au moins deux ans à un retrait systématique de l'État de ces compétences partagées, mais on peut aussi dire de ses propres compétences, car celles-ci ne sont aucunement transférées dans le cadre de la décentralisation. Quand nous analysons les aides directes aux entreprises, nous constatons une diminution systématique des interventions de l'État. La question qui se pose à la région est alors de savoir si la région doit se substituer à l'État pour aider une entreprise à se moderniser, à acquérir du matériel nouveau, c'est-à-dire pour lutter contre les délocalisations.

À une certaine époque, les crédits européens du FEDER compensaient la diminution des crédits de l'État. Or, la campagne des crédits européens touche à sa fin. Les plans de financement de chacune de nos opérations doivent ainsi être modifiés.

La région Aquitaine est amenée, par exemple, à participer au financement de pôles d'échange intermodaux. L'État ne verse pas un centime pour moderniser la gare Saint-Jean de Bordeaux : la communauté urbaine de Bordeaux, le département et la région paient la différence, soit entre 25 % et 50 % de montants estimés entre 15 et 20 millions d'euros. On pourrait aussi prendre l'exemple du tramway de Bordeaux, ou d'autres tramways.

Jusqu'ici, les demandeurs d'emplois souhaitant s'orienter vers la profession d'aide soignante pouvaient bénéficier de stages d'insertion et de formation (SIF) financés par des crédits d'État. L'État cesse de les financer. La région prend cette compétence mais sans transfert de ressources. L'Aquitaine doit ainsi faire face à un désengagement de l'État de 1,4 million d'euros.

Un mot sur les contrats de plan État-régions. Je ne parle pas de leur état d'avancement : nous attendons les chiffres de la DATAR. Soit dit en passant, que l'État ait besoin d'autant de temps pour fournir ses propres chiffres est étonnant, et suscite d'ailleurs des interrogations légitimes sur les investissements qu'il est disposé à financer. Je veux seulement rappeler ici que la plupart des régions ont dû consentir, l'année dernière, des avances de trésorerie à l'État, correspondant à sa propre part dans le financement des travaux qu'il a lui-même commandés : ce sont ainsi 32 millions d'euros qui ont été versés par l'Aquitaine, dont 13 millions par le conseil régional, le reste étant réparti entre les départements aquitains et la communauté urbaine de Bordeaux. Si nous n'avions pas consenti ces avances, la conséquence en eût été l'arrêt de beaucoup de chantiers. Ces crédits ne sont toujours pas remboursés à ce jour. Ces dettes sont-elles inscrites dans le déficit de l'État ? Je l'espère. Vous pourriez éventuellement, Mmes et MM. les députés, lui poser la question.

J'ajoute que l'ensemble des surcoûts des opérations universitaires ou routières inscrites aux contrats de plan sont pris en charge par les régions et les départements, et non par l'État.

Un autre mot sur les inquiétudes que nous pouvons avoir, qui se transforment en charges nouvelles pour les régions. Jusqu'à présent, l'État assurait le financement de la formation dans le cadre des contrats aidés, CES ou CEC. Aujourd'hui, les régions sont sollicitées par les ministères pour financer la formation, ce qui n'était pas le cas précédemment.

Plusieurs régions et départements, de toutes sensibilités, ont abondamment doté les lycées et collèges de matériels informatiques permettant de transformer la pédagogie. La plupart du temps, l'entretien de ce matériel était assuré par des emplois-jeunes, pour des raisons de formation des personnels TOS. Ceux-ci ayant été supprimés, par qui cet entretien sera-t-il assuré ? Nous nous sommes ouverts de nos inquiétudes à M. Jean-Louis Borloo, et je crois qu'il a pris en compte cette demande.

En 2005, des compétences seront transférées aux régions dans les domaines sanitaire, social et paramédical. La moyenne des financements au cours des trois dernières années a été retenue comme base de calcul des compensations. Or, depuis trois ans, les dépenses n'ont fait que croître. L'État a décidé d'augmenter le montant des bourses versées aux étudiants après le transfert de la compétence, mais aucune indication n'est donnée sur le montant de la compensation. Le financement des formations paramédicales était inclus dans le budget global

des hôpitaux, lesquels sont dès lors incapables d'évaluer le montant qui doit être transféré. La Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) n'est pas capable, actuellement, d'individualiser le coût de ces formations, auxquelles elle contribuait. La croissance du nombre d'élèves en formation induira forcément des dépenses d'investissement et de fonctionnement nouvelles, qui seront à la charge des régions. Nous sommes incapables de vous dire comment il est prévu de financer la montée en charge de ces dispositifs. Nous pouvons seulement rappeler que la TIPP n'est pas une ressource dynamique, et en tout cas qu'elle ne l'est pas au point de faire face à la montée en charge des besoins d'infirmières, d'aides soignantes, de personnels permettant d'accompagner les personnes âgées. Nous y verrions plus clair si l'audit que nous avons demandé il y a dix mois avait été réalisé.

Voilà, M. le Président, M. le Rapporteur, Mmes et MM. les députés, les quelques points sur lesquels je voulais insister d'emblée, en soulignant la singularité des compétences des régions et de leurs ressources dans le paysage institutionnel français.

M. le Rapporteur : M. le Président Alain Rousset, vous vous êtes interrogé sur la constitutionnalité de notre Commission d'enquête et sur le questionnaire que son Président et moi-même vous avons adressé.

M. Alain ROUSSET : Pardon de vous interrompre, M. le Rapporteur. M'avez-vous entendu contester la constitutionnalité de votre Commission d'enquête ?

M. le Rapporteur : La question a été posée en d'autres enceintes. Je vous écoute et je vous lis, M. le Président.

M. Alain ROUSSET : Je doute que vous ayez entendu de ma bouche le mot de constitutionnalité.

M. le Rapporteur : Si vous préférez que je dise les choses en termes plus neutres, vous vous êtes ému de ce qu'une commission d'enquête de la représentation nationale se saisisse de la question de l'évolution des taux de la fiscalité locale. J'aurais souhaité que vous puissiez préciser votre position sur ce point. Le Président et moi-même vous avons en effet adressé, à vous comme à tous les présidents de conseils régionaux et généraux, un questionnaire dont je vous accorde qu'il est abondant, mais qui cherche à éclairer les membres de notre Commission sur la « nécessité de la contribution publique », pour reprendre les termes de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, que nous avons d'ailleurs rappelé lors du vote de l'Assemblée nationale créant cette commission d'enquête. Il me paraît important qu'en votre double qualité de président de l'Association des régions de France (ARF) et de président de conseil régional, vous précisiez le regard que vous portez sur notre démarche ainsi que sur notre questionnaire, que vous avez jugé curieux. Je crois même que le mot inquisitorial a été utilisé par d'autres, mais je ne suis pas votre porte-parole, et je vous laisse choisir vos mots.

M. Adrien Zeller est introduit.

M. le Président : Je salue l'arrivée de M. Adrien Zeller, Président du conseil régional d'Alsace.

M. le Président rappelle à M. Adrien Zeller que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête lui ont été communiquées par écrit. À l'invitation du Président, celui-ci prête serment.

M. Alain ROUSSET : Tout ce qui concourt à la transparence est positif pour nous. Nous nous sommes exprimés officiellement sur ce sujet. Deuxièmement, nous remarquons que certaines des questions qui nous sont posées sont des questions que nous posons nous-mêmes et auxquelles nous avons demandé il y a maintenant dix mois qu'un audit contradictoire puisse apporter des réponses. Les informations dont les exécutifs locaux ont besoin pour préparer leur budget tardent à leur être transmises, ce qui ne laisse pas de nous étonner. Vous nous demandez en particulier comment il est prévu de financer la montée en charge des dispositifs concernant la formation des travailleurs sociaux, les aides aux étudiants des instituts de formation des travailleurs sociaux, les écoles et instituts de formation des professions paramédicales, les conventions de restauration dans les lycées. Or, sur tous ces points, nous n'avons aucune information émanant des services de l'État. Les informations qui nous parviennent au sujet des personnels qui gèrent ces dispositifs font état de chiffres fluctuants, qui ont parfois changé du simple au double au cours de ces derniers mois. Si votre Commission d'enquête nous aide à y voir clair sur les transferts et leur compensation, elle sera la bienvenue. Nous avons trop de respect pour la représentation nationale, qui participe comme nous à la République, pour critiquer en quoi que ce soit son initiative. Nous souhaitons simplement qu'elle aide à éclairer les contribuables ainsi que les élus locaux sur les compétences qui leur sont transférées. Nous sommes dans l'inquiétude pour aujourd'hui, demain et après-demain, parce que nos ressources ne correspondent pas à ces compétences et que nous n'avons pas les informations suffisantes.

J'ajoute que lorsque M. Jean-Pierre Raffarin était président de l'ARF, il avait demandé au Premier ministre de l'époque de faire procéder à un audit contradictoire sur le transfert des TER. Le Gouvernement avait accédé à sa demande, et la vérité des chiffres avait contribué à apaiser les débats. Je ne mets certes pas en question la capacité des parlementaires à atteindre cette vérité, mais vous savez très bien que lorsque des crédits d'État sont gelés, voire supprimés, il est nécessaire que, préfecture par préfecture, un audit établisse un tableau précis de la situation. C'est ce que nous demandons, tout simplement.

M. le Rapporteur : Nous constatons, dans la plupart des régions, une augmentation importante des taux de fiscalité dès l'année 2005. Pouvez-vous préciser, d'abord d'une manière générale et ensuite pour votre région, quelle est la cause de cette augmentation ? Quelles sont les compétences nouvelles que vous exercez dès l'année 2005 ? Comment évaluez-vous le surcoût de ces compétences, et quel est le montant des recettes fiscales qui y correspondent ?

Vous venez d'évoquer votre « inquiétude ». Avez-vous chiffré l'inquiétude ? Lors de précédentes auditions, certaines personnes nous ont expliqué que l'inquiétude était l'une des causes de l'augmentation de l'impôt local. Étant donné le faible niveau des transferts de compétences en 2005, l'inquiétude est-elle ainsi la cause principale de cette augmentation ?

M. Alain ROUSSET : Je crois avoir souligné, mais sans doute n'ai-je pas été suffisamment précis, que la cause principale de l'augmentation de la fiscalité locale est le désengagement de l'État en 2003, 2004 et 2005, des politiques partagées avec les régions. Les politiques partagées sont celles que l'État ne transférera pas demain aux collectivités territoriales.

M. le Rapporteur : Il ne s'agit donc pas de la décentralisation ?

M. Alain ROUSSET : Non. Je crois avoir été assez clair. Prenons l'exemple des aides directes aux entreprises pour la modernisation de l'appareil industriel. Dans toutes les régions françaises, les crédits de l'État qui y sont consacrés diminuent. De même, ils ne financent pas le surcoût – qui est parfois assez élevé – des opérations menées conjointement par l'État et les régions dans le cadre des contrats de plan. Par exemple, le dossier de l'IPREM à Pau, qui est un institut de

recherche sur les matériaux et l'environnement, est bloqué car le surcoût de 1,3 à 1,5 million d'euros n'est pas financé par l'État. Il en est de même pour les infrastructures routières, et cela concerne aussi les conseils généraux. On peut aussi parler de la recherche, des universités ou du logement étudiant.

S'agissant des avances consenties à l'État au titre de ses propres compétences, je répète que l'Aquitaine a avancé 32 millions d'euros, dont 13 millions à la charge du conseil régional. Le fait que l'État se désengage du financement des contrats SIF se traduit, pour l'Aquitaine, par une diminution des crédits de 8,5 millions d'euros. L'augmentation de la fiscalité dans ma région est de 27 millions d'euros, alors que le désengagement de l'État est estimé entre 50 et 60 millions d'euros. Donc, l'explication tient au désengagement de l'État, et la fiscalité ne permet pas de le couvrir totalement, loin de là.

Vous me demandez de chiffrer l'inquiétude. Cette inquiétude porte d'abord, cette année, sur le financement de la formation des personnels médicaux et paramédicaux. Je suis incapable, parce que les hôpitaux sont incapables de me le communiquer, de vous dire quel est le coût exact de la formation des infirmières. Je sais, en revanche, que l'augmentation des besoins en aides soignants, infirmières et personnels paramédicaux est impressionnante, et que l'État annonce que la compensation qu'il versera sera calculée sur la base de la moyenne des trois dernières années. Ce sera donc un cap assez difficile à passer.

Autre motif d'inquiétude : le transfert de la gestion des personnels TOS de l'éducation nationale. Nous n'avons pas souhaité cette compétence et nous demandons que le transfert de cette compétence soit reporté, ce pour trois raisons. La première est que le système de primes est très différent dans la fonction publique d'État et dans la fonction publique territoriale. À ce seul égard, en Aquitaine, nous estimons le coût du transfert à plus de 10 millions d'euros, sans compensation par l'État. La deuxième raison est que le personnel qui entre dans une collectivité doit être associé à l'ensemble des œuvres sociales, sans compensation par l'État. Celui-ci va cesser de financer la formation d'un tiers des personnels aidés. Enfin, plusieurs centaines d'emplois-jeunes sont supprimés, alors qu'ils assuraient le fonctionnement de tout l'appareillage informatique ou électronique de l'ensemble des lycées (dans les laboratoires de langue, par exemple). L'État ne verse aucune compensation visant à financer leur remplacement.

Dans *Les Échos* de ce matin, M. le Rapporteur, vous semblez contester que les conseils régionaux qui se voient confier des compétences nouvelles songent à assurer le financement de la montée en charge des dispositifs correspondants. Cela m'a étonné. Lorsque, il y a quelques années, les régions ont pris en charge l'entretien des lycées, par-delà les sensibilités politiques, elles ont multiplié par six ou dix les dépenses d'équipement et de construction des lycées. Lorsque les régions ont pris en charge les TER, le parc matériel avait entre vingt et vingt-cinq ans d'âge, et a dû être renouvelé dans sa quasi-totalité, dans toutes les régions. Par ailleurs, le service public a été amélioré, car la décentralisation, cela sert à l'amélioration du service rendu.

Mme Ségolène Royal est introduite.

M. le Président : Je salue l'arrivée de Mme Ségolène Royal, Présidente du conseil régional de Poitou-Charentes.

M. le Président rappelle à Mme Ségolène Royal que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête lui ont été communiquées par écrit. À l'invitation du Président, celle-ci prête serment.

M. le Rapporteur : Je prends acte de ce que vous expliquez la hausse de la fiscalité des régions, non par la décentralisation, mais par le fait qu'elles pallient ce que vous appelez le désengagement de l'État. Mais, même en acceptant le terme de « désengagement », jusqu'où les régions doivent-elles le pallier ? Comment tracez-vous la limite de la compétence des régions ? Vous nous dites que les régions ont multiplié par six ou dix les investissements dans les lycées. Soit. Mais y a-t-il une limite à la dépense publique ? À chaque fois qu'il y a compétence, y a-t-il une espèce de pression supérieure qui amène les régions à considérer qu'au-delà du transfert de compétences, elles doivent accroître la dépense ?

Deuxièmement, quelle limite donnez-vous à vos compétences ? Prenons l'exemple des emplois-jeunes. L'État a décidé d'y mettre un terme. On peut être pour ou contre cette décision. Il reste qu'une majorité politique l'a assumée. Ce « désengagement » de l'État vous conduit à créer certaines catégories d'emplois telles que les emplois tremplins. C'est un choix que vous assumez, mais est-ce pour autant une « compétence » régionale ?

M. Alain ROUSSET : Cette question est au cœur de notre réflexion, et je vous remercie de la poser aussi franchement. Nous en avons beaucoup débattu.

À nos yeux, il eût été préférable que le texte que vous avez adopté, Mmes et MM. les députés, crée de véritables blocs de compétences. Le législateur n'a pas fait ce choix. Nous assumons les textes que vous avez votés. Les compétences ont même été volontairement dispersées, notamment par le Sénat, pour ne pas faire de la région le chef de file du développement économique. On peut même dire que le législateur a voulu, comme peut-être l'appareil d'État qui a préparé les textes, non seulement qu'aucune collectivité n'ait d'autorité sur une autre, mais qu'il n'y ait pas de compétences claires, par exemple pour le tourisme mais dans bien d'autres domaines aussi. Nous assumons cette réalité législative.

Vous nous demandez jusqu'où nous pouvons assumer le désengagement de l'État – au passage, je vous remercie d'employer ce terme – et quelles sont les limites de nos compétences. Les choses sont claires : nous restons toujours dans le cadre de nos compétences. Quand nous développons la recherche, nous le faisons parce que l'État et les universités nous le demandent, et parce que la recherche est intimement liée au développement économique et aux emplois de demain. Quand nous aidons les sociétés de capital-risque à se créer, nous aidons aussi la création d'entreprises. Quand nous développons des emplois associatifs, nous répondons certes à l'attente du mouvement associatif, mais nous répondons surtout aux demandes de l'État, car la plupart des ministères nous demandent, même s'ils ne le formulent pas ainsi, de prendre en charge la suppression des emplois-jeunes. Le plan Borloo prévoit des contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) ou des contrats d'avenir, pour lesquels il n'est pas prévu que l'État finance la formation ; le ministre nous demande de la prendre en charge. Ce n'était pas comme cela avant. De même, le ministère des Transports nous demande d'intervenir au-delà des compétences des régions, par exemple pour financer les TGV. Est-ce que les régions sont compétentes pour financer le TGV ? Je vous renvoie la question. Mais si nous ne le faisons pas, nous n'avons pas de TGV.

M. le Rapporteur : Vous avez dépeint un paysage d'ensemble. Et pourtant, d'un conseil régional à l'autre, les choix fiscaux ont été extrêmement contrastés, même parmi ceux où la majorité n'est pas proche de la majorité parlementaire. La différence est nette, par exemple, entre

la région Rhône-Alpes et la Bourgogne. Comment l'expliquez-vous, alors que vous nous avez décrit un scénario relativement homogène pour l'ensemble du territoire national ?

M. Alain ROUSSET : Il faut considérer le point de départ de ces évolutions. En Bourgogne, le Front national a imposé pendant plusieurs années une diminution de la fiscalité, comme d'ailleurs en Languedoc-Roussillon. À l'évidence, cela s'est traduit par un retard dans les investissements consacrés aux lycées ou à la formation professionnelle. Il a été décidé, à un moment donné, de rattraper ce retard. S'agissant de la région Rhône-Alpes, que vous connaissez bien, M. le Rapporteur, l'augmentation de la fiscalité a été supérieure à 60 % lorsque M. Charles Millon était président du conseil régional.

M. Pascal TERRASSE : Et notre Rapporteur en était vice-président...

M. le Rapporteur : Non, et il n'y avait pas de majorité régionale à l'époque !

M. Alain ROUSSET : Restons techniques. Je crois aussi me rappeler qu'en 1989, M. Jean-Pierre Raffarin, avec une assiette beaucoup plus large, a augmenté la fiscalité de 100 % dans la région qu'il présidait.

M. le Président : Il nous a dit tout à l'heure qu'il était vice-président, mais il était quand même dans la majorité !

M. le Rapporteur : Pas de majorité absolue non plus à l'époque dans cette région ! Restons techniques !

M. Alain ROUSSET : Oui, je tiens à rester technique, comme le sont vos questions, M. le Rapporteur. Je rappelle aussi qu'un certain nombre de régions ont connu une situation d'endettement, ou un partage entre ressources propres et endettement tel que certaines majorités ont fait des choix de rigueur. De même qu'une entreprise peut, à un moment donné, choisir de faire appel aux fonds propres plutôt qu'à l'emprunt, elles ont choisi de financer leurs dépenses par une augmentation de leurs taux. Moi-même, en 1998, lorsque je suis devenu Président du conseil régional d'Aquitaine, j'ai dû saisir la Chambre régionale des comptes, qui a constaté une impasse budgétaire de 300 millions de francs. Il a fallu voter un budget rectificatif pour que le budget soit sincère, et augmenter la fiscalité de 25 %, tout en diminuant les dépenses. Sans cela, il n'aurait été possible, ni de poursuivre certains investissements, ni de respecter la parole républicaine à l'égard des engagements qui avaient été pris précédemment dans le cadre du contrat de plan.

M. le Président : Mes chers collègues, je vous rappelle que notre Commission d'enquête doit être objective. Vous aurez tous les éléments permettant de comparer les bases fiscales des différentes régions, qui expliquent peut-être que les taux fixés par certaines d'entre elles soient beaucoup plus élevés. Des disparités de ressources peuvent justifier des disparités de taux.

M. Pascal TERRASSE : Mon pourcentage de temps de parole sera vraisemblablement inférieur au pourcentage de l'augmentation des impôts décidée en région Rhône-Alpes en 1992 !

Je partage l'analyse du président de l'ARF sur les limites de la législation définissant les compétences des collectivités territoriales. Elles sont mal définies, et en tout cas mal comprises par les uns et les autres. Elles sont sources d'engagements financiers qui ne

répondent pas forcément à des compétences propres, ce qui conduit à des financements croisés parfois plus problématiques qu'efficaces.

À voir ce que porte le président du conseil régional d'Île-de-France au revers de sa veste, il me semble qu'il soutient la candidature de Paris aux Jeux Olympiques de 2012. Les Jeux sont une manifestation sportive exceptionnelle, dont l'organisation ne fait pas partie des compétences de la région. Malgré cela, le président Huchon va-t-il engager l'exécutif régional dans le soutien à cette candidature, ou considère-t-il que, puisque l'organisation des Jeux ne fait pas partie de ses compétences, il n'a pas à accompagner l'État ? D'autre part, quels seront les engagements de l'État ? Il serait intéressant de le savoir pour mesurer l'intérêt qu'il y a à dégager des compétences non prévues par la loi en matière de politique régionale.

M. Jean-Paul HUCHON : Lors de la récente visite de la commission d'évaluation du Comité international olympique (CIO), nous avons eu l'occasion d'indiquer que les Jeux, s'ils étaient organisés à Paris, ne seraient pas très chers par rapport à d'autres villes, mais qu'il y aurait tout de même près de 3 milliards d'euros à garantir : la ville de Paris en garantit 1,056 milliard, la région 1,056 milliard et l'État 800 millions. C'est dire que la région entend prendre toute sa part au financement de la garantie des Jeux, mais uniquement, bien entendu, dans les domaines de compétences qui sont les siens : les tramways nécessaires au bon déroulement des Jeux, les travaux permettant l'accessibilité de toutes les gares d'Île-de-France aux personnes handicapées, la rénovation du RER B, qui est un élément essentiel pour rejoindre le noyau nord, en particulier le Stade de France et la piscine olympique. Il aurait été assez malvenu que la région reste en dehors d'un événement dont les retombées sont estimées à 45 milliards d'euros et 42 000 emplois.

Je voudrais, si vous me le permettez, M. le Président, revenir sur une question du Rapporteur. Le conseil régional d'Île-de-France n'a jamais affirmé que la décentralisation nous coûtait de l'argent dès cette année, sauf sur un point : la formation des personnels dans les secteurs sanitaire et social est transférée à la région depuis le 1^{er} janvier. Nous payons donc les bourses des infirmières depuis cette date. Mais nous ne connaissons toujours pas le montant de la somme qu'il va nous être imposé de déboursier. Le Gouvernement nous a fait savoir que cela nous coûterait 86,202 millions d'euros et qu'en échange il nous a attribué une part de TIPP évaluée à 20,862 %, qui représente 78,622 millions d'euros. La décentralisation nous coûte donc déjà plus de 7,5 millions d'euros, pour un transfert immédiat. Or, les services de l'État nous annoncent que le coût de cette action sera en 2006 de 150 millions d'euros. Comment le conseil régional fera-t-il face à ce surcoût ? Je n'ai pas la réponse à cette question, M. le Rapporteur. Je vais présenter au conseil régional un premier budget supplémentaire. Et je sais que je devrai en présenter un autre en septembre, parce que la région va payer par trimestre.

M. le Rapporteur : La décentralisation coûte donc pour l'instant 7,5 millions d'euros à la région Île-de-France. À combien s'élèvent les augmentations d'impôts ?

M. Jean-Paul HUCHON : Je vous demande la permission de poursuivre mon propos, M. le Rapporteur. Je vous indique, s'agissant de la décentralisation, les coûts que nous sommes en mesure d'attester et qui vont nous obliger à voter des budgets supplémentaires.

Puisque vous avez laissé entendre que les régions dépassaient le champ de leurs compétences, j'ai fait le calcul du désengagement de l'État dans les seuls domaines des compétences que l'État exerce en partenariat avec la région. Le total est de 393,3 millions d'euros. Je peux vous donner le détail projet par projet, tramway par tramway, échangeur par échangeur. Au niveau du contrat de plan routier, le désengagement de l'État porte sur

48 millions d'euros. Le préfet le reconnaît parfaitement. Il est venu devant nos commissions pour l'expliquer. Pour les transports collectifs, il y en a pour 252 millions d'euros. Le ministère des Solidarités s'est également retiré totalement d'un certain nombre d'actions, notamment celles concernant la lutte contre la toxicomanie : 20 millions d'euros. Le tourisme : 300 000 euros. L'environnement : 4,16 millions d'euros. En matière de formation, les stages d'insertion et de formation (SIF) et les stages d'accès à l'entreprise (SAE) sont immédiatement mis à la charge de la région Île-de-France : 60 millions d'euros.

L'augmentation des recettes fiscales de la région Île-de-France, fort heureusement, n'a pas été de 393,3 millions d'euros. Nous avons dû redéployer certaines dépenses absolument capitales, et revenir sur certaines de nos compétences. Il a fallu faire des arbitrages, notamment diminuer certaines dépenses en faveur des lycées, pour faire face à ce désengagement.

Tous ces chiffres ne mesurent pas des « inquiétudes ». Ils mesurent des réalités.

M. Michel DIEFENBACHER : Ma question s'adresse au Président du conseil régional d'Aquitaine. Cette région augmente cette année ses taux d'imposition de 14,95 %. Elle attend de cette mesure un surplus de recettes d'environ 30 millions d'euros. L'ampleur de cette augmentation me conduit, comme le Rapporteur, à m'interroger, en particulier sur trois points.

Le premier concerne les dépenses de fonctionnement, qui augmentent de 10,1 %. À l'intérieur de cette enveloppe, les dépenses de personnel augmentent de 13,2 %. Le conseil économique et social régional, consulté pour avis, a d'ailleurs soulevé cette question. Il a évoqué l'« internalisation » de certaines procédures. Le président Rousset pourrait-il nous en dire plus ?

Ma deuxième interrogation porte sur le principe même d'une augmentation fiscale. Au cours de la mandature précédente, sous la même majorité, conduite par le même président, les impôts avaient déjà augmenté de 44 %. Le budget, assez confortable, de la région se caractérisait donc par un niveau d'autofinancement élevé, et un niveau d'endettement très modéré. On a donc le sentiment qu'elle pouvait faire d'autres choix, pour financer ses dépenses, que de recourir à l'augmentation des taux de la fiscalité.

Troisième observation, une augmentation de 15 % des taux d'imposition ne peut pas s'expliquer par les charges liées au transfert des TOS. Les dépenses de formation s'accroissent certes, mais pas dans des proportions telles qu'il soit nécessaire de percevoir 30 millions de recettes supplémentaires. Il est clair que l'augmentation des taux ne peut pas non plus être justifiée par la nécessité de pallier les désengagements de l'État au titre du contrat de plan. M. Alain Rousset a indiqué que le conseil régional avait avancé à l'État la somme de 13 millions d'euros. Or je n'imagine pas que la région puisse financer par des ressources définitives des dépenses qui sont occasionnelles, puisque ses avances sont destinées à être remboursées. J'ajoute qu'il n'y a pas de rapport véritable entre ces 13 millions et les 30 millions de ressources appelées.

Enfin, la raréfaction des fonds européens, également invoquée, est un vrai problème, comme j'ai moi-même l'occasion de le mesurer chaque jour en tant que président de conseil général. Il n'en reste pas moins que la compensation de cette diminution de ressources sera assurée non seulement par les régions, mais aussi par l'État, les départements et les maîtres d'ouvrage.

M. Alain ROUSSET : Premièrement, je rappelle que l'Aquitaine était, en 1998, quand je suis devenu président du conseil régional, la deuxième région la plus endettée de France. Et vous savez très bien que l'endettement peut exploser en un an en atteignant un niveau tel qu'il faut plus de quinze ans pour le réduire. En outre, l'Aquitaine a des bases fiscales relativement faibles, et donc des retours fiscaux peu importants.

L'augmentation de la fiscalité a été principalement due à l'impasse budgétaire où se trouvait la région et à son niveau d'endettement. Je précise que mon prédécesseur avait lui-même augmenté les impôts de 73 % sur la durée de son mandat, avec une base fiscale beaucoup plus large. Le conseil général de Lot-et-Garonne, avant que vous en deveniez le président, les avait augmentés de plus de 24 % il y a trois ans de cela. Proportionnellement, cette augmentation a rapporté dix fois plus à ce département que ce qu'elle aurait rapporté à la région.

S'agissant des dépenses de fonctionnement, la région, de par ses compétences, parce qu'on lui a demandé depuis 2000 de s'occuper des TER, parce qu'on lui demande de s'occuper de la formation professionnelle et de l'apprentissage, parce qu'on lui demande d'assurer la gestion des lycées, augmente naturellement les dépenses de fonctionnement par rapport à celles d'investissement. Le rapport fonctionnement/investissement est encore assez équilibré, mais imaginez, Mmes et MM. les députés, ce que sera ce rapport lorsque la région devra financer les TOS, qui sont essentiellement du fonctionnement.

En ce qui concerne l'internalisation d'un certain nombre de coûts, je souligne que nous devons relever plusieurs défis. Le premier est que nous n'avons aucune information sur le coût de la gestion par l'État de l'ensemble des compétences dont parlait M. Jean-Paul Huchon à l'instant. Qui va gérer pour nous, et avec quels effectifs, l'ensemble de la formation des infirmières et des aides-soignantes ? Les hôpitaux sont incapables de nous fournir des éléments de gestion.

M. le Rapporteur : Quand on ne sait pas, on augmente les impôts ? C'est « l'impôt de précaution » ?

M. Alain ROUSSET : Non. C'est l'impôt de gestion, et de bonne gestion ! Quand on a autant de personnels à gérer, et que l'État est aussi déficient, nous essayons d'assurer le service public. En tout cas, l'Aquitaine est la troisième région la moins chère de France en matière de dépenses internes de fonctionnement.

M. Pierre BOURGUIGNON : Restons techniques, au plus près du réel. Certains parlent de « l'impôt de précaution ». Je connais des libéraux qui parlent, en termes positifs, de « l'épargne de précaution ».

En février dernier, un député de l'Hérault a interrogé Mme la ministre déléguée à l'Intérieur, en déplorant que la région Languedoc-Roussillon envisage une augmentation de 80 % de la taxe d'habitation. Je pense que M. Christian Bourquin nous parlera de la disparition de la part régionale de celle-ci, mais surtout, il serait intéressant de mettre en évidence, dans le budget 2005, ce qui relevait du rattrapage rendu nécessaire par la situation héritée de la majorité précédente.

M. Christian BOURQUIN : Tout le monde se rend bien compte que la situation varie d'une région à l'autre. Chacune a son indépendance de gestion, son histoire, son contexte. La particularité du Languedoc-Roussillon, au-delà du désengagement de l'État, tient notamment à

l'héritage de la mandature précédente. Chacun sait que nous sommes dans le peloton de tête des régions, mais nous avons chiffré précisément le fait que plus de la moitié de l'augmentation des impôts est liée à quatre éléments que nous avons hérités de la gestion de la majorité précédente.

Le premier est le coût de l'accord fiscal entre la droite UMP et le Front national dans la région. Entre 1999 et 2003, il y avait un accord sur l'objectif d'une réduction de l'impôt de 2 % au moins. Cette politique, propre à la région Languedoc-Roussillon, a correspondu à une diminution de 49 points de fiscalité, soit 54 millions d'euros. Si l'évolution de la fiscalité avait suivi celle du coût de la vie, c'est bien 93 points de fiscalité que la région aurait aujourd'hui en caisse, soit 103 millions d'euros.

Le deuxième est la véritable « cavalerie budgétaire » pratiquée par la majorité précédente. L'année précédant la dernière élection, elle a voté délibérément des autorisations de programme équivalant à quatre années d'investissement budgétaire. La continuité républicaine nous impose d'honorer ces engagements. Or nous avons été élus pour conduire une politique totalement différente : il n'est pas concevable, à nos yeux, d'appliquer la politique de nos prédécesseurs pendant six ans. Nous avons donc dû trouver des ressources nouvelles pour assumer les choix de nos prédécesseurs, mais surtout les choix qui sont les nôtres, pour lesquels la majorité des électeurs de la région se sont prononcés.

Troisième point : la sous-budgétisation des compétences obligatoires. Je vous invite, M. le Rapporteur, à venir la constater sur place. Prenons l'exemple du TGV : depuis le gel des crédits en 2003, la ligne Perpignan-Montpellier est le maillon de la honte. C'est le seul endroit où il n'y ait pas eu d'autres budgétisations. Sur les 2 400 kilomètres qui séparent Séville d'Amsterdam, c'est uniquement entre Perpignan et Montpellier que les trains ne rouleront pas à 320 kilomètres/heure.

M. le Rapporteur : Le dossier Perpignan-Figueras a été débloqué !

M. Christian BOURQUIN : Oui, mais sur 9 km à 320 kilomètres/heure, voyez le gain en rapidité ! (*Sourires*)

Quand la SNCF supprime la ligne Toulouse-Montpellier, c'est à la région d'assurer le service public, parce qu'il y a des voyageurs. Coût : 3 millions d'euros la première année, pour un service minimum.

Autre exemple de sous-budgétisation : le collège et le lycée de Font-Romeu. En 2000, l'État avait programmé 18 millions d'euros pour les remettre en l'état. Les gels de crédits ont empêché la réalisation des travaux nécessaires. Le législateur a préféré, dans l'article 84 de la loi de décentralisation du 13 août 2004, et bien qu'une loi ne doive comporter que des dispositions générales, confier à la région Languedoc-Roussillon la propriété et la charge du fonctionnement de ce lycée, ainsi que le collège au département. La région ne refuse pas le transfert de propriété de cet établissement, mais elle a le droit de réclamer qu'il lui soit transféré dans un état satisfaisant, et non pas dans l'état déplorable où il se trouvait avant ce transfert, et qui avait conduit la commission de sécurité à émettre un avis défavorable à la poursuite de son exploitation au-delà du 3 décembre 2004, avec plus de 150 faits signalés. Le propriétaire, donc l'État, devait alors le fermer.

Quatrième point : l'absence de gestion budgétaire et financière de la collectivité. Je n'irai pas dans le détail ici, mais si vous nous faites l'honneur de vous rendre sur place, nous

vous donnerons toutes les informations nécessaires. Nous serons fiers de le mettre en lumière, tant la situation est grave. Le préfet de région, qui, comme chacun sait, lutte contre les démarches que nous entreprenons, sera bien obligé de reconnaître un jour qu'il y a un problème d'équilibre, voire de sincérité, dans les comptes régionaux. Nous sommes vraiment dans une situation détestable de ce point de vue.

M. Georges Frêche, que j'ai l'honneur de représenter ici, a clairement dit à nos concitoyens que l'augmentation de l'impôt régional visait également à financer des opérations qui n'étaient pas assumées précédemment. Nous nous devons, par exemple, même si le Rhône est un fleuve national, de pallier le désengagement de l'État pour que soient construites les digues qui doivent l'être et éviter ainsi un nouveau débordement dans le Gard. Le conseil régional a investi 9 millions d'euros, ce fut sa première décision, parce que nous considérons qu'un drame comme celui qui a été vécu dans le Gard ne doit pas se reproduire. M. Michel Vauzelle fait la même chose dans la région limitrophe. On peut se demander quelles sont les compétences de l'État et celles de la région. On peut aussi se demander qui s'est désintéressé de l'aménagement du Rhône. Il faudra bien dire à nos concitoyens que l'État n'a pas assumé ses responsabilités.

M. Alain GEST : M. le Président, vous avez rappelé à juste titre que le souci majeur de notre Commission d'enquête est de parvenir à des conclusions objectives. C'est pourquoi je voudrais remercier le président Alain Rousset du pas très important qu'il nous a permis de faire aujourd'hui en indiquant très clairement que l'augmentation substantielle de fiscalité décidée par les conseils régionaux n'était en aucun cas liée aux conséquences de la décentralisation. Il faut l'en remercier chaleureusement, parce que nous avons cru deviner, d'après divers propos qui ont été tenus ces derniers mois, que certains défendaient une position exactement inverse.

Cela me conduit d'ailleurs à interroger M. le vice-président chargé des finances du conseil régional de Rhône-Alpes, dont le site officiel fait apparaître que son budget 2005 ne tient pas compte des conséquences des transferts de compétences. Comme l'a souligné notre Rapporteur, la fiscalité régionale se caractérise par de très grandes différences d'une région à l'autre. La région Rhône-Alpes fait partie de celles qui ont choisi de modérer l'augmentation des taux, et ce alors que ses investissements s'accroissent de 23 %. En outre, ses interventions semblent volontairement déborder son champ de compétences, puisqu'elles concernent aussi bien le développement durable que la production d'énergie photovoltaïque ou encore l'innovation dans le traitement des déchets ménagers, qui relève plutôt d'une compétence départementale. Elle a également décidé la création de 1 000 emplois tremplins. En dépit de tout cela, et notamment de problèmes que la majorité actuelle impute à la gestion de la majorité précédente, le conseil régional de Rhône-Alpes a voté un taux d'augmentation de la fiscalité de 6 %. Comment cela s'explique-t-il ?

M. Jean-François DEBAT : Comme l'a souligné M. Christian Bourquin, la gestion des mandats locaux obéit à des considérations liées aux engagements que les élus régionaux ont pris devant leurs électeurs, mais aussi à la situation héritée de la gestion précédente.

Nous avons indiqué au lendemain de la dernière élection que, compte tenu des éléments en notre possession sur la situation du budget de la région, le programme que nous avons proposé aux électeurs, y compris les emplois transférés ou des interventions supplémentaires dans le domaine culturel, pouvait être financé, dans le cadre des marges de fonctionnement normales de la région. Ses recettes de fonctionnement augmentent spontanément de l'ordre de 30 à 35 millions d'euros par an, du fait notamment de l'évolution des bases. Les

décisions nouvelles que nous avons prises entrent tout à fait dans le cadre de cette épure. Cela est vrai des 1 000 emplois tremplins, dont le coût est de 5 millions d'euros de dépenses effectives sur l'année (le coût sera de 10 millions d'euros en année pleine), comme des actions en matière de culture et d'environnement, ainsi que de l'ensemble du plan pour l'emploi, qui inclut les contrats de retour à l'emploi durable sous forme de mobilisation de crédits de la formation professionnelle. Tout cela correspond à 30-35 millions d'euros.

Nous n'avions pas prévu les cadeaux de Noël du Gouvernement, ni les quelques trous qu'il a fallu combler du fait de la gestion précédente. Ainsi, dès le mois d'avril 2004, un mois après notre arrivée aux affaires et trois mois après le vote du budget, il a fallu inscrire 40 millions d'euros supplémentaires en crédits de paiement dans un programme d'investissements pour les lycées, évalué initialement à 160 millions d'euros. En cours d'année, nous avons également été amenés à constater qu'il fallait ajouter 36 millions d'euros aux 120 millions d'euros de dépenses inscrites, hors apprentissage, pour la formation professionnelle, soit une augmentation de 36 %. Cela s'est traduit mécaniquement sur le budget 2005, compte tenu du niveau de consommation de crédits.

Par ailleurs, comme dans d'autres régions, nous avons dû faire face aux conséquences de la politique menée par l'État. En matière ferroviaire, nous inscrivons cette année plus de 25 millions d'euros d'avances au titre du contrat de plan État-région. Certes, en théorie, ces dépenses ne sont pas définitives. Mais il faut bien les financer, ce qui implique immédiatement soit un recours à l'emprunt, soit une ponction sur nos capacités d'autofinancement.

S'agissant de l'apprentissage, les 24 millions d'euros qui nous étaient transférés en 2005 pour compenser les dépenses nouvelles étaient insuffisants. Ce sont au moins 8 millions d'euros supplémentaires qu'il fallait inscrire pour faire face aux charges, tant en ce qui concerne les bourses versées aux apprentis que celles versées aux maîtres d'apprentissage.

Le désengagement de l'État s'est également manifesté dans la politique du logement et du renouvellement urbain, qui relève pourtant de ses compétences. La loi SRU a même renationalisé cette politique par la création de l'Agence nationale de rénovation urbaine. Cela étant, le financement des très importantes opérations de renouvellement urbain qui sont nécessaires dans les différentes villes de Rhône-Alpes n'est pas possible sans une forte contribution des collectivités territoriales. Lorsque M. Jean-Louis Borloo a rencontré le président Jean-Jack Queyranne, il ne lui a pas demandé de maintenir les crédits régionaux au niveau envisagé par son prédécesseur, soit 108 millions d'euros, c'est-à-dire 3 % du montant total des opérations. Il lui a dit que cette proportion était en général de 6 % dans les autres régions et qu'il serait bon que notre région porte son effort à ce niveau pour que les opérations avancent en Rhône-Alpes. Cela signifie un doublement des dépenses de la région en matière de renouvellement urbain. Dès 2005, cela s'est traduit par 5 millions d'euros de dépenses d'investissement, alors que c'est au total 108 millions d'euros supplémentaires qu'il va falloir budgéter. On peut considérer que ces dépenses n'entrent pas dans le champ des compétences propres de la région, mais les opérations de renouvellement urbain et d'habitat ne se seraient pas faites sans elles, étant donné que l'État ne remplit pas ses obligations, pas même celles que lui impose la loi.

Cela dit, pour répondre à votre question, M. le député, il faut bien rappeler que la région Rhône-Alpes était peu endettée, ce qui nous a permis d'augmenter très nettement notre recours à l'emprunt tout en le maintenant dans des limites acceptables. La région financera en 2005 et 2006 un très important effort d'investissement sur le matériel ferroviaire correspondant à des commandes passées en 2001 et 2002, sous la mandature précédente, avec

l'assentiment de la majorité des groupes composant l'assemblée : 80 millions en 2005 et 80 millions en 2006. Ajoutés aux 40 millions d'euros d'investissements supplémentaires dans les lycées, ces efforts expliquent un accroissement de l'emprunt de l'ordre de 130 millions d'euros en 2005.

Nous avons indiqué, sur notre site Internet, que l'ensemble des ressources nouvelles ne visent pas à financer l'intégralité des incidences financières de la loi du 13 août 2004, lesquelles se feront sentir, pour l'essentiel, l'année prochaine, sauf pour les formations sanitaires et sociales qui ont nécessité une décision modificative, dès le mois dernier, du budget. Mais dire cela ne signifie pas que n'avons pas à faire face aux conséquences du désengagement de l'État.

M. le Président : M. Adrien Zeller me fait savoir qu'il est obligé de partir. Je donne donc la parole à M. Michel Raison, qui souhaite lui poser une question.

M. Michel RAISON : L'augmentation de l'impôt correspond toujours à des décisions politiques. Je voudrais demander au président du conseil régional d'Alsace pourquoi sa région n'a pas suivi l'ensemble des autres régions dans leur décision d'adopter la gratuité des livres scolaires.

D'autre part, pourquoi la région Alsace n'a-t-elle pas augmenté ses effectifs, alors que d'autres régions l'ont fait en invoquant des raisons de bonne gestion ou de précaution ? Enfin, l'Alsace a demandé à être région expérimentatrice en matière de gestion des fonds européens. Avez-vous été obligé de faire l'avance des fonds FEDER perdant le long délai séparant la décision d'attribution de l'arrivée de l'argent ? Et quand ces fonds vont s'assécher, avez-vous prévu d'assurer leur financement à la place des autres collectivités et de l'État ?

M. le Président : J'ajouterai une autre question à M. Adrien Zeller. Ne pense-t-il pas qu'un certain nombre de régions sont défavorisées en matière de fiscalité et qu'il conviendrait de ce fait de développer la péréquation ?

M. Adrien ZELLER : Je commencerai par répondre à cette dernière question. Si l'on prend en compte les crédits d'État dont disposent les régions au titre des contrats de plan, les différences de potentiel fiscal, les mécanismes de péréquation déjà existants et l'impact considérablement différencié des crédits européens, on constate que la ressource en euros par habitant situe la région Alsace en quinzième position, et non pas à la deuxième place. Le niveau de péréquation entre régions est déjà considérable, et supérieur à celui réalisé entre départements ou entre communes. Les inégalités intercommunales sont quatre ou cinq fois plus grandes que les inégalités interrégionales.

Comme vous l'avez fait observer, M. le député, l'Alsace n'a pas adopté le principe de la gratuité des livres scolaires. Nous avons préféré accorder une prime de rentrée scolaire aux familles dont les ressources sont inférieures à la moyenne régionale, ce qui signifie que nous n'adressons pas de chèques aux familles aisées ou riches. On peut se demander quelle politique est la plus sociale. Nous aidons les 45 % de familles les plus modestes. Nous avons considéré, par exemple, que les parents exerçant des professions libérales n'avaient pas besoin d'un chèque de la région, les ressources de celle-ci étant limitées. C'est un choix.

Les effectifs de la région ont légèrement augmenté depuis quelques années, et nous allons nous installer dans de nouveaux locaux, ce qui nécessitera plus de personnel de

gardiennage. Les personnels supplémentaires recrutés jusqu'ici nous ont notamment permis de multiplier par 2,5 le rythme d'engagement des crédits européens. Ceux-ci ne sont pas très élevés en Alsace, puisqu'ils sont quatre fois inférieurs à la moyenne des régions. Nous espérons qu'ils augmenteront, en particulier pour faire face aux délocalisations, qui sont extrêmement nombreuses dans une région d'industrie manufacturière comme la nôtre. Toutes les semaines, notre région perd entre 100 et 250 emplois de ce fait.

S'agissant du coût de la décentralisation, nous pensons pouvoir assumer le train actuel de décentralisation avec une hausse d'impôt de 2 % par an pendant trois ans. Nous refusons tout dérapage fiscal sur le sujet. C'est l'évaluation la plus honnête possible au stade actuel de nos informations. Nous nous sommes mis en position de négociation avec le préfet et le rectorat. En ce qui concerne les TOS, nous pourrions ainsi assurer sur deux ou trois ans le treizième mois, faire face à la sous-dotation de la région en cadres. Nous savons que les emplois aidés dans les lycées vont être compensés par l'État. Nous tablons sur un ratio de 15 à 20 emplois d'encadrement pour 1 000 emplois TOS transférés.

Il est vrai que les désengagements de l'État sont assez nombreux. Nous avons analysé la situation cas par cas, en ce qui concerne les crédits de matériel pédagogique, réduits des deux tiers, les parcs naturels, l'environnement... Lorsqu'une association ou une commune nous a dit qu'elle avait moins de crédits d'État, nous nous sommes posé deux questions. Premièrement, y a-t-il un intérêt régional à intervenir ? Deuxièmement, le conseil régional est-il le mieux placé pour cela ? En d'autres termes, nous avons appliqué le principe de subsidiarité. Par exemple, la région a décidé de ne pas intervenir pour remplacer l'emploi-jeune perdu par un club de sport. Nous considérons que la vie sportive locale est l'affaire des communes ou des structures intercommunales. En revanche, nous intervenons pour soutenir les grandes associations d'environnement qui ont une vocation régionale. Mais nous n'avons pas bâti de système global, du type emplois-tremplins. Nous avons fait preuve de sélectivité.

Certains ont évoqué un audit. Il se trouve que j'ai été l'un des pères de l'audit ferroviaire d'il y a cinq ans. Il a abouti à une évaluation sérieuse des comptes, par un cabinet comptable. Ce fut un progrès en termes de bonne gestion, car les régions ferroviaires aussi ont dû établir leurs comptes. Mais il faut aussi dire que la compensation de l'État pour le remplacement du matériel ferroviaire a été de 40 % inférieure à l'évaluation des besoins. Le désengagement de l'État ne date donc pas d'aujourd'hui.

Dans la situation difficile qui est la leur, les régions sont contraintes de faire des choix. Pour sa part, l'Alsace a décidé d'étaler légèrement son programme de modernisation des lycées, qui se réalisera sur huit ans au lieu de six. S'agissant du rapport entre les ressources fiscales et l'emprunt, nous avons décidé que sur 100 euros d'investissements, 30 seront financés par l'emprunt et 70 par l'autofinancement, même si nous dérogerons légèrement à cette règle dans les prochaines années, parce que nous sommes, hélas, en première ligne pour le financement du TGV.

Je vous prie de m'excuser de devoir vous quitter.

Mme Claude DARCIAUX : Le président Adrien Zeller a récemment reconnu, dans un entretien accordé à la revue *L'Hémicycle*, que certaines régions étaient sous-imposées. Il citait en particulier la Bourgogne. Il soulignait également que la région ne remplacerait pas l'État dans tous les secteurs où celui-ci se désengagerait. Les régions n'ont pas toutes la même histoire fiscale. Certaines, dont la Bourgogne, ont des bases très faibles. D'autres, telles que le Limousin, ont des bases plus élevées. Elles peuvent donc limiter leur hausse.

Monsieur le Président du conseil régional de Bourgogne, pourriez-vous nous éclairer sur les augmentations des taux, non pas exprimées en pourcentage mais en termes absolus, comme le Rapporteur lui-même le rappelait ? Pourriez-vous les rapprocher de l'augmentation des taux décidée par le conseil général de la Côte-d'Or pour la taxe d'habitation et la taxe foncière sur les propriétés bâties, qui sera équivalente, en valeur absolue, à l'augmentation décidée par la région ?

D'autre part, il faut savoir que, dans le département de la Côte-d'Or, les frais liés au recouvrement de l'impôt équivalent au double de la fiscalité prélevée par la région pour un foyer fiscal.

M. le Rapporteur : Ces frais augmentent-ils au même rythme ? !

Mme Claude DARCIAUX : Dans un article récent de *La Gazette des communes*, M. Jacques Blanc, auteur reconnu en matière de fiscalité locale, a parlé de « l'impôt Le Pen » à propos de la fiscalité régionale. Or, votre région était auparavant cogérée avec l'extrême-droite. Pourriez-vous nous parler de la politique de votre prédécesseur, qui vous oblige aujourd'hui à augmenter votre fiscalité pour rejoindre les niveaux moyens de recettes permettant d'honorer vos engagements, notamment en matière d'équipements lourds comme le TGV ?

Enfin, un député de la région vous a interpellé en disant que votre région vivait au-dessus de ses moyens. Que pensez-vous d'un tel jugement ?

M. le Rapporteur : J'ajouterai une question complémentaire. Sur le site Internet de la région Bourgogne, il est dit que le budget prévisionnel 2005 affiche un besoin de financement de 85,2 millions d'euros. Pouvez-vous, M. le Président du conseil régional de Bourgogne, décomposer cette somme ?

M. François PATRIAT : Les différences entre les taux d'augmentation décidés par les régions tiennent à leur histoire et à l'état de leur fiscalité.

La Bourgogne, du fait de huit années de gestion par la droite et l'extrême-droite caractérisées par un blocage des impôts, a une autonomie fiscale de 28 %, pour une moyenne de 35 % dans l'ensemble des régions. Un point d'impôt correspond à 700 000 euros en Bourgogne, contre 1,5 million d'euros dans d'autres régions, d'où les écarts en pourcentage, mais avec une même augmentation en valeur réelle de 9 euros par habitant.

En deuxième lieu, et depuis cinq ans maintenant, la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle et de la part régionale de la taxe d'habitation a été compensée sur une base très défavorable en Bourgogne. Ce n'est pas moi qui le dis, mais mon prédécesseur, qui indiquait dans son rapport d'orientation budgétaire pour 2003 que « le rendement de l'impôt perçu en Bourgogne est plus faible qu'ailleurs en valeur relative » et que « les compensations par l'État des suppressions de taxes directes sont calculées sur des données défavorables ». Le taux moyen national de taxe professionnelle est de 3 %, en Bourgogne il est de 1,6 %. Le manque à gagner depuis 2002 est donc de 10 millions d'euros pour la taxe professionnelle, et de 5 millions d'euros pour la taxe d'habitation. Cette perte de recettes est appelée à se perpétuer. M. Jean-Pierre Soisson, Vice-président de votre Commission, ne pourrait pas contester ces chiffres, et je regrette qu'il ne soit pas là.

Dans le même temps, comme en Languedoc-Roussillon, la majorité précédente a engagé des dépenses de façon vertigineuse, sans les financer. Un audit indépendant, dont les résultats nous ont été communiqués en octobre dernier, estime à 769 millions d'euros le stock non financé d'autorisations de programme en 2004, alors que les crédits de paiement prévus au budget prévisionnel 2004 étaient de 395 millions. Il nous faut donc trouver 374 millions d'euros sur les budgets qui viennent pour financer les engagements précédents.

L'effort propre de la région sur ses compétences obligatoires s'établira en 2005 à 98 millions d'euros, contre 52 millions en 2004, et ce alors même que la Bourgogne n'a malheureusement pas de lycée à construire. Cela concerne des dépenses urgentes, des réparations immédiates.

Nous avons des motifs d'inquiétude qui se traduisent en chiffres. La formation du personnel sanitaire et social a un coût, que les sommes versées par l'État ne suffisent pas à couvrir. Il manque déjà 3 millions d'euros. Le transfert de l'inventaire du patrimoine culturel est également coûteux. Les personnels concernés n'ont pas de locaux, les crédits de fonctionnement ne nous sont pas transférés.

Mon prédécesseur a engagé une participation de la Bourgogne en 2006 au financement des travaux du TGV Rhin-Rhône estimée, au bas mot, à 167 millions d'euros, pour lesquels aucune recette n'est prévue.

Vous voyez, M. le Rapporteur, que nous avons à faire face à plus que des « inquiétudes ». Et nous ne disposons pour cela d'aucune « cagnotte fiscale », puisque l'audit que nous avons commandé fait apparaître qu'une augmentation de notre fiscalité correspondant à la moyenne des régions nous permettra seulement d'honorer nos dettes.

La politique de basse fiscalité de nos prédécesseurs était censée être attractive. En 2004, notre région avait en effet de quoi attirer l'attention puisqu'elle était : vingt-et-unième sur vingt-deux pour les crédits consacrés aux transports ; vingt-et-unième sur vingt-deux pour les crédits consacrés aux jeunes ; vingt-et-unième sur vingt-deux pour les crédits consacrés à l'environnement ; vingtième sur vingt-deux pour les crédits consacrés à la culture ; vingtième sur vingt-deux pour les crédits consacrés à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage ; et, bien entendu, vingt-et-unième sur vingt-deux pour la mobilisation de son potentiel fiscal. Ce que mon prédécesseur appelait « la Bourgogne du grand large » est donc une Bourgogne larguée. Nous assumons cet héritage du passé, tout en préparant l'avenir, comme doivent le faire toutes les régions, y compris l'Alsace, dont M. Adrien Zeller a oublié de rappeler qu'elle avait régulièrement augmenté les impôts depuis 1992. La hausse fiscale que nous proposons aujourd'hui est, en euros par habitant, de moitié inférieure à celle que M. Adrien Zeller a appliquée au cours des douze dernières années.

M. Alain ROUSSET : Je voudrais souligner que ce que nous demande l'État pour les grandes infrastructures correspondra, par rapport aux budgets régionaux et à la fiscalité régionale, à des sommes colossales dans les dix années qui viennent. Je pense aux TGV mais aussi aux autoroutes, pour la construction desquelles les régions doivent aussi assumer une partie des coûts.

D'autre part, si notre collègue Adrien Zeller n'avait pas été dans l'obligation de nous quitter, j'aurais pu lui rappeler que le coût moyen par habitant des frais de personnel est de 9,57 euros en Alsace, contre 8,13 euros en Aquitaine.

Mme Arlette GROSSKOST : Mes questions s'adressent à M. François Patriat. Quelle est l'augmentation de vos effectifs, et plus particulièrement ceux de vos cadres ? À quoi correspond-elle exactement ? À quoi tient l'augmentation de vos frais de fonctionnement ? Vous augmentez les crédits de paiement correspondant aux engagements votés antérieurement. Pourquoi ? Dans le cadre du programme TER, les nouveaux matériels ont été programmés sur plusieurs années. Maintenez-vous le rythme d'achat qui avait été prévu ? L'augmentation de la fiscalité correspond-elle à du matériel que vous souhaitez racheter dans les prochains temps ? Enfin, vous avez délibérément opté pour les emplois-tremplins. N'y aura-t-il pas incompatibilité avec tous les nouveaux contrats aidés que propose le Gouvernement en application de la loi sur la cohésion sociale ?

M. François PATRIAT : Nous avons proposé 2 000 emplois-tremplins, soit 400 par an pendant cinq ans, 100 par département. Alors que le dispositif est en place depuis cinq mois, nous avons déjà 3 000 demandes. Le coût prévu pour 2005 est de 2,2 millions d'euros. Nous avons également mis en place 2 000 parcours pour l'emploi avec les crédits de la formation professionnelle. La Fédération du bâtiment a déjà signé un contrat de 400 parcours pour l'emploi. Il n'y a aucune objection à ce que les mesures décidées par l'État accompagnent notre dispositif. La Bourgogne cumule deux handicaps : elle a moins de jeunes que les autres régions et son taux de chômage des jeunes est supérieur à la moyenne. Nous répondons aujourd'hui à une vraie demande sociétale.

M. le Rapporteur : On a l'impression d'une certaine précipitation à suivre les politiques de l'État. Y a-t-il des politiques de l'État que vous ne voulez pas suivre ?

M. François PATRIAT : Nous avons négocié avec les quatre départements de la région. Trois ont suivi intégralement le dispositif, un seul l'a appliqué de façon minimale en copiant celui de l'État. Nous avons signé les premiers emplois tremplins en novembre 2004. M. Jean-Louis Borloo vient signer aujourd'hui les premiers contrats d'avenir à Dijon. C'est donc plutôt l'État qui suit notre exemple, puisque nous avons signé avant lui, et dans de meilleures conditions, avec une vraie formation (1 250 heures payées à 7 euros de l'heure) aboutissant à des emplois pérennisés.

S'agissant des TER, les commandes de la région s'élevaient à 93 millions d'euros, dont 5 % ont été payés à la commande et 20 millions l'ont été la deuxième année. Il reste aujourd'hui 43 millions à payer, pour lesquels aucun financement n'a été prévu. Nous allons donc assumer. Cela fait partie des 85,2 millions dont parlait tout à l'heure M. le Rapporteur. Nous avons décalé de trois mois l'acquisition de trains, de la fin de 2005 au début de 2006. Mais inversement, nous relançons une deuxième commande. C'est en 2009 qu'interviendra la fin des livraisons, lesquelles seront plus abondantes que prévu.

S'agissant des crédits de fonctionnement, ils représentaient 5,5 % du budget sous mon prédécesseur, et 4,5 % aujourd'hui. Quant à l'emploi des cadres, ceux-ci sont moins nombreux au cabinet que sous mon prédécesseur. Moins de dix ont été recrutés dans l'administration.

M. le Président : Quelqu'un veut-il poser une question à M. Jean-Paul Huchon, qui va bientôt devoir nous quitter ?

M. Louis GISCARD d'ESTAING : M. Alain Rousset a parlé du désengagement de l'État en nous disant qu'il constituait une inquiétude pour aujourd'hui et pour demain. Les présidents Huchon, Rousset et Vauzelle occupaient déjà la fonction qu'ils occupent aujourd'hui au moment

de la négociation des contrats de plan État-régions 2000-2006, sous une autre majorité parlementaire. Ce qu'ils appellent le « désengagement » de l'État ne peut-il pas être daté de l'année 2000, puisque le septième théorique, 14,3 %, n'a été respecté ni en 2000 (10,9 %), ni en 2001 (12,4 %) ? Le retard accumulé a été de l'ordre de 5 %, sans contrepartie inscrite au budget de l'État, puisqu'il n'y a aucun mécanisme de report des crédits non consommés.

D'autre part, M. Jean-Paul Huchon, considérez-vous que l'État s'est désengagé, ou n'a pas respecté sa parole sur le volet ferroviaire du contrat de plan en Île-de-France ? Le taux de délégation des crédits sur les infrastructures de transports en commun n'était que de 32 %, en cumul, à la fin de 2003 alors qu'il aurait dû être de 57,1 %. Pensez-vous que c'est normal ? Y a-t-il ou non respect de la parole de l'État pendant cette période ? M. Christian Bourquin devrait, quant à lui, s'adresser à M. Jean-Claude Gayssot, qui était ministre des Transports à l'époque de la négociation.

M. Jean-Paul HUCHON : Le contrat de plan est une mécanique qui n'est pas très compliquée. En matière de transports, la région paie 70 % des dépenses et l'État 30 %. Le problème est que la région paie effectivement sa part, alors que la contribution de l'État est inférieure de plus des deux tiers à ce qu'elle devrait être. Elle se situe à moins de la moitié en matière routière, alors que l'État a trouvé des crédits supplémentaires pour d'autres régions.

La première année d'un contrat de plan, on utilise des crédits d'études. On ne fait donc pas beaucoup de dépenses. Or, le désengagement de l'État est devenu massif en 2002 et 2003. Nous avons, en Île-de-France, douze projets de tramway, qui devaient tous être soumis à l'examen du Syndicat des transports d'Île-de-France en 2005. Ils sont totalement « plantés », parce que l'État n'apporte pas ses 30 % de financement. Il n'est même pas capable, lorsque des études supplémentaires sont nécessaires, d'avancer le montant des crédits d'études, ce qu'il a demandé à la région de faire, ce que j'ai fait, avec beaucoup de bonne volonté. Pour le canal Seine-Nord, M. Gilles de Robien m'a demandé d'avancer 2 millions d'euros de crédits d'études et je l'ai fait. Pour le tramway Sarcelles-Val-d'Oise, il m'a demandé d'avancer 10 millions d'euros de crédits d'études et je l'ai fait.

M. le Rapporteur : Pourquoi dites-vous toujours oui ? !

M. Jean-Paul HUCHON : J'ai écrit à M. Jean-Pierre Raffarin pour lui dire que l'État étant dans l'incapacité de prendre ses responsabilités, j'étais prêt à avancer ces sommes, que l'État me rembourserait. Pas de réponse. Je lui ai écrit une deuxième fois pour lui répéter que j'y étais prêt, en lui disant que le contrat de plan était un engagement réciproque et que je croyais encore à la parole d'un État républicain. Je lui ai écrit une troisième fois, pour lui dire que j'étais même prêt à avancer ces sommes, sans demander le remboursement. Pas de réponse.

Lorsque le Premier ministre a reçu les présidents de région à Matignon, il nous a dit qu'il s'occuperait immédiatement des projets en panne. Plus de huit mois après, nous attendons toujours. Le « plantage » de tous les projets, ferroviaires et routiers, date bien de 2003.

M. Louis GISCARD d'ESTAING : Dois-je en conclure, M. le président Jean-Paul Huchon, que le non-respect de la parole de l'État en 2000, 2001 et 2002 n'est pas imputable aux responsables de l'époque ?

M. le Président : Mes chers collègues, il ne faut pas falsifier les chiffres. J'ai rendu il y a quelques mois un rapport montrant que les crédits de l'État affectés aux contrats de plan n'ont pas atteint, en 2002 et 2003, le niveau de 2001.

M. Jean-Paul HUCHON : S'agissant des premières années d'exécution des contrats de plan, celles qui sont consacrées aux études, il y a toujours eu un retard, dans tous les contrats de plan. C'est d'ailleurs pourquoi on a été amené à allonger d'un an la durée des contrats de plan, qui est maintenant de sept ans. Je connais très bien cette mécanique, qui remonte au temps où j'étais au cabinet de M. Michel Rocard. Sur le projet du tramway de Sarcelles, qui représente environ 90 millions d'euros, les crédits d'études s'élèvent à moins de 10 millions. Mais c'est quand il faut financer les travaux eux-mêmes que l'on entre véritablement dans le vif du sujet. Or c'est à ce stade, en 2003, que les crédits se sont révélés insuffisants. Je n'y peux rien, je ne peux que le constater.

M. Louis GISCARD d'ESTAING : Je précise ma question, M. le président Huchon, M. le président Vauzelle, M. le président Rousset. Considérez-vous qu'il y a eu non-respect de la parole de l'État dans les premières années des contrats de plan actuellement en cours, en 2000, 2001 et 2002 ? Vous avez vous-même négocié ces contrats de plan à l'époque.

M. Jean-Paul HUCHON : Les contrats de plan ont été signés à la fin de 2000.

M. Alain ROUSSET : J'ai vécu plusieurs contrats de plan. La parole de l'État a toujours été respectée, sauf sous le Gouvernement actuel. Je défie quelque parlementaire que ce soit de me montrer le contraire. Les contrats de plan ont été étalés d'un an ou deux, mais ils n'ont jamais été suspendus par le passé, comme aujourd'hui.

En Aquitaine, aucun des travaux prévus dans le contrat de plan n'est actuellement en cours de réalisation. Pour la remise à niveau de la passerelle Saint-Jean qui mène à la gare de Bordeaux, il a fallu prévoir des études de franchissement, inscrites en 1998 comme avenant au contrat de plan précédent. Mais il n'y avait pas d'arrêt des travaux. Aujourd'hui, à part les dossiers de l'État, le pont d'Aquitaine, tout est arrêté. Sur la liaison Bordeaux-Pau, la déviation d'Aire-sur-l'Adour a fait l'objet d'un appel d'offres, il y a plus d'un an. Malgré une offre extrêmement intéressante, inférieure à 10 millions d'euros, l'État n'a pas pu engager les travaux. Le contrat avec l'entreprise risque aujourd'hui de n'être plus valable. Dans le secteur des fruits et légumes, qui traverse une crise aujourd'hui, nous en sommes à moins 6 millions d'euros. L'ensemble des chantiers subissent des coupes sombres qu'on n'a jamais connues.

La question de l'avance des crédits FEDER a été posée tout à l'heure. La région Aquitaine a été sollicitée pour faire l'avance d'une partie de ces crédits en même temps que l'État. L'État n'a pas pu financer seul les opérations importantes.

Le contrat d'agglomération de l'agglomération bordelaise a été signé par M. Alain Juppé. Sur le tramway, sur le foncier, les engagements de l'État, portant sur plusieurs dizaines de millions d'euros, ne sont pas honorés. Sur les pôles d'échange intermodaux, il n'y a pas un centime de l'État. Cela ne s'était jamais vu. J'avais pourtant tiré la sonnette d'alarme il y a un an et demi, lorsque j'avais répondu, en tant que président de l'ARF, à l'invitation de la Délégation à l'aménagement du territoire de votre Assemblée. L'ensemble des grands chantiers d'infrastructures sont quasiment arrêtés. Pire, aucun des engagements de l'État, notamment ceux relatifs au développement économique et social et à la modernisation industrielle de notre pays, n'est honoré. En ce qui concerne la recherche et l'université, l'État ne participe pas aux tours de table sur le surcoût des opérations. Cela ne s'est jamais vu. Menez une enquête, en faisant le tour

des régions. Il faut bien dire que l'État est impécunieux. Nous préférierions inaugurer les projets aujourd'hui, compte tenu par exemple du délabrement du parc locatif étudiant, plutôt que de devoir mettre les problèmes en évidence. Tel n'est absolument pas notre intérêt.

M. le Rapporteur nous a demandé pourquoi nous nous substituons à l'État. La réponse à cette question est évidente : les régions, les départements et les communes ne peuvent pas laisser se dégrader à ce point le patrimoine public et le service public. Et c'est la situation de la France aujourd'hui.

M. Michel VAUZELLE : C'est un honneur que la représentation nationale se penche ainsi sur les modestes problèmes des élus locaux. La réponse à la question posée par M. Louis Giscard d'Estaing est très claire : la responsabilité du Gouvernement actuel est pleine et entière.

M. le Rapporteur : Tous ces programmes ne sont pas sortis en l'espace de deux ou trois ans ?

M. le Président : Nous demanderons à la direction des routes et à RFF quel a été l'avancement des travaux en 2000, en 2001, en 2002, en 2003, et nous verrons qui a raison.

M. le Rapporteur : On peut envisager l'hypothèse de la surprogrammation, M. le Président !

M. le Président : Nous vérifierons tout cela. Pour le moment, seul M. Michel Vauzelle a la parole.

M. Michel VAUZELLE : Si je peux en effet placer une parole, avec votre permission, M. le Président, la responsabilité du Gouvernement actuel, disais-je, est totale. On peut le vérifier en lisant le compte rendu d'une réunion à laquelle assistaient MM. Christian Estrosi et Bernard Deflesselles, membres de la majorité parlementaire et de l'opposition régionale. Ils avaient dit leur satisfaction quant à l'exécution du contrat de plan jusqu'en 2002 : la région Provence-Alpes-Côte d'Azur avait eu le meilleur taux d'engagement de France, avec 39,8 %. À partir de 2002, les novices que nous sommes ont entendu parler pour la première fois de « gel républicain ». Le Gouvernement Raffarin a donc gelé, de manière « républicaine », les crédits inscrits au contrat de plan.

M. le Rapporteur : Le gel républicain, on le doit au gouvernement de M. Lionel Jospin. C'est un fait technique, M. le Président !

M. Michel VAUZELLE : Quoi qu'il en soit, il a été appliqué en 2002 par le Gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin, ce qui répond à la question de M. Louis Giscard d'Estaing.

M. le Président : Le gel républicain a été décidé à trois mois des élections de 2002, et précisément en raison de ces élections. En 2003, il n'y avait pas d'élections.

M. Louis GISCARD d'ESTAING : Ma question portait sur les retards d'exécution à la fin de 2002 ou fin 2001.

M. Michel VAUZELLE : Si M. le Rapporteur veut constamment m'interrompre, je prendrai acte de ce qu'il est difficile de parler devant votre Commission. Je me demande d'ailleurs, en tant qu'ancien Garde des Sceaux, non pas si votre Commission d'enquête est constitutionnelle,

car elle l'est, sans aucun doute possible, mais si l'on ne pourrait pas s'interroger sur la qualification des propos tenus par M. le Rapporteur dans *Les Échos* de ce matin, où il a préjugé de ce que les présidents de régions allaient dire. Nous avons l'impression d'avoir affaire, non pas à un inquisiteur, mais à un avocat général, qui dit vouloir « éviter que l'explosion de la fiscalité régionale ne contamine d'autres niveaux de collectivités ». C'est à croire que nous avons le SIDA. Il porte également des jugements, non pas sur la bonne gestion des finances publiques, mais sur des choix politiques qui sont ceux des citoyens, qui nous ont élus au suffrage universel direct. Nous appliquons la volonté du peuple dans nos régions. J'entends bien qu'une région est bien peu de chose par rapport à la Nation, et que le Président d'un conseil régional est bien peu de chose par rapport à un représentant de la Nation. Il reste que de telles attaques sont étonnantes, comme il est étonnant de s'entendre dire que développer le service public mis à mal par le Gouvernement de la République est un choix politique, que c'est notre affaire, que nous n'avons qu'à l'assumer, bref, que nous n'avons qu'à nous débrouiller. Nous avons une autre idée de la société républicaine et du service public.

Pour en revenir à la question de M. Louis Giscard d'Estaing, la responsabilité du Gouvernement actuel, je le répète, est totale. En effet, à partir de 2002, non seulement l'application du contrat de plan a souffert de gels, d'arrêts et d'annulations, mais une région comme la mienne, qui souffre d'un enclavement entre la mer, les Alpes et la vallée du Rhône, a dû attendre la nouvelle loi électorale qui a permis de dégager des majorités régionales claires – et j'en rends grâce au Gouvernement, car je ne suis plus soumis à la pression constante de l'alliance entre le Front National, le RPR et l'UDF – pour faire son devoir et assumer des responsabilités que l'État se refuse à prendre en charge. Le retard d'exécution des crédits de l'État est de 83 millions d'euros en crédits de paiement et de 100 millions d'euros en autorisations de programme.

La région a avancé les fonds de concours à l'État, pour 34,5 millions d'euros en ce qui concerne les routes, pour 10 millions d'euros en ce qui concerne l'université et la recherche.

S'agissant des compétences, il est surréaliste d'entendre des parlementaires de la majorité suggérer que nous dépassons les nôtres, alors que les préfets de région, qui représentent le Gouvernement que la majorité soutient, vont nous demander combien nous allons verser pour le projet ITER, que le Président de la République a victorieusement défendu au Japon, pour la LGV vers Nice, pour nos autoroutes ou pour les travaux sur le Rhône. Et puisque j'évoque le Rhône, je constate que l'État entretient une fort intéressante complicité avec la CNR, tandis que la région que je préside a le double bonheur de recevoir les eaux de la Saône et du Rhône et de payer la construction des digues.

M. Louis GISCARD d'ESTAING : Je n'ai pas eu de réponse sur la période 2000-2001. Les responsables de l'époque ont-ils une responsabilité dans la non-exécution relative des contrats de plan État-région ?

M. Michel VAUZELLE : Il n'y a eu aucune responsabilité du Gouvernement de l'époque. Je vous enverrai, si le préfet de région, qui répond aux ordres du Gouvernement, le veut bien, le compte rendu de la réunion qui s'est tenue le 6 février 2003 et au cours de laquelle MM. Christian Estrosi et Bernard Deflesselles se sont félicités de ce que le gouvernement de M. Lionel Jospin avait bien rempli ses engagements par rapport à la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Depuis 2002, l'État ne respecte pas sa signature. Quand l'État lui-même donne le mauvais exemple, il ne faut pas s'étonner que les citoyens désespèrent de la démocratie.

M. Louis GISCARD d'ESTAING : Sur le volet ferroviaire, on ne m'a toujours pas répondu.

M. le Président : Vous aurez l'occasion de poser une autre question tout à l'heure. La parole est à M. Richard Mallié.

M. Richard MALLIÉ : J'espère que le président Michel Vauzelle sera moins agressif, même s'il est courtois, en répondant à ma question.

À la page 6 du rapport de présentation de son projet de budget pour 2005, je lis : « Il est cependant nécessaire d'augmenter la fiscalité locale, directe et indirecte, de 30 % pour faire face aux transferts de charges imposés par l'État ». La taxe sur le foncier bâti augmente ainsi de 30,4 %, la taxe sur le foncier non bâti de 30,16 %, et la taxe professionnelle de 30,4 %. Un peu plus loin, à la page 7 du même rapport, cette affirmation est précisée par la phrase suivante : « Le recours à la fiscalité locale est donc obligatoire pour faire face aux charges nouvelles. » Cela se traduit, en chiffres, par une augmentation de 40 millions d'euros des taxes directes, et de 72 millions d'euros des taxes indirectes, soit 112 millions d'impôts supplémentaires. Notons au passage qu'entre 1998 et 2004, la région a augmenté de 418 le nombre de ses agents, sans transferts de compétences, et que depuis mars 2004, nous en sommes déjà à une augmentation de 182, soit 45 % de l'augmentation des six années précédentes, et toujours sans transferts de compétences.

La décision modificative n°1 votée par l'assemblée plénière du 18 mars 2005 précise les dépenses relatives à ces transferts. Pour l'année 2005, elles devraient s'élever à 23 millions d'euros, intégralement compensés par l'État, comme le précise une annexe de la circulaire de la Direction générale des collectivités territoriales du 11 février 2005. Sur le site Internet du conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur, je lis, ou du moins je lisais le 25 mars dernier : « D'ores et déjà, un montant de 6,724 millions d'euros a été adopté lors du vote du budget du 21 janvier 2005 concernant le transfert des compétences ».

Compte tenu de vos choix politiques, comment allez-vous employer ces 112 millions d'euros de recettes fiscales supplémentaires que vous allez demander au contribuable de Provence-Alpes-Côte d'Azur ?

M. Michel VAUZELLE : Le budget que nous avons présenté tient compte des contraintes nées du désengagement de l'État sur des points importants, notamment en ce qui concerne l'exécution du contrat de plan. L'arrêt par l'État du financement de la formation des chômeurs de longue durée nécessite également que nous prenions une décision budgétaire. Le transfert financier portant sur le personnel sanitaire et social des établissements scolaires donne lieu à un écart très important entre les évaluations des services de l'État et les nôtres. Une bonne gestion des affaires de la région imposait les décisions que nous avons prises pour faire face à une année 2005 pleine d'incertitudes. J'ai ainsi été obligé d'amender moi-même mon propre budget, apprenant dans le courant du mois de janvier, qu'on nous transférait le financement des établissements de formations des personnels paramédicaux. Il s'agit donc de bien gérer une région avec une certaine précision car « gouverner, c'est prévoir » comme disait quelqu'un.

J'ajoute que d'aucuns émettent l'hypothèse selon laquelle certains membres de l'actuelle majorité nationale pourraient souhaiter tendre un piège politique, pour faire en sorte que l'impôt régional augmente dans l'année précédant les élections de 2007. Ils pourraient ainsi dire aux électeurs : pourquoi voteriez-vous pour la gauche, qui a si mal géré les régions qu'elle gouvernait ? Cet argument sera sans doute développé dans un an. Nous avons préféré faire

preuve de prudence dans l'élaboration de notre budget, et je pense que nos concitoyens en seront satisfaits.

Gouverner, c'est prévoir : de ce point de vue, l'augmentation fiscale que nous avons votée est donc bien l'« impôt Raffarin ». Que cet impôt soit en partie destiné à financer une politique volontariste, je ne le nie pas : nous défendons au niveau des régions ce que l'État ne défend plus au niveau de la République, à savoir l'égalité des citoyens à travers le service public, qu'il s'agisse de l'Éducation nationale ou des transports ferroviaires. Nous nous devons d'être soucieux de respecter les choix politiques qui ont été faits de manière claire par les citoyens de notre région. C'est pourquoi je n'ai pas honte d'avoir créé 230 emplois visant à assurer la sécurité dans les gares et dans les trains. En la matière, la politique de M. Nicolas Sarkozy s'est soldée par un échec complet dans notre région. Personne n'osait plus prendre le train. Le sentiment d'insécurité que ressentaient les usagers, dont je sais qu'ils sont plutôt à vos yeux des clients, a certainement disparu puisque le nombre de voyageurs a augmenté de 50 % dans les TER de notre région.

L'augmentation des effectifs correspond également à la création d'antennes départementales dans un souci de démocratie et de proximité, afin que les maires des petites communes, les habitants et les associations de notre région ne soient pas obligés de cheminer difficilement depuis Briançon, Gap ou Menton jusqu'à Marseille pour apporter leurs dossiers. La création de ces antennes s'inspire d'ailleurs de l'exemple donné par l'État, par les conseils généraux, par les mairies elles-mêmes, à travers les mairies annexes. Avec des établissements de proximité, la région est plus proche, plus visible, plus lisible et plus transparente.

M. Marc FRANCINA : Ma question s'adresse à M. le Président Alain Rousset. Certaines régions, sans doute plus expertes en communication que d'autres, ont faiblement augmenté leurs impôts directs mais ont décidé de très fortes augmentations de leurs impôts indirects, pouvant aller jusqu'à plus de 50 % sur la carte grise. Le président de la région Centre, par exemple, a procédé ainsi. Un impôt de ce type est moins visible que d'autres. Personne ne prête attention au prix de la carte grise au moment où il paie sa voiture.

Ne pensez-vous pas qu'il serait bon, vis-à-vis de la population, de faire apparaître, avec plus de franchise, l'augmentation des impôts indirects aussi clairement que celle des impôts directs ?

M. Alain ROUSSET : Cette question nous concerne tous, et elle vous concerne, Mmes et MM. les députés, en tant que législateurs.

Nous ne nous satisfaisons pas de notre fiscalité, ni du point de vue de la justice, ni du point de vue de sa dynamique. Je voudrais, au-delà du débat politique que nous pouvons avoir ici, que chacun prenne conscience que l'état des ressources des régions montre que la France est le pays d'Europe où les régions sont le moins bien considérées, même si l'ancien président de région qu'est l'actuel Premier ministre aurait pu vouloir changer les choses. Cela prouve à quel point l'État respecte la région. Cette remarque ne vise pas particulièrement le Gouvernement actuel, je critique aussi les gouvernements précédents. Les ressources des régions sont, en France, bâtarde, peu efficaces et injustes, compte tenu de leurs compétences. Qu'a proposé la « commission Fouquet » à cet égard ? Rien, si ce n'est la suppression de la part régionale de la taxe professionnelle, mesure stupide et gravissime pour les régions.

Mais nous sommes parfois contraints à faire du bricolage pour assumer les compétences qui sont les nôtres. Cela concerne l'intérêt général et dépasse nos divergences politiques. Je n'ai pas augmenté la fiscalité indirecte pour la région Aquitaine, car mon prédécesseur l'avait déjà portée au niveau le plus élevé de France. Je peux attester que les régions sont quasiment seules pour aider les PME à lutter contre les délocalisations. Dans ma région, le nombre des dossiers traités par l'État a diminué de 70 %, et ses crédits ont baissé de 30 %. Par exemple, Airbus demande aux PME sous-traitantes de prendre en charge le *risk sharing*, c'est-à-dire le risque commercial, mais aussi le risque technologique. Le gouvernement de Bavière est capable d'apporter à une PME dix fois plus que nos régions sont capables d'apporter. En l'absence de crédits européens, quand l'État se retire, il met en cause l'emploi. Ce n'est pas acceptable.

Mon collègue Martin Malvy et moi-même nous sommes rendus à Hambourg. Le président du *Land* – qui compte 1,5 million d'habitants, contre 6 millions dans l'ensemble Aquitaine-Midi-Pyrénées – va consacrer 80 millions d'euros par an à l'aide à l'innovation de ses PME. Nos deux régions ensemble ne sont pas capables de consentir la moitié de cet effort. Que font les régions françaises en matière de recherche et de transferts de technologies ? Selon une étude de l'Institut de la décentralisation, par rapport aux régions américaines, l'échelle est de un à sept. On ne peut pas demander aux régions d'abandonner les efforts déjà insuffisants qu'elles font pour soutenir leurs entreprises. Car l'une des forces des régions est la proximité. Elles peuvent, si elles en ont les moyens, instaurer une politique industrielle régionale, à l'échelle des PME.

Je souhaite que votre Commission d'enquête demande à chaque préfet de région de dresser un état précis des crédits d'État qu'il a eu à signer pour chacune des entreprises de sa région, depuis trois ou quatre ans. Cette Commission d'enquête, M. le Président, M. le Rapporteur, n'aurait pas de sens si elle ne demandait pas à l'État ce qu'il a payé et ce qu'il n'a pas payé dans le cadre des compétences qu'il partage avec les régions.

M. le Rapporteur : Nous avons aussi prévu de convoquer les services de l'État.

M. le Président : Mes chers collègues, l'un de vous a-t-il une question à poser à Mme Ségolène Royal ?

M. Richard MALLIÉ : J'aurais souhaité poser deux autres questions à M. Michel Vauzelle.

M. le Président : Il m'a fait passer un mot d'excuse expliquant pourquoi il était dans l'obligation de nous quitter.

M. Richard MALLIÉ : Vous n'avez pas annoncé qu'il devait nous quitter. J'avais deux questions à lui poser.

M. Alain ROUSSET : M. le Président, je les prends et je m'engage à vous faire passer la réponse.

M. le Rapporteur : Nos collègues sont libres de choisir la personne à laquelle ils posent leurs questions. À partir de là, les questions ne se prennent pas au petit bonheur la chance.

M. le Président : M. Richard Mallié était libre de poser une question à M. Michel Vauzelle, il l'a fait. Je vous signale que M. Pascal Terrasse, qui a posé une question à M. Jean-Paul Huchon, a souhaité en poser une autre et que je ne lui ai pas donné la parole.

L'un de vous a-t-il une question à poser à Mme Ségolène Royal ?... La parole est à M. Pierre Bourguignon.

M. Richard MALLIÉ : Je voudrais faire une mise au point, M. le Président.

M. le Président : Faites-la.

M. Richard MALLIÉ : J'ai annoncé que j'avais d'autres questions à poser à M. Michel Vauzelle. Je constate qu'il nous a quittés sans que vous ayez informé notre Commission d'enquête de l'imminence de son départ. M. Alain Rousset se propose très aimablement de répondre aux questions qui ne lui sont pas adressées, mais je rappelle que nous sommes ici dans une Commission d'enquête, que nos invités parlent sous serment, et qu'il n'est pas question qu'ils répondent plus tard aux questions que nous avons à leur poser aujourd'hui.

Je comptais poser deux autres questions à M. Michel Vauzelle. Je constate que l'on ne souhaite pas que je les pose. Je vous souhaite une bonne soirée.

M. le Président : M. Richard Mallié, si vous le souhaitez, je convoquerai à nouveau M. Michel Vauzelle. J'en convoquerai d'autres aussi.

M. Pierre BOURGUIGNON : Cet après-midi même, au cours des questions au Gouvernement, a été évoquée la hausse des taux d'imposition décidée par la région Poitou-Charentes lorsqu'elle était présidée par un autre que vous, Mme Ségolène Royal. Quelle était la situation au moment où vous avez été élue à la présidence du conseil régional ? Quels moyens avez-vous dû utiliser pour faire face aux contraintes qu'elle imposait ? Il me semble important que nous puissions nous rendre compte de ce qu'il est possible de faire, vu les projets du Gouvernement, notamment en ce qui concerne la taxe professionnelle.

Mme Ségolène ROYAL : Merci de me donner l'occasion de m'exprimer. Je voudrais tout d'abord souligner que la création de votre Commission d'enquête a été une bonne initiative. Durant les débats préparatoires à la loi du 13 août 2004, le Gouvernement a refusé de participer à l'audit que l'ARF demandait. Nous attendons donc beaucoup de cette Commission d'enquête. Encore faut-il que nous ayons la garantie que son Rapporteur soit totalement impartial. La question se pose cependant, comme l'a expliqué M. Michel Vauzelle. En seize ans de vie parlementaire, je n'ai jamais vu le rapporteur d'une commission d'enquête livrer ses impressions, pour ne pas dire ses conclusions, dans la presse.

M. le Rapporteur : Il n'y a rien, dans l'entretien que j'ai accordé aux *Échos*, qui ressemble à des conclusions. Il y a des éléments d'étape concernant des réunions parfaitement publiques de notre Commission d'enquête.

Mme Ségolène ROYAL : M. le Rapporteur, j'ai la parole, et la règle veut que les personnes auditionnées par une commission d'enquête ne soient pas interrompues. Il me semble important pour tout le monde, majorité comme opposition, que le rapport de cette commission d'enquête puisse être considéré par tous comme un rapport objectif. Si tel ne devait pas être le cas, nous

serions en droit de récuser les conclusions du Rapporteur, compte tenu des initiatives publiques que vous prenez.

Tout à l'heure, dans l'hémicycle, le Premier ministre n'a pas dit toute la vérité. Il a fait une réponse un peu emberlificotée, en prétendant que l'augmentation d'impôt évoquée par notre collègue dans sa question était imputable à la majorité précédant celle qui l'avait porté à la présidence du conseil régional de Poitou-Charentes. J'ai immédiatement consulté les archives de la région : la hausse de 100 % de la fiscalité directe en 1989 a été votée le 12 décembre 1988. Le président était à cette époque M. Louis Fruchard, et M. Jean-Pierre Raffarin était vice-président chargé des finances. Il est devenu président de la région quinze jours plus tard. C'est donc lui qui a assumé l'augmentation de la fiscalité directe de 100 %, la fiscalité indirecte augmentant, quant à elle, de 8,7 %. En 1991, M. Jean-Pierre Raffarin étant toujours président de région, l'augmentation de la fiscalité indirecte fut de 5 %. En 1992, l'augmentation de la fiscalité directe fut de 15 %. En 1993, l'augmentation de la fiscalité indirecte fut de 14,29 %. En 1994, l'augmentation de la fiscalité indirecte fut de 8,33 %. En 1996, l'augmentation de la fiscalité indirecte fut de 15,39 %. En 1997, année préélectorale : moins 3 %. En 1998, année électorale : moins 2 %. En 2002, l'augmentation de la fiscalité indirecte fut de 9,31 %.

Ces chiffres nous aideront, je le pense, à rester objectifs et à prendre du recul devant la manipulation des pourcentages, opération à laquelle nous ne nous sommes jamais laissés aller. C'est parce que la droite a lancé une polémique sur les pourcentages que nous avons eu la curiosité de consulter les chiffres des augmentations en pourcentage qu'elle a décidées.

Je veux insister à mon tour sur l'importance de l'étroitesse des bases de la fiscalité régionale. Au moment même où le Gouvernement inscrivait dans la Constitution le principe de l'autonomie financière des collectivités territoriales, il a dû se résoudre à constater que les impôts ne constituent qu'un tiers des ressources des régions. Cela signifie que le conseil régional, élu au suffrage universel direct, et donc habilité à lever, dans le cadre défini par le législateur, les contributions nécessaires au financement des actions régionales, ne dispose en fait que d'une marge de manœuvre très étroite, dépendant pour l'essentiel de transferts octroyés par le Gouvernement, non négociés et indexés sur des indicateurs qui évoluent moins rapidement que les charges des régions. C'est vrai en ce qui concerne la gestion des personnels, les centres de formation des apprentis, ou encore les TER, dont les coûts sont accrus par les décisions gouvernementales relatives aux redevances payées pour chaque train.

Cette situation se traduit par des effets mécaniques qui masquent la réalité des évolutions. C'est cela qu'il faudra que la commission d'enquête mette à jour. Quand un conseil régional augmente la fiscalité de dix euros par habitant, cela revient à des taux d'augmentation qui se situent entre 30 % et 50 %, alors que des taux d'augmentation compris entre 8 % et 15 % correspondent dans certains départements à une contribution par habitant trois fois plus élevée. Par exemple, dans le Loir-et-Cher, une hausse d'imposition de 15 % correspond à 37 euros par habitant. Dans la Marne, une hausse d'imposition de 12,8 % correspond à 30 euros par habitant. Dans le Rhône, une hausse d'imposition de 8 % correspond à 24 euros par habitant. Dans la région Poitou-Charentes, une hausse d'imposition de 12 % correspond à 6 euros par habitant, soit six fois moins que dans le Loir-et-Cher.

Le conseil régional de Poitou-Charentes a fait trois choix. Le premier a été de maintenir, hors transferts de charges, le total des dépenses en 2005 au même niveau qu'en 2004, soit 484 millions d'euros. Cela signifie que toutes les dépenses nouvelles ont été financées par des économies ou des redéploiements.

Le deuxième choix a été de réduire l'appel à l'emprunt. Notre région était très endettée et le dérapage s'accélérait. Fin 1998, le total de l'encours de la dette s'élevait à 89 millions d'euros pour un budget de 261 millions d'euros. Fin 2004, l'encours s'élevait à 256 millions d'euros pour un budget de 484 millions d'euros. Nous avons amorcé une décade du rythme d'augmentation du coût du remboursement de la dette. Nous avons d'autre part réduit l'appel à l'emprunt en recherchant, par des cessions d'actifs, la mobilisation de fonds dormants. Pour le dire autrement, nous avons raclé les fonds de tiroirs. Nous nous sommes fixé un objectif de 8 millions d'euros pour les seules cessions d'actifs, que nous avons réalisé en partie : vente de la maison de Poitou-Charentes, qui servait essentiellement à la tenue de cocktails partisans (1,3 million d'euros) ; cession de parts dans des sociétés de capital-risque qui ne prenaient plus beaucoup de risques pour les entreprises (2 millions d'euros). Nous avons également diminué le train de vie de la région, pour une dizaine de millions d'euros.

Enfin, le troisième choix a été de financer les transferts de charges décidés par le Gouvernement. L'augmentation de 6 euros par habitant correspond en effet, à l'euro près, à une augmentation des charges due aux transferts en provenance de l'État.

M. le Rapporteur : C'est intéressant, ce que vous nous dites là. Vous êtes la première à nous dire que l'augmentation de vos taux (+ 16 % pour la taxe professionnelle, + 27 % pour la carte grise) correspond aux transferts.

M. Alain GEST : Vous êtes la seule à nous avoir dit cela.

Mme Ségolène ROYAL : Les autres présidents de région ont justifié leurs hausses d'impôts parce qu'ils avaient d'autres problèmes.

M. le Rapporteur : Vos collègues nous ont dit que l'augmentation de la fiscalité régionale était l'effet du désengagement de l'État, et non pas des transferts. Vous, vous nous dites qu'elle est due aux transferts. Votre précision est importante.

M. Alain ROUSSET : Il n'y a là rien de contradictoire, M. le Rapporteur. J'ai tenté d'expliquer tout à l'heure que lorsque l'État se retire de ses compétences partagées, cela constitue à la fois un désengagement de l'État et un transfert de charges vers les régions. Les deux mots sont exactement synonymes.

M. le Rapporteur : Mme Ségolène Royal a parlé de transferts de compétences.

M. Alain ROUSSET : Non, elle a parlé de transferts de charges. Votre audition est sélective.

M. le Rapporteur : Cela doit être l'effet de l'âge. L'important, c'est que Mme Ségolène Royal précise ce point.

Mme Ségolène ROYAL : Il y a des transferts de charges et des transferts de compétences.

M. le Rapporteur : Nous sommes d'accord. Ce sont deux choses différentes.

Mme Ségolène ROYAL : Et d'ailleurs, pour que les choses soient très claires, je vous remettrai une copie de certains de nos documents budgétaires, puisque nous avons inscrit dans un compte annexe au budget des provisions sur ces transferts de compétences, qui vont peser sur la région.

M. le Rapporteur : Elles vont peser...

Mme Ségolène ROYAL : Êtes-vous rapporteur ou êtes-vous polémiste ?

M. le Rapporteur : Je pose des questions pour mieux comprendre.

M. le Président : Permettez-moi de demander à tous les présidents de région ici présents, comme au président de l'ARF, de faire bien apparaître dans leurs réponses écrites à notre questionnaire ce qui relève du désengagement de l'État, par exemple sur les contrats de plan, et ce qui relève des transferts de compétences. Nous tenterons d'exploiter ces renseignements de la manière la plus objective.

Poursuivez, Mme la Présidente.

Mme Ségolène ROYAL : Je vais vous donner des exemples concrets de ces transferts de responsabilité, donc de compétences, donc de charges.

En ce qui concerne la relance de l'apprentissage, dans le cadre du plan Borloo, la loi de finances pour 2005 a prévu un crédit d'impôt pour les entreprises qui embauchent un apprenti. L'objectif est d'augmenter de 8 % par an le nombre des apprentis. Le Conseil constitutionnel, que le groupe socialiste a saisi, a considéré qu'il ne s'agissait pas là d'un transfert juridiquement compensable. Pourtant, les charges du budget régional en sont accrues de 4 à 5 millions d'euros dès la rentrée 2005. J'observe d'ailleurs que les services de l'État, dans le cadre de la préparation des conventions d'objectifs, ont demandé aux régions des engagements pour le 15 avril. Il s'agit donc bien d'une charge réelle, supportée dès 2005 par les régions et non compensée.

La région assume en partie la charge des 558 bourses accordées pour les formations sociales lors des commissions permanentes du 4 février et du 14 mars. La région a également financé toutes les charges liées aux assurances des personnels TOS, puisque, depuis le 1^{er} janvier 2005, la région est juridiquement responsable en cas d'accident dans les établissements scolaires. Cela représente 300 000 euros.

Nous avons inscrit dans un compte annexe au budget toutes les dépenses correspondant à la montée en charge de l'ensemble des transferts. J'ajoute qu'une délibération a été adoptée – et votée par l'opposition régionale UMP –, qui tend à demander à l'État des compensations plus justes. Le conseil économique et social régional, présidé par le MEDEF, a par ailleurs approuvé le budget de la région Poitou-Charentes.

M. le Président, M. le Rapporteur, nous avons tous intérêt collectivement à faire toute la lumière sur cette question. Car si les régions ont vraiment les moyens d'exercer leurs responsabilités, c'est le pays tout entier qui ira mieux. Et d'une certaine façon, c'est le Gouvernement actuel qui en recueillera les fruits. Et nous, nous avons envie que cela aille mieux sur nos territoires.

J'ai appris la semaine dernière que l'État versera un million d'euros de moins pour le développement touristique dans une région comme la mienne, qui est de surcroît candidate à l'organisation des épreuves de voile des Jeux olympiques. Il va bien falloir trouver des compensations, à moins de réduire l'emploi dans un secteur aussi essentiel.

Indépendamment des dépenses précédentes qui sont déjà effectives, j'ai provisionné des dépenses à venir correspondant à toute une série de charges nouvelles qui ne seront pas compensées. C'est le cas, par exemple, du coût des logiciels de gestion des TOS et des personnels d'encadrement nécessaires à cette gestion. Dès aujourd'hui, ce sont au moins cinq fonctionnaires de la région qui travaillent au traitement de ces problèmes très compliqués. J'ai réuni ces personnels TOS, qui sont dans l'angoisse en raison de la situation d'insécurité juridique dans laquelle ils se trouvent, alors qu'ils touchent de très petits salaires. Même si nous sommes contre ces transferts, nous voulons accueillir correctement ces personnels.

M. le Rapporteur : Vont-ils financièrement gagner à leur nouvelle situation ?

Mme Ségolène ROYAL : Je ne le sais pas encore. Si l'État nous transfère les moyens, nous les paierons correctement.

M. le Rapporteur : Sinon ?

Mme Ségolène ROYAL : Nous devons entrer dans un rapport de forces pour avoir les moyens de les payer correctement, et surtout pour combler les déficits en termes d'emplois.

Quand, dans les lycées, les foyers d'élèves sont fermés parce qu'il n'y a plus d'aides-éducateurs, vers qui se tournent les parents d'élèves ou les élèves internes ? Vers la région. C'est pourquoi nous créons des emplois tremplins, en attendant que les « décrets Borloo » soient opérationnels.

Nous vivons aujourd'hui la grande pagaille de la décentralisation. Je pense que c'est un mauvais service rendu aux territoires. Alors que la région est un espace de projet et de créativité, ces transferts de TOS la transforment en collectivité gestionnaire, alors que nous n'avons pas le personnel nécessaire, et que nous n'en avons pas l'habitude. Et le service rendu à l'utilisateur et du contribuable ne sera pas supérieur, puisque les TOS sont actuellement gérés de manière correcte et qu'il va falloir démultiplier en autant de régions le coût financier de la gestion de ces personnels. Avec la région Pays de la Loire et la région Limousin, nous sommes en train d'examiner la possibilité de mettre en commun des logiciels de gestion, mais pendant que nous nous occupons de ce problème, nous nous occupons moins de la lutte contre les délocalisations, de l'innovation, de l'éducation, de l'apprentissage. Il y a donc une déperdition d'énergie par rapport au service rendu à l'utilisateur.

M. le Rapporteur : L'État est donc le meilleur échelon de gestion ?

Mme Ségolène ROYAL : Je crois en effet que le transfert de la gestion de ces personnels a un bien faible rapport coûts-avantages, nous l'avons dit au moment du débat.

Pour être tout à fait complète, je précise que les provisions inscrites au compte annexe du budget s'établissent à 25 millions d'euros, dont 17 millions sont couverts par l'augmentation de la fiscalité en 2005. Nous nous sommes publiquement engagés à diminuer les impôts si l'État accorde les compensations qu'il doit nous accorder. Mais il faut être apte à faire face à la montée en puissance sur deux ans de ces transferts, c'est une obligation juridique pour la région, et nous avons donc, dès à présent, provisionné ces dépenses.

Outre les charges relatives aux personnels TOS déjà évoquées et qui s'élèvent à 1 million d'euros au total, le transfert des formations sociales entraîne un coût de fonctionnement de 3,5 millions d'euros supplémentaires, auxquels s'ajoutent 500.000 euros au titre des bourses, avec des versements dès février 2005. Le coût pour la région du fonctionnement des écoles en hôpital ou à statut privé est de 7,5 millions d'euros, alors qu'elle n'a pas reçu de compensations ; les bourses aux étudiants, dont nous avons pris en charge le versement dès le mois de mars et pour lesquelles nous n'avons pas non plus reçu de compensations représentent 1,5 million d'euros. Devions-nous arrêter ces formations ? Nous ne le pensons pas.

Le transfert des formations culturelles représente 1,2 million d'euros. La prise en charge du service de l'inventaire du patrimoine représente 300 000 euros. Le transfert de la validation des acquis de l'expérience représente 150 000 euros. Sans compensation, l'État nous demande d'élaborer différents schémas (schéma régional de développement économique, schéma régional de formation professionnelle, schéma régional de développement touristique) : tout cela a un coût administratif, que nous évaluons à 350 000 euros. L'application en région de la loi de programmation pour la cohésion sociale entraîne le versement de primes aux employeurs et de nouvelles charges de fonctionnement des centres de formation d'apprentis (CFA). L'objectif est une augmentation de 8 % des effectifs dès 2005. Le coût pour la région est donc de 4 millions d'euros. Les contrats d'objectifs et de moyens prévus par la « loi Borloo » auront un coût pour la région d'un million d'euros. La formation des demandeurs d'emploi est transférée à la région : le coût de l'augmentation des capacités d'accueil dans les formations qualifiantes, nécessaire pour compenser le désengagement de l'État des SIF (1 420 stages ont été supprimés en 2005 par l'État, alors que le chômage n'a pas diminué compte tenu d'une montée en charge sur deux ans), est de 4 millions d'euros.

La facture totale est donc bien de 25 millions d'euros, que nous avons partiellement provisionnés pour 2005 par une augmentation de la fiscalité, à hauteur de 17 millions d'euros. Les mesures nouvelles, telles que la création de 660 emplois tremplins ou la gratuité des livres scolaires, ont été exclusivement financées par des redéploiements et des économies en dépenses de fonctionnement. Je tiens à la disposition de votre Commission la liste des économies liées à la lutte contre les gaspillages : suppression des grosses voitures, arrêt des cocktails et des missions à l'étranger pour 2 millions d'euros. C'est ce qui nous a permis d'assurer la continuité du service public sans augmenter plus encore ce qu'il faut bien appeler « l'impôt Raffarin ».

M. Denis MERVILLE : Mme Ségolène Royal a raison de dire que notre Commission d'enquête doit nous aider à y voir clair et à être objectifs. Par contre, je ne la suis pas dans ce qu'elle dit sur les transferts de compétences non accompagnés.

J'ai été membre pendant une quinzaine d'années de la commission d'évaluation des charges transférées. Le transfert des collèges et des lycées aux départements et aux régions s'est traduit par une multiplication par cinq des crédits.

Le président du conseil régional d'Île-de-France a dit tout à l'heure qu'il avait fait l'avance à l'État de crédits d'études sur des projets d'infrastructures routières. J'ai été conseiller régional et je suis conseiller général. J'ai vu, il y a un certain nombre d'années, mon département faire l'avance à l'État de crédits nécessaires pour la construction de ronds-points. L'exemple cité par M. Jean-Paul Huchon est-il vraiment sans précédent ?

Lors de la mise en place du plan Universités 2000, le ministre de l'Éducation nationale avait demandé 150 millions d'euros à la région Haute-Normandie et à ses

départements, en annonçant une participation de l'État de 30 millions d'euros, soit le coût de la TVA. Là encore, cet exemple, où l'État demande beaucoup à la région et qui remonte déjà à quelques années, est-il unique ?

Le volet territorial des contrats de plan État-région a amené la région à intervenir dans des domaines où le département intervenait déjà régulièrement, qu'il s'agisse des chemins de randonnées ou des aires de pique-nique. Il me semble pourtant que les contrats de plan doivent plutôt avoir pour objet de financer de grandes actions que de faire ce que d'autres, au niveau pertinent, faisaient déjà. Cela ne pose-t-il pas le problème de la compétence générale de nos collectivités territoriales ? Mme Ségolène Royal a estimé que la région était un espace de projets. C'est une conception que je partage. Mais quand je vois que les régions interviennent dans tous les domaines, et cela depuis plusieurs années, je m'interroge quand même.

M. Alain ROUSSET : Notre souhait est que les régions se voient confier, en évitant les doublons avec les services de l'État, des blocs de compétences globales : développement économique, formation, aménagement du territoire. Nous sommes donc tout à fait d'accord avec vous, M. le député. Mais nous ne sommes pas législateurs. Ce n'est pas nous qui avons adopté un texte qui complique encore les choses, qui croise encore plus les financements, et qui ne donne même pas aux régions la compétence du développement économique.

Au départ, les conseils régionaux étaient composés de représentants choisis par les conseils généraux et de parlementaires. On allait faire son marché au conseil régional. Avec l'élection des conseils régionaux au suffrage universel, toutes les régions ont été amenées à mettre en place des politiques et à les évaluer. Mais une simplification des compétences, par bloc, y aiderait grandement.

La France est le seul pays d'Europe où, dans la plus pure tradition jacobine, chacune des compétences des régions est doublonnée par les services de l'État. Ce mélange de décentralisation et de déconcentration a un coût, et complique le travail des collectivités territoriales.

Le volet territorial des contrats de plan ne date pas d'hier. Les pays, initiés par la DATAR, datent de la fin des années soixante-dix. L'État se retire aujourd'hui de l'ingénierie des contrats de pays, ce qui pose un problème. Je pense que la région doit conserver une politique d'aménagement du territoire.

Le plan Universités 2000 a été, je le rappelle, un programme d'urgence, initié par M. Lionel Jospin lorsqu'il était ministre de l'Éducation nationale, et qui visait à moderniser nos universités. Son efficacité ne me paraît pas contestable. Entre le premier contrat de plan et le quatrième, la part de l'État a diminué et celle des régions a augmenté.

S'agissant des avances faites à l'État, honnêtement, nous assistons à du jamais vu. L'Aquitaine prend en charge les surcoûts en matière de recherche, car cela permet le développement économique et prépare les emplois de demain : 8,5 millions d'euros. Les avances consenties en 2004 s'élèvent à 32 millions d'euros. Elles s'élèveront à 35 millions d'euros en 2005. On m'annonce que l'État ne remboursera pas ces sommes, du moins pas cette année. Ces 32 millions d'euros d'avances sont à rapprocher du retour fiscal, de 27,5 millions d'euros. On en revient toujours à cette contradiction fondamentale : les régions, en France, n'ont pas les ressources fiscales qui correspondent à leurs compétences. L'État veut les partager, c'est-à-dire les conserver en partie. Soit. Mais s'il retire sa participation financière, il laisse les régions seules, sans moyens supplémentaires.

Cette année, le transfert des responsabilités – formation des travailleurs sociaux, des infirmières, des sages-femmes, des kinésithérapeutes – n'est pas accompagné d'un transfert de ressources : 25 % du financement n'est pas assuré. On nous annonce une loi de finances rectificative, mais aujourd'hui l'État transfère aux régions, *via* la TIPP, entre 70 % et 75 % du montant des dépenses.

Autre motif d'inquiétude : le Gouvernement souhaite calculer le transfert des ressources sur la base de la moyenne des trois dernières années. Or, nous sommes tous d'accord pour dire que nous manquons de personnels d'accompagnement des personnes âgées, de travailleurs sociaux, d'infirmières, d'aides-soignantes. Le coût de la formation des personnels sera tel que, si le Gouvernement retient le mode de calcul qu'il envisage, il nous manquera beaucoup plus que 25 % des ressources nécessaires.

Mme Claude DARCIAUX : M. Alain Rousset vient de répondre partiellement à la question que je voulais lui poser. Pensez-vous que la TIPP soit une recette suffisamment évolutive ? Même question pour la taxe additionnelle à la taxe d'apprentissage que doit transférer l'État. Le Gouvernement a-t-il précisé les modalités du mécanisme permettant aux régions de faire varier le taux de la TIPP ? Comment pourriez-vous le moduler ?

Cet après-midi même, lors de la séance des questions au Gouvernement, le ministre de la Culture et de la communication a demandé aux régions de financer en partie le soutien à l'emploi des intermittents du spectacle. Qu'en pensez-vous ?

M. Alain ROUSSET : À la vérité, la plupart des ministres nous demandent de financer ce que l'État ne finance plus. Le ministre de la Culture a au moins eu la franchise de le faire publiquement. Nous avons eu une démarche officielle de sa part. Fort heureusement, il ne nous a pas demandé de financer les charges sociales des intermittents du spectacle.

Le Gouvernement nous demande également de financer les contrats d'accompagnement dans l'emploi.

M. Alain GEST : C'est cela, un bloc de compétences. On ne peut pas le réclamer tout en ne voulant pas l'assumer.

M. Alain ROUSSET : Les régions ne disposent pas de transferts de ressources pour faire face à ce qui est aussi bien un transfert de charges qu'un désengagement de l'État.

S'agissant de la TIPP, nous sommes devant une double incertitude. D'une part, elle n'est plus du tout dynamique, ce qui tient à des raisons dont il faut se réjouir : les moteurs sont plus propres, on utilise plus les transports en commun, on roule moins vite, on pollue moins, etc. L'augmentation de la TIPP est de l'ordre de 2 % ou 3 %, alors qu'elle était de 8 % à 9 % il y a quelques années encore. D'autre part, nous n'avons pas encore l'accord de Bruxelles, M. Jean-François Copé me l'a confirmé il y a quelques jours, sur la modulation des taux de TIPP.

Encore une fois, je suis extrêmement surpris de constater à quel point certaines personnes, y compris des législateurs, méconnaissent les caractéristiques de la fiscalité régionale dans notre pays. Lorsque les lycées ont été transférés aux régions, notre base fiscale était deux à trois fois supérieure à celle d'aujourd'hui : nous disposions de la part régionale de la taxe d'habitation, des droits de mutations, et de marges de manœuvre sur les taxes indirectes.

M. le Rapporteur : Qui a supprimé la part régionale de la taxe d'habitation ?

M. Alain ROUSSET : J'ai dit très clairement ce que je pensais de cette mesure au moment où elle a été prise. Le problème n'est pas là.

M. le Président : Mes chers collègues, notre rôle est d'évaluer l'évolution de la fiscalité locale et ses causes. Je ne conteste pas, pas plus que M. Alain Rousset, que la part régionale de la taxe d'habitation a été supprimée en 2000. Cela dit, il faut reconnaître que les bases se sont réduites, et que cela impose des augmentations de taux plus importantes.

M. Alain ROUSSET : Lorsque les lycées ont été transférés aux régions, disais-je, nos bases fiscales nous permettaient de faire face, avec des augmentations de taux relativement faibles, à la multiplication par six des dépenses. Il en allait de même lorsque les régions ont assuré la gestion des TER.

Aujourd'hui, notre base fiscale n'est plus du tout dynamique et elle est très étroite. Il y a une contradiction fondamentale entre la base fiscale des régions et leurs compétences. En disant cela, je ne fais pas le procès de ce Gouvernement, puisque c'est celui de M. Lionel Jospin qui a pris l'initiative de supprimer la part régionale de la taxe d'habitation et les droits de mutation. Je vais vous donner un exemple surréaliste. Les régions investissent énormément dans le matériel ferroviaire. Les commandes sont groupées. Quand 300 ou 400 machines sont livrées, il faut bien les payer. Chaque fois qu'une région achète un matériel ferroviaire neuf, elle paie indirectement de la taxe professionnelle aux départements et aux communes.

Quand une région comme l'Aquitaine dépense 12 millions d'euros pour aider une entreprise d'armement de 3 500 salariés, premier constructeur mondial d'hélicoptères, à se moderniser, l'État ne dépense que 4 millions d'euros, de même que le département. En trois ou quatre ans, le département et la communauté de communes auront récupéré leur mise. La région, jamais !

M. Richard MALLIÉ : L'État non plus !

M. Alain ROUSSET : Bien sûr que si, avec l'impôt sur les sociétés.

La région est donc la seule collectivité à laquelle on demande d'investir sur le plan économique, tout en ne bénéficiant d'aucun retour. Si une entreprise paie 100 euros de taxe professionnelle, la commune ou le groupement de communes reçoit 63 euros de ce produit, le département 29 euros et la région 8 euros. Je n'accuse pas le Gouvernement actuel. Je dis qu'il y a là une incohérence. Le désengagement de l'État sur les compétences qu'il garde est tel que la région est obligée de doubler la mise, alors même qu'elle a un très faible retour. Et l'on nous demande, en plus, de financer la formation des intermittents ? Pardonnez-moi, Mmes et MM. les députés, mais c'est une commission d'enquête sur l'État qu'il faudrait créer !

M. Camille de ROCCA SERRA : Le tour pris par cette audition me conduit parfois à m'interroger sur l'objet de notre Commission d'enquête, dont j'en viens à me demander si elle porte sur la fiscalité locale, sur les contrats de plan ou sur autre chose encore.

La région que je connais le mieux s'est vu confier en 1982, en 1991, puis en 2002 des compétences importantes. Le transfert de 1991 a porté sur toutes les routes nationales, avec un budget dérisoire en contrepartie. Il a fallu procéder à des redéploiements et conquérir des moyens supplémentaires. Les gouvernements successifs nous ont accordé des dotations supplémentaires. Une taxe sur les transports a été instituée en vertu de la loi de 1991. Nous avons quémanté des moyens auprès de l'Union européenne. Nous sommes ainsi passés de 12 millions d'euros à 38 millions d'euros. Comme on le voit, les problèmes ont toujours existé lors des transferts.

Le transfert de 2002 a été considérable. Nous avons non seulement reçu les compétences transférées à toutes les autres régions par la loi de 2004, mais également les collèges, les aéroports, les ports nationaux, 55 000 hectares de forêt. À l'époque, nous n'étions pas d'accord sur les modalités de ces transferts, qui n'ont pas fait l'objet d'évaluations par le gouvernement de M. Lionel Jospin et qui sont intervenus avant la révision constitutionnelle garantissant aux régions le transfert des ressources correspondant aux compétences transférées. Nous avons dit non au transfert des TOS. Les transferts de ressources ont été négociés, parfois âprement, mais sans qu'il ait été nécessaire d'augmenter sensiblement la fiscalité locale, ni de procéder à des efforts exceptionnels en matière de redéploiements. Les mêmes causes pourront produire les mêmes effets positifs, même si, dans le futur, il y aura des charges liées au glissement-vieillesse-technicité (GVT), à l'assurance du patrimoine immobilier...

Nous aurions tort de cultiver des polémiques stériles au moment où l'enjeu est si important. Je suis d'accord avec vous, M. le Président Alain Rousset, sur l'idée qu'il nous faut songer à la mise en place d'une fiscalité régionale plus dynamique. Car il est vrai que le fruit de l'investissement des régions est davantage récolté par les communes et les départements que par les régions elles-mêmes.

S'agissant des contrats de plan, on ne peut que regretter qu'ils accumulent du retard, et sous tous les gouvernements. Je ne connais pas un exemple de contrat de plan qui ait été parfaitement respecté : il y a toujours deux ans de retard au départ et le stock lourd qui arrive après quatre ans doit être assuré sur plusieurs années. L'effet dommageable est de freiner des investissements. Cela dit, le retard des investissements n'implique en rien une augmentation de la fiscalité. Les régions connaissent un problème de trésorerie passager, qu'il faut négocier au mieux, mais qui ne justifie pas des hausses d'impôts.

Que veut-on dire quand on parle de « l'impôt Raffarin » ? Veut-on dire que les augmentations de taux sont l'effet de la décentralisation ? Non. D'une part, j'ai entendu le contraire. D'autre part, je peux vous apporter la preuve formelle que la Corse a assumé les transferts de compétences sans augmentation de sa fiscalité. Nous aurions tous à gagner à éviter ces mauvais procès. En outre, à en croire ceux-là mêmes qui invoquent « l'impôt Raffarin », il n'aurait coûté que six euros à chaque habitant de la région Poitou-Charentes. Un tel battage pour six euros est difficile à comprendre. S'il y a une leçon à en tirer, c'est plutôt que les gouvernements successifs, en supprimant un certain nombre de ressources des collectivités territoriales, ont paralysé leur dynamique financière. C'est l'effet de l'ensemble de ces mesures accumulées qui se fait sentir aujourd'hui.

Quoi qu'il en soit, la Corse n'a pas anticipé par des hausses d'impôts les conséquences des transferts de compétences. L'Alsace n'a pas non plus fait ce choix. Je ne vois donc pas ce qui autoriserait à dire que les augmentations de taux décidées par les autres régions relèveraient d'une anticipation nécessaire et automatique. Au demeurant, ces hausses sont très inégales, puisqu'il existe un rapport de un à sept entre la plus faible et la plus forte. Elles ne

peuvent pas non plus s'expliquer par un changement de majorité, puisque plusieurs régions ont conservé la même majorité.

Je sais, M. le Président Alain Rousset, que nous sommes capables de nous retrouver, notamment lorsque nous défendons ensemble à Bruxelles les aides régionales. Le fait que nous entreprenions cette démarche montre, soit dit en passant, que les aides aux entreprises sont aussi limitées par les instances européennes. Mais elle montre surtout que nous pouvons travailler ensemble, et c'est ce que nous devrions faire pour aboutir un jour à une vraie réforme, une grande réforme, celle de la fiscalité locale.

M. Alain ROUSSET : J'entends ce que dit M. Camille de Rocca Serra. Il a lui-même souligné que la Corse avait une fiscalité spécifique. J'aurais rêvé, en 2002, que l'on procédât à une décentralisation dans toutes les régions de France, ce qui aurait peut-être aussi aidé la Corse à régler un certain nombre de problèmes. Quoi qu'il en soit, si les choses se passent bien en Corse, j'en suis très heureux. Le Limousin n'a pas non plus augmenté sa fiscalité, le niveau de ses taux étant déjà très élevé. De même, en Aquitaine, les taux de la fiscalité indirecte avaient atteint un niveau tel qu'il était impossible de les augmenter.

Cela dit, qui prend en charge la formation des emplois aidés ? Qui prend en charge les primes des TOS ? Qui prend en charge la formation des infirmières et des aides soignantes ? Ce sont bien les régions. L'État estime à 21 millions d'euros le total des charges nouvelles que la région Aquitaine devra assumer. Le calcul de mes services aboutit à près de 30 millions. Et encore, les hôpitaux sont incapables d'évaluer les frais de gestion de la formation des personnels paramédicaux. À cela s'ajoute une augmentation des effectifs.

Vous avez rappelé que l'augmentation des taux se traduisait par un effort supplémentaire de six euros par habitant en Poitou-Charentes. En Aquitaine, la moyenne avoisine neuf euros. Cela montre que les pourcentages ne veulent strictement rien dire. Une augmentation de 20 % de la fiscalité d'une région équivaut à une augmentation de 4 % de la fiscalité d'un département.

M. le Rapporteur : Mais pourquoi l'Alsace a-t-elle décidé une augmentation de 2 % ?

M. Alain ROUSSET : M. Adrien Zeller a choisi un autre rapport entre fiscalité et endettement que celui que nous avons choisi. En 1998, la région Aquitaine était la deuxième région la plus endettée de France. Si je veux pouvoir assurer le financement que l'État me demandera demain sur le TGV pour la ligne Bordeaux-Pau, je suis obligé de désendetter ma région. Autre exemple : l'Aquitaine rembourse aux banques, chaque année, près de 60 millions d'euros, alors que la région Midi-Pyrénées, qui a un budget similaire, rembourse 15 millions. Les structures des budgets sont très différentes, ce qui explique aussi en partie les différences de choix budgétaires. On n'augmente pas la fiscalité par plaisir. On le fait par choix politique, mais aussi par obligation.

Ce matin, alors que nous présentions *Le Livre blanc des régions*, M. Adrien Zeller a eu l'occasion de souligner que si l'Alsace n'avait pas fait, à la différence des autres régions, le choix des emplois tremplins, elle s'était engagée dans l'aide à l'emploi associatif. De même, l'Alsace participe à sa manière à la gratuité des livres scolaires, en tenant compte du revenu des parents. Qu'on le veuille ou non, il y a donc une créativité régionale, mais elle s'accompagne de certaines convergences. Le problème, c'est que les régions n'ont pas une fiscalité qui correspond à leurs compétences. Je connais mal la situation en Corse, mais je peux vous certifier que les autres régions souffrent du désengagement de l'État et des transferts de

charges. Nous aimerions savoir, M. le Président, M. le Rapporteur, combien l'État a dépensé en 2002, en 2003, en 2004, hors crédits européens, pour les aides aux entreprises, pour le tourisme, pour les aides à l'agriculture (fruits et légumes). Il serait bon que votre Commission d'enquête parvienne à obtenir ces chiffres que nous avons demandés en vain à l'État, notamment sous la forme d'un audit.

Un dernier exemple : après la tempête de 1999, qui a mis à bas la moitié de la forêt aquitaine, l'État avait pris l'engagement d'aider la région à reconstruire sa forêt, à hauteur de près de 50 millions d'euros par an : il a, en fait, consenti un effort de 24 millions d'euros par an seulement.

M. le Président : Y a-t-il une question pour M. François Patriat ? Non ?... Alors, je lui donne l'autorisation de partir.

M. Louis GISCARD d'ESTAING : Je vais tenter de formuler ma question de manière à obtenir la réponse claire qui ne m'a pas été donnée tout à l'heure.

Le Président Alain Rousset a parlé de « désengagement de l'État ». Le volet ferroviaire des contrats de plan État-région n'a été abondé qu'à hauteur de 4,44 % en 2000 et 10,01 % en 2001 : à la fin de l'année 2001, 50 % des sommes qui auraient dû être dépensées ne l'ont donc pas été. L'État n'a pas respecté sa parole. Cela est-il conforme à votre conception de l'État ? Est-ce un désengagement rétroactif du Gouvernement Raffarin ? Le président Rousset peut-il répondre clairement à cette question au nom de ses collègues, puisque MM. Michel Vauzelle et Jean-Paul Huchon nous ont quittés ?

D'autre part, le Président Alain Rousset a déploré le manque de dynamisme et la faible part des bases fiscales régionales. Le taux d'augmentation de la taxe professionnelle est de 35 % en Île-de-France. Est-ce une base qui manque de dynamisme ?

M. Alain ROUSSET : Quand vous signez un contrat de plan, vous lancez un certain nombre d'opérations. La région Aquitaine, par exemple, a multiplié les crédits ferroviaires par quatre par rapport au contrat de plan précédent. La plus importante opération est le bouchon ferroviaire de Bordeaux. Il faut remplacer une passerelle obsolète, qui a cent vingt ans, par un pont à quatre voies. Les études ont débuté en 2000. C'est à la fin de cette année que la première pierre est posée. À l'évidence, la montée en puissance de ce contrat de plan interviendra l'année prochaine. C'est pourquoi je tiens à la longueur des contrats de plan, car il faut pouvoir faire des prévisions, de la prospective, et tenir compte des études préalables.

Dans tous les volets du contrat de plan, les paiements de ma région sont de 30 % à 100 % supérieurs à ce qui était prévu. Les opérations universitaires sont toutes retardées lorsque la maîtrise d'ouvrage est confiée à l'État. Il y a ainsi deux ans de retard pour l'IPREM à Pau.

Ajoutons à cela que les crédits européens, qui ont été inscrits dans le contrat de plan, et notamment sur les opérations structurantes, sont en bout de course. La région doit donc non seulement faire face au retrait de l'État, compte tenu de son impécuniosité, prendre en charge les surcoûts, mais aussi assumer le retrait des crédits européens. Nous attendons encore les analyses de la DATAR, qui mettent du temps à sortir.

Cela étant dit, je pourrai vous communiquer des informations beaucoup plus précises sur l'exécution des contrats de plan, qui varie selon les régions. C'est parfois le volet routier qui subit des retards d'exécution, d'autres fois le volet ferroviaire. Je dois à l'honnêteté de dire qu'en région Aquitaine, le volet ferroviaire ne subit pas de retard. M. Alain Juppé et moi-même nous sommes battus ensemble pour cela. Par contre, la communauté urbaine de Bordeaux attend de l'État, depuis des années, 12 millions d'euros qu'elle ne reçoit toujours pas. C'est pourtant auprès de M. Alain Juppé que cet engagement avait été pris. Donc, il n'y a pas d'argent !

M. Louis GISCARD d'ESTAING : Étant donné qu'il n'y a pas de report des crédits de l'État non consommés...

M. Alain ROUSSET : Mais le problème ne se pose pas en termes de reports, M. Louis Giscard d'Estaing. Quand on signe un contrat de plan, on doit pouvoir le faire avec un minimum de confiance ! Cela se fait de manière publique !

M. le Président : Mes chers collègues, il faudrait éviter de poser des questions dont vous connaissez les réponses. Tout le monde sait, premièrement, que la durée d'exécution des contrats de plan a toujours été supérieure d'au moins un an à la durée prévue. Deuxièmement, et vous le savez aussi, M. Louis Giscard d'Estaing, Réseau ferré de France n'était pas prêt, en 2000, à contractualiser. Il lui fallait un an pour faire les études nécessaires. Pour ce qui est des crédits d'État en 2004 ou 2003, vous savez comme moi qu'ils n'ont pas atteint le niveau de 2001. En 2004, nous n'avons pas encore les chiffres. M. le Président Alain Rousset n'est pas obligé de connaître les chiffres, mais nous, nous les connaissons.

On pourrait admettre que les contrats de plan soient prolongés à 2007. Si tel était le cas, nous serions, je crois, à peu près dans la norme. Malheureusement, nous sommes encore loin de leur exécution complète. Mais n'anticipons pas, puisque nous allons faire ensemble un rapport sur ce sujet. Nous aurons peut-être de bonnes surprises.

M. le Rapporteur : S'agissant de la question de notre collègue Louis Giscard d'Estaing, il faut préciser que l'état du parc ferroviaire français était connu au moment même du transfert de compétences. Ce n'était pas une découverte.

M. Alain ROUSSET : Il ne faut pas confondre les TER, qui ont fait l'objet d'un transfert de compétences, et ce qui est inscrit dans le contrat de plan, qui concerne les grandes lignes, lesquelles relèvent clairement de la compétence de l'État.

Puisque nous abordons la question du parc ferroviaire, je voudrais vous faire part d'un autre motif d'inquiétude, en espérant que ce terme ne sera pas matière à plaisanteries. Une somme avait été négociée, modulée sur dix ans, grâce à l'audit, pour faire en sorte que les dépenses soient lissées. Aujourd'hui, les systèmes de financement ne nous permettent plus ce lissage. On s'aperçoit d'une augmentation considérable de la fréquentation des TER, qui impose aux régions des charges supplémentaires. Ce sont des charges qu'elles ont certes consenti à assumer, mais le problème est que jusqu'à une époque récente les bases de leur fiscalité leur permettaient de les assumer, ce qui n'est plus possible aujourd'hui sans une augmentation des taux.

Cela me renvoie à la question de M. Louis Giscard d'Estaing sur les bases d'imposition. Je le répète, les régions perçoivent 8 % du produit de la taxe professionnelle. En

Aquitaine, les impôts ont augmenté de 14,9 % : pour le foncier non bâti, le coût par an et par contribuable est de 13 centimes d'euro ; pour le foncier bâti, il est de 9,3 euros ; pour la taxe professionnelle, il est de 93 euros. Ces charges ne me semblent pas excessives. Je constate seulement qu'une augmentation de 2 % ou 3 % se traduit pour les départements et les communautés d'agglomération par des rentrées plus importantes. Arrêtons de réfléchir en pourcentage quand on parle des régions !

Je reviens sur un autre motif d'inquiétude. RFF a augmenté ses péages, pour des raisons liées à son endettement. Les régions vont recevoir une compensation, mais calculée sur la base des services qui leur ont été transférés. Par contre, quand elles assurent un nouveau service, elles paient des péages augmentés.

En outre, la SNCF a inventé une nouvelle catégorie de trains : les trains interrégionaux. Je ne sais pas, quant à moi, faire la différence entre les trains interrégionaux et les trains nationaux. Elle estime que certaines liaisons lui coûtent cher et qu'il faut cesser leur exploitation, à moins que les régions compensent leur coût, parce qu'elles les traversent. Là où presque personne ne monte ni ne descend, la suppression des arrêts n'est pas gênante. Mais ce n'est pas toujours le cas. Lorsqu'un arrêt à Marmande est supprimé alors qu'il desservait les lycées, les administrations et les entreprises, le Président du conseil général de Lot-et-Garonne, qui nous a malheureusement quittés, m'écrit pour me demander de compenser. La compensation coûte 600 000 euros. M. Martin Malvy et moi-même avons rencontré M. Gilles de Robien, en présence d'un représentant de la SNCF. Nous avons proposé un moratoire. Nous voulons bien transformer des trains interrégionaux en TER, mais il faut que l'État nous transfère les moyens nécessaires. Pour le moment, nous ne disposons d'aucun transfert financier de l'État. Comment allons-nous faire ? Sur la ligne Bordeaux-Lyon par exemple, il faudrait remplacer les turbines à gaz, qu'il n'est plus possible de rénover, par des TER.

Cela fait une accumulation de coûts. Tous ces problèmes n'existent peut-être pas en Corse ou en Alsace, mais ils existent en Aquitaine. J'ajoute que je suis émerveillé, en ce qui concerne le transfert des TOS, par l'optimisme de M. Adrien Zeller, car je ne peux pas m'accorder sur un chiffre avec les services de l'État. Au départ, 4 800 emplois étaient concernés ; le chiffre est tombé à 3 000. On me dit que 1 000 emplois aidés, CES et CEC, font fonction de TOS. Aujourd'hui, j'en suis à 460 : où sont passés les autres ? On me dit qu'il y a 400 emplois-jeunes qui font fonctionner les laboratoires de langue et autres appareillages informatiques et électroniques : l'État ne m'en transfère que 14. Quelle confiance les responsables régionaux peuvent-ils avoir ? La région est une administration de mission. En Aquitaine, la moitié des effectifs de la région, soit 600 personnes environ, sont des cadres A. Si l'État m'en transfère 3 700, on me dira que les frais de fonctionnement de la région sont trop élevés !

Comment vais-je résister aux parents d'élèves qui vont venir me dire qu'il manque deux postes au lycée de Bazas ? Comment vais-je résister aux organisations syndicales ? Parce que c'est aussi cela, la décentralisation.

M. le Rapporteur : C'est un vrai sujet. S'agissant de la prestation destinée aux personnes handicapées, les départements ont évoqué la « pression citoyenne ». Vous postulez qu'il n'est pas possible de résister à cette pression ?

M. Alain ROUSSET : Je suis prêt à indiquer à l'État des pistes de réflexion qui peuvent lui permettre de réaliser des économies importantes. Quand il cessera de vouloir s'occuper de tout, on aura fait un progrès manifeste.

Pour le moment, l'Aquitaine est au vingt-et-unième rang pour la dotation en TOS. Il va me manquer des personnels pour entretenir le matériel informatique que les contribuables ont payé. Je résisterai beaucoup plus difficilement, tout comme vous, M. le député, aux demandes des enseignants, des proviseurs, des parents d'élèves. La décentralisation est bien entendu une amélioration du service public, qui est mieux géré par une région, par un département ou par une commune que par l'État. Mais nous demandons que l'État nous transfère les moyens nécessaires.

Je regrette vraiment que M. Michel Diefenbacher nous ait quittés. C'est lui qui me demande de maintenir un arrêt à Marmande : moi, Président du conseil général du Lot-et-Garonne, je ne verserai pas un centime, mais vous, Président du conseil régional d'Aquitaine, vous devez payer parce que cela relève de votre compétence. Mais avec quels moyens puis-je répondre à cette demande ? Que faire quand il y a un tel besoin ?

Parlons clair : quand l'État a transféré l'entretien des lycées et collèges aux régions et aux départements, c'est parce qu'il était financièrement incapable de les entretenir. Aujourd'hui, il ne peut pas consacrer un centime de plus au financement de sa politique industrielle. Il invente le système d'appel à projets pour les pôles de compétitivité. Qui va augmenter les crédits en direction des laboratoires des entreprises ? Ce sont les régions, pas l'État.

S'agissant des crédits de recherche, tout le monde attend que l'État respecte sa promesse. Où sont les crédits ? Va-t-on délaissier les laboratoires dans un contexte marqué par la compétition internationale avec les États-Unis ou l'Allemagne ? Là se trouvent les vrais dangers, car ces pays, plus que ceux à bas coûts de main-d'œuvre, ont beaucoup plus de moyens que nous et des allocations de ressources bien plus efficaces.

M. le Président : Il n'y a plus de question pour M. Christian Bourquin ?... Comme nous allons venir vous voir, je vous autorise à partir.

M. Alain GEST : Je vous remercie, M. Alain Rousset, d'avoir adopté le ton posé et courtois qui n'a pas été celui de tous vos collègues. La discussion que nous avons aujourd'hui aurait pu avoir lieu il y a six mois, ce qui aurait permis à notre Commission d'enquête de fonctionner dans un autre esprit.

M. le Président : Notre Commission d'enquête ne fonctionne-t-elle pas bien ?

M. Alain GEST : Vous nous dites, M. le président Alain Rousset, que vous êtes prêt à proposer à l'État des économies. Lors de la discussion en deuxième lecture de la loi de décentralisation, dont j'étais le rapporteur, vos amis ne tenaient pas du tout le même discours, à savoir que les collectivités territoriales sont en mesure de faire mieux que l'État sur un certain nombre de gestions publiques.

D'autre part, vous insistez sur la faiblesse des bases fiscales régionales, que je ne conteste absolument pas. Mais je remarque que vos amis nous parlent de l'augmentation des taux en Poitou-Charentes il y a quinze ans, qui reposait sur une base encore plus faible.

Le discours de Mme Ségolène Royal m'a paru sensiblement différent du vôtre et de ceux de vos collègues. Il nous faudra bien examiner ce qu'elle appelle transferts de charges et les augmentations fiscales correspondantes. Plus généralement, s'agissant des transferts de

charges éventuels en 2005, je souhaite que nous puissions disposer des chiffres réellement constatés, et non de simples estimations. Sinon, notre appréciation sera un peu biaisée. Mais, depuis 1982, il y a eu des transferts de charges qui n'étaient pas liés à de nouvelles compétences pour les régions.

Ainsi, dans le cadre du plan Universités 2000, en Picardie, les charges ont été réparties de la manière suivante : 15 millions d'euros pour la région, 15 millions d'euros pour le département et 15 millions d'euros pour la ville. À l'époque, je n'ai entendu personne, au conseil régional, mais aussi dans les autres collectivités – qui étaient pourtant de la même sensibilité politique – dire qu'il fallait augmenter les taux d'imposition, et que cette augmentation correspondait à un « impôt Jospin ». Cela montre qu'il était possible d'aborder le problème de la fiscalité locale de manière plus positive, ce qui aurait été dans l'intérêt de la décentralisation, laquelle est notre intérêt commun. De mon point de vue, elle a, au contraire, été un peu galvaudée il y a quelques mois.

M. le Rapporteur : Nous n'avons malheureusement que très peu abordé le thème des économies de gestion. La décentralisation, ce n'est pas seulement des dépenses supplémentaires, cela peut aussi être une gestion plus efficace.

M. Alain ROUSSET : Je rappelle que les bases fiscales des régions étaient, il y a quinze ans, entre deux et trois fois plus larges qu'aujourd'hui.

M. Alain GEST : C'était tellement mineur !

M. Alain ROUSSET : La taxe d'habitation, ce n'était pas mineur. Les droits de mutation, non plus. Quand vous augmentiez les impôts de 60 %, vous perceviez plus du double de ce que reçoivent les régions aujourd'hui.

Vous avez exprimé, M. Alain Gest, un regret que je partage. On ne comprend pas l'état d'énerverment des régions si l'on ne comprend pas qu'elles sont aujourd'hui, par rapport à leurs compétences, le dos au mur, ce qui n'est pas le cas des départements. Les bases fiscales de ceux-ci sont très différentes. Ils ont également l'avantage d'être politiquement très présents au Sénat, ce qui n'est pas le cas des régions.

Le grand décentralisateur que je suis aurait préféré que le débat prenne une autre tournure. C'est d'ailleurs pourquoi j'ai demandé un audit contradictoire, comme M. Jean-Pierre Raffarin l'avait fait en tant que président de l'ARF. Dans les réunions des commissions d'attribution des aides publiques siègent le TPG, des représentants de la région, des représentants de la DRIRE. Quand ils en reviennent, mes collaborateurs me disent que l'État n'est plus là : il n'a plus d'argent. Comment voulez-vous que les régions montent leur budget quand elles doivent se demander s'il manquera à l'État 50 %, 60 % ou 70 % des sommes qu'ils devraient leur verser ? Pouvez-vous dire non à un chef d'entreprise qui vous dit que, s'il n'achète pas tel ou tel outillage, il perdra le marché des bords d'attaque des moteurs Pratt et Whitney dont il a le marché aux États-Unis ? Qu'est-ce qui empêchait l'État de faire procéder à un audit contradictoire, en donnant aux préfets l'autorisation de communiquer les montants des crédits affectés aux compétences partagées entre 2001 et 2004 ? Il serait bon que puisse sortir de votre Commission d'enquête ce qui n'est pas sorti de la « commission Fouquet », laquelle n'a pas tenu compte du fait que ce sont pour l'essentiel les départements, les communes et l'État qui bénéficient des retours de taxe professionnelle. D'une certaine façon, on assèche les régions. Celles-ci vont avoir un moindre intérêt à intervenir dans la modernisation industrielle.

S'agissant des économies de gestion, les régions n'ont pas les moyens d'augmenter la part des personnels internes. Je vais vous donner un exemple. Nous avons confié au CNASEA le financement des stagiaires de la formation professionnelle. Cela coûtait cher. Nous l'avons donc internalisé. S'agissant des fonds européens, la France est le seul pays où les services de l'État les gèrent, en instruisant des dossiers parallèlement aux régions, sauf en Auvergne et en Alsace. Dans tous les autres pays européens, les dotations des crédits européens sont gérées par les régions. Voilà un exemple dont nous pourrions nous inspirer pour réaliser des économies de gestion et ne pas renvoyer de l'argent à Bruxelles. Nous serons très heureux de bénéficier, au niveau des régions, des compétences des ingénieurs des DDE, des DRIRE, des DRAF ou des DRAS.

On ne peut pas continuer à ne pas faire confiance aux collectivités territoriales en France aujourd'hui. Votre Commission d'enquête participe d'ailleurs de cette défiance. Car enfin, il est étrange de créer une commission d'enquête sur l'évolution de la fiscalité locale alors que les collectivités territoriales ont la liberté de fixer leurs taux. Une mission d'information m'aurait pleinement satisfait, puisque j'avais même demandé au Premier ministre de saisir la Cour des comptes, et elle aurait permis d'éviter ce climat de suspicion. Je suis preneur de toutes les informations que vous pourrez obtenir.

Je pense qu'il nous est possible de définir ensemble une même vision de l'avenir de la décentralisation et de l'organisation territoriale de notre pays. Car les choses ne fonctionnent pas bien aujourd'hui, et elles ne fonctionnent pas mieux depuis la loi du 13 août 2004.

M. le Président : M. le Président Alain Rousset, avant de lever la séance, je vous demande de nous faire parvenir, notamment sur le volet ferroviaire des contrats de plan, des informations précises sur ce qu'ont été les critères de compensation, sur ce qu'ont été les crédits accordés et sur le montant des surcoûts occasionnés par les charges supplémentaires des régions, qui peuvent expliquer, qu'on le veuille ou non, des augmentations d'impôt.

D'autre part, je suppose que vous considérez que le financement de la formation des contrats d'avenir et des contrats d'insertion au titre du RMA ne relève pas des compétences régionales. Pouvez-vous nous dire à qui, selon vous, appartient cette compétence ?

Enfin, il serait bon que vous nous adressiez par écrit vos suggestions en matière de réforme de la taxe professionnelle. Cela pourra nous aider à faire évoluer la fiscalité régionale en fonction du rôle économique que l'on veut assigner aux régions.

Je vous remercie, M. le Président, ainsi que les membres de votre délégation, pour votre contribution aux travaux de notre Commission d'enquête.

**Audition de M. Marc CENSI,
Président de l'Association des communautés de France (ADCF)
et Président de la communauté d'agglomération du grand Rodez,
accompagné de M. Charles-Éric LEMAIGNEN,
Vice-président de l'ADCF chargé des affaires financières et fiscales
et Président de la communauté d'agglomération d'Orléans Val-de-Loire,
M. Nicolas PORTIER, Délégué général de l'ADCF,
et Mme Claire DELPECH, responsable de la fiscalité et des finances de l'ADCF**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 6 avril 2005)

(Des documents fournis par MM. CENSI et LEMAIGNEN à l'appui de leur intervention sont reproduits en page 235 du tome III du présent rapport)

Présidence de M. Augustin BONREPAUX, Président

MM. Marc Censi, Charles-Éric Lemaigen, Nicolas Portier et Mme Claire Delpech sont introduits.

M. le Président : Avant d'accueillir la délégation de l'Association des communautés de France, conduite par son président, M. Marc Censi, j'indique qu'un membre de cette délégation, notre collègue Jean-Pierre Balligand, s'est récusé. D'autre part, on m'a fait observer qu'un certain nombre de présidents de conseils régionaux que nous avons entendus la semaine dernière sont partis avant la fin de l'audition, et avant que nous ayons pu les entendre. De même pour l'audition des présidents de conseils généraux, et je demanderai à certains de revenir, car il sera intéressant de pouvoir les entendre, au moment où l'Association des départements de France publie une enquête sur l'évolution probable des impôts locaux dans les cinq années suivant la nouvelle étape de la décentralisation.

M. le Rapporteur : Pour rebondir sur l'observation du Président Augustin Bonrepaux, je souligne qu'il est important, lorsqu'une délégation est constituée, que sa composition soit respectée. D'autre part, une audition de commission d'enquête n'est pas un colloque, où l'on peut arriver et repartir n'importe quand : les personnes auditionnées doivent rester jusqu'au terme de l'audition. Ce propos s'adresse surtout, en fait, aux personnes que nous avons auditionnées la semaine dernière, afin qu'elles comprennent qu'il y a des règles de fonctionnement à respecter. Pour ma part, je souhaiterais que nous entendions à nouveau le président Michel Vauzelle et le président Louis de Broissia.

M. le Président : J'ai en effet permis à M. Louis de Broissia, et je prie que l'on m'en excuse, de quitter la salle en raison d'obligations qui l'appelaient au Sénat, alors que nous avions à peine eu le temps de l'interroger. C'est d'ailleurs pourquoi j'ai cru devoir autoriser, la semaine suivante, M. Michel Vauzelle à faire de même.

M. Alain GEST : Je voudrais ajouter, pour ma part, que les personnes entendues par notre Commission d'enquête doivent s'abstenir d'utiliser, comme certaines l'ont fait la semaine dernière, un ton polémique, parfaitement déplacé, à l'endroit de ses membres.

M. le Président : Ne préjugeons pas de l'attitude de nos invités d'aujourd'hui...

Nous accueillons maintenant M. Marc Censi, Président de l'Association des communautés de France, Président de la communauté d'agglomération du Grand Rodez, accompagné d'une délégation composée de M. Charles-Éric Lemaignan, Vice-président de l'ADCF chargé des affaires financières et fiscales et Président de la communauté d'agglomération d'Orléans Val-de-Loire, M. Nicolas Portier, Délégué général de l'ADCF, et Mme Claire Delpech, responsable de la fiscalité et des finances de cette association.

Votre audition devrait nous éclairer sur plusieurs aspects importants de notre champ d'investigation, comme l'évolution de la fiscalité des établissements publics de coopération intercommunale, l'influence de ceux-ci dans le poids global des impôts locaux et l'évaluation de leurs charges de gestion. Nous voudrions notamment savoir si le passage en TPU ou en fiscalité additionnelle a provoqué une hausse de la fiscalité et pourquoi.

M. le Président rappelle à MM. Marc Censi, Charles-Éric Lemaignan, Nicolas Portier et à Mme Claire Delpech que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête leur ont été communiquées. À l'invitation du Président, les intéressés prêtent serment.

M. Marc CENSI : Je vous remercie d'avoir bien voulu entendre l'Association des communautés de France, représentante d'un mouvement intercommunal dont le dynamisme vous est connu, et attesté par la création de structures nouvelles en très grand nombre ces dernières années. Le territoire français est aujourd'hui pratiquement couvert par l'intercommunalité, même s'il reste encore quelques « récalcitrants », ce terme n'impliquant évidemment aucun jugement de valeur... Pour répondre aux observations liminaires du président et du rapporteur, je voudrais excuser M. Jean-Pierre Balligand, qui a jugé délicat de comparaître devant une commission d'enquête dont il est membre. C'est un scrupule louable, et je suis navré s'il a pu causer quelque émoi.

Après mon exposé introductif, je laisserai à M. Charles-Éric Lemaignan, si vous en êtes d'accord, le soin de vous présenter quelques données chiffrées qu'a recueillies notre observatoire, et qu'il sera sans doute intéressant de verser au dossier.

Le mouvement intercommunal est une réponse intelligente à un problème multiséculaire, et maintes fois dénoncé, celui de la dispersion de notre carte administrative entre 36.000 communes. Réponse intelligente, car fondée sur le volontariat et non sur la contrainte, et s'exprimant du bas vers le haut, chose assez rare dans la tradition administrative française pour être soulignée et saluée.

L'intercommunalité tente de résoudre une équation difficile, aux termes contradictoires : rationaliser l'action locale par la mutualisation des moyens et la mise en cohérence des politiques, et ce sans créer de pouvoir supra-communal, mais en respectant, au contraire, la liberté et l'autonomie communales, car il ne s'agit pas de faire disparaître l'entité communale mais bien de la conforter. C'est ainsi qu'est apparue cette innovation politique et administrative qu'est le couple commune-communauté, difficile à définir sur le plan juridique car il n'existe pas dans nos textes, et fondé sur la mise en synergie des communes et sur une subsidiarité respectueuse de l'identité communale. Cette démarche, qui aboutit à remettre en cause le principe de spécialité et d'exclusivité, très ancré dans notre culture administrative, s'est heurtée à des difficultés que l'on imagine sans peine.

Cette capacité d'adaptation aboutit à une grande diversité de configurations, qui est une chance et une richesse, car les réalités locales sont elles-mêmes diverses, et le système qui est en train de se mettre en place permet, par la négociation sur les compétences et la

mutualisation des moyens, de respecter cette diversité. Loin de moi l'idée de porter un jugement ou de donner des leçons à votre Commission, mais il faut se garder d'aborder le problème de l'intercommunalité sous un angle statistique, global, macro-économique. Les conclusions que l'on pourrait en tirer, qu'il s'agisse d'un dérapage des dépenses, ce que je ne crois pas, ou au contraire d'économies de gestion, cacheraient une diversité que seule une approche qualitative permet de découvrir. Il y a dans l'intercommunalité de bonnes pratiques, des pratiques vertueuses de recherche d'économies d'échelle, de mutualisation des moyens, et il y a aussi de mauvaises pratiques. Aujourd'hui, le mouvement intercommunal, qui est en quête de stabilité, a besoin que l'on encourage les premières et que l'on dissuade les secondes. Gardons-nous donc d'une approche globale, purement statistique, et nous sommes d'ailleurs là pour vous y aider, car l'une de nos missions est précisément d'être une agence de mise en commun des bonnes pratiques, de tout ce qui se fait de bien, de tout ce qui va dans le bon sens, celui des impératifs d'une gestion territoriale économe, notamment dans les intercommunalités naissantes. Certaines ont, comme la mienne, quarante-cinq ans d'expérience, d'autres datent de cette année seulement, les situations sont donc très différentes et l'on ne peut saisir l'intérêt des situations vertueuses, et donc la possibilité de les diffuser, que par une approche avant tout qualitative.

Le métier de base de l'intercommunalité, nous en sommes bien d'accord, c'est la mutualisation des moyens, la mise en cohérence des politiques, la recherche d'économies d'échelle. Cela doit donc aboutir, et cela aboutit dans les faits, à des économies. Mais dans le même temps, l'intercommunalité devient aussi, et de plus en plus, une intercommunalité de projets : le fait de se regrouper permet à des communes d'émerger à un niveau d'ambition qu'aucune n'aurait pu atteindre isolément. On est donc amené, sur un territoire plus vaste et plus pertinent, à développer des politiques d'attractivité qui engendrent des équipements qu'aucune commune isolée, encore une fois, n'aurait pu même imaginer de construire seule. Cela suscite évidemment des investissements et des dépenses supplémentaires. Gardons-nous donc de porter un jugement négatif sur le développement, avéré, de l'investissement dans le cadre intercommunal. Ce n'est pas une dérive, mais la possibilité pour des communes d'accéder enfin à un niveau supérieur de stratégie politique grâce à l'union et à la coopération.

Un effet important de l'intercommunalité n'est pas assez pris en compte par le législateur, lorsque l'on aborde la question des dotations de l'État et lorsqu'il s'agit d'évaluer la richesse comparée des communes : c'est la péréquation. Or l'effet péréquateur de l'intercommunalité est au moins égal à celui de la péréquation opérée par l'État. Je n'ai pas les chiffres exacts, nous avons commandé une étude pour mesurer précisément cet effet, mais je dirais tout de même avec prudence et en évaluant les choses « à la louche », que l'écart de richesse entre communes va de 1 à 8 000, c'est-à-dire qu'il y a des communes huit mille fois moins riches que les plus riches. Et si l'on fait la même analyse au niveau des intercommunalités, l'écart n'est plus que de 1 à 28 ou 30. Aujourd'hui, la péréquation est gravée dans le marbre de la Constitution, et par conséquent, il s'agit d'une responsabilité de l'État. Or, la péréquation dite « horizontale », c'est-à-dire la solidarité qui s'exerce au niveau local entre collectivités, notamment dans le cadre intercommunal, décharge l'État d'une part importante de l'effort de péréquation qu'il aurait à accomplir s'il n'y avait pas l'intercommunalité. Il faut que les études menées permettent d'apporter une réponse précise à cette interrogation, car je ne crois pas que l'on puisse raisonnablement continuer à parler de péréquation, notamment au sein du Comité des finances locales, sans avoir une vision précise de la capacité péréquatrice de l'intercommunalité.

M. Charles-Éric LEMAIGNEN : Je vous ai apporté plusieurs graphiques, que je vais commenter. Le premier est relatif au périmètre de l'intercommunalité, qui regroupe aujourd'hui 88 % des communes et 84 % de la population. On observe un très large succès du régime de la taxe professionnelle unique, qui concerne 1 101 EPCI, dont 162 communautés d'agglomération, pour lesquelles ce régime est obligatoire, et 939 communautés de communes. La carte des

intercommunalités à fiscalité propre montre que pratiquement toute la France est couverte, trois régions étant toutefois un peu en retard : Île-de-France, Centre et Champagne-Ardenne.

M. Charles de COURSON : Sauf la Marne !

M. Charles-Éric LEMAIGNEN : En effet...

S'agissant des compétences, on se rend compte, en consultant l'Annuaire financier et fiscal des agglomérations, que toutes les intercommunalités ont tendance à prendre davantage de compétences, et que le poids financier des intercommunalités s'accroît, même à périmètre constant. La compétence logement est prise par 70 % des communautés, celle des déchets aussi, en revanche la culture et le sport ne sont pris que par 30 % des communautés, tandis que l'eau et l'assainissement sont curieusement en dessous de 40 %. Pour les transports, il y a une diminution apparente, mais qui est due au grand nombre de nouvelles communautés regroupant de petites communes.

Le tableau de la page 5 est présenté de façon originale, car au lieu de donner les chiffres bruts, comme d'habitude, il présente les budgets nets restant à disposition, après versements aux communes au titre de l'attribution obligatoire de compensation ou de la dotation de solidarité communautaire (DSC). Les montants restent élevés : le total, en 2003, des comptes administratifs des groupements à fiscalité propre a été de 17,8 milliards d'euros.

16 % des recettes de la fiscalité locale reviennent aux groupements à fiscalité propre, soit 10,33 milliards d'euros, dont 93 % proviennent de la seule taxe professionnelle. Il s'ensuit que la taxe professionnelle est un enjeu prépondérant, vital pour les communautés d'agglomération. Il y a une forte spécialisation fiscale des groupements à fiscalité propre. On peut constater une grande sensibilité des groupements à TPU à la moindre dynamique des bases, aux amputations répétées de l'assiette de la taxe professionnelle – notamment du fait de la suppression de la part salaires – et à l'évolution de moins en moins prévisible de la masse fiscale, en raison de fréquents phénomènes d'optimisation fiscale. Dans la communauté d'agglomération dont je suis président, par exemple, les bases de la taxe professionnelle ont augmenté respectivement, au cours des quatre dernières années, de 1,5 %, de 6,1 %, de 0,35 % et de 0,39 %, tandis que le versement transport a progressé de 4,5 % à 5 % par an en moyenne depuis six ans. Cherchez l'erreur ! Et quand je regarde dans le détail mes bases fiscales, je constate des phénomènes évidents d'optimisation fiscale et notamment des pertes de bases dans les grosses entreprises. Celles-ci font passer l'évaluation des équipements et biens immobiliers de la valeur historique au coût amorti... Pour nous, intercommunalités, le produit de la taxe professionnelle, qui représente entre 9 et 10 milliards d'euros, constitue une ressource essentielle, il est important que nous sachions quelle sera la future base et son évolution après la réforme prévue.

Le rôle d'investisseur des intercommunalités est entièrement lié à leurs recettes de taxe professionnelle. Dans une agglomération comme Orléans, qui a un projet de développement des transports en commun en site propre, un point de TP en plus ou en moins représente un enjeu très important.

Certains groupements s'interrogent donc, compte tenu des incertitudes, sur l'opportunité de pratiquer une fiscalité mixte. Très peu encore ont franchi le pas : 97 communautés de communes, 7 communautés d'agglomération, 4 communautés urbaines, parfois en se contentant de voter le principe sans voter de taux. C'est seulement une possibilité qu'elles se réservent. Mais le débat sur l'opportunité de passer à la fiscalité mixte devient récurrent dans certaines communautés.

Le ralentissement tendanciel de l'augmentation des bases de taxe professionnelle est dû en partie aux stratégies d'optimisation fiscale des entreprises. On observe également une importante perte de bases de France Télécom. La compensation versée en contrepartie de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle rend par ailleurs la taxe professionnelle moins évolutive que par le passé.

Les communautés urbaines disposaient, en 2003, d'environ 4 milliards d'euros de recettes de fonctionnement. Les communautés d'agglomération disposaient également de 4 milliards d'euros de recettes de fonctionnement, alors qu'il y a 6 millions d'habitants dans les 14 communautés urbaines et 18 millions d'habitants dans les 143 communautés d'agglomération.

La compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle a provoqué d'importantes pertes de recettes pour nos communautés. Nous avons comparé, sur un échantillon de 58 communautés, les compensations « part salaires » pour 2002 avec les bases exonérées multipliées par les taux de taxe professionnelle de 1999 ; les résultats sont souvent catastrophiques. Quand on voit que la dotation de compensation de la suppression de la part salaires évolue comme la part forfaitaire de la DGF, on a des raisons de s'inquiéter, car cela représente, pour beaucoup de communautés, la part la plus importante de leur DGF.

Malgré ce contexte de tassement des bases de taxe professionnelle et de moindre évolutivité de la DGF, la pression fiscale reste modérée. Selon un document publié récemment par la DGCL, auquel je vous renvoie, la TPU n'a pas été un facteur d'inflation fiscale. Par ailleurs, selon la « commission Fouquet », les EPCI n'ont pas utilisé les marges de progression des taux de taxe professionnelle qui étaient à leur disposition du fait de l'augmentation des taux des impôts ménages votée par les communes membres. À périmètre constant, dans les communautés d'agglomération créées en 2000, l'évolution annuelle moyenne est de 0,85 %, contre 0,69 % pour les communautés de communes à taxe professionnelle additionnelle.

M. le Rapporteur : Pouvez-vous préciser votre propos sur la fiscalité des ménages ?

M. Charles-Éric LEMAIGNEN : Il y a un lien entre les taux de la fiscalité levée par les communes et le taux de la taxe professionnelle gérée par les communautés d'agglomération. Dans ma communauté d'agglomération, nous aurions pu faire passer le taux de taxe professionnelle de 18 % à 18,09 %, nous ne l'avons pas fait. Nous n'avons pas profité de la marge d'augmentation du taux de taxe professionnelle offerte par l'augmentation des taux des communes membres. Beaucoup de communautés étaient dans ce cas.

L'ADCF a fait une étude sur l'évolution de la fiscalité des groupements en 2005, mais c'était avant le 31 mars et elle n'a pas eu le temps de vérifier si la réalité était exactement conforme aux prévisions... Il en ressort que 54 % des agglomérations étudiées n'envisageaient pas de faire évoluer leur taux de taxe professionnelle. Mais le plus intéressant, ce sont leurs motivations : dans vingt et un cas sur une cinquantaine, c'était par choix politique ; dans dix cas, parce que ce n'était pas nécessaire à l'équilibre de leur budget, et dans quatre cas, à cause de la règle de lien entre les taux : les communes n'augmentant pas leurs taux, elles ne pouvaient pas accroître le leur.

Si la taxe professionnelle n'a pas été inflationniste, en revanche, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères l'a été très fortement. Pourquoi ? Tout d'abord, parce que le taux de couverture des dépenses de collecte et de traitement des ordures ménagères par la TEOM est très variable d'une communauté à l'autre, et que beaucoup d'entre elles, face à la très forte pression à la hausse de ces dépenses, ont souhaité mieux les couvrir en accroissant le taux de la

TEOM. En outre, la sévérité accrue des règles de mise aux normes a incontestablement conduit les collectivités, qu'il s'agisse des communes ou des communautés d'agglomération, à augmenter le taux de TEOM. Ainsi, la communauté d'agglomération que je préside est confrontée à des normes de traitement des fumées dans les usines de traitement des ordures ménagères. La construction du centre de traitement des fumées a coûté 9 millions d'euros. En fonctionnement, ce centre de traitement coûte un million d'euros par an à la communauté.

Il y a également le problème des transports, pour lequel il faudra bien donner suite, un jour ou l'autre, au rapport de M. Christian Philip, surtout dans les grandes communautés d'agglomération ayant mis en place des transports en commun en site propre, qui, à terme, ne pourront certainement pas équilibrer leurs comptes. Globalement, quand la communauté dépense 100 euros pour les transports, l'usager ne paie que 29 euros.

S'agissant de l'effet redistributif global, les agglomérations reversent les deux tiers de leur taxe professionnelle aux communes, soit au titre de l'attribution de compensation obligatoire, soit au titre de la dotation de solidarité communautaire (DSC). Les charges sont certes en forte évolution, comme on le voit dans le dernier transparent et dans le rapport de la DGCL, mais cette évolution est liée à l'augmentation du nombre d'agglomérations mais aussi au nombre croissant de politiques transférées des communes à l'agglomération. Ce double effet d'augmentation du périmètre et des compétences de chaque agglomération impose, au lieu d'avoir une approche statistique globale, de comparer ce qui est comparable.

De même, s'agissant des investissements, plus une intercommunalité est ancienne, plus fortes sont ses dépenses d'investissement, et plus elle est intégrée. C'est logique, car l'intercommunalité, comme le disait le président Marc Censi, est un couple, et c'est avec le temps qu'on apprend à se connaître, à faire des choses ensemble et à accepter des transferts.

M. le Président : Merci beaucoup pour cette intervention très claire et très intéressante.

M. le Rapporteur : J'ai une première question pour le président Marc Censi, qui porte sur un point fondamental. Vous avez évoqué le couple commune-communauté, en reconnaissant très directement et sincèrement qu'il est difficile à définir puisqu'il n'existe pas dans la loi, et que l'on peut donc se trouver face à des contradictions, notamment au regard des principes de spécialité et d'exclusivité des compétences. Mais peut-on, dans un État de droit, se satisfaire d'une situation dans laquelle on ne respecte pas vraiment la loi ? Cette approche ne porte-t-elle pas en germe une croissance infinie de la dépense intercommunale, indépendamment de ce que sont les compétences des uns et des autres ? Peut-on justifier cela par le postulat de l'absence de définition du champ intercommunal ? Question subsidiaire : comment se vit concrètement sur le terrain, département par département, au regard du contrôle de légalité et éventuellement dans le temps, le contrôle ou l'absence de contrôle du domaine de compétences de la structure intercommunale ?

M. Marc CENSI : On n'a pas le choix : il faut respecter la loi, sans quoi le contrôle de légalité s'exerce. Il ne s'agit donc pas d'être en contravention avec la loi, mais de trouver les formules permettant de s'adapter à la volonté de mise en synergie des collectivités. Jusqu'à la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, c'était plus compliqué. La loi du 13 août 2004 comporte deux avancées très bénéfiques. Il s'agit tout d'abord de la définition de l'intérêt communautaire, qui donne une base juridique au partage des compétences, à partir de critères qu'il convient d'imaginer. La loi du 13 août 2004 comporte une seconde disposition très importante et novatrice : la mutualisation des personnels. En vertu de cette disposition, le directeur financier de la communauté peut désormais être en même temps directeur financier

d'une commune participante. Pourquoi cet exemple ? Parce que, dans une communauté d'agglomération de moins de 100 000 habitants, on peut se payer un directeur financier de gros calibre mais pas deux (un pour la ville-centre et un pour l'agglomération). C'est une véritable avancée, qui permet la mise en commun généralisée de personnels.

Un point de friction, cependant, que l'on va voir monter en puissance du fait de la loi du 13 août 2004, c'est le délai imposé pour définir l'intérêt communautaire. La notion de délai est aberrante car l'intérêt communautaire est fondé sur le principe de subsidiarité, puisqu'on ne transfère que si l'on décide ensemble que les compétences concernées seront mieux exercées au niveau communautaire. Et cette décision repose sur une analyse qui varie dans le temps, suivant l'expérience que l'on retire de ce que l'on a fait, et suivant certaines conditions endogènes et exogènes, si bien que l'on revient très fréquemment sur la définition de l'intérêt communautaire et, partant, sur la répartition des compétences entre communes et communautés. La notion de délai nous paraît donc tout à fait absurde. En toute hypothèse, cette réflexion nécessaire sur l'intérêt communautaire est souvent fondée non pas sur des compétences d'administration mais sur les éléments du projet, car c'est en élaborant et en mettant en œuvre des projets qu'on arrive à réfléchir correctement à la répartition des compétences. Or, les communautés sont souvent engagées dans des démarches et des contrats de projet dans le cadre de la « loi Chevènement », et attendent d'avoir fait aboutir et mûrir leur projet pour se prononcer sur la définition de l'intérêt communautaire. La date-butoir d'août 2005 paraît donc totalement illusoire, et si le législateur ne veut pas revenir sur cette date butoir par voie d'amendement, il y aura beaucoup de contrôles de légalité à partir d'août 2005... Nous demanderons donc, toutes associations d'élus réunies, soit que le législateur supprime cette date-butoir, soit, à défaut, qu'il la reporte d'un an. C'est très important pour nous, car nous devons rechercher en permanence des économies de moyens par mutualisation des moyens répartis entre communes et communautés, et ce ne sera plus possible si l'on instaure un cloisonnement étanche entre les deux institutions.

M. Charles-Éric LEMAIGNEN : Une application trop stricte du principe d'exclusivité est totalement contraire à une bonne administration. Par exemple, dans le cas où la compétence routes est partagée, lorsqu'une route est déclarée d'intérêt communautaire et qu'elle a besoin de réparations, à qui la communauté s'adresse-t-elle ? Son premier réflexe est de s'adresser au service technique de la ville-centre, qui connaît la route en question, plutôt que de perdre du temps à passer un marché public avec la DDE.

M. le Rapporteur : Mais alors, pourquoi la route est-elle d'intérêt communautaire ?

M. Charles-Éric LEMAIGNEN : Parce que c'est une liaison majeure de l'agglomération. Le problème est que l'on se trouve dans une situation un peu fictive : la communauté est obligée de passer un marché public alors qu'il existe une offre qui est, à l'évidence, meilleure que les autres. Il convient de mieux prendre en compte la spécificité de la France, qui compte 36 000 communes et où l'intercommunalité est une façon pour les communes de conserver leur individualité en mutualisant quelques services. Il faudrait que les relations entre la communauté et ses communes membres obéissent à des règles plus souples et plus simples que celles qui existent dans les relations entre deux institutions (deux entreprises privées ou une entreprise publique et une entreprise privée). On pourrait avoir recours à la notion juridique de « *in house* » pour simplifier les relations entre une communauté et ses communes membres. Ainsi les services communaux pourraient être considérés comme les propres dépendances de la communauté. Cela permettrait d'économiser beaucoup d'argent et d'éviter des doublons car si la communauté ne peut pas s'adresser facilement aux services communaux, elle créera ses propres services techniques d'agglomération, qui feront double emploi.

M. le Rapporteur : Dans la situation actuelle des finances publiques en France, les ensembles intercommunaux doivent-ils se consacrer principalement à la recherche d'une économie de moyens et de mutualisation des coûts, ou bien à faire émerger de nouvelles ambitions, pour reprendre les termes du président Marc Censi ?

M. Marc CENSI : Vous touchez là à un jugement d'opportunité sur les politiques locales. Il appartient aux élus locaux, dans le cadre de leur mandat, de savoir si, dans la perspective du développement local, au sens durable du terme, c'est-à-dire social, économique, environnemental, ils doivent prendre des initiatives qui dépassent le strict équipement qu'ils auraient envisagé dans le cadre communal. Être ensemble sur un territoire plus vaste permet d'avoir une ambition plus grande. Il ne faut pas analyser cela comme une tentation de dépense supplémentaire, mais comme une possibilité de mieux répondre aux problèmes du développement local global, à la compétition entre les territoires... Il appartient aux élus locaux de dialoguer avec les contribuables, avec les usagers, avec les électeurs, pour savoir s'il faut se contenter d'une stricte mutualisation des moyens ou rechercher une stratégie de développement territorial. Ce qu'apporte l'intercommunalité, c'est l'opportunité pour les communes de répondre à une vision à terme de leur territoire, dans un esprit de développement. Je me garderais, pour ma part, de porter un jugement sur les choix politiques de mes collègues. Si certains veulent se limiter à la stricte mutualisation des moyens dans le seul but d'aboutir à une meilleure gestion ou administration et à la recherche d'économies d'échelle, c'est leur droit, mais s'ils pensent que leur responsabilité politique est de dépasser la notion de gestion et d'administration et de faire du développement local, c'est leur droit aussi.

M. le Rapporteur : Disposez-vous de comparaisons sur l'évolution des taux de la TEOM selon qu'il s'agit de communes ou d'intercommunalités ?

M. Charles-Éric LEMAIGNEN : Non, pas aujourd'hui. La comparaison est très complexe, car il convient de tenir compte de la qualité du service, de l'existence d'un tri sélectif ou non, etc. Nous essayons néanmoins de rechercher les moyens d'affiner notre connaissance du coût de collecte et de traitement des ordures ménagères.

M. Marc CENSI : Nous avons, sur le territoire de ma communauté d'agglomération, trois services distincts de ramassage des ordures ménagères. Le transfert de la compétence à l'intercommunalité a permis de les réunir en un seul service. Imaginez la rationalisation que ce transfert a permis quant aux collectes, aux matériels et aux personnels ! Alors que nous avions prévu un taux à deux chiffres de la taxe, nous avons pu en rester à un seul chiffre grâce à la rationalisation du service de ramassage.

M. Charles-Éric LEMAIGNEN : Ce qui est très frappant, c'est que le coût de la collecte et du traitement des ordures ménagères augmente du fait de l'augmentation du tonnage des déchets ménagers d'une part et de l'exigence croissante de la réglementation d'autre part, mais que, dans notre communauté d'agglomération, le transfert a permis, pour les contrats en délégation, de gagner 20 % par rapport aux marchés antérieurs.

M. le Rapporteur : Un expert que nous avons entendu nous a alertés, sans toutefois donner d'exemples, sur le risque financier de certaines structures intercommunales, notamment celles constituées autour de petites villes, qui pourraient se révéler être des configurations pathologiques. Avez-vous des éléments justifiant une telle analyse ?

M. Charles-Éric LEMAIGNEN : Je ne sais pas, mais la loi de 1992 a notamment prévu de consolider seulement le budget des communes et les budgets annexes, pas celui des communes et

celui de la communauté. Certaines communautés l'ont quand même fait. C'est donc tout à fait possible. Ce sont des comptabilités du même type, qui sont tout à fait consolidables.

M. Marc CENSI : C'est un véritable problème. On est confronté à ce que les chasseurs appellent les borduriers, c'est-à-dire les communes qui font de la résistance à l'extérieur de la communauté principale. La réponse souhaitable n'est pas nécessairement d'étendre à tout prix le territoire de la communauté, étant donné qu'il y aura toujours des problèmes de bordures. Mais je suis très frappé de ce que l'utilisation des SCOT rencontre des résistances et des difficultés, alors que c'est probablement par l'intermédiaire d'une réflexion commune qu'on peut y répondre, notamment en matière de zones d'habitat ou d'activités, ou encore de transports. Un SCOT suffisamment élargi permet d'harmoniser les stratégies.

J'attire l'attention des législateurs que vous êtes sur un point. Vous avez voté une disposition permettant de rendre obligatoire un SCOT autour d'une agglomération : la fameuse règle des 15 km autour du pôle urbain. L'avez-vous fait délibérément, ou parce que certaines communes le demandaient ? Il semble que toutes les communautés d'agglomération ne soient pas soumises à cette règle, car l'un des textes préparés par le ministère de l'Équipement fait état de 50 000 habitants sans doubles comptes, alors que la « loi Chevènement » avait prévu 50 000 habitants avec doubles comptes. D'où cette curiosité : certaines communautés d'agglomération n'ont pas le pouvoir d'imposer un SCOT élargi à leur environnement. J'aimerais que vous examiniez cette question, qui doit concerner une dizaine de communautés d'agglomération.

M. le Rapporteur : Je n'ai pas eu de réponse à ma question, et j'en ajouterai une autre. Vous avez en partie proposé une solution, avec la notion de consolidation qui est effectivement intéressante, mais *quid* des perspectives financières des communautés de communes configurées autour de petites villes, et des inquiétudes éventuelles qu'elles peuvent inspirer ? D'autre part, vous avez évoqué rapidement, et je voudrais qu'on y revienne, les causes de l'apparition d'une fiscalité ménages des communautés, qui est une nouveauté majeure du moment.

M. Charles-Éric LEMAIGNEN : Le risque évoqué à propos des petites communautés n'est pas lié à une cause institutionnelle. Au contraire, l'intercommunalité peut contribuer à limiter ce risque. À l'ADCF, nous voyons bien que beaucoup de communautés définissent des projets, ce qui permet d'éviter que certaines communes considèrent la communauté comme un tiroir-caisse ou un supermarché où l'on peut faire ses courses au moment de boucler son budget. Cette définition de projet permet justement, me semble-t-il, de limiter le risque de dérive financière.

M. le Président : A-t-on constaté une augmentation plus forte de la fiscalité dans les petites communes rurales situées à proximité d'une zone urbaine, par rapport aux autres ?

M. Marc CENSI : Nous n'avons pas de statistiques générales, mais le dernier recensement INSEE de 1999 montre que la croissance démographique des villes-centres et des communes autour de la ville-centre tend à se stabiliser, voire à se réduire, contrairement à celle des communes de la deuxième périphérie. J'ai ainsi l'exemple d'une commune qui a pu diminuer son taux de taxe d'habitation parce que la communauté d'agglomération lui apportait une masse contributive plus importante, et donc des recettes en hausse.

M. Charles-Éric LEMAIGNEN : La fiscalité mixte reste très marginale. Elle concerne 97 communautés de communes, 7 communautés d'agglomération et 4 communautés urbaines. On a beaucoup médiatisé les cas de Rennes et de Marseille, mais qu'en est-il réellement ? Il est vrai que la spécialisation fiscale peut entraîner une déconnexion des ressources par rapport aux compétences, et amener certains maires à se désintéresser du développement économique, au

nom du raisonnement suivant, quelque peu primaire : « Prenez donc la taxe professionnelle et les entreprises avec : je ne veux ni camions ni usines dans ma commune ». Une solution, préconisée notamment par M. Jean-Pierre Balligand, consisterait à distinguer un foncier bâti « ménages » et un foncier bâti « activités », qui deviendraient deux impôts différents, dont les taux évolueraient de façon autonome. Les communes comprendraient ainsi que la présence d'entreprises sur leur territoire leur rapporte de l'argent au titre du foncier bâti « activités ». Celui-ci représente actuellement 20 % du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties, mais dans la mesure où l'on ne dispose que d'une moyenne nationale, les communes n'ont pas pleinement conscience de l'importance du foncier bâti acquitté par les entreprises. S'il y avait une taxe sur le foncier bâti « activités » bien identifié, sur le taux duquel la commune pourrait jouer comme elle l'entend, ce serait, à mon avis, beaucoup plus sain.

M. Richard MALLIÉ : Excusez-moi de revenir sur la question des conséquences de l'intercommunalité sur la fiscalité locale. L'intercommunalité a entraîné la création de 104 000 nouveaux postes de fonctionnaires.

M. Charles-Éric LEMAIGNEN : Créés ou transférés.

M. Richard MALLIÉ : Je dis bien « créés » : je sais que des personnels ont été transférés, mais l'intercommunalité a entraîné la création de 104 000 nouveaux postes de fonctionnaires. La question est un peu difficile, mais l'ADCF a-t-elle évalué, à service constant rendu à la population, le coût de l'intercommunalité ? Vous avez dit qu'il y avait inflation des dépenses de collecte et d'enlèvement des ordures ménagères du fait de la loi de 1992. C'est certain, mais qu'en est-il à service rendu constant ?

M. Charles-Éric LEMAIGNEN : Non, il n'y a pas d'étude de ce type. Ce coût est très délicat à analyser, même au niveau micro-économique. Même au niveau de ma propre agglomération, je ne pourrais pas vous répondre exactement. Nous avons transféré la compétence déchets de la commune à l'agglomération au 1^{er} janvier 2002. Cela représente 240 postes, non pas créés, mais transférés. Comment apprécier la notion de service constant ? Avant le transfert, il y avait des déchets communaux qui n'étaient pas quantifiés, comptabilisés. Le coût de la compétence n'était donc pas complètement évalué. Le transfert de la compétence a donc entraîné un surcoût pour la communauté d'agglomération, et un bonus pour les communes. Lorsque la communauté a annoncé qu'elle allait facturer le service au coût complet et envoyer la facture aux communes, certaines l'ont contesté, et cela a suscité un débat et une négociation. Même au niveau micro-économique, il est extrêmement difficile de répondre à votre question. Et d'un point de vue macro-économique aussi, il est très difficile d'avoir une approche statistique et quantitative quand les compétences sont multiples et variées.

M. Nicolas PORTIER : Selon une étude que nous avons faite avec le CNFPT, 114 000 agents travaillent au sein des structures intercommunales. Ce n'est pas un phénomène nouveau, car les plus gros employeurs sont les communautés urbaines, dont certaines datent de quarante ans. La plupart de ces postes ont été transférés, d'autres ont été créés, mais parfois en contrepartie de suppressions de postes dans les communes. Il faut regarder les chiffres avec prudence. Il faut tenir compte des choix de gestion : il y a par exemple des communes qui reprennent en régie des services qui étaient délégués. Il est très compliqué, comme disait le président Marc Censi, d'avoir une approche macro-économique de toutes ces questions. Mais je vous communiquerai cette enquête sur les effectifs des intercommunalités.

M. Pierre BOURGUIGNON : Je voudrais revenir sur la question de la taxe professionnelle, et approfondir un peu le jugement de l'ADCF sur les propositions de réforme de la « commission

Fouquet ». Je voudrais notamment avoir votre point de vue sur le type de transfert que vous attendez, sur ce qui vous paraîtrait supportable et sur ce qui risquerait, selon vous, d'aggraver les inégalités entre les territoires.

M. Marc CENSI : Nous avons participé à la « commission Fouquet ». Nous avons contribué à l'unanimité qui s'y est dégagée – du côté des collectivités territoriales en tout cas, car du côté des professionnels, il y a eu quelques fêlures. Nous sommes tous d'accord sur le fait qu'un nouvel impôt économique assis sur la valeur ajoutée serait la moins mauvaise solution, même si elle fait réapparaître des termes que l'on avait fait volontairement disparaître, comme la part salaires ou la part investissements. Mais cette base valeur ajoutée fait à peu près consensus.

À partir de là, on peut faire certaines remarques. Nous souhaitons que la garantie donnée par le Premier ministre que l'on ne remettra pas en cause les ressources des collectivités territoriales soit respectée. D'où une première série de questions : comment se feront les compensations ? Pendant combien de temps ? Et qui va les payer ? Si l'on souhaite que cette réforme soit un jeu à somme nulle, comme l'a prétendu le ministère des finances, c'est-à-dire si l'on souhaite garantir, tant aux collectivités qui perçoivent la recette, qu'à ceux qui paient, une situation qui était considérée comme acquise à un moment donné, il faudra accepter une différence que l'on peut chiffrer entre 3 milliards d'euros, selon une première estimation faite par M. Pierre Richard, et 6 milliards d'euros.

M. le Président : Cela ne pose-t-il pas le problème de la localisation de la valeur ajoutée ?

M. Marc CENSI : J'allais en parler. Comment localiser la valeur ajoutée, sachant que 56 % de la recette est apportée par des établissements multi-sites ? Il faudra bien trouver une formule de répartition de la valeur ajoutée qui soit satisfaisante. Nous sommes favorables à une clé de répartition comportant des éléments qui permettent de prendre en compte la réalité locale : les effectifs d'une part – surtout pas les salaires, car une répartition de la base en fonction des salaires bénéficierait aux villes où est concentré un grand nombre de sièges sociaux –, et la superficie des établissements d'autre part. Il me semble que les difficultés posées s'agissant notamment de la superficie ne sont pas insurmontables.

M. Charles-Éric LEMAIGNEN : Je voudrais ajouter trois remarques complémentaires très simples.

La première est qu'il faut faire cette réforme. Le coût des dégrèvements pour l'Etat est de 1,5 milliard d'euros de plus chaque année. Le coût pour l'intercommunalité est de plus de 9 milliards d'euros, et s'il n'y a pas de réforme, le rôle d'investisseur des collectivités et des communautés d'agglomération diminuera parce qu'on ne peut pas investir sans connaître ses recettes à terme.

Deuxièmement, il convient de trouver un système simple. Je plaide pour une assiette constituée de la valeur ajoutée seule, avec un système reposant sur les déclarations de valeur ajoutée des entreprises, la valeur ajoutée étant pondérée toutefois par deux éléments. Tout d'abord, il faut que l'intérim ne soit pas déduit de la valeur ajoutée, car s'il est déductible, cela dissuadera les embauches en contrats à durée indéterminée, ce qui serait un effet pervers assez malsain. Le second est la réinsertion des loyers, car aujourd'hui les services fiscaux, faute de moyens, contrôlent en priorité les impôts de l'État plutôt que ceux des collectivités. Quand on demande des indications aux services fiscaux, la réponse nous parvient bien tard...

M. le Rapporteur : La Direction générale des impôts nous a pourtant dit hier qu'elle sait faire.

M. Charles-Éric LEMAIGNEN : Oui, elle sait faire, mais elle n'a pas les moyens nécessaires, donc elle fait avec beaucoup de retard... Je peux vous communiquer des exemples très précis. S'il y avait un système contrôlé par les services fiscaux pour les rôles de l'État et pour les nôtres, cela permettrait aux collectivités territoriales d'avoir un véritable contrôle de leur assiette.

Troisième élément : il ne faut pas confondre péréquation et réforme de la taxe professionnelle. Un impôt économiquement juste est fondé sur la capacité contributive des entreprises, or celle-ci, comme l'activité, n'est pas équitablement répartie sur le territoire. C'est à l'État d'assurer la péréquation par ses dotations. Si on confond les deux, on ne fera jamais de réforme.

M. Charles de COURSON : On dit souvent, et c'est globalement vrai mais analytiquement faux, que l'intercommunalité a été un facteur d'accélération des dépenses publiques locales. Avez-vous fait des études transversales, sur des échantillons d'une centaine, pour comparer, en additionnant les dépenses des communes et des communautés, l'évolution, avant et après, de la dépense par habitant ? Car il semble bien qu'il n'y ait pas d'analyse faite là-dessus. Et avez-vous complété l'analyse en vous demandant si ce phénomène n'a pas été en partie alimenté par la bonification de DGF dont bénéficient les intercommunalités et qui ne vient pas en déduction des DGF des communes adhérentes ? Ma communauté de communes n'a pratiquement pas augmenté les impôts, malgré des investissements énormes, grâce à une intégration extrêmement poussée (la communauté de communes est intégrée à 70 %) et à une DGF intercommunale qui est égale au montant de la fiscalité levée par la communauté de communes.

M. Charles-Éric LEMAIGNEN : La réponse est très simple. Il n'y a pas d'étude, pour la simple raison que le périmètre de l'intercommunalité est extrêmement mouvant, et que les compétences transférées changent chaque année. Une telle étude sera tout à fait envisageable lorsque le périmètre et les compétences des intercommunalités se seront stabilisés. Mais si on réalisait une étude dans les conditions actuelles, on arriverait quasiment à des principaux fictifs.

M. le Rapporteur : Mais en faisant le total communes plus communauté ?

M. Charles-Éric LEMAIGNEN : C'est vrai. C'est tout à fait possible, par la mutualisation de dépenses.

M. Marc CENSI : Il n'y a pas d'étude pour les raisons qui viennent d'être évoquées, et quant à moi, je vous réponds que l'intercommunalité a créé une augmentation de dépenses. Mais c'était bien le but, puisqu'il s'agissait de réunir des communes pour qu'elles puissent faire ensemble des choses qu'elles ne peuvent pas faire séparément. Dès lors que le but est d'élever le niveau d'intervention sur le territoire, il est normal que les dépenses soient plus importantes à l'arrivée. Mais elles sont demandées par la population, participent du développement du territoire, et il appartient aux élus locaux d'en juger.

M. Michel PIRON : Je salue la précision des exposés qui nous ont été faits, tant sur le fond que sur la forme. Il est bon de s'entendre rappeler que les moyens de la politique sont la politique des moyens. Quand les moyens augmentent par mutualisation, ils permettent d'en dégager pour d'autres politiques.

Ma question porte sur la notion de comptes consolidés. J'y crois beaucoup, et je suis tout à fait étonné que l'État ne se soit pas encore penché sur question de la consolidation des comptes des communes et des communautés, compte tenu de la progression très rapide de l'intégration fiscale. Vous avez rappelé que la péréquation est notamment liée à l'intégration fiscale, moi-même je préside une communauté de communes intégrée à 54 %, mais que pensez-vous de comptes consolidés qui permettraient de réviser – mais faut-il le faire ? – la DGF communale ? De façon plus générale, la répartition de la DGF ne devrait-elle pas tenir compte des ressources consolidées des communes et des intercommunalités ?

M. Marc CENSI : S'agissant des comptes consolidés, il y a actuellement une initiative de l'administration fiscale, qui se traduit par de nombreuses expériences, notamment dans ma communauté d'agglomération. L'administration met en place un système de comptes consolidés de l'ensemble des collectivités – communes et intercommunalités. Ce système se met en place progressivement, et c'est la seule façon d'atteindre la vérité de la situation financière du couple communes-communauté.

La prise en compte de la richesse consolidée, notamment pour la répartition de la DGF, est une demande sur laquelle nous mettons l'accent depuis très longtemps, notamment au sein du Comité des finances locales. Nous avons souhaité la création d'une DGF territoriale, car à comparer des choses qui ne sont pas comparables, c'est-à-dire la richesse d'une commune isolée et celle d'une commune membre d'une structure intercommunale bénéficiant de tous les avantages de péréquation interne que l'intercommunalité suppose, l'on aboutit à un système à la fois injuste et ingérable. Lorsque la carte de l'intercommunalité sera achevée, nous devons nécessairement instituer une DGF territoriale, c'est-à-dire à une dotation fondée sur une analyse des comptes consolidés des communes et des structures intercommunales sur le territoire de l'intercommunalité. En attendant, nous avons souhaité savoir si nous pouvions bénéficier de la procédure d'expérimentation inscrite dans la Constitution, afin que les volontaires éventuels puissent déjà mettre en oeuvre cette procédure. Il y avait un certain nombre de candidats potentiels, dont mon agglomération, mais cette possibilité n'a pas été retenue dans la loi, et c'est dommage, car cela aurait permis de faire la démonstration de ce que vous dites.

M. Marc FRANCINA : Je préside, depuis le 1^{er} janvier, une communauté de communes constituée autour d'Evian. La communauté envisage une augmentation de la fiscalité. Depuis les temps que vous êtes dans l'intercommunalité, vous devez être en mesure de nous dire si toute création d'une structure intercommunale induit une augmentation de la fiscalité. Certaines communes, en transférant des compétences telles que l'assainissement ou les ordures ménagères, ont pu diminuer leurs taux à due concurrence des charges transférées, mais il y a aussi des mauvais élèves qui ont profité des transferts de compétences tout en maintenant leurs taux, ce qui permet au maire de garder un bonus d'autofinancement pour sa commune. Le même problème s'est posé, il y a deux ou trois ans, quand les SDIS ont été transférés aux départements : certaines agglomérations ont gardé un syndicat intercommunal en liaison avec le SDIS départemental et n'ont pas répercuté le transfert des SDIS sur leur fiscalité. Avez-vous une idée de la proportion de ceux qui ont joué le jeu et de ceux qui ont profité du système ? On observe des comportements similaires lorsque la région ou le département augmente son taux : la commune augmente alors le sien parce que plus personne ne saura d'où vient l'augmentation.

M. Marc CENSI : Je ne voudrais pas me livrer à des affirmations non contrôlées, mais les chiffres de M. Charles-Éric Lemaignan montrent qu'il n'y a pas eu, globalement, de dérapage de la fiscalité dans le cadre intercommunal. Quand on regarde cependant les cas particuliers, il faut distinguer les diverses situations. Il est possible que certains maires aient profité de la création d'une structure intercommunale pour se constituer des marges d'autofinancement en ne diminuant pas leur taux, mais ils en portent la responsabilité devant leurs électeurs si le maintien

des taux n'était pas justifié. Ce que l'on constate en tout cas dans les anciennes structures intercommunales, c'est une remarquable stabilité de la fiscalité globale, consolidée, sur dix ou douze ans. Enfin, sous le régime de la TPU, quand il y a un transfert de compétences, la question ne se pose pas, car le transfert donne lieu à une retenue sur l'attribution de compensation reversée à la commune, de telle sorte que l'opération reste totalement neutre sur le plan fiscal et ne laisse pas de marges de manœuvre aux communes. Il faudrait peut-être compléter nos observations par des chiffres plus précis, mais la tendance est plutôt celle que je viens de vous décrire.

M. Jean-Yves LE DRIAN : Pensez-vous qu'il y ait de nombreux exemples d'anticipation par précaution sur l'incertitude de la compensation future de la taxe professionnelle, en usant de la liberté de fixation des taux quand c'est possible, ou bien est-ce marginal ? Et y a-t-il un lien entre le montant de la DSC et l'augmentation fiscale ?

M. Marc CENSI : Sur le premier point, non. Il y a une incertitude, certes, et l'on peut penser qu'il y a des mesures de précaution, mais je crois que cette incertitude se traduit surtout par la tentation, à laquelle finalement peu succombent, de se donner la possibilité d'accéder à une fiscalité mixte. En revanche, sur la taxe professionnelle elle-même, je ne crois pas. Et beaucoup n'ont fait que se réserver la possibilité de passer à une fiscalité mixte sans toutefois y recourir.

M. Charles-Éric LEMAIGNEN : S'agissant du lien entre le montant de la DSC et la pression fiscale, il a pu y avoir des pressions de certaines communes qui, lorsqu'elles ont augmenté leur fiscalité ménages, ont souhaité que l'agglomération profite de l'augmentation possible du taux de taxe professionnelle pour augmenter la DSC. Quantifier les conséquences de ce type de comportement, nous en sommes incapables, mais la tentation existe. Ont-elles résisté ? C'est difficile à mesurer. Dans ma communauté, des maires, ayant augmenté le taux de leurs impôts ménages, ont exigé que la communauté d'agglomération augmente le taux de la TPU. Nous ne l'avons pas fait. Ce raisonnement n'est pas illogique. Certains maires, qui ont augmenté leurs taux, exigent que la communauté augmente la taxe professionnelle unique et rétrocède aux communes membres une partie de son surplus fiscal...

M. Charles de COURSON : C'est pervers, mais jouable.

Mme Claude DARCIAUX : Je voudrais revenir sur la fiscalité mixte. Vous avez dit qu'elle était marginale. Ce qui me frappe, c'est que de plus en plus de groupements instituent une fiscalité ménages, alourdissant d'autant la taxe d'habitation et le foncier bâti, alors que l'augmentation de la fiscalité régionale, que l'on présente comme très forte, ne touche pas la taxe d'habitation. Et si l'on considère la communauté urbaine de Marseille, qui vient d'instituer une fiscalité mixte avec une taxe d'habitation à 1,90 % et un foncier bâti à 1,96 %, cela représente en valeur absolue environ 100 euros par foyer fiscal, c'est-à-dire beaucoup plus que l'augmentation des impôts régionaux, élevée en pourcentage mais faible en valeur absolue.

D'autre part, je suis tout à fait d'accord avec vous quand vous proposez, dans la perspective de la réforme de la taxe professionnelle, une distinction entre le foncier bâti « entreprises » et le foncier bâti « ménages ». C'est une très bonne idée, car on voit bien dans nos groupements les difficultés qu'ont certaines communes à accepter des activités et les pollutions qui en résultent sur leur territoire. Il y a dans ma commune, qui fait partie d'un groupement, 7 000 emplois liés à la logistique. Cela fait beaucoup de pollutions, beaucoup de camions, de dépôts de produits pétroliers.

M. le Président : Observez-vous une tendance à passer du régime de la taxe professionnelle unique à la fiscalité mixte, à instituer une fiscalité ménages ? Et observe-t-on une baisse de

l'imposition dans les communautés à taxe professionnelle unique et une augmentation dans celles à taxe additionnelle ?

M. Charles-Éric LEMAIGNEN : Il y a trois cas de communautés passées à la fiscalité mixte : Boulogne, Rennes, Marseille. Cependant, dans le système précédent, la TPU, on observait le même chantage entre communes et communauté, les premières augmentant l'impôt ménages, en demandant à la communauté de ne pas oublier d'augmenter la taxe professionnelle. La fiscalité mixte reste très marginale, je l'ai dit. Dans la mesure où les compétences des intercommunalités concernent davantage les services rendus à la population au quotidien, il est logique que, politiquement, la question se pose. Je comprends l'interrogation de l'ADCF même si je suis plus que réservé à titre personnel, et je ne le proposerai jamais pour ma communauté. Plus les communautés proposent de services à la population, plus elles sont tentées de vouloir se procurer des recettes correspondant à leurs compétences.

M. Nicolas PORTIER : Dix communautés se sont donné la possibilité de lever un impôt ménage, mais quatre n'ont pas activé leur taux. Certaines, comme Saint-Brieuc, ont commencé à activer les taux des impôts ménages cette année. La décision de passer à une fiscalité mixte est aussi étroitement liée à la dynamique de la taxe professionnelle du groupement.

M. le Rapporteur : Quelles sont ces dix communautés ? Pouvez-vous nous donner la liste ?

M. Nicolas PORTIER : De mémoire, je peux citer Amiens, Hayange, Montauban, Mont-de-Marsan, Évreux. Mais je vous communiquerai la liste complète.

M. Jean-Pierre SOISSON : À vous écouter, il semblerait qu'il n'y ait aucune limite au développement des communautés d'agglomération et des communautés de communes. L'intercommunalité est comme l'empire de Charles Quint, qui était duc de Bourgogne à quinze ans, roi d'Espagne à seize et empereur d'Autriche à dix-neuf. Je n'attends que votre abdication, sans quoi votre empire va s'étendre de plus en plus...

Ce que j'ai compris, c'est que l'interprétation de plus en plus large de l'intérêt communautaire et la demande d'allongement du délai imparti pour la définition de ce dernier risquent de conduire les communes à reconnaître une compétence générale à la communauté d'agglomération. Cette donnée ne change-t-elle pas complètement l'équilibre institutionnel entre commune, département et région ? Les intercommunalités sont les entités qui risquent de s'étendre progressivement sur le terrain des autres. Tout ce que vous nous dites très amicalement depuis tout à l'heure rend nécessaire que l'on précise, par la loi ou par d'autres moyens, les compétences respectives des uns et des autres. Nous assistons en effet à la multiplication des acteurs locaux qui interviennent sur le terrain, dans le désordre, sans cohésion, ce qui entraîne une augmentation inévitable des frais de fonctionnement.

M. Marc CENSI : La référence à la clause de compétence générale n'est pas recevable. Ce qui caractérise l'intercommunalité, c'est justement qu'elle ne bénéficie pas de cette clause. Toute compétence transférée, que ce soit sur la base des compétences obligatoires ou sur celle de l'intérêt communautaire, est limitée, identifiée, et ne peut être outrepassée. Quel que soit le délai imparti pour définir la compétence, et même s'il n'y a pas de délai, il y aura toujours des situations où des compétences n'auront pas été transférées à l'intercommunalité, et lui interdiront donc la notion de compétence générale.

La multiplication des acteurs locaux et l'incohérence des politiques menées sont un vrai problème. Mais les communes et l'intercommunalité sont en train de donner une belle leçon de cohérence et d'organisation au niveau local, sur le terrain, au quotidien, avec une remarquable efficacité, et je n'en dirais pas autant de la répartition des compétences entre commune, département et région, où la clause de compétence générale pose problème parce que chaque niveau de collectivité veut intervenir dans tous les domaines. S'il y a une économie à faire, et tous les élus locaux ici présents savent de quoi je parle, c'est dans l'imbroglio des compétences et la concurrence entre départements et régions. Les différents niveaux de collectivités sont mis en concurrence et chacun souhaite planter son drapeau sur les opérations locales. Ce système empêche les collectivités de réaliser des montages financiers cohérents. Il y a là une véritable gabegie que personne ne veut ni dénoncer, ni mesurer.

M. le Président : J'observe que la loi a récemment assoupli cette séparation des compétences en permettant des fonds de concours, et ce n'est pas une mauvaise chose. Parfois, la séparation des compétences n'est pas source d'économies...

M. Charles-Éric LEMAIGNEN : Je voudrais préciser que si le territoire intercommunal s'agrandit comme l'empire de Charles Quint, c'est par mariages successifs, avec l'accord des communes. Ce n'est pas l'intercommunalité qui s'arroge des compétences nouvelles. Ma communauté d'agglomération, par exemple, n'exerce pas la compétence culturelle et sportive, que la majorité des maires ne souhaitaient pas transférer. Je préfère, personnellement, que la communauté se concentre sur son cœur de compétences, sur ses compétences exclusives. La distinction opérée par la loi entre compétences obligatoires ou optionnelles ne me paraît d'ailleurs pas pertinente. L'important n'est pas de savoir si les compétences sont optionnelles ou obligatoires, mais si elles sont exclusives ou partagées.

M. Alain GEST : Je voudrais d'abord que M. Nicolas Portier m'apporte une précision. Vous avez dit que vous nous communiqueriez une étude sur l'évolution des personnels de l'intercommunalité. Cette étude offre-t-elle une vision globale des personnels communaux et intercommunaux ?

Ma question suivante s'adresse au président Marc Censi. Vous venez de dire que l'enchevêtrement des compétences entre les différents niveaux de collectivités posait certains problèmes, et que vous aspiriez à ce que l'on simplifie le système. On peut espérer qu'ainsi, communes et communautés seront moins enclines à intervenir dans les domaines de compétences des départements et des régions. Mais que pensez-vous de l'évolution qui semble survenir avec l'activation ou la réactivation des pays ? Comment cette évolution peut-elle s'inscrire dans ce que vous nous présentez – et les chiffres semblent peu contestables – comme une gestion intercommunale exemplaire, au regard de la multiplication des échelons et des compétences partagées ?

M. Marc CENSI : Vaste sujet, et qui m'est cher... Par où commencer ? J'ai coutume de dire, d'une façon quelque peu schématique, qu'il n'y a pas de pilote dans l'avion. Les politiques territoriales sont fondées sur la clause générale de compétence pour tous les niveaux de collectivités, et sur la totale absence de hiérarchie ou de dépendance entre chacun de ces niveaux. Chacun peut donc faire n'importe quoi et tous les élus locaux savent très bien que l'on aboutit ainsi à une pagaille noire. Même dans des cadres contractuels, ce système conduit à des choses impensables car les appartenances partisans et les enjeux de pouvoir l'emportent trop souvent sur les stratégies de développement. Et je ne suis pas seul à ressentir ces effets pervers.

Quelles réponses apporter ? Je ne crois pas à la simplification, tant la matière est complexe. C'est une chimère que nous n'atteindrons jamais. Il faut donc rechercher d'autres solutions. Ce que nous préconisons part du constat que nous, élus locaux, sommes en train de passer d'une responsabilité d'administration, au sens où on l'entendait il y a vingt ou trente ans, à une responsabilité de stratégie politique orientée vers le développement local, l'attractivité du territoire, l'emploi. Cette démarche est tout entière fondée sur des projets de développement. La formule à laquelle croit l'ADCF est celle du projet et du contrat, à condition toutefois que le contrat ne soit pas la volonté du plus fort contre celle du plus faible. Il y a donc certainement des solutions qui reposent sur les politiques contractuelles. Je suis persuadé que les pays, les parcs naturels régionaux, les contrats d'agglomération sont de bonnes solutions, mais à condition qu'il y ait un pilote dans l'avion. Qui doit jouer ce rôle ? À mon sens, et je m'en excuse auprès de ceux qui seront choqués par mes propos, ce ne peut être que la collectivité la plus englobante, c'est-à-dire la région, car il n'apparaît pas légitime que le département soit amené à rendre des arbitrages qui impliquent des collectivités ou structures intercommunales qui ne se situent pas sur son territoire. En toute hypothèse, quel que soit le pilote que le législateur choisira, c'est une question absolument fondamentale, car le système actuel n'est pas tenable. La quasi-totalité des acteurs locaux qui sont engagés dans des projets de développement quelque peu ambitieux et qui sont confrontés à ces luttes intestines ne supportent plus cette situation.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Nous sommes là au cœur du sujet, et je vous en remercie.

Pour ma part, je trouve parfaitement aberrante, contrairement à Mme Claude Darciaux, la proposition de M. Charles-Éric Lemaigen d'instituer une double taxe sur le foncier bâti. Les collectivités seront amenées à se battre pour attirer les entreprises à coups de taux de foncier bâti différenciés, alors que la taxe professionnelle unique avait justement permis d'éviter cette concurrence fiscale à l'intérieur d'une même zone. J'espère que notre Rapporteur ne reprendra pas cette suggestion perverse.

Le caractère inéluctable de la hausse de la fiscalité dont parlait M. Marc Censi s'appuie sur l'idée que l'intercommunalité est l'échelon pertinent du développement local. Or, le développement local entraîne inévitablement une augmentation de la dépense et de la fiscalité. Mais l'augmentation des taux n'est pas inéluctable. Les communautés peuvent avoir recours à l'emprunt et espérer un retour sur investissement. Si les compétences des groupements étaient raisonnablement limitées, soit aux services financés par l'utilisateur comme la collecte et le traitement des ordures ménagères, soit au développement économique, qui par nature induit un retour sur investissement, il ne devrait pas y avoir d'évolution à la hausse de la fiscalité des communautés. Depuis dix ans, ma communauté de communes est parvenue à maintenir son taux de pression fiscale de la façon suivante : la DGF finance les investissements d'intérêt communautaire qui n'ont pas de retour, et l'emprunt sert à financer les investissements qui assurent un retour. Que pensez-vous d'un tel raisonnement ? On peut freiner la hausse de la pression fiscale en limitant la multiplication des compétences des groupements, voire en interdisant – j'y serais assez favorable – la prise de compétences telles que la culture ou de sport et en cantonnant les groupements à des compétences de type économique.

M. Charles-Éric LEMAIGNEN : Le foncier bâti sur les entreprises existe déjà : il se confond avec le foncier bâti tout court.

Le nouvel impôt économique que je propose ne serait assis que sur la valeur ajoutée, et non sur la valeur locative foncière. Ainsi, les entreprises ne seraient plus imposées deux fois sur les mêmes bases. La France aurait ainsi, comme onze des quinze anciens États membres de l'Union européenne, un impôt sur le foncier bâti activités, et un impôt portant sur un

solde intermédiaire de gestion, comme dans cinq des quinze anciens États membres de l'Union européenne.

Je comprends mal, je l'avoue, que l'on puisse interdire aux communes de mutualiser certaines compétences et de transférer davantage de pouvoir fiscal aux groupements si elles le souhaitent et si elles considèrent que ce sera plus efficace. C'est l'essence même de la décentralisation.

M. Charles de COURSON : Que l'on fiche la paix aux collectivités !

M. Jean-Jacques DESCAMPS : On risque de les déresponsabiliser.

M. Louis GISCARD d'ESTAING : Un thème auquel nos concitoyens sont sensibles est celui des indemnités des élus. Vous avez insisté sur la superposition des structures, et donc des acteurs locaux. Or l'intercommunalité n'entre pas en ligne de compte dans la limitation du cumul des mandats.

M. Marc CENSI : Mais dans celle des indemnités, si.

M. Louis GISCARD d'ESTAING : Quelle est l'incidence de l'intercommunalité sur le volume des rémunérations des élus ?

M. Charles-Éric LEMAIGNEN : Je dispose des chiffres pour 2003, je vous les communiquerai. C'est dérisoire. Le régime indemnitaire des communautés d'agglomération a été réglé par un décret pris bien après celui relatif au régime indemnitaire des maires, si bien qu'il n'a pas été possible, politiquement, de le modifier en cours de mandature. Le régime indemnitaire des présidents et vice-présidents de communautés d'agglomération est donc resté de 30 % inférieur à celui des maires.

M. le Rapporteur : Mais le nombre des vice-présidents a augmenté.

M. Charles-Éric LEMAIGNEN : Même si l'impact est assez dérisoire dans le budget, certaines communautés ont effectivement eu une politique consistant à attribuer à chaque commune un vice-président, ce qui a pu entraîner ça et là une augmentation assez forte de l'effectif du bureau. Je peux retrouver les chiffres si vous voulez.

M. le Rapporteur : Et la question de M. Jean-Jacques Descamps ?

M. Marc CENSI : Vous partez du postulat que tout investissement contribuant au développement local atteint son objectif et se traduit par des recettes supplémentaires. C'est plus ou moins vrai. Si l'on veut vraiment travailler à l'amélioration de l'attractivité d'un territoire, et c'est un véritable sujet pour la plupart d'entre nous, sur quoi les choses se jouent-elles ? Sur des équipements comme, par exemple, un centre nautique. Je cite cet exemple, car il n'y a pas de centre nautique dans mon agglomération et une partie de la population tend à quitter l'agglomération pour s'installer dans une ville située à 80 km de là, qui dispose d'un centre nautique. Il faut donc que ma communauté fasse des efforts particuliers afin de retenir sa propre population... On est amené à avoir une approche globale de l'attractivité, qui passe par la formation, par des équipements culturels et de loisirs, par tout ce qui donne une image attractive à la localité, et qui n'est pas d'un bénéfice forcément immédiat. On peut emprunter, certes, mais

les emprunts d'aujourd'hui sont les remboursements de l'année prochaine, et les dividendes ne viennent que bien plus tard. Il y a un décalage dans le temps, et pas forcément de retour sur investissement. Cela dit, justement dans l'agglomération que je préside, nous avons toujours financé les investissements et l'augmentation des dépenses par l'augmentation des bases physiques de taxe professionnelle. Nous avons la chance que notre agglomération se développe, mais que fait-on lorsque l'on est dans un bassin houiller en perte ? À l'inverse, il peut évidemment y avoir des équipements dont l'opportunité est discutable.

Je crois que le souci de votre Commission de détecter si le système engendre des dépenses supplémentaires en tant que système est louable, et nous le partageons, mais dès lors que vous débordez sur un jugement d'opportunité des politiques locales, et notamment sur le choix des investissements, il y a une contradiction avec la lettre de la Constitution, qui consacre le principe de libre administration des collectivités territoriales.

M. Charles de COURSON : Absolument !

Ma dernière question porte sur le volet recettes. Personne n'a réalisé d'analyse longitudinale, année par année, depuis les communautés les plus anciennes jusqu'aux plus récentes, pour vérifier si, en faisant la somme des impôts perçus par les communes et les intercommunalités, il y a eu une rupture consécutive à la création de ces dernières, et si les transferts de compétences aux intercommunalités ont été répercutés intégralement à la baisse sur les taux pratiqués par les communes. Cela a été le cas chez moi, mais on me dit que c'est exceptionnel. Nous avons la chance que le montant d'équilibre des taux de la communauté de communes était tel que chaque commune pouvait baisser ses taux. Les charges transférées étaient supérieures, commune par commune, au montant de la fiscalité transférée, au taux d'équilibre. Chacun pouvait donc jouer le jeu et tout le monde l'a fait, sauf une commune qui a mis un an pour baisser ses taux. Avez-vous fait des études sur ce sujet ?

M. Marc CENSI : Un transfert de compétences provoque un transfert de charges. Si l'on en restait là, la commune pourrait avoir la possibilité de diminuer sa fiscalité.

M. le Rapporteur : Est-ce qu'elle le fait à l'année zéro ?

M. Marc CENSI : Non, mais elle a immédiatement une retenue sur l'attribution de compensation de taxe professionnelle.

M. Charles de COURSON : On pourrait faire le calcul sur les communautés à fiscalité additionnelle. Or, aucune étude ne semble avoir été faite là-dessus.

M. le Président : Quand il y a un transfert de compétences, on évalue la compétence et il y a une compensation.

M. Charles de COURSON : Non.

M. Marc CENSI : Pour être clairs, nous ne l'avons pas fait. Nous disposons d'une structure de cinq personnes...

M. le Rapporteur : Si j'ai bien compris M. Charles de Courson, l'année zéro, où il n'y a pas encore de développement de services, apparaît une fiscalité intercommunale – plus le bonus des

dotations, mais laissons cela de côté. Y a-t-il une baisse équivalente des taux communaux ? Et à quelle fréquence observe-t-on, ou non, le phénomène ?

M. Marc CENSI : Même l'année de la création, on peut créer des charges et des compétences nouvelles. Il faut mesurer l'impact de l'intercommunalité toutes choses égales par ailleurs, et on rencontre déjà une difficulté d'interprétation. L'étude serait intéressante à faire, j'en suis conscient, mais nous n'en avons pas les moyens. Peut-être votre Commission peut-elle nous y aider.

M. Michel PIRON : Ma question est très simple. C'est celle de la fiscalité additionnelle. Sur dix communes de ma communauté, une seule n'a pas joué le jeu lors de la création de l'intercommunalité. Une part de l'investissement voirie des communes a été mise à la charge de l'intercommunalité. Toutes choses étant égales par ailleurs, les communes devaient baisser d'autant leur budget voirie. Or un maire a trouvé très pratique de profiter du transfert pour donner un peu d'aise à son budget sans se faire réprimander par les contribuables à qui il annonçait le maintien des taux, en rejetant l'impopularité de la hausse sur le président de la communauté. Mais les neuf autres ont joué le jeu et répercuté le transfert de charges sur leurs taux de fiscalité. La seule étude qui ne poserait pas de problème méthodologique consisterait à regarder de près ce qui se passe la première année en fiscalité additionnelle entre communes et intercommunalités, mais en supposant que toutes les choses soient égales par ailleurs.

M. Nicolas PORTIER : L'ADCF n'a pas fait d'étude de ce type, mais la Chambre de commerce et d'industrie de Paris en a fait une en 1996-1997, avant la généralisation de la TPU. Cette étude montre, sur la base d'un certain nombre d'échantillons, des comportements différents entre les intercommunalités à fiscalité additionnelle, où l'on ne constatait pas d'économies d'échelle, et celles à TPU, où l'on observait des économies d'échelle, ainsi qu'une moindre inflation fiscale. Mais il faudrait comparer les comportements fiscaux des groupements avec la dynamique des comportements fiscaux des communes isolées, dont les taux ne sont pas forcément restés stables.

Mme Claude DARCIAUX : Avez-vous constaté, dans les groupements à taxe professionnelle unique, des cas de communes, notamment celles qui avaient une importante taxe professionnelle qui, l'attribution de compensation n'évoluant plus, ont du mal à équilibrer leur budget sans augmenter la fiscalité des ménages ?

M. Charles-Éric LEMAIGNEN : Tous les cas de figure existent, dans un sens comme dans l'autre, au profit des communes ou de l'intercommunalité. Dans ma communauté d'agglomération, exemple parmi d'autres, l'évolution des bases de taxe professionnelle est de 0,39 %, contre 1,9 % à 2 % dans la commune-centre et les autres communes. Cette année, l'évolution physique des bases des impôts ménages a été plus forte que celle des bases de la taxe professionnelle, mais c'est la DSC qui doit permettre de parvenir à un équilibre. Je rappelle que la DSC a un rôle important à jouer : elle est variable et résulte d'un pacte financier entre les communes et l'agglomération, c'est-à-dire un accord pour gérer ce genre de problèmes.

Mme Claude DARCIAUX : Vous seriez donc assez favorable à ce que la DSC assure finalement l'équilibre entre communes et groupements ?

M. Marc CENSI : Elle a cependant un impact sur le coefficient d'intégration fiscale, ce qui me paraît une anomalie. On ne peut pas rester dans cette situation.

M. le Rapporteur : On a largement posé la question de l'impact fiscal des compétences nouvelles depuis la décentralisation. Elles sont, dans le nouveau train de mesures législatives, assez limitées pour les communautés d'agglomération, mais comment appréhendez-vous cet impact ?

M. Charles-Éric LEMAIGNEN : La seule compétence nouvelle qui peut être déléguée aux groupements sont les aides à la pierre. La communauté d'agglomération d'Orléans a pris cette compétence. Pour l'heure, la seule conséquence financière en est la création d'un poste destiné à piloter le travail de la DDE, auquel il convient d'ajouter l'avance fiscale, mais la somme est très marginale. Si cette délégation se transformait en transfert de compétences, les risques financiers seraient plus importants. En revanche nous observons un effet de cascade des transferts de compétences vers les départements. Exemple : le transfert des routes nationales. De nombreux départements ont tendance à déléguer aux groupements la gestion des routes qui sont sur leur territoire. Le transfert des routes nationales aux départements va donc donner lieu à un débat entre les communautés agglomérations et les départements, qui souhaitent répercuter des charges liées au transfert de ces routes nationales et rationaliser en outre la gestion des routes au niveau d'un territoire aggloméré, considérant de ce fait qu'il y a aussi transfert d'anciennes routes départementales.

M. le Rapporteur : Avec transfert de ressources ?

M. Charles-Éric LEMAIGNEN : Là est toute la question...

M. le Président : Constatez-vous-vous qu'il y a des différences dans l'augmentation de la fiscalité des communautés à TPU et à fiscalité additionnelle ? Je lis sur un de vos tableaux que la pression diminuerait pour les premières et augmenterait de 0,69 % pour les secondes...

Avez-vous pu comparer la hausse de la fiscalité globale dans une commune en intercommunalité et dans une commune isolée ?

Par ailleurs, vous avez déploré des pertes de bases de taxe professionnelle de France Télécom. Nous avons posé la question hier à la Direction générale des impôts. Si vous avez des éléments à nous fournir, cela nous aidera, car j'observe un peu partout en France une diminution des bases de France Télécom.

Enfin, pouvez-vous évaluer le transfert de charges lié aux dispositions relatives aux transports de la loi sur le handicap ?

M. Charles-Éric LEMAIGNEN : S'agissant des variations de pression fiscale, il faut toujours bien vérifier si l'on est à périmètre constant ou modifié. Les chiffres fiables, sur le graphique, sont ceux en grisé, car ils sont à périmètre constant.

Aux termes de la loi sur le handicap, tous les transports publics devront être accessibles aux handicapés d'ici dix ans. Dans mon agglomération, nous avons mené une réflexion sur l'accessibilité des lignes fortes du réseau. Pour les trams, c'est fait. Pour le bus, cela représentera, rien que pour l'accessibilité des stations, un million d'euros pour chacune des cinq lignes fortes, à quoi il faut ajouter les adaptations nécessaires pour équiper les matériels de palettes, ainsi que la modification du service de transport des personnes à mobilité réduite (TPMR), dont le coût par personne transportée est extrêmement élevé. Je ne suis pas certain que beaucoup d'agglomérations seront en mesure, dans dix ans, de respecter la loi...

M. Nicolas PORTIER : S'agissant de France Télécom, nous avons pu voir, dans l'enquête sur les intentions fiscales des groupements urbains (communautés urbaines et communautés d'agglomération), que certains anticipaient des pertes importantes.

M. le Président : Comment l'expliquez-vous ?

M. Nicolas PORTIER : Par les stratégies d'optimisation fiscale des entreprises. On l'a notamment constaté à la communauté urbaine de Bordeaux. Nous pourrions vous donner des indications plus précises.

Quant au logement, même s'il n'y a pas de transfert de compétences, c'est un champ de politiques publiques très important, où l'on attend beaucoup des communautés. Les premières délégations ont eu lieu. Douze communautés sont concernées.

M. le Rapporteur : Y a-t-il des financements en conséquence ?

M. Nicolas PORTIER : Les concours du délégataire sont supérieurs dans la quasi-totalité des cas, à l'exception d'Orléans, aux concours de l'État. La délégation aurait pu se faire sur l'enveloppe unique de l'État, la loi de cohésion sociale ayant fixé un objectif quantitatif ambitieux : 500 000 logements. Quand on territorialise cet objectif territoire par territoire, comme l'ont fait les préfets, cela nécessite une révision des plans locaux de l'habitat. Sachant d'autre part que les coûts de production sont très évolutifs compte tenu de la surchauffe immobilière et foncière, même les coûts estimatifs nécessitent des concours financiers très importants du délégataire, atteignant parfois 240 % ou 270 % des concours de l'État, comme à Rennes. Mais ces coûts résultent de choix locaux, puisque la communauté responsable peut choisir de prendre ou de ne pas prendre la compétence.

M. Charles-Éric LEMAIGNEN : C'est pour cela qu'une seule communauté, Nancy, a pris la compétence logement étudiant, car les autres se méfient du volume des besoins non encore satisfaits, et du très important transfert de charges qui risquerait de s'ensuivre.

M. le Président : Il nous reste à vous remercier de tous ces éléments et à vous rappeler de nous envoyer ce dont nous sommes convenus.

**Audition de MM. Jean-Marie BERTRAND,
directeur général de Réseau ferré de France (RFF),
et Jean-Louis ROHOU,
secrétaire général de RFF**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 6 avril 2005)

(Des documents fournis par M. BERTRAND à l'appui de son intervention sont reproduits en page 255 du tome III du présent rapport)

Présidence de M. Augustin BONREPAUX, Président

MM. Jean-Marie Bertrand et Jean-Louis Rohou sont introduits.

M. le Président : Nous accueillons MM. Jean-Marie Bertrand, directeur général de Réseau ferré de France (RFF), et Jean-Louis Rohou, secrétaire général de RFF. Messieurs, je vous souhaite la bienvenue et vous remercie d'avoir répondu à notre invitation.

Un des objectifs de la commission d'enquête est d'examiner les conséquences financières des transferts de compétences pour les collectivités territoriales. Les régions se sont ainsi vu confier, en 2002, la responsabilité des services régionaux de voyageurs.

RFF a deux types de relations avec les régions. D'abord, il leur fait payer des redevances d'utilisation du réseau ferré pour les TER dont le service est assuré. L'évolution du coût des redevances a donc eu des conséquences financières pour les régions, semble-t-il surtout cette année. Vous nous direz si vous les avez chiffrées. Ensuite, RFF aide les collectivités territoriales à monter leurs projets de modernisation du réseau ferroviaire dans le cadre des contrats de plan. De ce point de vue, vous pourrez aussi nous dire quel est l'état des investissements à réaliser, le degré d'avancement des projets en cours en 2003-2004 puisque nous n'avons pas les chiffres pour 2004, et ce que vous espérez voir réaliser en 2005.

M. le Président rappelle à MM. Jean-Marie Bertrand et Jean-Louis Rohou que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête leur ont été communiquées. À l'invitation du Président, ceux-ci prêtent serment.

M. Jean-Marie BERTRAND : Comme vous l'indiquiez, nos relations avec les collectivités territoriales concernent principalement les redevances pour services TER, d'une part, et les investissements, d'autre part. Il m'a paru utile, pour vous éclairer, de développer en introduction trois points : l'équation économique d'ensemble de RFF, notamment pour situer l'évolution des péages ; l'organisation et l'évolution du système de péages ; enfin, les investissements, qu'il s'agisse des contrats de plan État région ou des lignes à grande vitesse (LGV), au financement desquelles les collectivités territoriales contribuent désormais depuis la LGV-Est.

S'agissant de l'équation économique de RFF, voici quelques chiffres, que vous connaissez car beaucoup dépendent des contributions que nous recevons du budget de l'État. Du côté des péages, nous avons perçu, en 2004, 2,1 milliards d'euros, auxquels s'ajoutent environ 300 millions de recettes diverses, souvent liées aux péages, notamment la redevance pour

consommation d'électricité. Dans notre compte d'exploitation, l'ensemble des recettes commerciales s'élève donc à 2,4 milliards d'euros environ. Du côté des dépenses, les choses sont assez simples : nous versons 2,6 milliards d'euros à la SNCF pour qu'elle assure pour notre compte l'exploitation et l'entretien du réseau. Nous avons également 200 millions d'euros d'autres charges, comprenant notamment le fonctionnement de la maison RFF. Le résultat d'exploitation, avant amortissement et subvention de fonctionnement, fait donc apparaître un déficit structurel de quelque 400 millions d'euros. Nous recevons de l'État une subvention d'exploitation, la contribution aux charges d'infrastructures (CCI), qui s'est élevée à 1,1 milliard d'euros en 2004. L'excédent brut d'exploitation est ainsi de l'ordre de 700 millions d'euros, avant un amortissement d'environ un milliard d'euros.

Les péages ont fait l'objet d'une importante réforme, décidée en 2003, et appliquée depuis 2004 sous la forme d'une augmentation qui a comporté deux volets. Premier volet : un quasi-doublement des péages TER, qui avait pour pendant une dotation compensatrice de l'État de 214 millions d'euros. Cette augmentation des péages a été appliquée immédiatement en 2004. Second volet, étalé sur cinq ans entre 2004 et 2008 : une augmentation de 300 millions d'euros, à raison de 60 millions par an, qui porte pour moitié sur le fret, et pour l'autre moitié sur les circulations voyageurs, grandes lignes, et lignes à grande vitesse en particulier. Vous trouvez donc en 2004 l'effet de deux mesures : une mesure de doublement des péages TER, évaluée à 214 millions d'euros, et une augmentation du barème de 60 millions, dont 30 millions d'euros pour le fret et 30 millions d'euros pour les voyageurs.

M. le Président : Par qui sont payés ces 60 millions d'euros ?

M. Jean-Marie BERTRAND : Par l'opérateur ferroviaire, c'est-à-dire la SNCF.

M. le Président : Et par les régions ? Les TER, ce sont les régions...

M. Jean-Marie BERTRAND : Au deuxième degré, ce sont les régions, mais RFF ne connaît que le transporteur ferroviaire, à savoir la SNCF, qu'il s'agisse du fret, des grandes lignes ou des TER. Ensuite, il y a une répercussion sur les régions, à travers les conventions qui lient ces dernières à la SNCF. Nous n'avons pas de rapport direct avec les collectivités territoriales pour ce qui concerne les redevances.

Les mesures d'augmentation des péages décidées par le Gouvernement en 2003 ont été accompagnées d'une autre mesure, symétrique, qui a consisté à diminuer la subvention de fonctionnement que l'État verse à RFF – la contribution aux charges d'infrastructure (CCI) –, à due concurrence de l'augmentation estimée des péages en 2004. Le montant de cette CCI que je vous ai indiqué pour 2004, soit 1,1 milliard d'euros, traduit donc une diminution de 274 millions d'euros par rapport à 2003.

Il y a donc une neutralité apparente, pour les comptes de RFF : ce que nous avons gagné sur un produit, nous l'avons perdu sur l'autre. Cette analyse correspond, pour une part, à la réalité, mais la mesure, en fait, n'est pas neutre. Elle traduit, fondamentalement, une amélioration de la rationalité économique, dans la mesure où les péages sont la rémunération d'un service. Nous vendons des sillons, c'est-à-dire le droit de circuler sur une ligne entre deux points à une heure donnée, et ce service comporte un coût. Or, notre exploitation est structurellement déficitaire, notamment pour les lignes TER. Grâce à l'augmentation des péages, l'écart a été réduit entre les coûts et les produits, même si nous sommes loin de l'équilibre. Par ailleurs, cette mesure a un effet sur les investissements, via la capacité de financement de RFF. En effet, selon l'article 4 de notre décret statutaire, nous avons l'obligation de dimensionner

notre participation aux investissements que nous réalisons, c'est-à-dire notre apport en fonds propres, en fonction des *cash-flows* futurs que l'investissement dégagera. Dès lors que, par l'augmentation des péages, il y aura augmentation des produits, la capacité de RFF à participer aux investissements va augmenter.

Les investissements ferroviaires sont des investissements lourds, à faible rentabilité, qui s'amortissent sur le long terme. La participation de RFF, d'une façon générale, est donc faible. L'augmentation des péages permet un certain rééquilibrage entre la contribution des usagers et, *in fine*, celle du contribuable, en tout cas un certain étalement dans le temps de cette contribution.

Le résultat, pour RFF, est l'amélioration de son compte d'exploitation, notamment pour les TER, avec malgré tout la persistance d'un déficit. Pour les circulations TER, les péages couvrent les coûts d'entretien et d'exploitation, hors amortissement, à hauteur de 50 % ou 55 % selon nos calculs. Ces circulations TER s'effectuent sur deux grandes sous-catégories de lignes : les lignes les plus « circulées », classées du niveau 1 au niveau 6 selon les normes de l'UIC, et les lignes à vocation régionale, relativement peu « circulées », classées du niveau 7 au niveau 9 (« 9 avec voyageurs » car il existe un niveau « 9 sans voyageurs »). *Grosso modo*, les niveaux 1 à 6 représentent les trois quarts des circulations TER, les niveaux 7 à 9 le quart restant. Compte tenu du système de tarification, qui fait payer plus cher l'usage des lignes à forte circulation, les produits couvrent environ 85 % des charges d'entretien et d'exploitation pour les dessertes TER effectuées sur des voies de niveaux 1 à 6 et seulement 20 à 25 % pour celles effectuées ou des voies de niveaux 7 à 9.

Quelques mots sur le système de tarification. Les redevances TER ont représenté en 2004 quelque 430 millions d'euros, sur un montant total de 2,13 milliards d'euros, soit environ 20 % des péages. En termes de volume de circulation, mesuré en trains-kilomètres, les TER représentent 27 % des circulations totales, c'est-à-dire que leur poids est moindre en recettes qu'en volume. Les lignes les plus « circulées », 1 à 6, représentent 83 % des recettes, les moins « circulées » 17 %. Sur ces lignes 7 à 9, nous avons entre 300 et 400 millions de charges d'entretien et d'exploitation, dont le taux de couverture moyen ressort à 23 %.

Le péage lui-même comporte différents éléments. Il existe une carte tarifaire, avec 1.155 segments. Le barème répartit ces segments en huit catégories, trois spécifiques aux lignes à grande vitesse et cinq pour les autres lignes, avec une modulation de A à E. A correspond au secteur périurbain très fréquenté, B au secteur périurbain avec moins de trafic, C aux liaisons inter-cités et E aux petites lignes à faible circulation. Le péage recouvre quatre éléments de tarification : le droit d'accès au réseau ; le droit de réservation d'un sillon tel jour à telle vitesse ; le droit de réservation des arrêts en gare ; le droit de circulation, c'est-à-dire la prise en compte de l'effectivité de la circulation. Certains de ses éléments sont modulés selon la tranche horaire : heures creuses, heures normales, heures pleines, avec une majoration éventuelle pour une circulation à 220 kilomètres/heure au lieu de 160 ou 200 pour les trains de voyageurs, ou à 70 kilomètres/heure pour les trains de fret quand la qualité du sillon le permet. Le droit de réservation représente 61 % des 2,13 milliards de redevances, le droit de réservation des arrêts en gare (DRAG) 18 %, le droit de circulation 17 % et le droit d'accès au réseau 4 %, soit 85 ou 86 millions, ce dernier n'étant pas différencié jusqu'à présent selon les types de circulation : c'est une sorte de forfait global pour la SNCF.

Le trafic TGV représente 41 % des recettes de péage, le trafic Île-de-France 25 %, les TER 21 %, les trains rapides nationaux (TRN) – c'est-à-dire les trains Corail – 7 %, le fret 5 % – il pèse peu dans nos ressources. Enfin, sur les 430 millions d'euros de péages TER, le

droit de réservation des arrêts en gare est le principal élément : il pèse 42 %, le droit de réservation des sillons 29 %, le droit de circulation 29 % également. Le poids des droits de réservation des arrêts en gare est lié à l'augmentation des recettes de péages des TER en 2004 ; en effet, c'est surtout via le DRAG que l'augmentation des péages a été introduite.

M. le Président : Comment avez-vous modulé ?

M. Jean-Marie BERTRAND : En faisant le choix d'introduire le DRAG pour les TER. La logique est de tarifier l'occupation de capacité. Sur les lignes très circulées, un train qui s'arrête est d'autant plus consommateur de capacité, un train qui ne s'arrête pas passe rapidement et consomme moins de capacité.

Quelques éléments sur les investissements. RFF a investi, en 2004, 2,4 milliards d'euros, dont 1,5 milliard d'euros pour le développement du réseau, à raison d'un milliard d'euros pour les lignes à grande vitesse, la LGV-Est principalement, et 434 millions d'euros pour le réseau classique, avant tout dans le cadre des contrats de plan État-régions.

M. le Président : Ce n'est pas RFF qui paye ?

M. Jean-Marie BERTRAND : Nous réalisons les investissements ; ils sont comptabilisés dans nos comptes. Nous recevons les contributions financières des différents partenaires. S'y ajoute la part financée par RFF sur ses fonds propres.

M. le Rapporteur : Dans le cadre de l'article 4 ?

M. Jean-Marie BERTRAND : Oui. Le financement comprend la part de RFF, celle de l'État et la contribution des collectivités territoriales, et parfois des subventions de l'Europe. Les comptes de RFF retracent l'activité d'investissement du maître d'ouvrage que nous sommes.

En plus du milliard et demi consacré au développement du réseau, les investissements comprennent également, à hauteur de 900 millions d'euros, le renouvellement (770 millions d'euros) et la mise aux normes ainsi que les aménagements de sécurité (130 millions d'euros). Dans notre jargon, ces investissements sont intitulés « hors article 4 », à la différence des investissements « article 4 », il n'est pas possible d'identifier pour eux une rentabilité spécifique. Ces 900 millions d'euros sont financés par la subvention de régénération qui nous est versée sur le budget général de l'Etat depuis la réforme de 2004, qui a créé cette subvention ainsi que la subvention de désendettement.

M. le Président : Quel est le montant de cette subvention ?

M. Jean-Marie BERTRAND : De 900 millions d'euros en autorisations de programme et 675 millions d'euros en crédits de paiement en 2004.

M. le Président : Et en 2005 ?

M. Jean-Marie BERTRAND : De 900 millions d'euros en autorisations de programme et de 900 millions d'euros en crédits de paiement en 2005.

La courbe des investissements depuis 1997, c'est-à-dire depuis la création de RFF, fait apparaître une diminution jusqu'en 2002, liée à l'achèvement et à la mise en service de la LGV-Méditerranée, et se trouve de nouveau en croissance depuis 2002, du fait du lancement de la réalisation de la LGV-Est.

M. le Président : Pourquoi seulement 770 millions d'euros pour le renouvellement de l'infrastructure ferroviaire s'il y a 900 millions d'euros de subvention ?

M. Jean-Marie BERTRAND : Ces 900 millions couvrent l'investissement de renouvellement plus les investissements de mise aux normes.

M. le Président : Cela nous inquiète un peu, car vous nous disiez l'an dernier que 850 millions d'euros avaient été investis pour le renouvellement.

M. Jean-Marie BERTRAND : Non, en 2003, 728 millions d'euros ont été consacrés au renouvellement, et nous avons légèrement augmenté en 2004.

M. le Président : Vous aviez dit qu'il faudrait un milliard ou 1,1 milliard d'euros si l'on voulait être capable de supporter la vitesse des trains. Quelle est la part, en kilomètres, du réseau qui ne peut pas supporter une vitesse normale ?

M. le Rapporteur : Les deux tiers !

M. Jean-Marie BERTRAND : Un audit de l'état du réseau est en cours. Il est effectué par des experts suisses, qui ont notamment pour mission de répondre de façon objective à cette question, et aussi de dire si RFF et la SNCF sont performants dans l'entretien du réseau.

S'agissant de la contribution des collectivités territoriales, il y a eu une innovation pour la réalisation de la LGV-Est : pour la première fois, elles ont été appelées à participer au financement d'une ligne à grande vitesse. La convention de financement prévoit que les 19 collectivités concernées, régions, départements, agglomérations, fourniront 23,56 % des 3,5 milliards d'euros à investir.

M. Jean-Pierre SOISSON : Et pour la ligne Rhin-Rhône ?

M. Jean-Marie BERTRAND : Les collectivités territoriales sont sollicitées. La négociation est en cours.

M. le Président : Cela veut-il dire que ceux qui attendent encore le TGV doivent s'attendre à le financer pour plus de 24 % ?

M. Jean-Marie BERTRAND : Les plans de financement sont négociés en fonction de chaque investissement ainsi que de sa rentabilité attendue : celle de Rhin-Rhône sera moindre que celle du TGV-Est, la contribution de RFF sera donc moindre, de l'ordre de 300 millions d'euros.

M. Charles de COURSON : Combien donneront l'État français et le Luxembourg ?

M. Jean-Marie BERTRAND : L'État versera 1,379 milliard d'euros, soit 40 % environ du total, et le Grand-duché de Luxembourg 133 millions d'euros.

M. le Rapporteur : Et l'Europe ?

M. Jean-Marie BERTRAND : 362 millions d'euros sont prévus, soit 10 % du total, mais en réalité ces 10 % ne seront pas atteints. Il faudra donc réviser le plan de financement, étant entendu que l'État se substituera à l'Europe.

M. Charles de COURSON : L'Europe plus la France plus le Luxembourg plus les collectivités territoriales, cela représente donc près de 80 % ?

M. Jean-Marie BERTRAND : Oui, à peu près. RFF prend en charge 24 %.

Les contrats de plan État-régions actuels sont la première génération de contrats de plan avec un volet ferroviaire aussi important. Son montant a été multiplié par neuf par rapport à la génération précédente. Tirés du point que nous venons de faire des conventions signées ou en voie de signature, les chiffres ci-après proviennent de la comptabilité de RFF. Les engagements signés dans des conventions de financement, pour la génération des contrats de plan en cours 2001-2006, s'élèvent à 1,6 milliard d'euros, dont 821 millions d'euros à la charge des collectivités territoriales, soit 51 % du total, et le reste se répartit entre l'État et RFF. Ce sont des engagements de la génération 2001-2006, mais la réalisation des travaux pourra déborder au-delà de 2006. Les conventions en cours de signature, qui sont dans la « moulinette » de RFF et qui concernent les projets prêts à être réalisés, représentent 1,45 milliard d'euros, dont 740 millions d'euros seront fournis par les collectivités territoriales, soit la même proportion de 51 %. Il faut encore ajouter 140 millions d'euros d'opérations tronçonnées dans le temps, compte tenu des contraintes de disponibilité des autorisations de programme du budget de l'État, mais dont on peut penser qu'elles seront finalement réalisées. Au total, les investissements programmés s'élèvent donc à 3,2 milliards d'euros courants.

M. le Rapporteur : Nous souhaitons disposer du texte de la convention de financement de la LGV Est. Vous avez compris qu'un des objets de notre Commission d'enquête est de rechercher le lien éventuel entre l'augmentation de la fiscalité locale et les opérations ferroviaires, qu'il s'agisse d'opérations de services ou d'investissements.

S'agissant des services, des TER donc, sachant que nous laissons de côté la problématique spécifique à l'Île-de-France, qui n'est pourtant pas négligeable, je ne sais pas si vous serez à même de répondre, car c'est la SNCF qui facture ses services aux régions, mais vous n'y êtes sans doute pas pour autant indifférent. Quel est le lien entre l'augmentation des péages décidée globalement par l'État et l'évolution de la fiscalité régionale ? Il y a un double phénomène : d'une part, l'augmentation des péages à service constant, et celui de l'évolution de l'amplitude ou de la nature du service. Celle-ci peut-elle justifier l'augmentation du besoin de financement public par l'impôt ? Et qu'en est-il de l'augmentation des péages, en d'autres termes l'augmentation de la dotation de l'État couvre-t-elle celle des péages ?

En second lieu, l'augmentation des péages est décidée par l'État. Je n'ai pas bien compris, parmi les quatre catégories de péages, qui, de vous ou de l'État, choisit de répartir l'effort sur tel ou tel type de péage. Et ce choix est-il de nature à compliquer le raisonnement sur le service tel qu'il existe, le service constant ? Le choix de porter l'effort sur l'arrêt en gare a-t-il pour résultat que le coût du surplus de service demandé par les régions sera en réalité de plus en plus lourd parce que vous mettez l'accent sur tel élément du péage plutôt que sur tel autre ?

Troisièmement, quand vous évoquez la multiplication par neuf des investissements ferroviaires dans le cadre des contrats de plan État-régions, et réserve faite de la liberté du politique de décider ce qu'il veut, s'agit-il d'une multiplication raisonnable ou déraisonnable ? Pour mettre les pieds dans le plat, on peut constater des retards dans l'exécution des contrats de plan, mais quand on fixe un tel objectif, les retards ou l'impossibilité d'exécution ne sont-ils pas écrits d'avance ?

M. Jean-Marie BERTRAND : L'augmentation des péages TER effectivement perçus a été de 286 millions d'euros en 2004. Elle résulte de deux effets : un effet prix et un effet volume. L'augmentation des circulations TER a été de 6,64 %, mesurée en trains-kilomètres. Il s'agit du type de circulations qui a le plus augmenté en 2004.

M. Jean-Louis ROHOU : Les circulations TER sont passées de 148 millions de trains-kilomètres à 157,77 millions.

M. Jean-Marie BERTRAND : Il y a dans cet effet volume, d'une part, l'augmentation du réseau de dessertes et, d'autre part, l'augmentation du nombre de trains circulant sur les dessertes existantes. Une analyse plus fine serait nécessaire pour préciser ce partage.

M. Jean-Louis ROHOU : Le nombre de trains augmente surtout sur les lignes les plus circulées, là où les tarifs sont les plus élevés.

M. Jean-Marie BERTRAND : La circulation des TGV n'a progressé, quant à elle, que de 2,9 % en 2004, celle des trains d'Île-de-France de 2,8 %, tandis que celle des trains rapides nationaux a reculé de 1 % et le trafic de fret de 0,3 %. Ce sont des chiffres en volume.

M. le Rapporteur : Est-ce que les collectivités territoriales ont été perdantes à service constant ? Quelle dotation auraient-elles dû recevoir ?

M. Jean-Louis ROHOU : Les éléments à partir desquels l'État verse les compensations aux régions, du fait de l'augmentation des redevances, sont fournis par RFF s'agissant du montant des péages et des volumes de train-kilomètres. Ce sont ceux qui découlent des facturations de RFF à la SNCF.

M. Jean-Marie BERTRAND : Mais nous n'intervenons pas dans le calcul des compensations.

M. le Rapporteur : Pourrez-vous transmettre à notre Commission d'enquête le document que vous avez transmis à l'État sur ce point ?

M. Jean-Marie BERTRAND : Oui. C'est l'état des circulations.

M. le Rapporteur : Si je comprends bien, car je veux être certain que nous parlons bien de la même chose, vous arrivez à une addition qui vous permet de dire qu'il y a un surcoût à service constant, et que l'effet de la décision unilatérale de l'État d'augmenter les péages TER peut être évalué à tant ?

M. Jean-Marie BERTRAND : Ce que nous pouvons vous donner, c'est l'information que nous avons donnée à l'Etat pour qu'il calcule *ex ante* les 214 millions d'euros de compensation. Nous avons fourni la base de calcul des péages, qui sert ensuite à l'Etat pour calculer la compensation.

M. le Rapporteur : Ce n'est donc pas son montant que vous fournissez à l'État ?

M. Jean-Marie BERTRAND : Ce n'est pas que je ne veuille pas vous répondre, mais nous ne maîtrisons pas cet aspect des choses. Nous fournissons deux choses à l'Etat : le barème qui lui sert, à volume de circulation constant, à faire son calcul *ex ante*, puis la facturation que nous avons faite *ex post* à la SNCF, au titre des circulations concernées.

M. le Rapporteur : Donc, vous pouvez nous fournir des sommes.

M. Jean-Marie BERTRAND : Oui, *ex post*, ce que nous avons facturé à la SNCF pour les circulations.

M. le Rapporteur : Donc, cela intègre l'effet de dessertes nouvelles. C'est le premier élément qui nous intéresse donc.

M. Jean-Marie BERTRAND : Nous ne sommes pas à même de vous dire comment l'effet des dessertes nouvelles est, ou a été, pris en compte dans le calcul de la dotation compensatrice versée par l'État. Il faudrait demander au directeur des Transports terrestres du ministère de l'Équipement.

M. le Rapporteur : Il est important que vous nous donniez ces deux éléments. De toute façon, nous recevrons le directeur des Transports terrestres.

M. le Président : Vous dites que, quand l'État augmente les péages, il y a une diminution de la subvention de l'État.

M. Jean-Marie BERTRAND : Absolument.

M. le Président : Après, il y a des compensations aux collectivités territoriales. Vous donnez à l'État les éléments pour faire le calcul.

M. Jean-Marie BERTRAND : Ce que nous avons compris, c'est que l'État compense aux régions sur la base des dessertes existantes en décembre 2003. C'est ma compréhension des choses, mais je n'ai pas de document qui le confirme et nous ne connaissons pas les conventions signées entre l'État et les régions.

M. le Rapporteur : C'est ce que vous appelez le calcul *ex ante*.

M. Jean-Marie BERTRAND : Oui.

M. le Rapporteur : Y a-t-il une distorsion du fait de la structure interne des péages ?

M. Jean-Marie BERTRAND : Non, il n'y a pas d'effet de distorsion, en ce sens que notre système de tarification n'a pas été modifié fondamentalement dans son principe. Nous avons essayé de mieux prendre en compte l'objectif fixé, c'est-à-dire un doublement des péages TER, dans la logique de la tarification pratiquée par RFF. Le conseil d'administration en a délibéré, a fait des propositions à l'Etat, qui a pris un arrêté fixant le barème. Le choix fait l'a été sur proposition de RFF, qui s'est attaché à conserver la logique de son système de tarification.

M. le Rapporteur : Et le coefficient 9 ?

M. Jean-Marie BERTRAND : Les programmes des contrats de plan État-régions étaient ambitieux, tels que définis au départ, c'est-à-dire assez largement en dehors de RFF. Ils ont été établis à partir d'évaluations assez grossières parce que les projets initiés n'avaient pas toujours été étudiés de façon approfondie, ce qui a posé certaines difficultés par la suite, certains s'étaient révélés plus onéreux que prévu. Ces projets correspondaient généralement à des besoins avérés. Mais l'analyse que nous avons faite de certains projets a montré ensuite, soit qu'il fallait les modifier, soit que le coût était différent de celui qui avait été estimé, soit qu'ils ne revêtaient pas de caractère prioritaire en termes d'analyse des capacités.

M. le Rapporteur : Qui a apprécié cela ?

M. Jean-Marie BERTRAND : RFF s'est attaché à faire partager cette appréciation à ses partenaires, de sorte qu'un nombre non négligeable de projets ont été abandonnés. Aujourd'hui, les projets que nous conduisons sont des projets arrivés à maturité, dont la phase d'étude est achevée, et correspondant aux besoins du réseau, tel que nous les ressentons. J'insiste néanmoins sur le fait qu'ils ont été conçus et analysés, par région, chaque projet étant pris individuellement. Depuis, RFF est monté en puissance, a une vision de l'évolution du réseau et conduit un dialogue avec l'État et les collectivités territoriales sur la façon de le faire évoluer. Nous constatons aujourd'hui que le système de décentralisation, tel qu'il fonctionne, fait qu'il n'y a pas de lien direct entre la décision prise par les autorités organisatrices régionales d'étendre ou de restreindre le nombre et le volume des dessertes TER, d'une part, et les investissements en infrastructures, d'autre part. Certains investissements des contrats de plan sont liés à la vision qu'ont RFF, les régions et l'État de l'évolution des dessertes, mais, dans un certain nombre de cas, nous avons rencontré la difficulté que vous évoquez, M. le Président, à entretenir et à renouveler les infrastructures sur lesquels les régions prennent des décisions de développement des dessertes.

M. le Président : La modernisation de ces lignes n'est-elle pas prévue aux contrats de plan État-régions ?

M. Jean-Marie BERTRAND : Pas toujours, ni toujours à la mesure nécessaire....

M. le Président : Pourquoi ?

M. Jean-Marie BERTRAND : En général, ces projets sont en cours. Un certain nombre ont eu des difficultés à se concrétiser, parce que le financement n'était pas facile à trouver, mais pas seulement pour cela.

M. Charles de COURSON : Si l'on fait la synthèse, *grosso modo*, les investissements qui sont le choix des régions représentent 250 à 300 millions d'euros par an, soit 8 à 10 % de la fiscalité régionale, plus le surcoût de la demande supplémentaire, que l'on peut estimer à environ 6 % de péages en plus en 2004, soit 24 millions d'euros, le reste étant compensé à offre constante. Cela fait encore 24 millions d'euros, c'est-à-dire 0,8 point d'impôt, au titre des mesures nouvelles décidées par les régions, en moyenne bien sûr, car les choses varient beaucoup d'une région à l'autre. Est-ce que l'on peut dire ça, M. le directeur général ?

M. Jean-Marie BERTRAND : Je ne me prononcerai pas sur les conséquences fiscales.

M. Charles de COURSON : C'est une décision qui n'est pas imposée par l'État, mais qui est un choix politique des conseils régionaux.

M. Jean-Louis ROHOU : Vous voulez dire que l'effort supplémentaire des régions est hors de proportion avec l'accroissement des dépenses de fonctionnement ?

M. Charles de COURSON : En fonctionnement, l'effet de l'augmentation des péages est neutralisé à offre constante.

M. le Président : Qui a décidé cette augmentation ?

M. Jean-Marie BERTRAND : L'État, sur proposition du conseil d'administration. Celui-ci ne décide pas mais propose.

M. Charles de COURSON : Est-ce vraiment vous qui proposez, ou est-ce que l'État vous l'impose ?

M. Jean-Marie BERTRAND : RFF a souhaité et continue à souhaiter que le niveau de tarification soit relevé. L'objectif est de parvenir au moins au « petit équilibre » en 2008, ce qui signifie que les recettes commerciales tirées des péages équilibreront le montant annuel versé à la SNCF au titre de la convention de gestion, c'est-à-dire ce que nous payons pour exploiter et entretenir le réseau, hors amortissement et subvention.

M. Charles de COURSON : Hormis ce qui est compensé, ce qui reste ne serait que la conséquence d'un choix politique ?

M. le Président : Mais je n'ai pas entendu que ce doublement ait été compensé.

M. Jean-Marie BERTRAND : RFF n'a pas la capacité de répondre à cette question.

M. Charles de COURSON : Il reste donc 24 à 25 millions d'euros liés à l'augmentation de l'offre, plus l'investissement. C'est un choix politique.

M. Jean-Louis ROHOU : Les investissements inscrits aux contrats de plan sont destinés à accroître le volume des services et des dessertes, mais la compensation risque de demeurer calculée sur la base de l'offre qui existait en décembre 2003. Au fur à mesure que les investissements de capacité seront mis en service, l'augmentation du volume de trains-kilomètres assurés pour le compte des régions sera facturée au nouveau barème prévu.

M. Charles de COURSON : À cela s'ajoute ce que paient les régions à la SNCF, qui est l'opérateur.

M. Jean-Louis ROHOU : Cela étant, à terme, avoir un niveau de redevances plus élevé a un effet bénéfique sur l'amortissement des investissements futurs, qui nous conduira certainement à augmenter notre part dans le financement de l'investissement. Un niveau de péage plus élevé peut donc avoir des inconvénients immédiats, mais est porteur d'investissements futurs. L'exemple de l'Île-de-France montre qu'un niveau de péages élevé maintient un haut niveau d'investissement, et donc une qualité élevée du réseau.

M. le Président : En 2005, il n'y aura pas d'augmentation des péages ?

M. Jean-Marie BERTRAND : Pas pour les péages TER, hormis la prise en compte de l'inflation.

M. le Rapporteur : Et en Île-de-France ? L'augmentation est-elle la même que pour les TER ?

M. Jean-Marie BERTRAND : Non.

M. Jean-Louis ROHOU : Le réseau francilien est facturé au coût complet.

M. Jean-Marie BERTRAND : C'est-à-dire avec l'amortissement.

M. le Rapporteur : Facturé à qui ? Au STIF ?

M. Jean-Louis ROHOU : Non, à la SNCF.

M. Jean-Marie BERTRAND : RFF, je le rappelle, ne connaît que le transporteur.

M. Jean-Louis ROHOU : Ce n'est pas nouveau. Traditionnellement, le système des redevances en Ile-de-France équilibre le coût complet.

M. le Rapporteur : Combien la SNCF facture-t-elle au STIF ?

M. Jean-Marie BERTRAND : Nous n'en savons rien.

M. Jean-Louis ROHOU : Nous n'avons pas de lien contractuel avec le STIF. *A priori*, la SNCF répercute ce que nous-mêmes lui facturons, plus évidemment tous les autres frais. Dans les comptes TER de chaque région, avant les 214 millions d'euros d'augmentation, les péages représentaient en moyenne 10 % des charges, à côté des frais de conduite, de gare, d'accompagnement ou d'amortissement du matériel. Aujourd'hui ce poste, même s'il est en partie compensé, représente 20 %, autour desquels il y a une certaine dispersion, pour autant que l'on puisse connaître les comptes régionaux en lisant la presse professionnelle, *Rail et Transport* en particulier.

M. Jean-Marie BERTRAND : Nous retirons 520 millions d'euros des péages en Île-de-France, soit plus de 24 % de l'ensemble des recettes des péages, à rapporter à des circulations qui représentent 11 % du total en volume.

M. le Président : Quelle est la situation de la dette de RFF ? Quelle est la subvention de désendettement ?

M. Jean-Marie BERTRAND : Nous avons terminé l'année 2004 avec une dette qui s'élevait, hors besoins en fonds de roulement, à 26,7 milliards d'euros. La dette dite « article 4 », c'est-à-dire la « bonne dette », celle souscrite pour financer l'investissement, a augmenté de 300 millions d'euros pour atteindre 5,7 milliards d'euros. Ce que nous sommes convenus d'appeler, avec le ministère des Finances, la dette non amortissable, et qui correspond à la subvention de désendettement, - subvention de 800 millions d'euros en 2004 et de 800 millions d'euros encore en 2005 - s'élève à 11,7 milliards d'euros. Le solde, soit 9,3 milliards d'euros, est la dette amortissable hors article 4, que nous sommes censés amortir sur notre capacité de financement. De ce point de vue, l'année 2004 est à marquer d'une pierre blanche, puisque pour la première fois, nous avons eu une capacité de financement positive.

M. le Rapporteur : J'informe le Président Augustin Bonrepaux que j'ai écrit aux deux ministres concernés ainsi qu'aux présidents de RFF et de la SNCF, afin de savoir ce qu'il en est de la mise en œuvre des trente-six préconisations de la MEC ferroviaire.

M. le Président : Et vous n'avez pas eu de réponse ?

M. le Rapporteur : Non, mais la lettre est toute récente...

Mme Claude DARCIAUX : Peut-on connaître aujourd'hui le besoin de financement de la ligne à grande vitesse Rhin-Rhône, pour laquelle les différentes collectivités territoriales ont été mises à contribution ?

M. Jean-Marie BERTRAND : Je ne peux répondre que partiellement à cette question. Le conseil d'administration a approuvé le projet et la participation de RFF. Le montant du projet s'élève, de mémoire, à 2,053 milliards d'euros, et la participation de RFF est de 300 millions d'euros, avec certaines conditions à remplir. L'État a désigné un ingénieur général des ponts et chaussées pour faire un tour de table avec les collectivités concernées et avec l'Union européenne. La discussion est en cours.

M. le Président : Vous n'avez pas répondu sur le kilométrage des voies où les trains ne peuvent pas rouler à une vitesse normale.

M. Jean-Marie BERTRAND : La SNCF connaît mieux que nous le kilométrage de voies sur lesquels elle applique aujourd'hui des ralentissements. Je crois que c'est de l'ordre de 800 km.

M. le Rapporteur : Y a-t-il des pénalités pour les trains qui occupent la voie plus longtemps ?

M. Jean-Marie BERTRAND : Nous sommes en discussion avec la SNCF sur le montant de la convention de gestion pour 2005, laquelle n'est pas encore finalisée. L'une des demandes faites instamment à la SNCF est qu'il n'y ait pas de nouveau ralentissement en 2005.

M. le Président : Vous nous avez dit tout à l'heure que l'article 4 était une bonne mesure et qu'il y aurait d'autres augmentations des péages à l'avenir. Que voulez-vous dire ?

M. Jean-Marie BERTRAND : J'ai dit que l'augmentation des péages permettra d'augmenter la participation financière possible de RFF aux investissements à réaliser. En application de l'article 4, dès lors que le bilan est amélioré, la participation financière l'est aussi.

M. le Président : Pensez-vous que l'augmentation de 2004 suffira pour quelques années, compte non tenu de l'inflation ?

M. Jean-Marie BERTRAND : Tout dépend de l'objectif que l'on s'assigne. Celui de RFF est le petit équilibre à l'horizon 2008. Tout dépend ensuite du type d'investissement que l'on veut financer.

M. le Rapporteur : Aujourd'hui, tout est limpide comme de l'eau de roche : l'État décide d'augmenter les péages, vous faites payer la SNCF, la SNCF fait payer les régions, les régions reçoivent une compensation de l'État. Mais dans une configuration où il y aurait plusieurs opérateurs ferroviaires en concurrence, le schéma serait moins limpide. On aurait toujours la somme de référence, mais si vous êtes en situation de monopole, avec des tarifs administrés, vous augmentez les péages que vous faites payer à la SNCF ou à Connex mais ce qu'elles font payer aux régions sera un prix, pas un tarif. Est-ce que mon interrogation a un sens ? Aujourd'hui, la même somme se répercute tout le long du circuit, mais avec la concurrence ?

M. Jean-Marie BERTRAND : Je ne crois pas qu'il faille s'en inquiéter. Cela fonctionne déjà ainsi en Allemagne. Les opérateurs autres que *Deutsche Bahn* (DB) occupent 10 % du marché. Il me semble que le système tel qu'il est conçu, avec compensation versée par l'État, peut fonctionner quel que soit l'opérateur ferroviaire.

M. le Rapporteur : Mais s'il n'y a plus seulement la SNCF, comment la prochaine augmentation des péages, décidée par l'État pour assurer le petit équilibre de RFF, se transmettra-t-elle aux régions s'il y a plusieurs opérateurs ?

M. Jean-Marie BERTRAND : Ce sont elles qui feront des appels d'offres pour sélectionner l'opérateur ferroviaire. Au lieu de passer une convention avec la SNCF, une région conclura avec Connex ou un autre.

M. le Rapporteur : J'entends bien, mais l'élément de l'augmentation de péage est-il isolable ?

M. Jean-Marie BERTRAND : Il est connu, puisque c'est ce qui est facturé par le gestionnaire d'infrastructure à l'opérateur ferroviaire.

M. le Rapporteur : Mais celui-ci peut avoir envie de se faire une marge ou au contraire de consentir un effort commercial.

M. Jean-Louis ROHOU : Il ne faut pas se cacher qu'il y a aujourd'hui un effet de péréquation à travers le système de péages, puisque sur les lignes les moins circulées, le taux de couverture n'est que de 23 %, ce qui signifie que, comme on va vers le petit équilibre en 2008, on fait mieux que couvrir sur certaines lignes, comme les LGV. Ce n'est pas différent de ce qui se passe sur d'autres réseaux communs, comme le réseau de transport d'électricité, où l'on ne paye pas plus cher dans le Massif central qu'à proximité des centrales productrices. Mais *a priori*, la grille tarifaire permet de maintenir cet effet redistributif, si aucun opérateur nouveau sur une ligne nouvelle ne vient contester, comme on peut éventuellement le craindre, le montant de la redevance, et faire valoir que certains concurrents profitent de la marge qu'il dégage...

M. le Rapporteur : C'est la tension commerciale qui peut apparaître. Mais c'est une question de relations entre l'opérateur et vous, et entre l'opérateur et la puissance publique. Il n'y a rien de changé. Quelle est la mesure de l'effet de péréquation ?

M. Jean-Louis ROHOU : Il est plus visible pour le fret que pour les voyageurs. Le fret peut très bien circuler d'abord sur une ligne peu fréquentée, où le taux de couverture est bas, puis ensuite 500 km sur une autre ligne à fort trafic, dont les charges sont couvertes. Il y a donc une difficulté à appréhender le taux de couverture d'un train, compte tenu de l'effet de réseau. De même, un voyageur qui bénéficie d'un TER sur une petite ligne peut faire ensuite 1.000 km en TGV. On n'a pas mesuré l'effet de péréquation du système de péage, mais on sait qu'il existe et que les lignes régionales en bénéficient.

M. Richard MALLIÉ : Si j'ai bien compris, l'Île-de-France représente 11 % du trafic et 24 % des péages. C'est bien ça ?

M. Jean-Louis ROHOU : Oui, c'est clairement un effet de péréquation.

M. Michel PIRON : Vous devez bien avoir quelques approches, quelques exemples significatifs, de l'effet de péréquation, même si une analyse exhaustive est difficile, voire impossible.

M. Jean-Marie BERTRAND : La difficulté est notamment d'identifier l'ampleur du déficit du fret. On estime qu'il représente 20 % des circulations en volume et 5 % des recettes. Mais nous avons du mal à répondre précisément à la question.

M. Richard MALLIÉ : Y a-t-il une différence entre les moments de la journée pour la tarification des sillons ? Mais peut-être en a-t-il déjà été question ?

M. Jean-Marie BERTRAND : Oui, j'en ai parlé tout à l'heure. Il y a trois tranches : heures creuses, heures normales, heures de pointe. Et pour le fret, il y a une modulation selon la qualité

du sillon. Un sillon qui permet de rouler à 70 kilomètres/heure est un bon sillon pour le fret, tarifé donc avec une majoration.

M. le Président : Je voudrais revenir sur les contrats de plan État-régions. Vous nous avez dit qu'il y avait eu une très forte augmentation. Mais quand vous donnez des chiffres, est-ce que vous tenez compte de l'abondement de certains opérateurs ? Et quel serait l'état du réseau s'il n'y avait pas les contrats de plan État-régions ? Enfin, pourriez-vous remettre le réseau en état sans que l'on vous accorde de nouveaux crédits de paiement ?

M. Jean-Marie BERTRAND : Les chiffres dont nous disposons sont des chiffres comptables, ou extra-comptables pour ce qui est des contrats qui sont « dans la moulinette » et ne sont pas encore tout à fait signés. La comparaison des taux d'exécution est très difficile, car le montant initial des contrats de plan a été fixé en francs courants, sans indexation, si bien que l'on se livre à des exercices dont la signification est limitée.

M. le Président : On sait quand même quelles sont les opérations qui restent à réaliser et leur coût.

M. Jean-Marie BERTRAND : Oui, mais si l'on compare en euros courants non réévalués par rapport à 2000, cela fait un très beau taux d'exécution, compte tenu de l'inflation...

M. le Président : Mais pouvez-vous dire, à un an près, opération par opération, à quel moment seront réalisées les opérations contractualisées ?

M. Jean-Marie BERTRAND : Oui, nous pouvons vous donner un tableau des opérations en cours de réalisation. Mais cela demande un travail.

M. le Président : Si vous pouvez nous l'adresser, cela nous intéresse beaucoup. Et la remise en état serait-elle possible sans les contrats de plan ?

M. Jean-Louis ROHOU : Il s'agit d'opérations de modernisation du réseau classique. 3,2 milliards d'euros, c'est considérable, et si l'on ajoute tout ce qu'on a « en magasin » parce qu'on a fait les études nécessaires et que c'est à l'état de projet...

M. le Rapporteur : Vous en êtes aujourd'hui à 3,2 milliards d'euros ?

M. Jean-Louis ROHOU : Non, il n'y a que 1,6 milliard d'euros engagé.

M. le Rapporteur : Ce qu'on a abandonné en route vient en plus ?

M. Jean-Louis ROHOU : 1,6 milliard d'euros pour les opérations déjà engagées, dont certaines sont très importantes, 1,4 milliard d'euros pour celles qui vont l'être, plus un petit quelque chose pour les opérations « découpées ».

M. le Rapporteur : Et quel aurait été le coût de ce qui a été abandonné ?

M. Jean-Marie BERTRAND : Il faudrait regarder les choses contrat de plan par contrat de plan.

M. le Rapporteur : À l'analyse, RFF a pu dire : cela, on ne le fait plus. Ce serait bien d'identifier ce que l'on a décidé de ne pas réaliser.

M. Jean-Louis ROHOU : Ce peut être une décision des parties contractantes, la région et l'État.

M. le Rapporteur : Finalement, ce qui avait initialement été multiplié par neuf par rapport au contrat précédent donne une certaine somme, moins ce qui a été retiré, mais y a-t-il d'autres choses ?

M. Jean-Louis ROHOU : Il peut aussi y avoir eu des projets ajoutés...

M. le Rapporteur : 1,6 milliard d'euros plus 1,4 milliard d'euros, c'est ce qui va se faire dans les régions ?

M. Jean-Marie BERTRAND : C'est ce qui, aujourd'hui, a fait l'objet d'un accord pour être réalisé.

M. le Rapporteur : Et est-ce qu'il y a encore une tranche supplémentaire ?

M. Jean-Louis ROHOU : Il y a des choses qui sont reportées sans qu'on puisse dire qu'elles sont abandonnées, à Avignon par exemple...

M. le Rapporteur : Je récapitule. Il y a l'enveloppe initiale, qu'il serait intéressant de comparer avec l'enveloppe de la génération précédente de contrats de plan, donc multipliée par neuf.

M. Jean-Marie BERTRAND : Selon une évaluation approximative...

M. le Rapporteur : Là-dedans, il y a 1,6 milliard d'euros plus 1,4 milliard d'euros, il y a des éléments encore en cours d'analyse, il y a ce qui a été abandonné, et éventuellement des idées nouvelles. Ce serait intéressant de disposer de cette analyse.

M. Jean-Marie BERTRAND : Quand on dit « abandonné », il y a des choses dont on peut considérer qu'elles le sont, et d'autres qui ne sont qu'en pointillé, qui n'ont pas pu être faites pour des raisons financières ou autres.

Il est difficile de répondre à la question, car le problème du gestionnaire d'infrastructures ne se pose pas de cette manière : les contrats de plan sont principalement des projets de modernisation, destinés soit à résoudre des problèmes de capacité, soit à augmenter les dessertes, soit à améliorer la qualité du service. La principale difficulté à laquelle nous sommes confrontés est d'assurer aux autorités organisatrices un réseau capable de porter les circulations demandées. Si nous avons des difficultés parfois, c'est principalement du fait de notre insuffisante capacité de renouvellement des lignes.

M. le Président : Et comment cherchez-vous à l'améliorer ?

M. Jean-Marie BERTRAND : En espérant convaincre que nous avons besoin de pouvoir renforcer nos investissements de renouvellement. Et en trouvant un plan de financement qui permette de les réaliser. Ce qui est important pour nous, c'est d'arriver, en tant que gestionnaire d'infrastructures, à un système de décentralisation tel que l'on puisse se mettre d'accord avec les autorités organisatrices régionales sur une vision de l'évolution du réseau régional. Une région connaît les dessertes qu'elle veut développer, elle sait aussi que les coûts seront très élevés sur certaines lignes et qu'elle ne doit pas forcément placer l'effort sur ces lignes-là. D'où l'intérêt d'avoir une vision partagée, notamment sur les lignes à vocation essentiellement régionale, afin qu'il y ait cohérence entre la politique d'extension des dessertes voulue par l'autorité organisatrice et la politique d'entretien et de renouvellement du réseau conduite par le gestionnaire d'infrastructure. C'est la difficulté majeure à laquelle nous sommes confrontés. Il y a des choix à opérer, mais ils seront d'autant mieux faits qu'ils seront vraiment discutés et fondés sur un projet commun.

M. Jean-Louis ROHOU : Nous avons vraiment là-dessus une volonté de dialogue avec les régions, pour qu'elles nous disent quels sont leurs objectifs, pour cadrer la politique d'entretien et discuter de la politique de renouvellement. Car il y a des tronçons de lignes qui ne sont plus en état de répondre aux exigences de performance, plus importantes qu'auparavant, des matériels modernes, dont les capacités sont très supérieures à celle de certains segments. Il faut que l'on sache sur quelles lignes apparaît un besoin d'améliorer les performances, à quelle échéance et avec quelles priorités. Il faut sortir de l'aspect négatif du saupoudrage des ralentissements faits par la SNCF, qui obéit à des considérations mal définies. Il faut que l'on ait ce dialogue pour s'inscrire dans une politique d'avenir des dessertes régionales.

M. le Président : Nous vous remercions et je compte sur vous pour nous faire parvenir les éléments dont vous nous avez parlé.

**Audition de M. Bernard SINOÛ,
directeur du transport public de la SNCF**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 13 avril 2005)

(Des documents fournis par M. SINOÛ à l'appui de son intervention sont reproduits en page 271 du tome III du présent rapport)

Présidence de M. Augustin BONREPAUX, Président

M. Bernard Sinou est introduit.

M. le Président : Mes chers collègues, nous accueillons M. Bernard Sinou, directeur du transport public à la SNCF. Celle-ci est en effet l'interlocuteur unique des conseils régionaux pour l'exécution du service des transports express régionaux (TER) de voyageurs. Notre Commission étant appelée à examiner les conséquences financières pour les régions de la décentralisation des TER, réalisée par la loi SRU en 2000, il nous a paru utile de faire le point avec lui sur les relations financières entre la SNCF et les régions, notamment pour ce qui concerne l'entretien du matériel ferroviaire.

M. Michel RAISON : La SNCF est bien l'interlocuteur unique des conseils régionaux, mais seulement pour ce qui concerne les TER. Il arrive que RFF soit également leur interlocuteur direct pour certains investissements.

M. le Président rappelle à M. Bernard Sinou que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête lui ont été communiquées. À l'invitation du Président, celui-ci prête serment.

M. Bernard SINOÛ : Je vais présenter de manière schématique les relations liant les régions, autorités organisatrices du transport ferroviaire depuis la loi SRU, et la SNCF. Des conventions, avec effet au 1^{er} janvier 2002, ont été passées entre chacune des régions et la SNCF, par lesquelles celle-ci s'est engagée sur la réalisation du service, sur la maîtrise des charges dont elle détient le contrôle direct, sur un objectif de recettes, avec toutefois un mécanisme de partage du risque variable selon les régions, et sur des objectifs qualité assortis d'un mécanisme de bonus-malus ; la SNCF verse enfin des pénalités en cas de non-exécution du service. De son côté, l'autorité organisatrice rémunère l'exploitant et prend à son compte les charges non maîtrisables par la SNCF, notamment les péages.

Les charges forfaitisées, maîtrisées par la SNCF, représentent 75 % du total du compte TER en 2004 ; les charges au réel, prises en charge par les régions, s'élevaient à 18 % à l'origine en 2002 et à 25 % aujourd'hui. Les péages en représentent la plus grosse part. Du côté des produits, les recettes directes provenant de la clientèle représentent 27 % du compte TER, les compensations tarifaires 10 % et la contribution d'exploitation assurée par les collectivités territoriales 63 %. Autrement dit, le client final paie en moyenne un peu plus du quart du service sur l'ensemble des TER et le contribuable un peu moins des trois quarts. Ce ratio se retrouve dans de nombreux transports de proximité.

À titre d'exemple, on peut comparer les comptes TER de Rhône-Alpes, première région pour l'activité TER, de Poitou-Charentes, la plus petite, et de la Lorraine, exemple médian assez représentatif. La part des recettes directes hors compensations sur le total des charges en 2003 atteint 31 % en Rhône-Alpes contre 24 % en Lorraine et Poitou-Charentes ; bon nombre de régions se retrouvent dans cette fourchette. Rhône-Alpes et les régions du Bassin parisien, Centre et Picardie, font partie de celles où le taux de couverture des charges par les recettes voyageurs est le plus important.

M. Jean-Pierre BALLIGAND : De combien est-il dans le Nord-Pas-de-Calais ?

M. Bernard SINOÛ : De 24 %.

Entre 2002, première année des conventions, et 2004 – chiffres provisoires encore susceptibles d'ajustements, suite à un examen commun des factures avec les autorités organisatrices, on peut relever que les recettes ont augmenté de 8 % pour un trafic en progression de 5,5 %, et les charges hors péage ont crû d'un peu moins de 10 % alors que l'offre a progressé de presque 6 %. Hors prise en compte des péages, la contribution financière globale des régions est restée relativement stable, ne progressant que de 4,6 % entre 2002 et 2004, soit de 0,13 € à 0,14 € par voyageur. Durant le même temps, le coût du train-kilomètre est passé de 8,48 € à 8,84 €.

L'investissement a été essentiellement tiré par les efforts considérables engagés dès 2002 par les régions pour la modernisation du parc de matériel roulant. Pour la période 1998-2009, le programme d'acquisition de matériel neuf financé par les régions représente à lui seul 4,5 milliards d'euros. Fin 2007, 55 % du parc aura été renouvelé ou fortement modernisé. Pour 2004, l'effort de la SNCF représente, en crédits de paiement, un montant de 47 millions d'euros sur un total de 583 millions d'euros ; autrement dit, l'essentiel de l'effort d'investissement, très coûteux, portant sur le parc de matériel, aura été supporté par les autorités organisatrices.

Il est possible de dresser un premier bilan positif de la dynamique enclenchée par la loi SRU dans les transports express régionaux. Les responsabilités de chacun ont été clarifiées et un réel esprit de partenariat s'est instauré entre les autorités organisatrices et la SNCF, confirmant la première analyse qualitative à laquelle avait procédé l'an dernier le Conseil économique et social. Du côté du client, on peut relever, outre la modernisation des trains, la mise en œuvre par les régions de nouvelles tarifications adaptées à l'évolution des besoins de la population : ainsi, l'apparition de formules d'abonnements aidés pour des déplacements domicile-travail de plus de 75 kilomètres, au-delà de la tarification sociale nationale, ou les tarifications spéciales à destination des jeunes, des étudiants ou des chômeurs. Les autorités organisatrices ont fait preuve d'une grande imagination. Un effort a aussi été engagé, et il faudra le poursuivre, pour améliorer l'intégration du train dans la logique du transport autour des agglomérations, avec le développement d'offres cadencées ou de nouveaux produits comme le TER GV dans le Nord-Pas-de-Calais ou le tram-train autour de Mulhouse. L'évolution a également touché la distribution, avec l'apparition de nouveaux outils de « billettique ». L'amélioration a enfin porté sur la qualité du service au client avec la certification de lignes, des programmes de modernisation des gares et la mise en place de centres de relation clients permettant une information plus fluide entre clients et transporteur.

M. le Rapporteur : La décentralisation peut être l'occasion de développer des services nouveaux, mais également de rechercher des économies en termes de coûts unitaires et une meilleure efficacité. Le dialogue entre les régions et la SNCF prend-il en considération, outre

l'amélioration du service rendu, des objectifs de maîtrise des coûts et de limitation, toutes choses égales par ailleurs, de la dépense ? Quelle est sur ce point la demande des régions ?

M. Bernard SINOU : La première exigence des régions a été que la SNCF assume ses responsabilités dans le domaine des coûts. La rémunération que celle-ci perçoit en application des conventions ne tient pas compte de l'évolution de ses coûts internes ; ses charges sont forfaitisées et les seules indexations retenues par les conventions sont liées à des facteurs externes. Aussi la SNCF a-t-elle été conduite à réaliser des gains de productivité pour pouvoir tenir cet engagement.

Dans le même temps, régions et SNCF se sont employées à travailler ensemble pour trouver les moyens d'améliorer l'offre de transport à coût donné. L'offre de services a fait l'objet de nombreuses restructurations au niveau des dessertes afin d'optimiser au maximum l'efficacité du capital humain et matériel investi.

M. le Rapporteur : Mais à offre constante, a-t-il été possible de minorer les coûts ? Quelles ont été les demandes des régions en termes de partage des progrès de productivité ?

M. Bernard SINOU : Les progrès de productivité à offre constante sont par essence peu rapides, du fait des contraintes inhérentes à l'appareil de production existant. Cette dimension, si elle a fait l'objet d'un accompagnement permanent dans la plupart des régions, ne peut pas pour autant être considérée comme leur exigence première. Les régions se sont davantage attachées à améliorer la qualité du service et à développer l'offre, plutôt qu'à exiger une réduction des coûts de la SNCF. Je n'ai pas d'exemple à donner d'une politique de réduction des coûts demandés par l'autorité organisatrice dans la période passée, mais la question commence à se poser. Ainsi, la région Alsace a-t-elle demandé à reprendre la convention afin d'intégrer l'amélioration de la productivité parmi les engagements de la SNCF.

M. le Rapporteur : Avec une répercussion pour la région ?

M. Bernard SINOU : Oui. La région nous demande d'intégrer dans la convention un effort de productivité, qui devrait à terme influencer sur le montant de la contribution de la région.

M. le Rapporteur : Vous avez fait état dans la presse de conditions de concurrence susceptibles de contraindre la SNCF à des progrès de productivité. Est-ce à dire que les régions admettent plus facilement cette problématique ?

M. Bernard SINOU : Il est permis d'envisager des évolutions de notre appareil de production qui pourraient influencer sur nos coûts de production, mais qui aboutiraient à offrir un service différent de ce qu'il est aujourd'hui. C'est ce que nous sommes en train d'analyser avant d'en discuter avec les autorités organisatrices dans les années qui viennent.

M. le Rapporteur : L'arrivée de la concurrence est-elle de nature à changer la dynamique de vos relations financières avec les régions ?

M. Bernard SINOU : Il est évident que nos relations se modifieront, pour s'inscrire dans une logique d'élaboration d'un cahier des charges auquel le transporteur devra répondre. Mais personne ne peut dire de quelle manière, à quel rythme ni à quelle échéance se produira cette évolution. Aussi restons-nous très attentifs à ce qui se passe dans d'autres pays européens et

selon d'autres logiques de délégation de service public, afin d'être en mesure de formuler des propositions précises aux régions si d'aventure, et quand, le cas se présente.

M. le Rapporteur : À quoi est dû le passage de 20 % à 25 % des charges au réel financées par les régions ?

M. Bernard SINOÛ : L'augmentation des barèmes de péages en 2004 a conduit à modifier les échanges financiers entre les régions et la SNCF d'une part, et entre la SNCF et RFF d'autre part, comme le prévoyait du reste la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU). Le plus-que-doublement des péages, passés de 220 millions d'euros à 450 millions d'euros, a mathématiquement conduit à une diminution de la part du risque que prenait la SNCF sur le poste charges.

M. le Rapporteur : Pouvez-vous nous fournir un tableau retraçant les augmentations de péages région par région, ainsi que leur évolution à service constant ? Nous pourrions ainsi vérifier si la dotation générale de décentralisation supplémentaire accordée à chaque région couvre effectivement le surcroît de péage à service constant.

M. Bernard SINOÛ : Je n'ai pas ces données avec moi, mais elles sont parfaitement identifiées dans la mesure où elles correspondent au calcul qu'a fait l'État pour abonder la dotation aux régions.

M. le Rapporteur : Est-ce vous qui avez fait le calcul pour l'État ou est-ce lui qui l'a fait ?

M. Bernard SINOÛ : Nous avons fourni la plupart des éléments, qui ont ensuite été confrontés avec ceux de RFF et de l'État lui-même. Mais structurellement, ce sont les mêmes, à quelques ajustements près. L'abondement de la dotation aux régions a été calculé par l'État de façon à couvrir, à desserte constante, l'augmentation des barèmes de péage décidée par RFF.

M. le Président : Nous aurons donc les chiffres par région, ainsi que les augmentations des péages région par région.

M. Bernard SINOÛ : Oui, les augmentations des péages région par région, à offre constante, ainsi que l'évolution de la dotation de l'État qui en découle.

M. René DOSIÈRE : Les dépenses d'investissement pour les TER ont augmenté entre 2001 et 2004, de quelque 300 millions d'euros, passant de 282 millions d'euros à 583 millions d'euros, et leur financement par la SNCF a crû de 15 millions. Autrement dit, la contribution des régions sur leurs ressources propres – fiscalité ou emprunt – a augmenté de 300 millions moins 15 millions...

M. Bernard SINOÛ : C'est exactement cela, comme le prévoyait la loi SRU, puisque la dotation versée aux régions intègre une dotation au titre de la remise à niveau du parc matériel roulant. Au niveau des crédits de paiement, les premières années ont été passées les commandes, et les financements ont essentiellement porté sur des rénovations ; à mesure que les matériels commandés sont livrés, la part du financement des régions s'accroît.

M. le Rapporteur : Pouvons-nous avoir un tableau recensant, région par région, les dotations et les investissements ?

M. René DOSIÈRE : Si je comprends bien, la dotation globale, toutes régions confondues, devrait correspondre peu ou prou aux fonds propres qu'elles apportent.

M. Bernard SINOÛ : En effet.

M. René DOSIÈRE : Mais dans ce cas, pourquoi y a-t-il un tel écart entre la contribution financière pour le renouvellement du matériel et la dépense de matériel ? C'est bien au-delà de ce que qui s'est passé pour les lycées : les régions se retrouvent à investir dix fois plus qu'elles ne reçoivent d'argent pour renouveler le matériel !

M. Michel RAISON : Cela ne correspond pas, en tout cas.

M. Bernard SINOÛ : La part de la dotation de l'État prévue pour le renouvellement du parc de matériel roulant a été calculée en relation entre l'État et les régions, la SNCF n'y était pas formellement partie prenante. Je vous suggérerais de vous adresser plutôt à la direction des Transports terrestres pour connaître les chiffres exacts.

M. le Rapporteur : Et pour les investissements région par région ?

M. Bernard SINOÛ : Nous pouvons évidemment vous transmettre les montants précis, sachant que les commandes de matériel roulant portent toujours sur des périodes longues, d'où un effet d'anticipation. Aussi vous présenterons-nous les décisions d'investissement des régions et les fonds que nous avons appelés, année après année, pour financer l'acquisition du matériel roulant.

M. le Président : Mais il n'est pas prévu de compensation pour ces investissements ?

M. Bernard SINOÛ : Cet élément a été pris en compte dans la dotation générale de décentralisation.

M. Jean-Pierre SOISSON : La région Bourgogne a été l'une des premières régions à passer, le 2 janvier 2002, convention avec la SNCF. Nous avons mené les négociations pas à pas, avec l'appui d'un consultant, pour connaître exactement ce que représentaient les charges de la SNCF. C'est ainsi que, dans la convention que j'avais signée, il était bien prévu que ma région ne paierait pas les journées de grève à la SNCF, dans la mesure où le service n'est alors pas assuré. De même en cas de retards chroniques, comme cela s'est produit sur la ligne Paris-Auxerre. Nous avons ainsi pu économiser des sommes considérables, au prix d'un important travail de surveillance, pratiquement hebdomadaire, de l'application de la convention. Autrement dit, si nous avons fait preuve de la plus grande confiance durant le dialogue, nous avons posé des limites très strictes pour éviter tout dérapage.

Pour ce qui est du matériel, les régions ont choisi un modèle en concertation avec la SNCF, laquelle a passé le marché, chaque région s'engageant sur un nombre donné de rames nouvelles. Tout cela s'est passé dans un climat de confiance réciproque.

M. Pascal TERRASSE : Le directeur général de Réseau ferré de France nous a expliqué que RFF augmentait les péages dus par la SNCF – ce qui n'est pas sans conséquence sur le fret ferroviaire, qui est en chute libre –, ce qui permettait à l'État de diminuer d'autant sa subvention de fonctionnement à RFF. De son côté, la SNCF augmente le montant de la contribution des régions dans le cadre des conventions. L'État compense-t-il cette hausse aux régions ? Mais

surtout, la compensation de l'État augmente-t-elle immédiatement, et à due concurrence, à chaque hausse des montants réclamés aux régions par la SNCF du fait du relèvement des péages ?

M. Bernard SINOU : La logique des relations est bien celle que vous avez décrite. L'État compense l'évolution du barème et ses conséquences à l'instant et pour les régions. Cela dit, les régions ayant des projets de développement, les trains futurs paieront des péages plus chers, ce que l'État ne compensera pas. La dotation de décentralisation est réajustée au moment de la réévaluation du barème, sans préjuger des développements futurs, d'où un débat entre les régions et l'État sur l'interprétation de la loi SRU. Admettant qu'une nouvelle offre de transport ne se décidait pas entre le 31 décembre et le 1^{er} janvier, l'État a accepté de prendre en compte dans le « recalage » de la dotation les décisions régionales devant produire effet à la fin de l'année où est intervenue l'augmentation des péages. Mais le principe reste que l'État compense des services existants et ne s'engage pas à compenser des évolutions futures. Autrement dit, on ne peut pas tout recalculer à chaque fois sur la base des anciens barèmes et, pour le reste, envoyer la facture à l'État...

M. Pascal TERRASSE : Dans ces conditions, il serait souhaitable que la SNCF puisse nous informer, le moment venu, des efforts de productivité qu'elle peut engager auprès des régions, sans évidemment réduire le service public. Je conçois que la région Alsace souhaite maîtriser ses coûts en améliorant la productivité, mais j'ai du mal à comprendre comment on peut améliorer la productivité sans développer dans le même temps un service public de qualité, sous peine de se retrouver avec de plus en plus de surcoûts non compensés.

M. le Rapporteur : C'était pourtant si bien parti...

M. Bernard SINOU : Les véritables gains de productivité s'obtiennent par une évolution de l'organisation du service, qui ne peut dépendre que d'une décision partagée entre l'autorité organisatrice et le prestataire du service. Nous nous attachons ensemble à une optimisation au quotidien, mais il est des arbitrages parfois difficiles à rendre. Les régions ne suivent pas toujours les propositions que nous leur présentons à cet effet.

M. Michel RAISON : Certaines régions ne vous ont-elles pas demandé de fixer comme objectif un taux de couverture de 30 %, sinon plus, alors que les recettes directes ne représentent en moyenne que 27 % des produits ? Vous venez de laisser entendre que le fait de travailler avec les régions vous a indirectement permis d'améliorer votre organisation générale. En a-t-il été de même pour votre gestion ? Vos charges forfaitisées avaient au départ été calculées selon des ratios nationaux, que vous appliquiez aux TER comme aux grandes lignes. Les régions ne vous ont-elles pas demandé de passer à une gestion plus analytique, distinguant les TER et les grandes lignes, mais surtout les situations régionales ? Chaque région souhaite *a priori* savoir combien coûtent réellement ses trains et, partant, améliorer la productivité grâce à une analyse plus fine des coûts. C'est du reste le but des mécanismes de bonus-malus ou des clauses dont a fait état M. Jean-Pierre Soisson.

S'agissant du matériel roulant, la dotation destinée à couvrir les investissements ne correspond pas tout à fait aux frais engagés, car les régions ont souvent souhaité, par décision politique, moderniser leur parc roulant à un rythme plus rapide qu'auparavant. On aurait pu imaginer un certain étalement. Ajoutons que la plupart des régions, à ma connaissance, auront pratiquement renouvelé 80 % à 90 % de leur matériel en 2008 et percevront toujours leur dotation ; or la durée de vie du matériel ferroviaire est de l'ordre de trente ans. Sachant qu'il

restera des dotations, peut-être ne sera-t-on pas obligé de prévoir systématiquement des impôts de précaution...

M. Bernard SINOÛ : La SNCF réalise régulièrement des gains de productivité : ainsi, le prix auquel nous vendons nos nouveaux services en développement est généralement inférieur au coût moyen du service tel que prévu dans la convention initiale. La région récupère de ce fait une partie de notre effort de productivité, à l'occasion des optimisations du service.

S'agissant du matériel roulant, les régions se sont effectivement lancées dans un gros effort de renouvellement et d'amélioration d'un parc roulant, dont la durée d'amortissement est de l'ordre de trente ans. C'est pourquoi l'État a calculé la dotation sur la base du prix du parc divisé par trente. L'effort financier des régions est donc aujourd'hui important en investissement, mais il devrait diminuer naturellement à offre constante.

M. Jean-Pierre BALLIGAND : Le matériel s'amortit réellement sur trente ans ?

M. Bernard SINOÛ : Le matériel ferroviaire a effectivement une durée de vie de trente ans. On le rénove à mi-vie, ce qui fait que le client croit avoir affaire à un nouveau matériel au bout de quinze ans, mais ce sont toujours les mêmes caisses et les mêmes éléments lourds. Certains de nos matériels Corail roulent depuis bien plus de trente ans.

M. le Rapporteur : Les nouveaux services sont-ils réellement moins chers ?

M. Bernard SINOÛ : En règle générale, oui.

M. Jean-Pierre BALLIGAND : J'ai l'impression que, devant notre Commission, la SNCF est très heureuse de la régionalisation des TER ! À ceux qui s'interrogent ici sur la pertinence de la décentralisation,...

M. Jean-Pierre GORGES et M. Alain GEST : Pas nous !

M. Michel RAISON : Il y en a qui n'ont pas voté pour, mais qui trouvent que c'est bien !

M. Jean-Pierre BALLIGAND : ...vous apportez une bonne démonstration. Encore faut-il la pousser jusqu'au bout. La dotation ne couvre guère que 50 % des investissements. Les investissements sont passés de 282 millions d'euros en 2001 à 583 millions d'euros en 2004, soit la bagatelle de 300 millions d'augmentation...

M. Michel RAISON : Les conventions ont été signées en janvier 2002...

M. le Rapporteur : Ce sont les lacunes de la loi SRU !

M. Jean-Pierre BALLIGAND : Je suis là non pour faire le procès de tel ou tel gouvernement, mais aussi en tant que président de l'Institut de la décentralisation, casquette que je partage avec M. Adrien Zeller. Je crois fondamentalement aux vertus de la décentralisation. Vous nous expliquez qu'elle aura permis à la SNCF de réaliser des gains de productivité, que les régions ont choisi d'améliorer le service – des services que vous aviez supprimés ou étiez sur le point de supprimer – et le matériel roulant. Autrement dit, la décentralisation s'est traduite par une

amélioration sensible, quoique hétérogène puisque ne dépendant d'aucune norme nationale, mais seulement de la volonté des élus, et des projets de chaque région. C'est une belle démonstration des vertus de la décentralisation !

Dans votre bilan de la dynamique TER, vous mettez en avant des déplacements plus confortables, précisant que 55 % du parc sera neuf ou rénové à l'horizon 2007. Est-ce à dire qu'il restera, malgré tout, 45 % du matériel à rénover en 2007, ou bien ce parc est-il suffisamment pertinent pour n'avoir pas besoin d'investissements supplémentaires ? Un emballement de la machine mettrait à mal le principe de l'autonomie des collectivités territoriales, consacré dans la Constitution. Les régions doivent avoir une idée précise des investissements à décider dans les dix ans qui suivent, *a fortiori* lorsqu'ils sont aussi structurants et lourds que ceux dont nous parlons.

M. Bernard SINOU : La loi SRU a permis à l'évidence d'infléchir les tendances constatées dans le transport ferroviaire régional au cours de la dernière décennie. La SNCF ne peut que se réjouir de ce changement de cap, au niveau tant de la rénovation des matériels et des gares que de l'évolution de l'offre.

S'agissant des 45 % dont vous parlez, la SNCF avait déjà investi dans de nouveaux matériels. Une fois atteint l'objectif de 55 % en 2007, il restera encore un petit effort de rénovation pour les années 2010-2011, après quoi nous aurons atteint le stade d'une gestion normale de parc, avec des radiations de matériels plus anciens et les inévitables rénovations, mais l'effort d'investissement en matériels neufs ne sera plus fonction que de la volonté de développement de l'offre manifestée par l'autorité organisatrice. En l'état actuel des choses, le parc est en cohérence avec l'offre connue.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Comme l'a dit « saint Jean-Pierre Balligand », nous avons ici un bel exemple de consensus sur l'intérêt de la décentralisation : je peux en attester en tant qu'utilisateur, mais également en tant que maire d'une ville encore desservie par une petite ligne que l'on persiste à appeler « SNCF », ainsi que par de nombreux cars. Reste que le trafic entre Loches et Tours a pu être adapté de façon beaucoup plus efficace, du fait de la proximité des divers intervenants : conseil régional, direction de la SNCF et nous-mêmes. Une fois décentralisé, tout devient plus facile.

Reste à savoir si la décentralisation a été source d'augmentation de la fiscalité, indépendamment de la question du bien-fondé ou non des politiques régionales volontaristes. Le financement du fonctionnement a connu une hausse de 10 % entre 2002 et 2004 hors péages, avec des dotations de compensation. Mais le plus gros problème se pose pour les investissements, sur lesquels j'ai la même lecture que M. René Dosière, tout en m'interrogeant sur la part qui pouvait résulter des contrats de plan. Ont-ils eu une incidence dans certaines régions ? Se pose également le problème de l'hétérogénéité inhérente au système : la vision globale que vous nous avez présentée ne cache-t-elle pas de profondes disparités dans les politiques régionales, certaines privilégiant l'investissement, d'autres privilégiant le fonctionnement au détriment de l'investissement, voire désinvestissant en remplaçant les lignes ferroviaires par des dessertes en cars ? Pouvez-vous nous donner une idée de la façon dont chaque région a financé son effort d'investissement, car j'ai l'impression qu'il y a des disparités ? Pourrez-vous, après cette réunion, nous fournir une analyse écrite ? Nous pourrions ainsi savoir si les TER ont eu ou non une influence sur l'évolution de la fiscalité régionale. Après tout, augmenter la fiscalité pour améliorer un service peut se défendre.

M. Jean-Pierre BALLIGAND : Pas mal, pour un ultra-libéral !

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Je n'oublie pas le retour sur investissement !

M. Bernard SINOÛ : Il n'y a pas d'effet lié aux contrats de plan. À de très rares exceptions près, le matériel roulant n'y était pas intégré. La convention TER est par définition hors contrat de plan puisqu'elle impacte le budget de fonctionnement. Les éventuels efforts engagés par les régions dans le cadre des contrats de plan ne sont donc pas pris en compte dans nos chiffres.

Je suis mal placé pour vous expliquer comment les régions financent ces investissements, si ce n'est en vous disant qu'elles peuvent recourir à la fiscalité ou à l'emprunt...

M. Jean-Jacques DESCAMPS : L'achat de matériels a donné lieu à des négociations collectives. Mais le financement ?

M. Bernard SINOÛ : Non, il n'y a pas de négociation collective sur le financement. La SNCF peut, si la région le souhaite, apporter son expertise dans le montage financier ; nous l'avons fait, par exemple, pour certaines commandes récentes de la région PACA. Mais le financement de la subvention que la région apporte à la SNCF en contrepartie du matériel roulant que nous commandons pour son compte n'est pas de notre ressort.

M. Michel DIEFENBACHER : Tout comme le président de l'Assemblée des régions de France, je m'interroge sur les possibles conséquences de la réorganisation des grandes lignes par la SNCF, qui peut se traduire par la suppression d'arrêts dans certaines gares et, du même coup, par la disparition de tout le trafic local qui en découlait. La SNCF estime, dès lors qu'il s'agit d'un trafic local, qu'il revient à la région de mettre en service les rames nécessaires, et donc de supporter les charges d'investissement et de fonctionnement correspondantes. Les régions sont généralement d'accord pour consentir un effort, tout en estimant que la charge qui en résulte est la conséquence d'une décision de la SNCF et appelle de ce fait compensation. Les services régionaux de la SNCF se sont toujours refusés à me répondre sur ce sujet, qui prête souvent à contestations et parfois à polémiques locales. Les sommes en jeu sont loin d'être négligeables. Nous avons besoin d'une réponse claire sur le plan juridique comme sur le plan financier.

M. Bernard SINOÛ : Les évolutions d'offres décidées par la SNCF, tout comme les implications des décisions des régions sur les dessertes assumées par la SNCF sur ses fonds propres, soulèvent de nombreuses questions. Pour régler ce problème délicat, lié à la coexistence de deux instances aux prises avec des objectifs et des contraintes de nature différente, la loi SRU a prévu une information réciproque et une concertation avant décision. Mais, de même que les régions restent libres de faire évoluer l'offre – quand bien même leur décision pourrait avoir un impact négatif sur les autres lignes de la SNCF, celle-ci garde la responsabilité des dessertes non transférées et peut y faire évoluer à sa guise les trains en circulation, en fonction de la clientèle. C'est toute la difficulté d'un jeu de décisions communes, auquel la SNCF était déjà habituée, mais qui prend une nouvelle coloration du fait des nouvelles responsabilités des régions ; d'où des concertations, et parfois certaines tensions, avant de trouver une solution acceptable. Il n'existe aucune règle prévoyant une dépendance dans un sens ou dans l'autre.

M. le Rapporteur : Et sur le financement ?

M. Bernard SINOÛ : Dès lors qu'il ne s'agit pas de dessertes conventionnées, il n'y a objectivement aucune raison de prévoir une compensation, hormis dans le cas, explicitement

mentionné à l'article 127 de la loi SRU, de l'arrivée d'une nouvelle ligne TGV¹. La loi prévoit que la recomposition qui en découle conduit à modifier le périmètre de responsabilité, et donc les financements, des uns et des autres, à l'issue d'une procédure de concertation associant l'État, les régions concernées et la SNCF. Mais pour le reste, il n'est pas prévu que l'évolution, normale, des dessertes grandes lignes conduise à réviser la dotation des régions. Il appartient à chacun des deux partenaires de trouver la meilleure évolution de la bonne utilisation du train par les voyageurs tout en assumant ses responsabilités financières.

Ce cas se présente actuellement avec toute une série de lignes Corail pour lesquelles la SNCF constate un déficit de l'ordre de 150 millions d'euros. Le ministre a organisé une concertation tripartite afin de résoudre ce problème par une solution partagée en termes de coûts comme de perspectives, avec un audit des comptes de la SNCF sur ces sujets.

M. Michel DIEFENBACHER : Autrement dit, il n'y a pas d'obligation pour la région de reprendre la ligne en question, ni pour l'État ou la SNCF d'en assumer le coût ?

M. Bernard SINOÛ : Il n'y a pas d'obligation, ni d'un côté, ni de l'autre.

M. Jean-Pierre BALLIGAND : On peut élargir ce propos aux lignes TGV. À l'origine, il n'était pas prévu que les régions participent à leur financement, en tout cas pas au-delà d'un certain niveau. Or, pour le TGV Est par exemple, les régions sont invitées à des tours de table d'un niveau beaucoup plus élevé – M. Adrien Zeller pourrait l'expliquer mieux que moi. Non seulement on pourra les appeler à contribuer au financement de cette opération au-delà de ce qui était initialement prévu, mais la redéfinition du périmètre d'intervention suite à l'arrivée d'une ligne TGV se traduira inévitablement par l'élargissement du périmètre des TER, qui englobera les anciennes grandes lignes. Encore un effet des exceptionnelles vertus de la décentralisation, me dira-t-on... Il sera difficile pour les régions de refuser le basculement de certaines lignes nationales sur le réseau TER. Encore faudrait-il que l'État, au cours du tour de table, participe au financement, ou en tout cas, la SNCF. Or votre réponse, au demeurant très honnête, tend à laisser entendre que, dès lors que rien ne figurait dans la convention initiale, cela n'entrera pas dans le cadre du tour de table. Autrement dit, les régions seront contraintes de financer davantage pour garder un service de même niveau.

M. le Rapporteur : L'État n'étant pas, dans cette affaire, donneur d'ordres au sens de la SNCF, la relation éventuelle ne peut s'établir qu'entre les régions et la SNCF. Celle-ci peut-elle légitimement, au sens plein du terme, tenir aux régions le discours suivant : « Je me retire et vous en faites seules votre affaire » ? L'idée d'en appeler à l'État ne peut pas être valablement avancée, dans la mesure où le champ du transport interrégional a été explicitement dévolu en propre à la SNCF. Faute de convention, l'État ne saurait s'en mêler.

M. Jean-Pierre GORGES : Le développement économique est une compétence régionale !

M. le Rapporteur : Cela n'a rien de contradictoire. Le débat sur les conséquences de la disparition d'un arrêt de grande ligne se pose uniquement entre la SNCF et la région. Celle-ci est fondée à poser la question à la SNCF, qui elle-même a gardé l'habitude de renvoyer à l'État –

¹« Les modifications des services d'intérêt national, liées à la mise en service d'une infrastructure nouvelle ou consécutives à une opération de modernisation approuvée par l'État et qui rendent nécessaire une recomposition de l'offre des services régionaux de voyageurs, donnent lieu à une révision de la compensation versée par l'État au titre du transfert de compétences dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État. »

M. Bernard Sinou ne vient-il pas de faire allusion au rôle du ministre dans une concertation tripartite ? –, alors même que celui-ci a été explicitement sorti du champ !

M. Jean-Pierre SOISSON : Non !

M. le Rapporteur : En tout cas, la SNCF le sort...

M. Jean-Pierre BALLIGAND : Ce n'est pas la SNCF.

M. le Rapporteur : Je parlais des grandes lignes Corail.

M. Jean-Pierre BALLIGAND : Mais pas dans le cas des lignes TGV.

M. Bernard SINOU : Il faut effectivement distinguer le cas du TGV, explicitement prévu dans l'article 127 de la loi SRU et les décrets d'application. Si la mise en place des nouvelles dessertes TGV conduit à supprimer des dessertes classiques et à faire évoluer l'offre TER en conséquence, la compensation versée par l'État aux régions concernées sera révisée, en application de critères très précis. Ces dispositions, appliquées pour la première fois pour le TGV Méditerranée, semblent avoir, de l'avis des diverses autorités compétentes, donné satisfaction aux régions concernées.

La SNCF n'a nullement « sorti l'État ». Les décisions touchant à l'évolution de ses dessertes « grandes lignes » sont prises par le conseil d'administration, en présence du commissaire du Gouvernement qui ne manque pas de faire valoir la préoccupation de service public à assumer. Au demeurant, que se passera-t-il si une région décide de supprimer une destination ou certains arrêts TER, compromettant la desserte d'un département ? Libre alors au département, compétent pour les transports routiers à l'intérieur de son périmètre, de mettre en place une desserte par cars mais la région ne sera aucunement obligée de financer ce « transfert de compétences ». La situation est exactement la même entre les régions et la SNCF. Le sujet est certes délicat, mais je n'imagine pas la SNCF transférer de l'argent aux régions. Si ces dessertes sont structurellement déficitaires et qu'on les conserve, c'est parce qu'il y a des obligations de service public à assumer, et toute obligation de service public suppose une contrepartie. Il appartient à la puissance publique d'explicitier les règles qui prévalent pour définir les missions de service public et les contreparties à mobiliser en conséquence, faute de quoi le service public ne peut que se détériorer – et c'est bien ce qui se produisait avant la régionalisation des TER, par manque d'une autorité capable d'assumer cette responsabilité et d'en définir budgétairement les contreparties.

M. Jean-Pierre GORGES : À vous entendre, les dotations accordées aux régions leur permettent de financer la restructuration de l'outil, tout en laissant dans le compte d'exploitation une part suffisante pour les investissements nécessaires pour assurer son renouvellement. Autrement dit, nous sommes dans un cas de transfert parfait. À deux détails près : quel est le montant des dotations versées aux régions et quelle a été la participation de chacune d'elles pour financer ces investissements ? Il serait ainsi possible de montrer la diversité des efforts consentis par chacun en fonction de ses propres choix politiques. Nous avons tout intérêt à faire la distinction entre ce qui est subi et ce qui est choisi, entre les régions déterminées à mettre fortement l'accent sur le train et celles qui privilégient la route. Nous sommes tous d'accord sur le fait que la régionalisation des TER est un exemple de décentralisation réussie, avec des compensations ne prêtant pas à discussion. Montrons que les régions peuvent avoir des politiques différentes, librement choisies après en avoir pesé toutes les conséquences, y compris

fiscales. Pouvez-vous donc nous préciser, par région, les dotations de l'État et la participation au financement des investissements, pour mettre les spécificités en évidence.

Rappelons enfin, en réponse à M. Jean-Pierre Balligand, que le développement économique est une compétence des régions et qu'il en va des TGV comme des autoroutes : l'implantation d'une station TGV dans un périmètre donné a des répercussions économiques considérables. On ne peut pas réclamer seulement les produits, sans y mettre une contribution. De même que les départements interviennent dans le financement d'une sortie d'autoroute, il est normal que les régions payent pour qu'une desserte soit installée à tel endroit. Ensuite, tout est affaire de négociation avec l'État. Il peut arriver de se tromper sur les répercussions économiques et sur leurs incidences en termes de fiscalité, mais n'oublions pas que les investissements de la SNCF, eux aussi, génèrent de la taxe professionnelle... Autant de retours sur investissement qui, dans le cas d'une desserte TGV, doivent être calculés dans le temps.

M. Jean-Pierre BALLIGAND : Sauf quand on supprime la taxe professionnelle !

M. Bernard SINOU : Je vous communiquerai un tableau précis retraçant le calcul de la dotation 2002 de chaque région – le décret lui-même identifie la part de la dotation « matériel roulant » – et les financements versés chaque année par chaque région au titre du matériel roulant.

M. le Rapporteur : Question un peu philosophique : quelles sont les limites au développement de l'offre ? Cela renvoie bien sûr à la question de l'efficacité et de la productivité, mais également à notre débat d'il y a un instant sur les retombées économiques escomptées du développement de l'offre ferroviaire par les régions. Au-delà du plaisir pour une collectivité de satisfaire une demande citoyenne, quels sont les paramètres d'appréciation des régions ? Qu'est-ce qui conditionne l'évolution du service ? La croissance peut-elle être infinie ? Certaines régions ont choisi de créer des services nouveaux, certains responsables politiques font état de la « pression citoyenne ». On sait les débats auxquels l'État comme la SNCF se sont trouvés confrontés sur la définition du service. Arrive-t-il à des régions de fermer des services ? Dans quelles conditions y parviennent-elles ?

M. Bernard SINOU : Les paramètres liés à l'évolution de l'offre, décidée par les autorités organisatrices sur proposition de la SNCF ou en concertation avec elle – autrement dit, nous en partageons la responsabilité –, tiennent en premier lieu au champ de contraintes, dont l'existant est la première. Il est plus difficile de faire bouger un service existant que d'en proposer un nouveau, et ce paramètre pèse dans la décision.

Interviennent également, au niveau de l'environnement, les contraintes du système, dont la première est la saturation du réseau : dans certains nœuds ferroviaires, il est très difficile de faire évoluer l'offre, aussi pertinente que puisse paraître cette évolution. Ce à quoi viennent s'ajouter les contraintes industrielles : entre le moment de la commande et celui de l'arrivée du matériel, il se passe plusieurs années. Le fait que le chemin de fer soit un outil de production du temps long est un régulateur, un frein par rapport à l'évolution de l'offre.

Il peut également survenir des remises en cause, ou tout au moins des évolutions, de l'offre existante. Les politiques des régions se diversifient : certaines ont procédé à une assez forte remise en cause de leur offre ferroviaire, d'autres se sont contentées d'ajustements à la marge de l'offre existante. On peut noter un mouvement non négligeable de transferts sur route d'offres ferroviaires dont la pertinence n'était pas des plus justifiées, compte tenu de leur coût. D'autres régions ont opté pour une remise à plat de la logique des dessertes, en supprimant certains arrêts afin de rendre les trains plus rapides et plus attractifs, par exemple en Rhône-

Alpes. Des travaux ont parfois été mis en commun entre les transporteurs urbains et l'autorité régionale, comme en Midi-Pyrénées avec la réorganisation de l'étoile de Toulouse, où une nouvelle répartition des rôles a permis de mettre fin à la superposition de dessertes concurrentes. Je souhaite pour ma part que les futurs projets de service que nous monterons avec les autorités organisatrices permettent de progresser vers des remises en cause plus structurelles. Nous avons encore beaucoup à faire sur ce point, mais je n'en suis pas maître.

Parmi les critères d'appréciation, on peut relever le nombre de voyageurs par train. Reste à savoir, et c'est un choix politique difficile mais majeur, jusqu'à combien de voyageurs par train la desserte doit être maintenue. C'est désormais un paramètre de plus en plus suivi par les régions.

M. le Rapporteur : Le directeur général de RFF a appelé notre attention sur l'insuffisante prise en considération de l'évolution des services ferroviaires dans les politiques d'infrastructure. Les décisions prises par les régions tendant à augmenter les services seraient, à l'entendre, non seulement mal prises en compte, mais souvent mal financées. Qu'en pensez-vous ?

M. Bernard SINOU : La relation entre l'infrastructure et le service n'est effectivement pas assez mise en avant aujourd'hui, comme en témoignent les réflexions en cours sur l'état de l'infrastructure – un audit le confirmera. Le maintien de la qualité de l'infrastructure et la mobilisation des financements nécessaires à cet investissement constituent les éléments déterminants de l'avenir de certaines lignes aujourd'hui peu utilisées. La multiplication du nombre de trains sur une petite ligne accroît d'autant le nombre de péages, mais sans proportion avec l'effort de maintenance qu'impose le maintien en état de la voie. D'où certaines impasses sur l'entretien des lignes peu utilisées, que l'augmentation des dessertes ne peut qu'aggraver.

Mme Claude DARCIAUX : Peut-on évaluer le kilométrage de ces voies ne permettant pas une utilisation conforme aux besoins ? Ces dégradations se traduiront-elles au fil du temps par un nouvel appel aux investissements ? Quelles en seront les incidences financières éventuelles pour les régions ?

M. Bernard SINOU : Je suis incapable de vous donner ce chiffre. J'espère que l'audit en cours permettra d'éclairer ce point.

M. le Rapporteur : M. Jean-Marie Bertrand nous a assuré qu'il n'y aurait plus de ralentissements. Est-ce exact ?

M. Bernard SINOU : RFF s'est engagé avec la SNCF à faire en sorte qu'il n'y ait pas de nouveaux ralentissements en 2005. Mais de là à dire plus jamais...

Mme Claude DARCIAUX : C'est ce qu'il a dit la semaine dernière.

M. le Président : M. Jean-Marie Bertrand nous a dit la semaine dernière que seule la SNCF pouvait nous donner ce chiffre. Vous nous renvoyez à un audit... Vous devez tout de même savoir sur combien de kilomètres de lignes vos trains sont contraints de ralentir !

M. Bernard SINOU : Le chiffre des ralentissements décidés en 2004, je peux vous le donner car nous le connaissons : il est de 1.003 kilomètres. Mais il ne s'agit que de ralentissements ponctuels : à tel endroit, l'état de la voie, en attendant la réalisation des investissements de

rénovation suffisants, oblige à ralentir. Je croyais que votre question était plus générale et portait sur l'ensemble des lignes pour lesquelles les péages ne couvrent pas les frais de maintenance.

M. le Président : La situation, en ce qui concerne l'évaluation, ne s'est visiblement pas améliorée depuis l'année dernière où le Rapporteur et moi-même avons déjà auditionné, dans le cadre de la mission d'évaluation et de contrôle, RFF et la SNCF. Le premier avait alors avancé le chiffre de 800 kilomètres, la seconde celui de 1.100. Cette année, personne ne sait plus rien... Espérons que l'audit apportera les précisions nécessaires !

M. Bernard SINOU : L'audit précisera beaucoup de choses. La SNCF connaît exactement le kilométrage des ralentissements, mais ce n'est malheureusement pas dans mon domaine de compétence personnel.

M. le Rapporteur : Mais il n'y a pas de ralentissements supplémentaires ?

M. Bernard SINOU : Il n'y a pas de ralentissements supplémentaires prévus au prochain service.

M. le Rapporteur : Autant de régions, autant de politiques régionales. De votre point de vue, en tant que fournisseur, certaines d'entre elles vous paraissent-elles tirer un meilleur profit, en matériel roulant ou en fonctionnement du service, des dotations que l'État leur accorde ? Quels sont les grands traits de comparaison des politiques régionales ? Comment évalue-t-on le bon usage des dotations ?

M. Jean-Pierre SOISSON : Ne lui demandez pas une distribution des prix !

M. Bernard SINOU : Je me vois mal répondre à cette question et apprécier les décisions des autorités organisatrices...

Mme Claude DARCIAUX : On le comprend !

M. le Rapporteur : Je ne vous demande pas de citer de noms. Mais avez-vous une classification des types de politiques ferroviaires ? Y a-t-il un modèle unique avec des gradations ou trois ou quatre types assez marqués ?

M. Jean-Pierre SOISSON : Nous sommes désormais dans un régime de conventions et la convention, c'est la loi des parties. Ces conventions ont été fonction des négociations préalables et diffèrent profondément d'une région à l'autre – la SNCF est du reste la seule à en avoir une vision globale. Cela n'a du reste rien de choquant : chacun a pu imposer ses clauses – j'ai parlé du non-paiement des jours de grève ou les retards des trains – qui ne se retrouvent pas nécessairement dans les autres conventions. C'est le jeu de la décentralisation et de la discussion libre avec la SNCF. Autrement dit, la responsabilité de la région, autorité organisatrice, est immense. La SNCF a toujours appliqué les conventions. Pour les modifications et les nouvelles discussions, c'est la région qui est aux manettes. C'est à elle de se tourner vers l'État pour obtenir, comme je l'ai fait, une modification du contrat de plan, afin de donner la priorité au ferroviaire en contrepartie de l'abandon d'autres opérations. Chacun fait ce qu'il veut. La responsabilisation des régions, en application de la décentralisation, est devenue fondamentale.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : J'imagine que les régions qui ont participé aux expérimentations préalables sont en avance sur les autres...

M. Bernard SINOUE : Les régions se sont toutes fortement investies dans cette nouvelle compétence et ont réellement pris cette préoccupation en main. Cela dit, la demande se diversifie de plus en plus, qu'il s'agisse de l'évolution quantitative, de l'évolution qualitative, voire du cadre conventionnel, et tout l'enjeu pour la SNCF est de pouvoir leur fournir une réponse adaptée.

M. le Président : Il semble que la contribution financière globale des régions par voyageur-kilomètre soit restée stable. Si le nombre de voyageurs a augmenté, elle n'est pas restée stable... Pourquoi utilisez-vous ce critère ?

M. Bernard SINOUE : C'est un indicateur assez fréquemment utilisé dans les délégations de service public de transport.

M. Jean-Pierre SOISSON : Y compris lors des négociations.

M. le Président : Est-ce à dire que la région paie davantage si le nombre de voyageurs augmente ?

M. Bernard SINOUE : C'est effectivement un constat : si le nombre de voyageurs-kilomètre a augmenté – et c'était bien le cas –, cela signifie que la contribution a elle aussi augmenté.

M. le Président : Autrement dit, les régions n'ont pas intérêt à ce que la fréquentation augmente...

M. Bernard SINOUE : Ce n'est pas un objectif *a priori*, mais un constat *a posteriori*. Si le nombre de voyageurs ne s'était pas accru à mesure que l'offre se développait, nul doute que la contribution par voyageur aurait augmenté. Autrement dit, s'il n'y a pas plus de monde dans les trains, le coût étant le même, la contribution des régions aurait augmenté.

M. le Président : S'il y a plus de monde dans les trains, vous devez parvenir à mieux équilibrer les comptes.

M. Bernard SINOUE : On réussit effectivement à mieux équilibrer.

M. le Rapporteur : On sait depuis longtemps que les trains ne doivent pas s'arrêter, ni emmener de voyageurs...

M. le Président : S'agissant du fret, confirmez-vous le désengagement de la SNCF sur certaines lignes ?

M. Bernard SINOUE : La SNCF a engagé un plan de restructuration de son activité fret qui l'amène à se concentrer sur certaines dessertes et services et à en abandonner d'autres. Le plan demandé à la SNCF par l'Union européenne et l'État pour redresser la situation économique de son activité de fret a effectivement conduit à une assez forte restructuration de l'offre.

M. le Président : Les régions ont accru le parc matériel comme le nombre de trains en circulation. La SNCF est-elle en mesure de faire face à cet accroissement du trafic ? A-t-elle suffisamment de personnel dans les gares quand il y a des arrêts ?

M. Bernard SINOU : Pour l'instant, et compte tenu de l'évolution prévisible de l'offre, nous n'avons globalement pas de contraintes particulières qui nous empêcheraient d'assurer le service sur l'ensemble du territoire.

M. le Président : Mes chers collègues, il ne nous reste plus qu'à remercier M. le directeur du transport public de la SNCF pour ses réponses, en espérant qu'elles vous auront éclairées.

Audition de M. Georges FRÊCHE,
Président du conseil régional de Languedoc-Roussillon,
accompagné de M. Claude COUGNENC, Directeur général des services,
M. Gérard BLANC, Directeur général adjoint chargé de la direction de
l'action territoriale, de la direction des transports et des
communications, de la direction de l'environnement et de la direction de
la prospective,
M. Thierry CAMUZAT, Directeur général adjoint chargé de la direction
des finances et du contrôle de gestion, de la direction des systèmes
d'information, de la commande publique, de la documentation et des
archives et de la direction de la santé,
et M. Christian FINA, Directeur général adjoint chargé de la direction
de la formation professionnelle et de l'apprentissage, de la direction de
l'éducation, de la direction de la culture et du patrimoine et de la
direction sport et jeunesse

(Extrait du procès-verbal de la séance du 19 avril 2005)

(Un courrier relatif aux auditions de M. Georges FRÊCHE est reproduit en page 397 du tome III du présent rapport)

Présidence de M. Augustin BONREPAUX, Président

MM. Georges Frêche, Claude Cougnenc, Gérard Blanc, Thierry Camuzat et Christian Fina sont introduits.

M. le Président : Messieurs, je vous souhaite la bienvenue devant notre Commission d'enquête chargée d'examiner l'évolution récente de la fiscalité locale, ses causes et ses conséquences, ainsi que les conditions d'une responsabilité mieux assumée des décideurs.

M. le Président rappelle à MM. Georges Frêche, Claude Cougnenc, Gérard Blanc, Thierry Camuzat et Christian Fina que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête leur ont été communiquées. À l'invitation du Président, ceux-ci prêtent serment.

M. le Président : M. Georges Frêche, vous avez la parole pour un exposé introductif.

M. Georges FRÊCHE : Cette audition a lieu dans un contexte national politico-réglementaire vicié et dans des circonstances locales exceptionnelles. Aussi le déplacement de votre Commission me donne-t-il l'occasion d'apporter des éléments d'appréciation objective de la situation financière désastreuse de la région en mars 2004 – ce pour quoi je me réjouis de votre présence –, ainsi que des conditions calamiteuses de mise en œuvre de la loi dite de « décentralisation » du 13 août 2004 et des initiatives dangereuses prises à l'instigation du Gouvernement en matière de réforme du financement des collectivités territoriales.

Sans lui faire offense, il me faut commencer par dénoncer l'instrumentalisation de votre Commission, qui se tourne vers les collectivités pour obtenir des informations sur les compétences transférées en 2005, que seul l'État détient et qu'il s'est obstinément refusé à communiquer à la région, tant dans le cadre d'un examen contradictoire conduit au niveau national que dans celui de demandes locales ponctuelles. Il faut également stigmatiser son intitulé tendancieux, qui lie l'évolution de la fiscalité locale en 2005 et « les conditions d'une

responsabilité mieux assumée de l'ensemble des décideurs ». Car enfin, rappelons-le puisque cela semble nécessaire, la Constitution dispose en son article 72 que « les collectivités s'administrent librement par des conseils élus ». Aussi vous répondrai-je avec la courtoisie due à l'institution que vous représentez, mais, sur le fond, je ne me reconnais de maîtres que le suffrage universel et le peuple souverain.

Si, aujourd'hui, les régions ne sont pas en mesure de répondre à certaines des questions qui leur sont posées, c'est précisément par défaut d'information de la part du Gouvernement. Elles étaient prêtes à prendre leurs responsabilités et elles l'ont démontré en sollicitant, en vain, la réalisation, par un cabinet d'experts indépendants, d'un état des lieux préalable à la préparation de leurs budgets et à la mise en œuvre des premières mesures de la loi. On ne peut pas en dire autant des parlementaires qui ont voté cette loi, dite « de responsabilités et libertés locales », puisque la loi du 13 août 2004, remaniée après les élections et votée dans la précipitation, est inapplicable. Pourquoi n'y aurait-il aujourd'hui que neuf décrets publiés sur les soixante-dix attendus, dont trente devaient paraître avant fin décembre 2004, si la rédaction du texte était conséquente ?

Quelles réponses ont été apportées à nos questions relatives à la mise à disposition d'agents des services centraux du ministère de l'Agriculture pour gérer les lycées agricoles ? Aucune. Au maintien de la représentativité de certains syndicats non membres du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale pour les TOS devenus agents des collectivités territoriales ? Aucune. Et quelles réponses encore sur les conditions de réalisation du bilan régional des aides aux entreprises, sans effectifs ni ressources budgétaires supplémentaires ? Sur les conséquences de la prise en charge par les régions du schéma des infrastructures routières sur leurs engagements budgétaires éventuels – bien sûr non compensés – auprès des conseils généraux ? Aucune. Sur les modalités de prise en charge du plan régional ou interrégional d'élimination des déchets industriels spéciaux ? Sur le rôle joué jusqu'alors dans les lycées par les CES, CEC et emplois-jeunes, et au devenir des fonctions qu'ils remplissaient ? Aucune. Et cette liste est malheureusement loin d'être exhaustive.

Le thème même de l'« évolution de la fiscalité locale » est un trompe-l'œil, puisque la fiscalité directe ne représente qu'une part minoritaire des moyens de financement des régions, de l'ordre de 25 %. Quant aux dotations de l'État, qui en constituent plus de 47 %, elles ne sont pas examinées !

Ce qui est à l'œuvre, c'est la réduction des marges de manœuvre financières des collectivités, organisée par le Gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin par le biais de réformes des dotations, de projets de réformes fiscales et d'un transfert massif de charges dans tous les domaines. Un premier exemple concret en atteste : la prétendue compensation du financement des compétences transférées aux régions *via* la TIPP, impôt peu pertinent eu égard aux missions des régions et dont les bases sont moins dynamiques que la progression des dépenses qu'il est censé financer. C'est donc un marché de dupes qui est imposé aux régions, dont les ressources seraient liées au développement de l'utilisation de l'automobile alors qu'elles ont compétence en matière de transports ferroviaires et s'investissent dans l'aménagement durable de leur territoire. La TIPP serait certes modulable... mais dans des proportions qui ne permettraient pas aux régions de compenser son manque de dynamisme. Les bases de ce mode de financement évolueraient donc à l'opposé du développement d'une des compétences centrales des régions et les taux en seraient contingentés à un niveau d'un point inférieur aux dépenses afférentes, mais l'essentiel serait sauf : la TIPP étant classée par le Gouvernement comme une ressource propre

de la collectivité, le principe constitutionnel de garantie de l'autonomie financière du conseil régional serait préservé.

Par ailleurs, le conseil régional de Languedoc-Roussillon connaît des circonstances locales exceptionnelles. Pour se maintenir au pouvoir en 1998, l'ancien exécutif a pactisé avec l'extrême droite sur la base d'un accord fiscal de baisse des taux. Je tiens d'ailleurs à signaler que l'actuelle majorité a toujours cautionné l'alliance UMP-Front national qui a caractérisé cette région pendant dix-huit ans, alliance que M. Jean-Pierre Soisson lui-même exerçait en Bourgogne. En Languedoc-Roussillon, la conséquence en a été un trou de plus de 54 millions d'euros dans les caisses régionales, de par la pérennisation d'une compensation minimale de la taxe d'habitation, dont les taux ont systématiquement baissé les années précédant la suppression de la part régionale, à raison de près de 12 millions par an.

Pour essayer de se maintenir au pouvoir en 2004, l'ancien président a multiplié les promesses et les engagements – plus 57 % pour la seule année 2003. Il a laissé une collectivité en déshérence, sous-administrée et dont le budget, jugé insincère par l'expert Michel Kloffer, masquait près de 300 millions d'euros d'engagements non financés.

Confronté à cette situation, aggravée par la multiplication des désengagements de l'État constatés dans le contrat de plan – par exemple l'abandon de la branche Montpellier-Perpignan de la ligne TGV Paris-Madrid lors du dernier CIADT de 2003 –, le nouvel exécutif a dû chercher à retrouver des marges de manœuvre. Il a notamment entrepris l'examen systématique et le toilettage de tous les engagements juridiques pris par son prédécesseur au nom de la collectivité, redéployé les crédits de paiement dégagés pour financer la nouvelle politique du conseil régional et décidé d'une hausse de ses ressources pour budgéter les engagements non financés pris par l'ancien exécutif. Cette hausse, pleinement assumée, a consisté à augmenter au maximum légal le taux de la taxe professionnelle – impôt dont la part régionale est promise par le Gouvernement à une fin prochaine – et, dans la même proportion, la taxe sur le foncier bâti, fiscalité directe touchant les propriétaires, ce qui n'est pas très grave puisque, dans la région, la valeur des propriétés a doublé en six ans ; payer l'équivalent de quelques paquets de cigarettes ou de quelques places de cinéma en plus n'est donc pas dramatique pour les propriétaires. Le conseil régional a enfin accru le recours à l'emprunt pour le solde restant à financer.

Voici, pour conclure, quelques exemples édifiants de redéploiements. En opposition avec les décisions prises par l'ancien exécutif, le conseil régional a abandonné des maîtrises d'ouvrage prises au mépris de la réglementation dans les domaines de l'enseignement supérieur et de la recherche. Il ne distribue plus ses subsides dans une logique paroxystique de saupoudrage clientéliste – c'est ainsi que les deux tiers des subventions du budget 2004 avaient été distribués lors de deux réunions de la commission permanente en février 2004. Il ne camoufle plus ses frais généraux dans une myriade de satellites aux missions discutables et au train de vie plus que critiquable. Il a cessé de louer dans des conditions totalement illégales un logement de fonction pour son président, lequel, au passage, a oublié de rendre les tapis et les meubles, achetés avec l'argent de la collectivité, qui meublaient l'appartement en question. Le conseil régional ne met plus ses moyens à la disposition du secrétariat parlementaire ou politique de l'ancien président, et ne mobilise plus ses moyens de fonctionnement pour les campagnes électorales législatives de l'ancien président ou pour la fédération départementale Démocratie libérale (DL) puis UMP, au service des partis politiques de l'actuelle majorité. Il ne permet pas davantage à une personne physique de tirer bénéfice de sa fonction et des ressources de la collectivité pour rédiger un ouvrage personnel, comme en attestent, en dépit des tentatives

d'effacement, les disques durs des ordinateurs de la région, qui contenaient aussi la liste des membres du groupe DL, parti dont je suis ainsi devenu un éminent spécialiste.

Voilà pourquoi je me trouve ici serein, et pleinement satisfait de la publicité que la présence de votre Commission donnera à mon propos.

M. le Rapporteur : Je me contente, dans le cadre de notre Commission d'enquête, d'essayer de comprendre, avec mes collègues, les causes de l'évolution de la fiscalité locale et de son augmentation en 2005, en particulier dans certaines régions. Si nous sommes venus vous entendre, c'est que son important accroissement en Languedoc-Roussillon justifiait que la représentation nationale, dans le cadre de la responsabilité qui est la sienne de constater l'utilité de la contribution publique, vous posât quelques questions.

La première sera très simple, piétonne si je puis dire. Notre mission est de transparence. Or, nos concitoyens ont beaucoup entendu dire que l'augmentation considérable de la fiscalité locale serait due à la décentralisation et à l'éventuelle insuffisante compensation de charges décentralisées en 2005. Quelle proportion de l'accroissement de la fiscalité régionale voté par votre assemblée imputez-vous à ce facteur ?

M. Georges FRÊCHE : Pour cette année, des brouilles, puisque la décentralisation sera pour 2006 avec, en particulier, le transfert des TOS, que nous avons refusé de prendre en compte, mais dont nous savons bien que le Premier ministre nous l'imposera par décret pour le 1^{er} janvier prochain ; nous verrons alors ce que nous ferons. L'augmentation pour l'exercice 2005 est uniquement due au report des engagements pris par mon prédécesseur en 2003 et début 2004 et dont il nous faut assumer le financement, puisqu'ils font droit sur le plan politique et réglementaire. Ils induisent un budget en augmentation de 40 %, qui s'établit à 742 millions d'euros, dont 142 millions correspondent à des crédits inscrits par mon prédécesseur et non financés ; ils sont couverts à hauteur de 88 millions par l'augmentation de la fiscalité et de 54 millions par recours à l'emprunt. Le reste du budget primitif, soit 600 millions d'euros, se décompose en 379 millions de recettes diverses provenant de l'État, 49 millions d'emprunt préexistant et 172 millions de fiscalité préexistante. Nous n'avons, cette année, que des bribes de charges nouvelles décentralisées. M. Thierry Camuzat complètera cette réponse si vous l'y autorisez.

M. le Rapporteur : Donc, la décentralisation n'est pas en cause pour 2005 ?

M. Georges FRÊCHE : Pour très peu.

M. le Président : Les transferts de charges d'apprentissage et de formation ont-ils été complètement compensés ?

M. Thierry CAMUZAT : Lorsque nous avons préparé le budget, nous n'avions pas d'informations très précises sur les conditions de la décentralisation, auxquelles le Gouvernement nous a refusé l'accès sur le plan national quand nous les avons demandées par le canal de l'Association des régions de France ; sur le plan local, le président Frêche a sollicité le rectorat et les proviseurs de lycées sans obtenir davantage d'éléments d'information. Il serait donc fallacieux de dire que nous avons pris en compte la décentralisation dans la préparation du

budget, sauf à considérer que la région aurait voulu se constituer une cagnotte, ce qui est parfaitement faux. Nous avons donc élaboré un budget à périmètre constant mais, comme l'a indiqué le président Georges Frêche, il y avait dans les précédents budgets régionaux énormément de dépenses qui n'avaient aucun caractère régional. Aussi avons-nous procédé à des économies et à des redéploiements. C'est ainsi que nous avons pu financer la nouvelle politique régionale, notamment les livres gratuits pour les lycées alors même que le niveau de fiscalité avait été fixé par l'équipe précédente.

Ensuite, nous avons tiré les conclusions de l'audit financier de la région réalisé par M. Michel Klopfer. Il établit à 297 millions d'euros le montant des autorisations de programmes engagées par l'ancien exécutif fin 2003 et non financées. Nous avons d'ailleurs demandé à M. le Préfet de saisir la Chambre régionale des comptes pour présomption d'insincérité du budget 2004 de la région, mais il n'a pas été donné suite à cette demande de saisine alors même que M. Michel Klopfer, que vous avez auditionné, atteste de cette insincérité. Une fois évalué le volume de crédits de paiement nécessaires pour financer les opérations engagées dans le cadre préélectoral par l'ancien exécutif, et compte tenu des projets de réformes qui pèsent sur les régions s'agissant notamment de la taxe professionnelle, il a été décidé de fixer au maximum possible le taux de la taxe professionnelle et, en application de la règle de liaison des taux, celui du foncier bâti au même niveau, soit plus 80 %.

M. le Rapporteur : C'était donc par anticipation de la réforme à venir que vous avez fixé le taux de la taxe professionnelle à ce niveau ?

M. Thierry CAMUZAT : En tenant compte de la réforme à venir, mais d'abord du contexte particulier dans lequel nous nous trouvions.

M. le Rapporteur : Autrement dit, vous anticipez la réforme de la taxe professionnelle et, dans une stratégie, pas plus absurde qu'une autre, ne voyez pas d'arrière-pensée dans ma question, d'optimisation des ressources de la région, vous augmentez les taux au maximum. C'est bien cela ?

M. Georges FRÊCHE : Pas exactement. Cela a été l'un des éléments de la réflexion, car on sait qu'avec ce Gouvernement, le pire est toujours vrai.

M. le Rapporteur : Puisque vous avez souhaité être entouré de vos collaborateurs, laissez-les répondre.

M. Thierry CAMUZAT : La « commission Fouquet » demandait que l'autonomie financière des collectivités soit garantie. La taxe professionnelle garantit celle des régions qui sont, avec 36 % de ressources propres, les moins autonomes des collectivités. Mais le contexte est celui que l'on sait : la possible suppression de la part régionale de la taxe professionnelle, ce qui n'est pas sans poser problème. Nous en avons tenu compte, comme nous avons tenu compte des autres conclusions de la « commission Fouquet », selon lesquelles il ne fallait surtout pas transférer plus de ressources fiscales des entreprises vers les ménages. Si, demain, la part régionale de la taxe professionnelle est supprimée pour être remplacée par la TIPP, qui pèse autant sur les ménages que sur les entreprises, quelle aura été l'utilité de la « commission Fouquet » ? Elle indiquait aussi qu'il était nécessaire de maintenir aux collectivités une imposition qui soit en lien avec leur activité économique ; or les régions ont, en matière économique, un fort rôle de

coordination. On ne peut que s'inquiéter, une fois encore, à l'idée qu'à la taxe professionnelle serait substituée la TIPP, qui ne paraît pas pertinente.

M. le Rapporteur : Dans ses conclusions, la synthèse de l'audit réalisé par M. Michel Klopfer indique que « si la situation financière de la région Languedoc-Roussillon ne se démarque pas fondamentalement, à fin 2003, de la moyenne des régions de métropole, si ce n'est par une dette un peu plus lourde, elle apparaît également, compte tenu de son potentiel fiscal modeste, moins bien armée que les autres pour affronter les enjeux de l'acte II ». Par ailleurs, dans l'éditorial du bulletin *Septimanie* que vous avez consacré, M. le président Georges Frêche, au budget de la région, vous évaluez l'augmentation de la fiscalité régionale pour les ménages à 4 %. Chiffre sympathique, mais 4 % par rapport à quoi ? D'autre part, dans le même document, commentant la gestion de la majorité précédente, vous écrivez : « si les taux avaient simplement suivi la progression de l'indice des prix... ». Je ne comprends pas très bien cette notion d'indexation des taux sur les prix ?

M. Georges FRÊCHE : Le rapport à l'inflation est un instrument d'analyse couramment utilisé pour faire mieux comprendre aux électeurs si la fiscalité augmente peu ou beaucoup.

M. le Rapporteur : Mais l'augmentation des bases y pourvoit ! Sans quoi cela revient à faire payer deux fois l'inflation.

M. Georges FRÊCHE : Elle devrait y pourvoir, mais c'est rarement le cas en totalité.

M. Thierry CAMUZAT : La part régionale de la taxe sur le foncier bâti étant de 5 %, 80 % de ces 5 % représentent bien 4 % d'augmentation.

M. le Rapporteur : Voilà qui est lumineux !

Vous évoquez l'insuffisance des données provenant de l'État. Et dans le bulletin *Septimanie*, vous expliquez, à propos des TOS, que l'État va transférer « une enveloppe budgétaire de misère » que vous estimez sous-évaluée de quelque 45 %, soit, dites-vous, 15 points de fiscalité. Est-ce une hypothèse pour la préparation du budget 2006 ? Et comment arrivez-vous à ces 45 % ?

M. Georges FRÊCHE : Nous sommes maintenus dans la méconnaissance totale des dispositions exactes à venir et, le mois dernier, le conseil régional a refusé de prendre en compte les TOS. Mais nous ne nous faisons pas d'illusions et, sans en avoir la certitude absolue, nous nous doutons bien que le transfert nous sera imposé. Nous y préparons donc l'opinion publique. J'ai demandé la liste des TOS de la région, mais même cela, je ne peux l'obtenir ! C'est peu dire qu'on avance dans le brouillard.

M. le Rapporteur : Vous formulez pourtant une estimation.

M. Georges FRÊCHE : C'est qu'une grande partie des emplois TOS ne sont pas pourvus actuellement ; mais quand ils nous auront été transférés, les prévoyeurs, comme c'est normal, se

tourneront vers nous pour qu'ils le soient. Or, d'après ce que je crois savoir, le Gouvernement compensera en fonction des emplois pourvus. Mais l'on n'aura aucune précision aussi longtemps que les décrets ne seront pas parus, et pour l'heure M. Jean-Pierre Raffarin entretient un flou artistique.

M. le Rapporteur : Je serai donc preneur d'une explication sur ces 45 % quand vous en aurez une.

M. Georges FRÊCHE : C'est une hypothèse, mais la réalité sera probablement bien pire.

M. le Rapporteur : Si bien que vous préparez l'opinion. Mais à quoi ?

M. Georges FRÊCHE : N'est-ce pas le b-a-ba de la politique ? Si j'ai été élu six fois maire de Montpellier, c'est parce qu'au lendemain de chaque élection j'entre en campagne pour la suivante. Deux ans d'impopularité, deux ans de calme, deux ans favorables avec des fleurs et des petits oiseaux, et vous êtes réélu : tout cela est d'une facilité déconcertante. Je vous le conseille ! Ce n'est pas avec des discussions sur le budget et la TIPP que vous influencez l'électeur, qui n'y comprend rien et qui s'en moque comme de l'an quarante !

M. le Rapporteur : Apparemment, à vous lire, vous lui expliquez tout de même les choses...

M. Georges FRÊCHE : Oui, de temps en temps, ça ne mange pas de pain, toutes ces explications. Nous aurons augmenté les impôts une fois en six ans, ensuite ce sera fini, les gens auront oublié, et je serai probablement réélu. Ne vous figurez pas que le débat électoral va porter sur ces questions... Mais si vous voulez des précisions sur la cuisine budgétaire, M. Claude Cougnenc se fera un plaisir de vous les donner.

M. Claude COUGNENC : S'agissant du transfert des TOS, la loi du 13 août 2004 n'a pas été respectée. L'article 104 donnait aux régions jusqu'au 4 avril 2005 pour signer les conventions, dont les préfets devaient leur transmettre les projets avant le 1^{er} mars en fonction de la circulaire du 21 février ; cela n'a pas été fait dans les délais, ni pour l'éducation nationale, ni pour les lycées agricoles ni pour les lycées de la mer. Deuxièmement, du fait de l'État, ces conventions n'ont pas davantage été soumises avant signature aux CTP locaux et nationaux dans les délais requis par l'article 114.

Concernant l'enseignement général et technique, selon les derniers éléments qui nous ont été communiqués, la région Languedoc-Roussillon devra intégrer 1 372 fonctionnaires d'État, 40 agents de droit public, 317 CES. Dans les lycées de la mer, 6 fonctionnaires de l'État, 2 agents publics et 2 agents privés. Dans l'enseignement agricole, 119 fonctionnaires d'État, 30 agents de droit public, 40 agents de droit privé. Soit au total 1 930 équivalents temps plein. Les disparités sont telles dans les modalités de gestion, dans les statuts, dans les systèmes de gestion eux-mêmes, dans les logiciels notamment, que nous avons dû nous résoudre à créer un service spécifique de gestion des personnels décentralisés. Sur la base d'un coût annuel moyen de 23 000 euros par agent, la masse salariale des TOS est de 40,894 millions d'euros, auxquels s'ajoute un surcoût de 8,8 millions d'euros dû au fait que les primes versées aux agents du cadre territorial sont supérieures à celles que verse actuellement l'État. De ce fait, la masse salariale totale sera de 49,7 millions d'euros, soit 28 000 euros par agent.

M. le Rapporteur : Les systèmes de primes ne sont pas les mêmes dans la fonction publique d'État et dans la fonction publique territoriale, mais les horaires de travail diffèrent aussi. Est-il jouable de proposer des primes plus élevées pour un horaire de travail plus étendu ?

M. Claude COUGNENC : Vous comprendrez que je ne puisse donner les clefs d'une négociation à venir avec les partenaires sociaux.

M. le Rapporteur : C'est important, car si la prime des fonctionnaires territoriaux est plus importante, leur temps de travail l'est également. Primes et temps de travail seront-ils des éléments de la négociation ?

M. Claude COUGNENC : Au même titre que beaucoup d'autres. Mais l'on ne pourrait admettre qu'au sein d'une même structure forte de quelque 3 000 personnes, les agents soient soumis à des régimes indemnitaires différents.

M. le Rapporteur : Pourrait-on admettre des temps de travail différents ?

M. Georges FRÊCHE : Difficilement. Et pourtant, je n'ai pas froid aux yeux : en des temps anciens, j'ai fait revenir le temps de travail à la mairie de Montpellier de 35 heures à 39 heures.

M. Claude COUGNENC : Le retard accumulé par l'État dans les dotations des lycées en personnel TOS explique largement leur mauvais entretien. Il a été évalué à 400 postes par les services de l'État eux-mêmes, ce qui conduira à un effort financier de 11,2 millions d'euros dans les années à venir. Il faut aussi tenir compte des conséquences du GVT soit, à raison de 3 % par an, 9,1 millions d'euros à terme de cinq ans. Enfin, la création de neuf nouveaux lycées décidée par la région entraînera dans le budget 2005, pour 4,5 millions d'euros, la création de 180 postes budgétaires TOS chargés d'assurer le fonctionnement des services transférés.

J'ajoute que la loi du 13 août 2004 prévoit par ailleurs, et c'est une spécificité, le transfert en pleine propriété du lycée de Font-Romeu à la région. L'inscription au budget primitif est de 4 millions d'euros en crédits de paiement pour 2005, sans compensation de l'État, mais il faudra 11 millions supplémentaires dès 2006, en espérant que, d'ici là, la commission d'évaluation des charges aura donné son avis sur les modalités de ce transfert sans compensation.

M. Georges FRÊCHE : Si l'État ne remplit pas les engagements pris par M. Jean-François Lamour, nous fermerons le lycée de Font-Romeu, exception faite de la partie concernant les élèves de Cerdagne, car la région n'a pas vocation à financer un centre national de formation au sport sur ses crédits propres.

M. le Rapporteur : Comment expliquez-vous l'augmentation de près de 50 millions d'euros des crédits du chapitre Infrastructures de transport, qui passe de 23,7 millions d'euros au compte administratif 2004 à 73,3 millions d'euros au budget primitif 2005 ?

M. Georges FRÊCHE : M. Gérard Blanc vous en dira quelques mots, mais je tiens à souligner que nous avons décidé de privilégier les transports plutôt que les routes. Ainsi, cette année, les crédits consacrés à ce chapitre représentent quatre fois le budget des routes dans le premier avenant au contrat de plan. D'abord, il a les TER, même si nous devons faire face à un blocage. En effet, bien que la ligne TGV soit saturée en raison du désengagement de l'État de la liaison Montpellier-Perpignan, les priorités de la SNCF sont, dans l'ordre, le fret puis les lignes TGV, si bien que les TER ne viennent qu'en troisième position. C'est pourquoi nous ne pouvons, comme nous le souhaiterions, augmenter le nombre de TER entre Nîmes et Perpignan. Nous faisons donc porter l'effort sur les tronçons Nîmes-Alès et Narbonne-Castelnaudary et sur le Gard rhodanien en direction d'Avignon. Nous achetons également de nouvelles locomotives, et améliorons un réseau qui est l'un des plus vétustes de France. D'autre part, nous avons planifié l'installation du tramway à Nîmes, Montpellier et Perpignan.

M. le Rapporteur : L'augmentation de 50 millions traduit donc un choix de la collectivité ?

M. Georges FRÊCHE : Tout à fait.

M. le Président : Qu'en est-il du coût des péages perçus par RFF ?

M. Gérard BLANC : S'agissant du transport ferroviaire, on ne peut passer sous silence l'héritage des contrats de plan État-région (CPER) successifs. Ainsi, le CPER 1994-1998 prévoyait déjà la réalisation du viaduc de Courbessac, nécessaire à la bonne « irrigation » de Nîmes et de sa région, mais il n'y a pas été donné suite, ni par l'ancienne majorité régionale, ni par l'État, bien que la déclaration d'utilité publique ait été signée le 14 août 1996 et prorogée le 2 août 2001 et que la consultation des entreprises ait finalement été lancée par RFF en 2003. Cette opération est inscrite dans le budget 2005 pour 10,5 millions d'euros en autorisations de programme et 3 millions d'euros en crédits de paiement. Pour ce qui est du contrat de plan 2000-2006, trois opérations ferroviaires sont inscrites, qui portent sur l'amélioration des gares principales du réseau.

M. Georges FRÊCHE : ...En premier lieu celle de Perpignan, pour préparer l'arrivée de la ligne Barcelone-Figueras-Perpignan, puis celles de Montpellier, Nîmes, Bédarieux et Lunel.

M. Gérard BLANC : Sont inscrits au budget 2005 de la région 600 000 euros en CP et 200 000 pour les études. J'évoquerai le cas particulier de la ligne Béziers-Neussargues-Clermont-Ferrand, pour laquelle la part de l'État devait être, comme celle de la région, de 15,240 millions d'euros. Mais, à l'occasion du premier avenant au contrat de plan, l'État a ramené sa participation envisagée à 11,240 millions pour trouver les 4 millions d'euros nécessaires à la gare de Perpignan. L'exécutif régional précédent, qui n'avait inscrit ce projet dans ses budgets ni en AP ni en CP, a d'abord admis de réduire sa participation à 10,1 millions d'euros, puis à 8,4 millions d'euros. Le nouvel exécutif a inscrit ce projet dans le budget 2005 pour 15,2 millions d'euros en AP et 500 000 euros en CP. Voilà pour ce qui est de l'héritage des contrats de plan.

M. Georges FRÊCHE : Nous nous félicitons que M. Gilles de Robien ait accepté le principe d'une étude tendant à reconsidérer la partie Montpellier-Paris par Neussargues et Clermont-Ferrand, en vue d'une décision définitive. Le projet est donc loin d'être enterré. L'objectif principal est de doubler la ligne de fret de la vallée du Rhône, saturée ; il s'agit aussi de permettre à la population d'aller voir la belle réalisation qu'est Vulcania.

M. Gérard BLANC : J'en viens aux conditions de la décentralisation. La région Languedoc-Roussillon n'a pas profité de l'expérience des régions, dont elle ne faisait pas partie, qui ont expérimenté la décentralisation des TER, et la négociation s'y est déroulée dans une assez grande opacité, du fait des bouleversements induits par l'arrivée du TGV. Exemple d'une négociation apparemment largement improvisée : l'objectif de recettes pour 2002 a été fixé par la convention à 29,6 millions d'euros, mais les recettes réelles ont été inférieures de 890 000 euros. Le président de la région et celui de la SNCF ont dû convenir de partager cette différence par moitié, la part due par la région à ce titre étant imputée sur le budget 2005. De même, les objectifs de recettes pour 2003 et 2004 ont dû être révisés à la baisse lors de l'établissement des comptes de résultat, et la part supportée par la région imputée au même budget.

De surcroît, contrairement à ce qui s'est passé dans d'autres régions, Rhône-Alpes et Pas-de-Calais par exemple, la convention est particulièrement favorable à la SNCF. Le magazine *Rail et Transport* signale que le Languedoc-Roussillon est l'une des rares régions à n'avoir pas mis au point avec la SNCF un mécanisme de *bonus-malus* lui permettant de peser sur l'exploitant selon la manière dont le service est rendu, alors même qu'en 2004, sur les 200 trains quotidiens, 160 seulement sont arrivés à l'heure. Les 40 autres sont arrivés avec plus d'un quart d'heure de retard ou ne sont pas arrivés du tout. Le président de la SNCF, auquel de vigoureuses observations ont été faites, en a convenu.

De plus, la décentralisation a porté sur des infrastructures sinistrées, dont l'état n'a rien à voir avec ce que l'on peut constater en région PACA, en Midi-Pyrénées ou en Rhône-Alpes, et qui, pour certaines, notamment les postes d'aiguillages de la gare de Nîmes, nous ramènent carrément au temps de *La Bête humaine*... Voilà la réalité de la ligne historique de notre région.

M. le Rapporteur : Mais pourquoi, selon vous, la SNCF a-t-elle ainsi défavorisé le Languedoc-Roussillon ?

M. Georges FRÊCHE : Parce que, pendant dix-huit ans, l'ancienne présidence s'est largement désintéressée des TER, préférant faire pleuvoir les subventions sans objet, essentiellement au profit de la Lozère.

M. Claude COUGNENC : La région Languedoc-Roussillon, au sein même de la SNCF, a souvent été considérée comme une région d'appui et de service aux grandes régions voisines. Dans ce genre de situations, ou bien il y a une collectivité qui porte la voix des usagers puisqu'elle paie...

M. le Rapporteur : Dès lors qu'une convention est passée avec la SNCF, la responsabilité de la région est indiscutablement engagée, mais auparavant la SNCF était seule responsable. Cela revient-il à dire que M. Jean-Claude Gayssot n'a rien fait ?

M. Georges FRÊCHE : Cela revient à dire que la région s'est désintéressée des TER et a laissé la SNCF agir comme bon lui semblait.

M. le Rapporteur : Toutes les régions n'ont pas procédé à l'expérimentation ni signé de conventions, mais vous nous expliquez que dans le Languedoc-Roussillon, la situation est pire qu'ailleurs. Pourquoi, alors que la région n'est pas en cause ?

M. Gérard BLANC : Pour avoir travaillé dans d'autres régions, j'ai pu constater que si une collectivité n'exerce pas de pression en faveur d'un aménagement et d'un développement durable du territoire, lesquels passent par un effort en matière ferroviaire, la SNCF va à la facilité et sert les régions qui exercent cette pression.

Se pose aussi la question des gares à vocation régionale, pour lesquelles la loi SRU prévoit un programme quinquennal de modernisation, la charge respective de l'État, de la région et de la SNCF étant fixée à 25 %, 50 % et 25 %. C'est l'État qui mène le bal, puisqu'en fixant son propre niveau d'engagement, il fixe celui des autres. Or, il l'a réduit de 545 000 euros en 2003 à 237 000 euros en 2004, soit une baisse de 56 %, ce qui a conduit la région, en 2005, pour compenser cette perte de deux fois 308 000 euros, d'une part à budgéter 500 000 euros en CP au titre du programme quinquennal en anticipant les décisions de l'État, et d'autre part à engager une politique très volontariste de modernisation des gares régionales en inscrivant 2 millions d'euros en AP et 700 000 euros en CP supplémentaires à ce même budget 2005.

Un mot sur le matériel. De 2005 à 2008, la région consacrera 78 millions d'euros au financement de matériels nouveaux ; 23,4 millions d'euros en CP sont inscrits à cette fin au budget 2005. Il s'agit des autorails neufs qui nous seront livrés cette année. Ces engagements sont à comparer au niveau de la dotation complémentaire versée par l'État, fixée par l'article 125 de la loi SRU à 7,7 millions en 2004 et à 8,1 millions en 2005.

J'en viens à la compensation des tarifs sociaux nationaux. L'article 125 de la loi SRU dispose que l'État dote la région d'une somme correspondant à la compensation des tarifs sociaux mis en œuvre à la demande de l'État et que toute modification de ces tarifs décidée par l'État donne lieu à révision à due proportion. Mais qu'en est-il en fait ? Depuis 2000, en l'absence de modification des tarifications sociales, la compensation est versée sous forme de forfait par l'État à la région, alors que la région compense à la SNCF sur la base de l'exécution réelle de ces tarifs sociaux. De ce fait, dès 2003, l'écart à la charge de la région a été de l'ordre d'un million d'euros, somme inscrite au budget 2005. Il en sera de même pour 2004, puis pour 2005.

Pour répondre à la question du Président Augustin Bonrepaux, je dirai un mot des péages perçus par RFF. Ils ont doublé entre janvier 2003 et janvier 2004. L'augmentation est compensée pour les services existants au 31 décembre 2003, mais les compteurs ont été arrêtés à cette date, si bien que la région doit prendre à sa charge, sans compensation, toutes les augmentations ultérieures de péages pour services nouveaux ou pour des services qui résultent de la nécessité de faire face à des défaillances – par exemple, celle du réseau grandes lignes. Cela a amené la région à acquitter des péages deux fois plus chers. Ainsi, parce que nous avons prévu d'augmenter l'offre de 6 % en 2004, le coût résultant de la seule différence de coût des péages sera, en année pleine, de 390 000 euros pour la région. Le schéma est le même pour le droit d'arrêt en gare, entièrement réformé, et qui coûtera 5,1 millions d'euros à la région cette année. Le dispositif est ainsi fait que, sur une ligne saturée comme l'est par exemple la ligne Nîmes-Narbonne, toute amélioration de la fluidité du trafic, dont il faut se féliciter par ailleurs, entraîne l'ouverture de péages nouveaux au prix fort, doubles de ce qu'ils étaient au moment de la décentralisation.

Autre exemple : la SNCF ayant décidé de moderniser sa desserte grandes lignes entre Toulouse et Marseille en supprimant les arrêts à Sète, Lunel et Castelnaudary pour accroître la vitesse des trains, la région devra inévitablement se substituer à l'entreprise pour assurer ces arrêts, même si la position de l'ARF est aujourd'hui de refuser de compenser.

M. le Rapporteur : M. Bernard Sinou, Directeur du transport public de la SNCF, interrogé l'autre jour par notre Commission d'enquête, a indiqué que le niveau de coût des services nouveaux est inférieur à celui des services existants. À service constant au 1^{er} janvier 2004, l'augmentation des péages est intégralement couverte par celle de la DGD, mais s'il y a après service nouveau décidé par la région, cela lui coûte un peu plus cher car le péage augmente. Confirmez-vous ou infirmez-vous ce que dit la SNCF, à savoir que l'augmentation globale du service n'est pas aussi importante que celle du péage, car cette dernière est un peu rognée par l'effort de productivité et l'effort commercial qu'accomplit la SNCF pour vendre ce service nouveau ?

M. Gérard BLANC : J'ai eu l'occasion de faire le point avec M. Bernard Sinou, qui m'a confirmé ce que nous avons malheureusement constaté dans les comptes, à savoir le doublement du prix des péages pour les services nouveaux.

M. le Rapporteur : Et pour la partie hors péages ?

M. Gérard BLANC : Nous ne pouvons en avoir aucune idée, car la tarification dite « C1 » constitue la boîte noire de la SNCF, à laquelle les régions n'ont aucun droit d'accès. Peut-être y a-t-il des gains de productivité... mais j'attends d'en voir la couleur.

M. Pascal TERRASSE : J'ai quatre questions simples à poser.

Comme il a été rappelé, notre Commission d'enquête cherche à connaître les raisons de l'augmentation de la fiscalité locale. Les régions ne sont donc pas les seules concernées : cela vaut aussi pour les départements, les communes et les intercommunalités, toutes collectivités dont la fiscalité a augmenté dans des proportions très différentes. J'observe également que, comme vous l'avez souligné, la part de la fiscalité dans les ressources des régions est très faible, tout comme, d'ailleurs, le poids de la fiscalité des régions en valeur absolue.

Certains voient dans l'augmentation de la fiscalité locale qui se dessine depuis quelques semaines une part liée à la décentralisation. Vous avez eu l'honnêteté, M. le président Frêche, de dire qu'elle est modeste, mais vous avez, en revanche, insisté sur la gestion précédente, que vous avez qualifiée de calamiteuse. Il semble aussi que le désengagement de l'État contribue pour une part importante à l'augmentation de la fiscalité régionale. Dans quelles proportions ces trois facteurs jouent-ils ?

Deuxièmement, quelles sont vos relations avec la Catalogne voisine, et que pensez-vous de l'organisation et du fonctionnement comparés de cette grande région et de la vôtre ?

Troisièmement, la région Languedoc-Roussillon comprend une partie du delta du Rhône, et de la Camargue en particulier. Pour y avoir mené une mission d'enquête, je mesure quelle est l'ampleur du coût de la prévention des crues du Rhône. L'État vous accompagne-t-il dans cette tâche ou s'est-il engagé à le faire ?

Enfin, notre Commission d'enquête est composée de parlementaires de sensibilités politiques diverses, qui ont des conceptions différentes de l'impôt, considéré comme une charge par les uns, comme un outil d'organisation, d'investissement, de redistribution et de création de richesses par les autres. Quelle est la vôtre ?

M. le Président : J'aimerais, comme M. Pascal Terrasse, vous entendre préciser quelles parts respectives de l'augmentation des impôts régionaux vous attribuez au coût de la décentralisation, à la gestion antérieure et à votre propre politique.

M. Georges FRÊCHE : Nos liens avec la Catalogne sont d'autant plus étroits que nous avons créé une eurorégion regroupant, outre le Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, l'Aragon, la Catalogne et les Baléares. Mon vieil ami Pascal Maragall, président de la généralité de Catalogne, et moi-même rencontrerons d'ailleurs M. Durão Barroso le 26 avril. Nous sommes en train de créer, en Cerdagne, un hôpital transfrontalier, ce qui est une première européenne. Le seul bémol que j'apporterai est que je veux éviter le risque de dérive nationaliste, assez faible au demeurant par rapport au cas basque – car j'aime à rappeler que mon drapeau est le drapeau tricolore et mon hymne *La Marseillaise*. Je suis très favorable à un travail commun avec les Catalans, qui sont un peuple brillant, inventif et intelligent. J'ai d'ailleurs proposé à M. Gilles de Robien, en accord avec M. Jean-Claude Gayssot, de prolonger – par le biais d'une concession au privé, l'État étant maître d'ouvrage – le tronçon Montpellier-Perpignan pour nous permettre de terminer la ligne TGV avant que l'on s'attaque à la ligne Lyon-Turin ou Avignon-Nice.

Pour ce qui est des digues du Rhône, l'État, droite et gauche confondues, n'a rien fait depuis Napoléon III, depuis la construction des digues actuelles qui datent de 1856-1860. C'est un véritable scandale, qui explique les dramatiques inondations de 2002 et de 2003. Mon ami Damien Alary, président du conseil général du Gard, vice-président de la région, suit ce dossier. Avec la région PACA, nous avons créé un syndicat mixte, le SYMADREN, qui sera mis en place cette semaine, et nous comptons que la région Rhône-Alpes y participera. Sept millions d'euros ont été inscrits au budget pour financer les travaux d'endiguement qui ont commencé depuis quatre mois. La région a décidé, pour reculer et relever les digues, pour laisser plus de place au fleuve et mieux protéger la Petite Camargue qui avait été totalement noyée en 2003, d'aligner son effort sur celui de la région PACA qui, jusqu'à présent, y consacrait trois fois plus de crédits que Languedoc-Roussillon.

Quant à l'État, il s'est limité à faire ce qui ne coûte rien, en désignant un préfet coordinateur, celui du Gard, qui nous aide du mieux qu'il peut. Il serait bien que l'État et l'Europe engagent de grands travaux d'endiguement des grands fleuves européens, comme de grands travaux sont lancés pour les routes ou le chemin de fer, mais nous savons que cela prendra du temps. Dans l'intervalle, en attendant Bruxelles, nous aimerions que l'État s'investisse beaucoup plus dans l'endiguement du Rhône, par une aide financière à ce jour inexistante.

Pour moi, l'impôt est essentiel : l'impôt, c'est la République. Les libéraux, sur le modèle américain, sont les adversaires de la République, car ils réduisent l'impôt des riches et conservent les impôts indirects que payent les pauvres. En ma qualité d'ancien bolchevik, certes reconverti mais qui garde un fonds bolchevik évident et sympathique et verrais avec faveur que l'on rebaptise Volgograd en Stalingrad comme il en est question, je considère l'impôt comme un moyen de redistribution, une des garanties fondamentales de la République, et j'observe que la Suède, modèle des sociaux-démocrates auxquels je me suis rallié faute de mieux, fait une large part à l'impôt tout en maintenant un système social qui devrait faire référence, n'en déplaise à tel

grand cinéaste ex-nazi qui a quitté la Suède parce qu'il y payait trop d'impôts... J'ai d'ailleurs noté avec plaisir que M. Jean-Pierre Raffarin a enfin abandonné l'idée de diminuer encore l'impôt, après des baisses qui ont profité aux classes aisées au détriment des classes populaires.

M. le Président : Recentrons-nous sur l'évolution de la fiscalité locale et ses raisons. Peut-être M. Thierry Camuzat pourrait-il nous apporter des précisions...

M. Thierry CAMUZAT : L'augmentation de la fiscalité locale est liée au besoin de financer les crédits de paiement pour honorer les engagements non financés de l'exécutif précédent. Pour ce qui est des conséquences de la décentralisation, en l'absence totale d'information sur l'application de la loi du 13 août 2004, nous n'avons rien pu prévoir au moment de la préparation du budget. Quant aux nouvelles politiques régionales, elles ont été préparées dans la concertation – nous avons eu les éléments d'information sur la budgétisation lors du débat d'orientation budgétaire au début 2005 – et sont très largement financées par des redéploiements. L'exécutif précédent avait démantelé une partie du service public de la région ou créé des organismes dans lesquels elle avait largement déporté ses frais généraux. La suppression ou la réduction d'envergure de ces organismes ont permis une économie de 11 millions d'euros.

M. Pascal TERRASSE : Pouvez-vous en donner des exemples ?

M. Georges FRÊCHE : Pour en revenir à nos liens avec les Catalans, je souligne que si je suis un jacobin décentralisateur, espèce rare, je demeure hostile à tout fédéralisme. Je constate que l'on ne peut comparer les deux régions, puisqu'à population égale, notre budget, de huit à dix fois moindre que celui de la Catalogne, est ridicule.

M. le Rapporteur : Les compétences ne sont pas les mêmes.

M. Georges FRÊCHE : Précisément : ils ont beaucoup plus de compétences, et leur budget est bien supérieur au nôtre. Aussi ne peut-on valablement nous comparer.

M. le Président : J'aimerais des réponses précises aux questions de M. Pascal Terrasse sur la ventilation de l'augmentation de la fiscalité régionale. L'imputez-vous en totalité à la gestion antérieure, ou d'autres raisons l'expliquent-elle ? J'ai lu que le volet ferroviaire représenterait deux points d'augmentation de la fiscalité. Le confirmez-vous ?

M. Thierry CAMUZAT : C'est une figure de style. N'importe quelle ligne budgétaire peut être convertie en points de fiscalité.

M. le Rapporteur : Toutes les politiques nouvelles ont-elles été financées par redéploiements, ou l'ont-elles été pour partie par l'augmentation de la fiscalité et par l'emprunt ?

M. Thierry CAMUZAT : Elles ont été financées par redéploiements et nous financerons de la même manière ce que nous supposons devoir être l'absence de compensation à l'euro près de la formation professionnelle puisque, selon nos estimations, il manquerait 5 millions d'euros. Mais, faute d'informations, nous avançons au fur et à mesure. La région a décidé, lors de la dernière

session du conseil régional, d'installer une commission régionale d'évaluation des charges, composée à la proportionnelle des groupes politiques, pour estimer de la manière la plus précise possible, étant donné l'absence d'informations dans laquelle nous sommes tenus, les conditions de la décentralisation pour la région.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Au-delà de votre discours politico-vengeur qui démontre que vous êtes en effet en campagne électorale permanente, je me suis efforcé de comprendre les causes de l'évolution de la fiscalité régionale. J'ai retenu de vos propos que vous avez augmenté de 79,9 % la taxe professionnelle et la taxe sur le foncier bâti, pour un montant cumulé de 88 millions d'euros, et augmenté l'emprunt de 54 millions d'euros, l'augmentation du budget étant de 211 millions d'euros. Or, coïncidence extraordinaire, ces 142 millions correspondent tout juste à ce que vous reprochez à votre prédécesseur de ne pas avoir financé, si bien qu'ils sont entièrement consacrés à réparer ce que vous appelez ses « bavures », cependant que toutes vos politiques nouvelles, correspondant à vos promesses électorales, sont financées par redéploiements. Quelle surprenante coïncidence, vraiment !

Votre budget fait pourtant apparaître, au titre des frais généraux, des dépenses en augmentation, qu'il s'agisse des dépenses de personnel, de cabinet – dont on se demande pourquoi elles augmentent – ou de communication – qui progressent de moitié. Vous prévoyez aussi de nouvelles politiques régionales dans des domaines très variés : la gratuité des livres, le ferroviaire qui augmente de 72 %, le financement des digues de 96 %, le développement économique de 15 %, la culture et la recherche dont les crédits doublent. Tout cela est peut-être très bien, mais pourquoi tout ce que votre prédécesseur avait prévu serait-il honteux, non financé et, selon votre point de vue, mauvais pour la population, ce qui justifierait que l'on crie « haro sur le baudet » en augmentant fiscalité et emprunt ? Pourquoi ne pas avoir l'honnêteté de dire que par redéploiements, augmentation de la fiscalité et recours accru à l'emprunt, vous avez financé des actions intéressantes, proposées soit par l'exécutif précédent soit par vous ? Et pouvez-vous nous assurer que, dans l'augmentation de la fiscalité et du recours à l'emprunt, rien n'a servi à financer vos politiques nouvelles ? Dans les autres régions, il n'y a pas eu de Jacques Blanc pour mener des politiques jugées par vous aussi dramatiques, et pourtant, toutes ont augmenté leur fiscalité dans les mêmes proportions, et sur les mêmes impôts, y compris celles dont l'exécutif précédent était à gauche !

M. Georges FRÊCHE : C'est nous qui l'avons le plus augmentée !

M. Jean-Jacques DESCAMPS : M. Thierry Camuzat a fait clairement état de la volonté d'augmenter la taxe professionnelle pour, ne sachant pas de quoi l'avenir serait fait, constituer une sorte de compensation de précaution, afin que la compensation future soit calculée sur la base la plus élevée possible. Enfin, votre conception de l'impôt m'inquiète, car elle laisse entendre que ceux qui souhaitent réduire l'impôt, notamment celui qui pèse sur les entrepreneurs, seraient de mauvais républicains, voire des gens d'extrême droite, en invoquant des accords que, pour ma part, je n'ai jamais vus – mais peu importe, vous pouvez toujours l'affirmer, cela fait bien durant vos campagnes ! Autrement dit, il ne serait sain ni pour les entreprises ni pour l'emploi que l'impôt soit réduit ; au contraire, selon vous, il devrait toujours augmenter.

M. Georges FRÊCHE : Vous entendre dire que je ferais de la politique alors que votre Commission d'enquête serait purement administrativo-technique prête à sourire. Je ne me fais aucune illusion sur la majorité de cette Commission et je sais bien que, quelles que soient les circonvolutions dont usera votre Rapporteur pour donner l'impression de nous avoir écoutés,

vos rapport est prérédigé et que vous venez chercher ici de quoi instruire à charge en choisissant de n'entendre que la communauté d'agglomération de Montpellier, la seule de la région qui soit à gauche, cependant que les huit autres, qui sont à droite, ne vous intéressent pas.

M. le Rapporteur : Nous entendrons aussi la communauté de communes du Pic-Saint-Loup.

M. Georges FRÊCHE : C'est encore pire ! Ceux-là sont à droite, avec quelques-uns qui se disent à gauche mais qui ont été exclus du parti socialiste car ce sont des traîtres. L'affaire a donc été réglée comme elle devait l'être... Si, d'autre part, vous n'avez pas vu l'alliance RPR-extrême droite, c'est que vous avez des troubles de la vision, car c'est un fait connu au plan national. La communauté électorale, elle, l'a fait payer à M. Jacques Blanc, et l'affaire est entendue, car j'ai été élu avec la majorité absolue et 24 points d'avance sur lui, record de France ! Mais je ne veux pas le diaboliser : au contraire de ses amis politiques, je fais tout pour le garder, je l'attaque pour lui laisser une marge de sécurité, car je n'ai aucune hostilité à son égard mais une grande bienveillance puisque c'est le meilleur adversaire qui puisse m'être donné. Je dis cela pour vous détendre un peu, je ne voudrais pas que vous soyez crispés...

Pour le reste, nous avons choisi cette présentation financière parce qu'elle est commode, mais ce n'est qu'une présentation, qui n'a aucune valeur administrative : les 142 millions d'euros peuvent être affectés où vous voulez. Je suis en désaccord avec les deux tiers de ce que M. Jacques Blanc a préfinancé mais j'en approuve le troisième tiers. Par exemple, quand il s'engage enfin, la dix-huitième année de son mandat, à restructurer les lycées mais qu'il ne finance pas cet engagement, nous n'allons pas jouer les abrutis et ne pas le faire. Le fait est qu'il a fait huit lycées en dix-huit ans et que nous pensons en faire douze en six ans ; les travaux sont déjà engagés pour neuf d'entre eux. Il y a eu dans la politique de M. Jacques Blanc des éléments que nous sommes ravis de continuer ; pour d'autres, nous y sommes obligés. Mais je ne peux ignorer que M. Pierre Morel-à-L'Huissier, membre de votre Commission, a ramassé 4 800 euros de subvention par habitant pour son village de Fournel pendant que la subvention allouée à Montpellier, ville qui a été massacrée pendant dix-huit ans, correspondait à huit euros par tête. Singulière conception de la République et de la démocratie ! Parlons, aussi, de l'autoroute Paris-Clermont-Ferrand-Montpellier voulue par M. Valéry Giscard d'Estaing. Elle a fini par se faire, avec beaucoup de retard, et avec un viaduc qui, si les engagements pris par M. Jean-Claude Gayssot au nom de l'État avaient été tenus, aurait dû être gratuit mais qui est payant. Mais nous avons été habitués à ce que l'État ne tienne pas ses promesses. Quant aux rocade de raccordement est et ouest de Montpellier, elles ont pris quatorze années de retard parce que l'ancien président de la région a refusé de les financer dans trois contrats de plan successifs. Voilà qui en dit long !

M. Thierry CAMUZAT : Il n'y a pas de « coïncidence » : comme je l'ai indiqué, il a été décidé d'augmenter les taux de fiscalité au maximum, puis d'emprunter le solde. La question qui aurait pu nous être posée est de savoir si, au lieu d'augmenter ainsi le taux de fiscalité, la région n'aurait pu emprunter davantage. Selon l'audit de M. Michel Klopfer, la région n'est pas particulièrement endettée, c'est vrai : le ratio moyen de désendettement des régions s'établit à 1,6 année, et celui du Languedoc-Roussillon à 2,4 ans, soit moitié plus, le seuil critique étant de six ans. Mais il ressort également de l'audit que, si l'on tient compte des 297 millions d'emprunts non contractés et non financés, qui valent présomption d'insincérité du budget 2004, le ratio atteint 4,6 ans, soit trois fois la moyenne nationale. C'est dire qu'un endettement plus important aurait placé la région dans la zone rouge avant même que la deuxième phase de la décentralisation ne soit engagée.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Mais pourquoi imputer toute l'augmentation de la fiscalité et tout l'emprunt supplémentaire à la seule couverture des engagements de votre prédécesseur, alors que vous vous êtes dit d'accord avec un tiers de ce qu'il a fait ? Pourquoi cet artifice de présentation très socialiste, visant à imputer à vos prédécesseurs l'alourdissement de l'endettement et de la fiscalité ?

M. Georges FRÊCHE : Le mode de présentation du budget ne relève pas de la coïncidence mais d'une volonté politique : nous avons réparti les sommes existantes en fonction des centres d'intérêt de la région, laquelle s'est, au passage, recentrée sur ses missions fondamentales – formation professionnelle, développement économique, TER, lycées – et sur quelques compétences nouvelles comme les jeunes, le logement social et la prévention en matière de santé. Une partie du surplus, je le répète, est justifiable. Ce que j'estime injustifiable, c'est de proposer la rénovation d'un lycée sans en prévoir le financement, comme cela a été fait, mais ce n'est pas pour cela que nous ne le rénovons pas. Aussi en avons-nous prévu le financement, qui entre dans les 142 millions d'euros en question, dont une partie correspond à un endettement supplémentaire, calculé de manière à conserver une faculté d'emprunt à l'avenir. En effet, la région n'a pas voulu tout financer par l'emprunt, même si elle aurait pu le faire, et ainsi augmenter ses impôts beaucoup moins. Ayant décidé de n'augmenter ni la taxe sur les permis de conduire pour ne pas taxer les jeunes, ni les impôts touchant les locataires, ni le foncier non bâti en raison de la crise viticole, nous avons centré l'augmentation de l'impôt sur les propriétaires et sur les entreprises au maximum du taux légal et financé le reste par l'emprunt. Mais ça, c'est un artifice de présentation qui n'a aucune valeur légale.

Mme Claude DARCIAUX : Vous avez dit que vos choix fiscaux et budgétaires s'expliquent pour partie par l'héritage de la précédente majorité, mais vous n'avez pas répondu à M. Pascal Terrasse qui vous demandait des précisions sur le financement de certains organismes ou officines chargés de missions spécifiques. De quoi s'agit-il exactement ? Vous avez aussi déclaré que la présidence précédente avait omis de financer quelque 350 millions d'euros d'engagements et fait allusion à certains frais de fonctionnement : lesquels ?

S'agissant de l'apprentissage et de la formation professionnelle, quels ont été les critères de compensation retenus par l'État ? Quel est l'héritage laissé par vos prédécesseurs ? Quelles en sont les conséquences budgétaires et fiscales, sachant que vous avez dû faire face en 2005 à l'apprentissage et à la formation dans le domaine sanitaire et social ? Enfin, les compensations apportées par l'État ont-elles été à la hauteur ?

M. Thierry CAMUZAT : La région avait créé plus d'une vingtaine de satellites dits « organismes associés », au nombre desquels l'Agence méditerranéenne de l'environnement (AME), le Comité régional de la culture, le Comité régional du tourisme, Liaison Emploi Formation (LEF), Languedoc-Roussillon Prospection, Prodexport,... Il s'agissait d'associations « loi de 1901 », d'une SEM et d'un syndicat mixte. L'ensemble a été subventionné à hauteur de 16,9 millions d'euros en 2004 et de 5,3 millions d'euros seulement en 2005, si bien que nous avons pu redéployer la différence.

M. Georges FRÊCHE : J'ajoute que les principaux organismes ont été supprimés, dont la LEF, le CRL et l'AME.

M. le Rapporteur : S'agit-il de redéploiements ou de transferts internes ?

M. Georges FRÊCHE : Toutes ces activités ont été réintroduites dans le cadre du service public, dont nous sommes les défenseurs. En particulier, l'association LEF et son effectif de soixante personnes, dont le responsable était le gendre de M. Jacques Blanc, payé en surplus, doublonnant les organismes de la région et donc parfaitement inutile, n'est plus subventionnée par la région. J'ai aussi gagné mon procès en diffamation relatif au Centre régional des lettres (CRL), mais j'ai constaté que M. Renaud Donnedieu de Vabres a promu celle qui a ainsi été désavouée par la justice de la République responsable du centre culturel français à Madrid. Encore une singulière conception de la démocratie !

M. Thierry CAMUZAT : La dissolution de certaines associations a rendu possibles à la fois des économies et des redéploiements. Ainsi, des postes ont pu être réintégrés au sein de la collectivité, notamment en provenance de l'AME aujourd'hui dissoute et en cours de liquidation, ce qui a permis de renforcer la direction de l'environnement. Cela illustre mon propos sur l'exportation, par l'exécutif précédent, de frais généraux vers ces satellites. Ainsi, un ancien vice-président du conseil régional, qui présidait l'un de ces organismes, avait obtenu le remboursement de frais de déplacement et de téléphonie mobile pour près de 10 000 euros par an. Il va sans dire que nous avons mis fin à ce dispositif. L'AME avait 600 000 euros de frais de communication par an. Autre exemple : dans la filiale barcelonaise de la SEM Prodexport, *La Maison du Languedoc-Roussillon*, nous avons retrouvé énormément de réservations de chambres d'hôtel ou de parcours de golf, pratiques auxquelles nous avons évidemment mis un terme... La même Prodexport a été financée par la région à hauteur de plus de 10 millions d'euros pendant les deux ou trois années précédant la loi de janvier 2002, bien que ce fût une SEM, et la Chambre régionale des comptes a eu beau dénoncer le caractère illégal de ce financement, il a continué, en violation de la loi. En outre, six personnes y travaillaient en régie, à l'année, pour développer des sites Internet à l'exportation, pour 2 millions d'euros... Une enquête est en cours pour déterminer s'il n'y a pas eu surfacturation de prestations. Nous pourrions vous communiquer les documents si vous le souhaitez.

Mme Claude DARCIAUX : Mais tout cela relève du pénal ! Avez-vous porté plainte ?

M. Georges FRÊCHE : Pour beaucoup de ces SEM, nous avons déposé des plaintes pour abus de biens sociaux, et les tribunaux diront ce qui en est. L'ancienne majorité a utilisé la région, soit directement, soit par le biais de ces satellites, pour financer ses campagnes législatives, celle de M. Édouard Balladur à la présidentielle et les réunions politiques publiques de DL, singulièrement en Lozère. Bien que, lors du changement d'exécutif, mon prédécesseur ait fait brûler quinze tonnes d'archives et tenté, en vain, de faire effacer les disques durs des ordinateurs de la région, nous y avons retrouvé toute la comptabilité des partis politiques de l'ancienne majorité régionale. Il faut ajouter que la plupart des directeurs des services de la région avaient aussi une fonction politique et que le secrétariat politique de l'ancien président était assuré et financé par la région, de façon totalement illégale.

Nous avons acheté des voitures qui ne sont utilisées qu'en fonction d'ordres de mission au lieu que, comme c'était le cas sous la précédente mandature, on procède à des remboursements de frais personnels. C'est ainsi, je vous remettrai les documents, qu'un ancien vice-président a pu se faire rembourser 68 pleins de carburant en un an en ne justifiant que de 6 500 kilomètres parcourus au service de la région. Tout est à l'avenant, chacun se faisait rembourser ses frais de mission sans aucun contrôle. Des plaintes ont déjà été déposées et d'autres le seront, car on peut multiplier à l'infini les exemples d'utilisation des crédits publics à des fins non publiques ou à des fins politiques, ce que jamais je n'ai fait en vingt-sept ans à la mairie de Montpellier. Je n'ai donc aucune leçon à recevoir d'une ancienne majorité régionale qui se

gobergeait, allant jusqu'à procéder à des achats massifs de bonnes bouteilles de Bourgogne ou de Bordeaux entre les deux tours des élections – pour les écluser lors de sa défaite, c'est la seule excuse que je leur donne...

M. Thierry Camuzat pourra vous transmettre une copie du fameux rapport Jurquet, qui a coûté un million à la région pour un collage de photocopies à côté duquel certains rapports parisiens ou essonnais ne sont que petite bière. Et, pendant que l'on dépensait à tire-larigot, la Chambre régionale des comptes n'a exercé aucun contrôle.

Nous tenons toutes les pièces comptables à votre disposition : nous les avons apportées.

M. le Président : Qu'en est-il des charges d'apprentissage et de formation ? Sont-elles compensées intégralement par l'État ? Si ce n'est pas le cas, comment les compensez-vous ?

M. Christian FINA : La région Languedoc-Roussillon connaît un très fort taux de chômage, en particulier chez les jeunes. Ainsi, en mars 2004, 13,6 % de la population active y était au chômage contre 9,9 % au niveau national, et la situation des jeunes de moins de 25 ans s'est continuellement dégradée. À la même date, la hausse annuelle du nombre de chômeurs, de 3,2 %, a été plus forte dans la région qu'au niveau national, où elle s'est établie à 2,2 %. Par ailleurs, toujours en mars 2004, sur quelque 162 200 chômeurs immédiatement disponibles pour un emploi, 25 270 étaient allocataires du RMI. Selon l'INSEE, la croissance démographique, exponentielle, est évaluée à plus de 400 000 habitants dans les dix ans à venir, ce qui est nettement supérieur à la moyenne nationale. Mais la part des ménages imposés n'est que de 50 % dans la région, pour 60 % en moyenne nationale.

Quelles seront les conséquences de cette situation au regard des compétences transférées par la loi du 13 août 2004 en matière de formation professionnelle ? Son article 8, applicable dès le 1^{er} janvier 2005, définit le rôle de la région. L'article 11 modifie les conditions relatives au programme régional de développement de la formation professionnelle, arrêté par la région, laquelle s'assure en outre de sa mise en œuvre. L'article 13 organise le transfert à la région du financement des stages de l'AFPA, au plus tard le 31 décembre 2008. Les articles 53, 54, 55 et 73 transfèrent à la région la politique de formation des travailleurs sociaux et du secteur paramédical. L'article 101 prévoit une nouvelle répartition des compétences en matière de formation dans le secteur culturel. En outre, avant la loi du 13 août 2004, l'État apportait, *via* ses services déconcentrés, des crédits à des actions d'insertion telles que les stages SIF ou SAE ; depuis le 1^{er} janvier 2005, il s'en est désengagé sans que les conséquences financières de ce désengagement ait été compensées. Le budget de la région intègre donc cet effet volume, non compensé par l'État, et pour lesquels je donnerai quelques chiffres.

La situation, à l'arrivée du président Georges Frêche, se caractérisait par l'isolement institutionnel et par l'absence d'outil de concertation et de consultation des acteurs socio-économiques ; il n'y avait ni COCOREF, ni OREF, ni CARIF. Il a donc fallu inscrire au budget 0,5 million d'euros pour créer ces outils et les cofinancer avec l'État, plus 0,1 million d'euros de frais de personnel. Il n'y avait pas non plus de programmation pluriannuelle des actions de formation, contrairement aux dispositions des lois de décentralisation de 1983 et de la loi sur la démocratie de proximité de 2002, ce qui signifie pas de plan régional de développement de la formation professionnelle.

M. le Rapporteur : Nous ne vous demandons pas un bilan politique, mais des chiffres et des coûts.

M. Christian FINA : C'est ce à quoi je m'efforce, en précisant par exemple que, les dispositions de l'article du code du travail relatives au défraiement des stagiaires de la formation professionnelle n'étant pas respectées sous l'exécutif précédent, il a fallu inscrire 5,6 millions d'euros à cette fin au budget de la région...

M. Georges FRÊCHE :... car les stagiaires percevaient uniformément 300 euros par mois. Désormais, ceux qui ont des charges de famille pourront percevoir jusqu'à 600 euros, ce que l'État ne compense pas.

M. Christian FINA : Il a aussi fallu prévoir 0,8 million d'euros supplémentaire au titre de la validation des acquis de l'expérience, car les dispositions de la loi de modernisation sociale de 2002 n'avaient pas été mises en œuvre par l'ancien exécutif. En contrepartie, le transfert de la LEF vers la région a permis une économie de 1,8 million d'euros. Enfin, la politique d'achats de formations a été réorientée vers des actions qualifiantes, notamment dans l'industrie, qui coûtent beaucoup plus cher, ce qui induit un coût direct de 7,1 millions d'euros en 2005 pour une politique de formation qui colle aux besoins de la région, des entreprises et du développement économique. Au total, l'héritage de la gestion précédente...

M. le Rapporteur : Ce terme est-il convenable dans la bouche d'un fonctionnaire ?

M. Christian FINA : ...le bilan de la gestion précédente représente un coût de 11,7 millions d'euros pour la région.

M. le Président : Ce qui nous intéresse, c'est le rapport entre les charges transférées et la compensation par l'État.

M. Christian FINA : En cette matière, la décentralisation coûtera 10,8 millions d'euros à la région en 2005. Dans le domaine de la formation sanitaire et sociale, nous nous attendons à un écart de 5,2 millions d'euros non compensé par l'État en 2005, et de 9,7 millions d'euros en 2006, première année pleine car le transfert ne sera opéré qu'au 1^{er} juillet prochain. En effet, les compensations sont fondées sur des chiffres qui, pour certains, n'ont pas été actualisés depuis 2002.

M. Richard MALLIÉ : Je tiens à rappeler qu'il ne s'agit pas d'une campagne électorale et que notre Commission d'enquête n'a à entrer dans aucune polémique ; que cette Commission, qui compte trente membres, a été constituée à la proportionnelle des groupes représentés à l'Assemblée nationale ; qu'un tiers seulement de ses membres sont présents ; que son Président appartient au groupe socialiste et son Rapporteur au groupe UMP ; enfin, que nous sommes réunis pour étudier des faits et essayer de comprendre les raisons de l'envolée des impôts locaux dans toutes les collectivités territoriales.

J'ai entendu M. Thierry Camuzat parler d'emprunts « non contractés et non financés » ; que faut-il comprendre ? S'agissant des lycées, j'ai toujours su, lorsque j'étais maire,

qu'une fois la décision prise d'en construire un, le financement était prévu mais que l'investissement s'étalerait sur plusieurs budgets. Je lis d'autre part dans vos réponses au questionnaire qui vous a été adressé que le poste « personnel » s'établit à 20,8 millions d'euros dans le compte administratif 2004 et à 27,5 millions dans le budget primitif pour 2005. Vous avez certes réintégré dans les services de la région les salariés de diverses associations précédemment financées par la région, mais alors que l'augmentation des effectifs est de 20 % par rapport à mars 2004, les frais de personnel augmentent de plus de 30 %. Comment l'expliquez-vous, alors que vous avez mentionné par ailleurs une économie de 11 millions d'euros sur ce poste ?

M. Claude COUGNENC : Le poste « personnel » dans le budget de la région est passé de 21,5 millions d'euros en 2004 à 27,5 millions d'euros en 2005.

M. le Président : Le chiffre pour 2004 n'est pas celui que vous nous avez communiqué.

M. Claude COUGNENC : Je parle là de l'ensemble du poste « personnel », pas seulement des rémunérations, qui s'élèvent à 19,9 millions d'euros au compte administratif 2004.

M. le Rapporteur : Dans le compte administratif, nous voyons : 20,8 millions d'euros.

M. Georges FRÊCHE : On va vérifier. Ne nous affolons pas pour une brouille !

M. Richard MALLIÉ : Je rappelle au Directeur général des services qu'il s'exprime sous serment !

M. Georges FRÊCHE : Peut-être l'explication tient-elle au fait que, lorsque nous avons répondu par écrit à votre questionnaire, le compte administratif n'était pas encore voté.

M. Claude COUGNENC : L'augmentation moyenne annuelle du budget « rémunérations » a été de 15,5 % entre 2000 et 2004, contre 12,8 % en 2005 à périmètre constant, hors LEF – puisque nous avons dû prévoir dans le budget l'hypothèse où le contentieux qui nous opposait à la LEF aurait été perdu. Nous sommes passés de 520 postes en mars 2004 à 517 en mars 2005, et il est prévu au budget de porter l'effectif à 580 postes fin 2005. Parallèlement, les postes des trois organismes AME, CRC et LEF ont été supprimés, ainsi que les budgets correspondants, ce qui correspond à l'économie de 11 millions mentionnée par M. Richard Mallié.

M. Richard MALLIÉ : Mais pourquoi la masse salariale augmente-elle de 30 % si les effectifs n'augmentent que de 20 % ?

M. Claude COUGNENC : Vérification faite, le poste « personnel » du compte administratif est bien de 20,8 millions.

M. Georges FRÊCHE : Donc, le président avait bien envoyé les chiffres exacts. Cela me soulage...

M. Claude COUGNENC : Il y a plusieurs explications à l'augmentation du volume des dépenses de personnel. La première tient à la revalorisation, de 1,043 million d'euros à 1,778 million d'euros, du budget de formation pour le personnel de la région, étant donné les besoins induits par les nouvelles compétences transférées et la faiblesse du budget initial. La seconde est l'augmentation, conformément au cadre légal, négligé sous la précédente présidence, des prestations sociales servies au personnel.

M. Georges FRÊCHE : Exemple : des tickets restaurants d'une valeur faciale de 7 euros sont désormais proposés à l'ensemble des 520 employés au lieu que, comme par le passé, une centaine seulement ait accès à un restaurant particulier. Cela coûte plus cher, mais c'est plus efficace.

M. Claude COUGNENC : Le taux de GVT entre pour 740 000 euros dans l'augmentation des frais de personnel. Le nouveau régime indemnitaire, décidé par la majorité précédente, s'applique maintenant en année pleine, pour un coût de 780 000 euros qui n'avait pas été budgété. La provision pour l'intégration du personnel de la LEF est de 2,3 millions d'euros, le coût des chèques déjeuner est de 460 000 euros, l'effet du recrutement de stagiaires et de titulaires supplémentaires dans la fonction publique est de 1,36 million d'euros : c'est l'un des effets de la décentralisation, qui nous contraint à créer de nouveaux services pour lesquels il nous faut embaucher. Ainsi, l'élaboration du programme régional de développement de la formation professionnelle nécessite la création d'un service de trois personnes. D'autre part, la loi du 13 août 2004 exige de la région qu'elle recense les aides attribuées par l'ensemble de ses 1 180 collectivités pour faire rapport au préfet avant le 30 juin. Pour cela, les collectivités auraient dû nous transmettre les documents demandés avant le 30 mars ; aucune ne l'a fait, à l'exception de Montpellier. Cela représente quatre emplois supplémentaires, à quoi s'ajoutent cinq emplois pour l'ICF et trois pour l'élaboration du plan régional sur les déchets ultimes, mise à la charge de la région par la loi de 2004. Enfin, la région s'est dotée de services et de directions dont elle était dépourvue jusqu'à présent : directions de la prospective, du contrôle de gestion, des marchés et de la commande publique,...

M. le Rapporteur : Et comment s'explique l'augmentation de 35 % des dépenses de cabinet ?

M. Georges FRÊCHE : Cette question appelle une réponse autre que chiffrée. Il faut comprendre que la région était organisée comme une PME où tout fonctionnait autour du président. Pour les marchés, les types discutaient le bout de gras, l'un disait « Tu me donnes une subvention », et le président donnait un ordre à un gars... Un seul haut fonctionnaire couvrait tous les marchés des lycées ! Nous transformons cette PME en une entreprise qui fonctionne et, pour cela, nous avons créé des directions nouvelles. C'est mon rôle de président de le faire et je le revendique. Nous avons supprimé toutes ces excroissances où prospérait le copinage de contractuels, et nous mettons en place une véritable administration régionale, un service public avec des attachés, des rédacteurs, des agents administratifs recrutés sur une base statutaire.

M. le Rapporteur : Nous parlons des 35 % d'augmentation des dépenses de cabinet.

M. Georges FRÊCHE : Je ne vois pas comment les dépenses de cabinet auraient pu augmenter puisque, malade, j'ai frôlé la mort et été absent pendant six mois. Mais le fait est que nous avons réintroduit dans ce budget toute une série de dépenses financées jusqu'en 2004 par des organismes annexes, dont la plupart des dépenses de restauration. Ils avaient même monté une vinothèque - mais n'ont laissé aucune des bonnes bouteilles !

M. Richard MALLIÉ : Pouvons-nous revenir à la question ?

M. le Président : Mais les dépenses de cabinet sont effectivement passées de 600 000 à 800 000 euros ?

M. Georges FRÊCHE : Oui, car nous avons fait un budget vérité.

M. Thierry CAMUZAT : Je précise qu'il s'agit là des dépenses de protocole. Sur le plan de l'organisation, le cabinet englobe la communication. Mais, comme je l'ai indiqué, dans les comptes de Prodexport et de l'AME notamment, les dépenses de représentation, de déplacement et de protocole étaient largement supérieures à ces 200 000 euros supplémentaires. De 400 000 euros en 1998, cette ligne est passée à 600 000 euros en 2004, ce qui représente une augmentation de 50 % sur la mandature précédente.

M. Georges FRÊCHE : L'augmentation des dépenses de communication est facile à expliquer. D'abord, il a fallu refaire toutes les brochures. Je n'allais quand même pas distribuer celles de l'ancienne équipe ! Ensuite, nous avons créé un journal régional, *Septimanie*, qui est distribué à 1,2 million de foyers et financé, comme c'est normal, par le budget communication de la région, en toute transparence démocratique. Une page y est réservée à l'opposition – elle y écrit n'importe quoi, mais ce n'est pas grave. Ils sont nuls, mais je vais les former...

M. Louis GISCARD d'ESTAING : Dans votre propos liminaire, vous avez dit être ici au nom du peuple souverain. Puis-je vous rappeler que c'est également notre cas ? Les orientations que vous avez prises relevant de choix politiques, je vous demanderai de répondre personnellement aux questions que je vais vous poser. Dans l'éditorial « Se battre et agir : un budget 100 % offensif » que vous avez signé dans le bulletin régional du 28 février dernier, vous écrivez que les taux placent la région Languedoc-Roussillon au 13^{ème} rang sur 22 pour la taxe sur le foncier bâti, au 16^{ème} pour le foncier non bâti et au 11^{ème} pour la taxe professionnelle. Autant dire que, pour la taxe professionnelle, la région était dans la moyenne nationale. Comment justifiez-vous alors une augmentation de 80 % ? Cela correspond-il à votre définition d'un budget « 100 % offensif pour l'emploi en région » ?

S'agissant du volet ferroviaire, comment pouvez-vous parler d'un désengagement de l'État alors que la ligne TGV Perpignan-Montpellier ne figure pas dans le contrat de plan ? Pour ce qui est enfin de la ligne Béziers-Neussargues, l'achèvement de l'A75, contournement de Lodève compris – dont vous n'avez pas parlé –, devrait permettre aux Montpelliérains de rejoindre Clermont-Ferrand et permettre ainsi, au passage, une augmentation de la TIPP qui serait souhaitable pour vous. Enfin, qui, sinon M. Jean-Claude Gayssot, était le signataire des engagements de l'État à l'égard de la région en matière ferroviaire ?

M. Georges FRÊCHE : Oui, notre budget est offensif, et les chefs d'entreprise qui participent au financement s'y retrouvent largement, par le financement des pépinières d'entreprise et de la recherche, et par les transferts de technologies. Je viens de recevoir un chef d'entreprise américain qui va bénéficier d'une forte subvention pour s'installer dans la région en créant 180 emplois dans le secteur des biotechnologies. Les entreprises participent au financement de ces actions, mais elles ont un retour sur investissement ! D'ailleurs, les chefs d'entreprise ne protestent pas, et le budget a été voté à l'unanimité du conseil économique et social régional, moins les deux voix du MEDEF, au demeurant complètement contrôlé par l'UMP.

M. Louis GISCARD d'ESTAING : Si j'ai bien compris, c'est la seule chose que l'UMP contrôle ici...

M. Georges FRÊCHE : Vous savez bien que je contrôle à peu près tout. Quant à l'opposition, on essaie de l'organiser. Ils ne sont pas très forts, ils ne gagnent que quand la vague est haute, et de justesse, de sorte que leurs jours sont comptés...

Je n'ai jamais dit que l'État s'est désengagé du contrat de plan pour la ligne TGV, puisqu'elle n'y figurait pas, et pour cause : le CIADT de 2003 a donné à M. Jean-Pierre Raffarin l'occasion de revenir sur l'engagement pris par deux sommets de chefs d'État ou de Gouvernement. MM. François Mitterrand et Felipe González il y a onze ans à La Rochelle, MM. Lionel Jospin et José Maria Aznar il y a cinq ans à Albi, avaient pourtant décidé la construction de la ligne Montpellier-Barcelone. L'État n'a donc pas tenu parole, puisqu'il s'est désengagé au CIADT de 2003. J'ai cependant eu une toute petite satisfaction en obtenant de M. Gilles de Robien, l'autre jour, qu'il accepte le principe de l'examen du financement du contournement de Nîmes et Montpellier, bloqué par la précédente majorité régionale, qui refusait de s'engager sur le plan financier – ce que je comprends sur le principe, puisque l'État n'a pas tenu ses engagements. Si j'ai donné mon feu vert à M. Jean-Claude Gayssot pour la construction du viaduc de Millau dans les conditions que l'on sait, c'est que sans cela on l'aurait encore attendu dans vingt ans, mais j'ai reproché à M. Lionel Jospin que l'État ne respecte pas ses engagements – c'est d'ailleurs de plus en plus vrai, que ce soit la droite ou la gauche qui gouverne. À présent, on se lance dans la construction des lignes Lyon-Turin et Aix-Nice, mais on ne finit pas Montpellier-Perpignan, ce qui est un scandale car c'est la seule ligne rentable. En revanche, on prolonge la ligne TGV vers Marseille, ce qui est très bien parce qu'au-delà il y a le château d'If, et l'on s'apprête à réaliser une ligne TGV vers Strasbourg parce que cela permettra d'y amener les députés européens toutes les trois semaines et, accessoirement, d'aller contempler le lac de Titisee, alors que la route de Hambourg passe par la Sarre...

Pour plus de clarté, je précise que dans le CPER du 25 juillet 2000, la ligne à grande vitesse entre Nîmes et la frontière espagnole est mentionnée comme « Action 14.2 ». Mais, désengagement de l'État au CIADT de 2003 aidant, cette mention a disparu de l'avenant. Dans ces conditions, n'allez pas vous prévaloir du vice de l'État pour me prêcher la vertu ! Je prône la continuation de la ligne, et la solution, compte tenu du fait que l'État ne voudra sans doute pas y mettre d'argent d'ici 2007, serait de trouver, sous la maîtrise d'ouvrage de RFF, un bon arrangement avec le secteur privé, qui, lui, y a tout intérêt.

M. Richard MALLIÉ : J'ai été un peu surpris d'entendre M. Claude Cougnenc dire que la titularisation des stagiaires entraînait un accroissement des dépenses de personnel.

M. Claude COUGNENC : Je m'honore d'avoir géré des collectivités où j'ai surtout travaillé avec des fonctionnaires. Le président Georges Frêche a souhaité renforcer cette démarche, et nous avons, dès 2004, titularisé 34 agents et stagiarisé 39 agents : des agents qui, pour 51 d'entre eux, étaient en situation de précarité et qui ont trouvé un statut de fonctionnaire dès l'arrivée du président Georges Frêche. L'entrée dans ce statut induit *ipso facto* une revalorisation de 15 %, compte tenu des charges sociales et des primes.

M. le Rapporteur : La question portait sur le passage de stagiaire à fonctionnaire.

M. Georges FRÊCHE : Ce qui explique l'augmentation, c'est le passage de précaire à stagiaire, et non pas de stagiaire à titulaire.

M. le Rapporteur : C'est clair, mais ce n'est pas ce qui vient de nous être dit.

M. Georges FRÊCHE : On a prêté serment, vous pensez bien qu'on ne va pas mentir !

M. le Président : Avez-vous supprimé des autorisations de programme, et si oui, lesquelles ?

M. Georges FRÊCHE : Certaines, dans des villages de Lozère où l'on finançait des pissotières, des écoles maternelles, des lavoirs, des crucifix, toutes choses qui ne sont pas d'intérêt régional.

M. le Président : Et en dehors de la Lozère ?

M. Georges FRÊCHE : Pratiquement pas. Au total, on a tout de même supprimé 3 000 autorisations de programme.

M. le Président : S'agissant du lycée de Font-Romeu, avez-vous évalué le coût de l'investissement à réaliser ? Est-il en état ? Quel est le coût de la remise en état ?

M. Georges FRÊCHE : Il n'est pas en état, et la commission de sécurité a même demandé sa fermeture. Le ministre des sports, M. Jean-François Lamour, et ses deux prédécesseurs nous ont promis de le remettre en état, mais cela fait déjà trois ans, et la promesse n'a pas été tenue.

M. le Président : Le lycée vous est donc transféré en l'état ?

M. Georges FRÊCHE : Oui, mais nous ne le prendrons que pour les élèves cerdans, pas pour les élèves de l'École nationale du sport.

M. le Président : Autre question : avez-vous évalué le manque à gagner qu'a représenté, pour la région, la baisse des impôts par l'ancienne majorité régionale ?

M. Georges FRÊCHE : L'ancien président était un homme habile, ce en quoi, d'ailleurs, nous nous ressemblons. En 1993, il avait augmenté les impôts de 42 % - sans doute ne s'en souvient-il pas, mais moi je m'en souviens très bien -, après quoi il a signé un contrat avec le Front national, qui a exigé une baisse de 2 % par an, ce qu'il a fait les quatre dernières années, d'ailleurs au pire moment puisque la compensation s'est faite sur la base de ces impôts baissés. Nous avons donc doublement perdu, d'abord sur les recettes, ensuite sur les compensations de l'État.

M. le Président : Combien cela vous a-t-il fait perdre ?

M. Georges FRÊCHE : 54,1 millions d'euros.

M. le Président : Y a-t-il ou y avait-il des logements de fonction ? Si oui, à quoi servaient-ils ?

M. Georges FRÊCHE : Il n'y en a plus, sauf pour les directeurs. En ce qui me concerne, j'habite chez moi depuis toujours. Je n'ai jamais eu de logement de fonction, j'ai laissé la mairie sans logement de fonction et avec un endettement zéro, comme mon collègue Dominique Baudis à Toulouse, ce dont je m'honore. L'ancien président avait un logement de fonction au 23, rue Maguelonne, pour 8 059 euros de loyer annuel. Il l'a meublé avec des meubles et des tapis payés par la région, dont nous n'avons jamais vu la couleur. Je pense qu'il a oublié de les rendre, et je suis sûr qu'il vous dira tout à l'heure qu'il va les renvoyer prochainement, ce dont je le remercie par avance. Je ne vais pas porter plainte pour ça, je ne suis pas mesquin... Le Directeur général des services a également un logement de fonction, ainsi qu'un Directeur général adjoint sur six.

M. le Rapporteur : Combien y avait-il de directeurs généraux adjoints, avant ?

M. Georges FRÊCHE : Il y en avait un, il y en a désormais six. Je divise pour mieux régner...

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Ils ont quand même l'air de vous être dévoués...

M. Claude COUGNENC : Pour être précis, il y avait, au 1^{er} mars 2004, un directeur général des services, un directeur général adjoint, 9 directeurs et 44 chargés de mission assurant des fonctions de chef de service, soit 64 emplois d'encadrement. Aujourd'hui il y en a 67, dont le directeur général des services, 6 directeurs généraux adjoints, 20 directeurs, 3 directeurs adjoints et 37 personnes occupant des fonctions de chef de service.

M. le Président : Avant-dernière question : j'ai lu, dans le document que vous nous avez adressé, que le ferroviaire représentait deux points de fiscalité. Le confirmez-vous ?

M. Gérard BLANC : Mon collègue Thierry Camuzat a bien expliqué tout à l'heure que tout pouvait se traduire en points de fiscalité. La convention ferroviaire représente 75 millions d'euros par an. Un point de fiscalité, c'est un peu plus d'un million d'euros. Je ne sais pas très bien comment on peut raisonner là-dessus.

M. Georges FRÊCHE : Cela m'a échappé. Je ne vois pas très bien non plus.

M. le Président : Enfin, vous avez répondu sur les digues du Rhône. Quand il y a eu les inondations, l'État a pris des engagements en termes de crédits versés. À qui ? À un syndicat ? Les versements ont-ils été réguliers ?

M. Gérard BLANC : Une partie a été versée, mais il y a eu un retard relativement important, ce qui explique le fort engagement des collectivités, notamment le département du Gard, celui des Bouches-du-Rhône et les deux régions réunies dans le syndicat dont a parlé le président Georges

Frêche tout à l'heure, syndicat qui est organisé pour faire face aux problèmes des deux rives du fleuve, car quand l'eau monte, elle monte des deux côtés à la fois.

M. Georges FRÊCHE : S'agissant du SYMADREM, la région PACA mettait 30 % pour l'équipement et 40 % pour le fonctionnement, contre respectivement 10 % et 0 % pour la région Languedoc-Roussillon. Afin d'équilibrer les choses, nous avons porté notre contribution à 30 % et 40 % respectivement, parce que nous considérons que la défense des populations de Petite-Camargue est prioritaire. Les deux dépenses prioritaires en 2004 ont été la gratuité des livres scolaires et le financement des digues du Rhône.

M. le Président : Je crois que nous sommes maintenant assez éclairés. Nous allons maintenant suspendre la séance, après quoi nous entendrons le président du groupe d'opposition au sein du conseil régional.

**Audition de M. Jacques BLANC,
ancien président du conseil régional de Languedoc-Roussillon,
président du Groupe UMP**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 19 avril 2005)

(Des documents fournis par M. BLANC à l'appui de son intervention sont reproduits en page 283 du tome III du présent rapport)

Présidence de M. Augustin BONREPAUX, Président

M. Jacques Blanc est introduit.

M. le Président : Mes chers collègues, nous entendons maintenant M. Jacques Blanc, président du groupe UMP au conseil régional de Languedoc-Roussillon et ancien président dudit conseil régional.

M. le Président rappelle à M. Jacques Blanc que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête lui ont été communiquées. À l'invitation du Président, celui-ci prête serment.

M. le Président : M. Jacques Blanc, vous avez la parole pour un exposé introductif.

M. Jacques BLANC : Je me réjouis de votre présence et de votre invitation, et je ne vous cacherai pas qu'après ce que je viens d'entendre ce matin, je fais toutes réserves pour envisager tout recours judiciaire contre les propos diffamatoires, insultants, totalement inacceptables, qui ont été tenus, et qui reviennent notamment à me traiter de voleur. Il est inacceptable de constater que la dérision tourne au mépris et s'érige en méthode. Si cela peut amuser cinq minutes, c'est une véritable caricature de la démocratie, à laquelle, hélas, nous assistons continuellement, et telle que vous l'avez vécue vous-mêmes ce matin. Une commission d'enquête, cela se respecte, on n'y va pas pour dire n'importe quoi, n'importe quand, de façon incohérente, à seule fin d'éviter de répondre aux questions posées. Pour ma part je répondrai, quelle que soit la façon dont nous sommes traités à la région. On refuse en effet de mettre à notre disposition le personnel dont nous avons besoin, même lorsqu'il s'agit de gens qui sont dans un placard et à qui on ne donne rien à faire.

J'en reviens à l'essentiel, en évacuant un certain nombre de choses. Dire que j'ai baissé les impôts à la suite d'un pacte conclu avec le Front national, et dire que nous avons été alliés pendant dix-huit ans, c'est mentir, car si, pendant six ans, de 1986 à 1992, il y a eu un vote permanent des élus de ce parti en ma faveur, au cours des six années suivantes, de 1992 à 1998, le Front national était dans l'opposition régionale et n'a pas voté la plupart de mes dossiers. Et c'est pendant cette période que, mesurant l'intolérance totale à l'augmentation des impôts, et vivant les blocages à l'augmentation des charges et des impôts, j'ai décidé, à la demande du groupe RPR de l'époque, les comptes rendus des réunions en font foi, de m'engager dans une baisse de 2 % par an des impôts. En 1998, l'année de l'élection, j'ai dit : on ne bouge pas, zéro, mais je me suis engagé à baisser régulièrement les charges, pour adresser un signal fort aux artisans et commerçants, aux chefs d'entreprise, qui, même si l'imposition régionale est faible, ne supportent plus qu'on charge la barque en permanence.

Dans cette région dont la population, et je m'étonne que le président du conseil régional ne l'ait pas évoqué, s'accroît très fortement chaque année, ce qui est une chance pour l'avenir mais une charge pour le présent, le nombre de lycéens s'est accru de 30.000 depuis 1986 tandis que la dotation de l'État, la DRES, était calculée à partir des dépenses de l'État pour les lycées sous le gouvernement Fabius. Dans cette région où, hélas, et ce n'est pas la faute du conseil régional, le PIB par tête est l'un des plus bas de France, j'ai proposé à l'époque, puisque nous étions à 77 % de la moyenne nationale, que nous soyons classés en objectif 1, mais le gouvernement socialiste de l'époque et les élus d'opposition à la région ne se sont pas battus pour cela, et nous n'avons bénéficié que de l'objectif 2. Je m'étais engagé, tout au long de la campagne de 1998, à baisser les impôts, et j'ai repris cet engagement dans ma déclaration au conseil régional. De même, je m'étais engagé à développer l'apprentissage, la culture et les langues régionales, et c'est en fonction de ces choix que se sont déterminés les uns et les autres. Et tout au long de mon dernier mandat, le Front national a voté tantôt pour, tantôt contre. J'ai négocié le contrat de plan État-région avec un gouvernement qui ne m'était pas favorable, ce qui n'a pas été facile. Le Front national a voté contre. Et en commission permanente, un dossier sur lequel j'avais été très attaqué, c'est le dossier culturel. Moi, je n'ai pas cassé les équipes culturelles que j'ai trouvées en arrivant, contrairement à mon successeur qui a cassé les équipes du Centre du livre, alors même qu'elles avaient manifesté de grandes qualités et que c'étaient plutôt des gens de gauche. Moi, je n'ai pas regardé les étiquettes. D'ailleurs, on ne m'attaque plus là-dessus, et Dieu sait pourtant si à l'époque les choses avaient été dures !

Oui, j'ai une conception différente de l'impôt par rapport à M. Georges Frêche. Est-ce que plus d'impôt, c'est plus de République ? Non. Pour moi, trop d'impôt tue l'impôt. Il est important de montrer au contribuable que l'on sait maîtriser les charges. C'est ce à quoi je m'étais engagé, et j'ai tenu ce que j'ai dit. C'était d'autant plus important que dans une région où le PIB est bas, les bases sont faibles, et la charge fiscale est donc forte même si les taux sont moyens. Et pour attirer les entreprises, nous étions les champions en 2002-2003-2004, mais cela n'a pas suffi à faire face à l'afflux de population, et le chômage était trop élevé, c'est vrai. Cela rend les ratios difficiles à interpréter. Si le ratio des crédits de formation par rapport au nombre de chômeurs peut paraître bas, l'effort de la collectivité est tout de même extrêmement important.

Oui, j'assume la responsabilité d'avoir mis la région au niveau moyen des autres régions. Mais où est le « trou » dont il a été question ce matin ? Le compte administratif 2003, comme d'ailleurs celui de 2004 adopté par la nouvelle majorité, fait apparaître un excédent de 7 millions d'euros, avec des transferts importants du budget de fonctionnement au budget d'investissement et un ratio de solvabilité tout à fait normal et positif.

Quant au rapport commandé par l'actuel conseil régional, la tonalité de la synthèse n'est pas celle du texte lui-même, qui est un hommage rendu à notre gestion. Même, donc, dans cette synthèse plus sévère que le reste du texte, alors que le but était à la fois de jeter le discrédit sur nous, de faire diversion à la chasse aux sorcières menée contre le personnel, et de préparer la justification de l'augmentation prévue des impôts, on reconnaît, page 10, que les dépenses de fonctionnement sont parfaitement maîtrisées : c'est plutôt un compliment. Et si en 2002 il y a eu accroissement des effectifs, c'est lié au transfert de la compétence ferroviaire, sur lequel je reviendrai.

Je ne reviens pas sur l'influence de la décentralisation, sauf pour dire que ce sont les modalités financières de celle de 1982 qui ont entraîné la plus forte augmentation de charges. Pour les lycées, nous avons investi, entre 1986 et 2003, 1,5 milliard d'euros, alors que l'État ne nous a transféré que 250 millions d'euros. La DRES, dans le budget 2004, était de 16 millions d'euros pour plus de 80 millions d'investissements. Pour une région qui a dû accueillir 30 000

lycéens de plus dans 90 lycées publics dont 76 d'enseignement général, 57 lycées privés, 16 lycées agricoles et un lycée maritime, avec les problèmes de sécurité, les équipements, le numérique, le réseau NOMAD de soutien scolaire individualisé, nous avons rempli notre mission avec des impôts qui se situaient dans la moyenne, voire plus bas, avec un faible potentiel fiscal. C'est-à-dire qu'il y a eu des efforts de gestion, malgré un personnel qui n'était pas pléthorique. Mais il y avait des gens responsables, qui ont totalement pris leurs responsabilités.

En 2002, nous avons pris une décision forte, en accord avec le recteur – car l'on ne peut pas créer un lycée sans l'accord de l'État : nous avons lancé cinq projets de lycées neufs. Il y a eu des retards à cause des fouilles archéologiques et des grèves, qui nous ont fait perdre six mois à un an, mais les lycées de Canet-en-Roussillon, de Villeneuve-lès-Avignon et de Lunel auraient dû démarrer dès le début de 2004, tout était prêt, les concours étaient lancés, mais tout a été arrêté par la nouvelle majorité. Nous avons lancé les autorisations de programme pour les cinq lycées, mais dans les mairies, il n'y a pas d'AP et de CP, et ceux qui n'ont travaillé qu'en mairie ne connaissent pas bien cette mécanique et confondent un peu tout.

Puis est venue la convention avec l'État et la SNCF. Comment peut-on dire que l'on ne s'est pas préoccupé du ferroviaire ? De 1989 à 1993, nous n'avions aucune compétence ferroviaire. Et dans le contrat de plan, que j'ai apporté, il n'y avait pas de crédits inscrits, mais nous avons un dialogue avec le président Jordi Pujol pour une liaison ferroviaire à grande vitesse avec Barcelone, et nous avons accepté de faire porter des financements sur les études nécessaires. Seule la mairie de Montpellier a refusé, alors que la région et les départements étaient d'accord, pour ce réseau dont on parle beaucoup et qu'on attend toujours... Dans le contrat de plan 1994-1998, il y avait des éléments d'amélioration des futurs TER. Nous avons repris l'engagement sur le TGV de Montpellier au Perthus, et en tant que président du Comité des régions de l'Union européenne, j'ai eu l'immense honneur d'être invité au sommet de Corfou, où j'ai pu faire modifier dans la nuit un accord signé par MM. François Mitterrand et Édouard Balladur pour prolonger jusqu'à Montpellier la liaison Barcelone-Perpignan-Madrid qui figurait parmi les quatorze grands projets de la Commission.

Dans le contrat État-région étaient évoqués l'amélioration des services et du fonctionnement des TER, le renouvellement du matériel, l'aménagement des gares. Bien que nous n'ayons pas cette compétence à l'époque, nous avons pris des engagements. Nous les avons repris dans le dernier contrat de plan 2000-2006, où nous avons demandé un engagement de l'État de réaliser hors contrat de plan les investissements nécessaires au TGV entre Nîmes et la frontière espagnole. Et nous, nous avons consenti un effort considérable en faveur des TER, en faveur des gares, celle de Montpellier, où ont été faits des travaux considérables, mais aussi celles de Nîmes et de Perpignan, ainsi que des gares moins importantes. Je crois vraiment que nous avons négocié au mieux. M. Jean-Claude Gayssot, qui était ministre de l'Équipement et des transports, nous a-t-il aidés ? Je n'en suis pas très sûr, mais nous avons signé et engagé la région. Sous réserve de vérification, nous avons dépensé, avant même la signature du contrat, 170 millions d'euros. Et puis nous avons signé ce contrat, qui prévoyait des remboursements annuels, ce qui nous permettait d'engager des achats de matériel en autorisations de programme, car on paie sur cinq ou dix ans, compte tenu des délais de fabrication : une nouvelle machine a ainsi été mise en service il y a peu de temps, et présentée comme le résultat de la nouvelle politique du conseil régional, alors qu'elle a été financée par nos autorisations de programme, et une partie sera remboursée par ce que nous versera la SNCF. J'aurais voulu mieux, je me suis battu le plus possible avec la SNCF parce que M. Jean-Claude Gayssot ne nous aidait pas beaucoup. J'ai dû défendre moi-même le dossier du contournement de Nîmes, qui était inscrit au contrat de plan, parce que le président de la commission transports n'était pas très favorable. Si cela ne s'est pas fait, c'est parce que l'État et RFF n'ont pas fait ce qu'ils avaient dit, alors que la région avait inscrit ses crédits et sa participation.

S'agissant des rocades de Montpellier, qui sont des routes nationales, alors là, pardonnez-moi ! Vous avez là la démonstration que les affirmations gratuites que l'on entend en permanence sont purement mensongères ! Au contrat de plan 1988-1993, que voici, dans les programmes routiers figuraient la rocade de Rondellet, mais aussi la rocade de Montpellier-Est pour 50 millions, dont 27,5 % versés par l'État, 24,2 % par la région, et le reste à la charge du département et de la ville. Au contrat de plan 1994-1998, rebelote : les financements inscrits pour financer la rocade étaient estimés à 120 millions pour la première tranche, avec les mêmes proportions. Au contrat 2000-2006, même chose, et j'ai joué à budget ouvert avec l'État. M. Jean-Claude Gayssot n'a pas voulu en mettre plus, il y a quand même eu 150 millions de francs, dont 41 pour la région et 41 pour l'État. Si cela n'a pas été réalisé, la faute à qui ? Qui est maître d'ouvrage pour les routes nationales ? Qui était ministre de l'Équipement ? Et l'on m'accuse d'avoir refusé l'inscription des rocades ! Et c'est pareil pour tous les dossiers !

On me dit que je n'ai pas mis un sou sur Montpellier. Deux exemples seulement. Si la Mosson est devenu un grand stade, qui a accueilli la Coupe du Monde, nous avons versé une subvention, mais pour que ça ne se sache pas, on nous a coupé le micro le jour de l'inauguration...

M. le Rapporteur : Était-ce la ville ou l'agglomération qui était maître d'ouvrage ?

M. Jacques BLANC : Je crois que c'était l'agglomération, mais il faut vérifier.

Surtout, il y a dans cette région une dimension essentielle, sur laquelle tous les budgets, hélas, ont été baissés : c'est la matière grise. Je considérais, ma majorité considérait que l'enseignement supérieur et la recherche, bien que n'étant pas de la compétence de la région, étaient un atout majeur pour notre région, et j'ai donc proposé à la ville, à l'agglomération, au département de participer. La ville et l'agglomération n'ont pratiquement pas mis un sou, le département très peu, un peu tout de même sur Béziers, et pourtant nous, aussi bien dans le cadre du contrat de plan État-région que dans les compléments au contrat de plan, nous avons investi des sommes considérables : depuis 1986, 206 millions d'euros dans l'enseignement supérieur, dont 80 pour les trois universités de Montpellier, plus l'ENSAM et les écoles. C'est dire que la priorité des priorités allait à l'investissement dans la recherche et l'enseignement supérieur.

S'agissant de la recherche, il y a un complexe de recherche agronomique méditerranéenne tropicale, qui s'appelle Agropolis, que j'avais encouragé quand j'étais secrétaire d'État à l'agriculture, et que la région a toujours totalement soutenu, car nous considérons qu'il était capital de faire cet effort. Nous étions la première région de France pour la recherche : 221 millions d'euros investis dans les pôles santé, chimie, génomique humaine, biologie végétale... Et dans l'avenant au contrat, que voyons-nous ? La région s'est retirée de la maîtrise d'ouvrage sur certains investissements. Un seul exemple : nous devions constituer un pôle chimie majeur par l'achat des terrains et des bâtiments du centre de transfusion sanguine. L'achat des terrains est abandonné, et c'est un promoteur qui risque de s'y installer.

M. le Président : Pouvez-vous résumer un peu votre propos ?

M. Jacques BLANC : Un mot tout de même, compte tenu de ce que j'ai entendu tout à l'heure, sur le rapport d'audit et la manière dont il a été fait. La seule interrogation porte sur le rapport entre le flux reporté et le flux nouveau supérieur, c'est-à-dire sur le décalage entre autorisations de programme et crédits de paiement. Je crois y avoir répondu. C'est en 2003 qu'il est apparu, parce que c'est en 2003 qu'ont été lancées les opérations sur les TER et sur les lycées. On dit, c'est page 59 du rapport, qu'il y a un problème de sincérité, mais on ne dit pas qu'il y a

insincérité. Il a simplement manqué quelques explications. Tous les audits ont été faits sans qu'on interroge un seul de nos responsables. Le directeur général est décédé, après avoir été mis au placard et maltraité pendant six mois. Son adjoint n'a pas été interrogé. Ce sont des gens qui ne savaient rien, ou qui étaient mal intentionnés, qui ont répondu à tout.

Quant à l'effectif total, il était, au 1^{er} décembre 2003, de 375 personnes au compte administratif 2003. Il est de 584 au 21 mars 2005. C'est un simple constat. On nous dit qu'on a supprimé des organismes annexes comme la LEF, mais pour assumer leurs fonctions, on n'a pas pris des emplois budgétaires. L'augmentation des effectifs ne vient pas de là. Il y a peut-être deux ou trois personnes qui viennent de l'Agence méditerranéenne de l'environnement, mais les équipes formidables qui préparaient le parc naturel régional des Pyrénées catalanes ou de la Narbonnaise, tous ces personnels ont été vidés et maltraités.

Dans le compte administratif 2004, il y a eu des augmentations des effectifs dès que la nouvelle équipe est arrivée. Et aujourd'hui, l'effectif voté lors de la réunion du 31 mars 2005 est de 584. C'est un peu l'armée mexicaine, je n'ai pas de jugement à porter, mais cela amène une augmentation des charges. Et ce qu'on ne dit pas, c'est qu'on a créé de nouvelles associations. Les non-titulaires sont maintenant 77, alors qu'ils étaient 76 avant. Il ne faut pas se moquer du monde ! L'association Transfert-Septimanie, qui vient d'être créée, va employer une vingtaine de personnes, il y a aussi de nouveaux postes à l'Institut du développement durable, à l'Observatoire emploi formation, au CARIF... On ne peut pas dire qu'on va économiser sur les organismes qu'on a supprimés, et en même temps justifier le recours à l'emprunt pour couvrir les charges de fonctionnement, qui ne sont pas des charges d'investissement.

Je me réjouis que l'on puisse analyser objectivement les conséquences de la décentralisation et l'évolution des recettes. J'observe que personne n'a parlé des 15 millions d'euros de TIPP inscrits au budget. Il y a dans le budget des recettes pour des transferts de charges qui ne sont pas encore effectifs : ce n'est donc pas lié à la décentralisation actuelle. Il y a, en revanche, une situation qui résulte de la décentralisation antérieure. Quant au reproche d'avoir baissé les impôts au moment où on a changé les modalités de la compensation, peut-être certains étaient-ils informés, et ont-ils bénéficié d'un effet d'aubaine, mais pas nous. Peut-être la folle augmentation des impôts vise-t-elle aussi à créer un nouvel effet d'aubaine. Nous verrons.

Nous avons aussi été pénalisés par la décision du gouvernement de M. Lionel Jospin sur la suppression des droits de mutation, qui étaient une recette évolutive, et sur l'amputation de la taxe professionnelle, qui l'est également. La situation était donc difficile, mais nous l'avons maîtrisée, et l'audit qui a été commandé pour nous condamner a finalement valorisé notre action. Nous avons laissé une région en état de marche. Rien de nouveau n'a été fait en 2004, même sur la prévention des inondations, pour laquelle nous avons joué à guichets ouverts, en accord avec le département du Gard, et aussi avec l'Europe, qui a apporté des crédits importants à travers le Fonds de solidarité. On n'a rien fait de plus que ce qui était prévu. Le syndicat qui a été créé, nous l'avons voté. Il y a 40 millions pour le tramway de l'agglomération, c'est vrai, mais nous considérons qu'il valait mieux donner la priorité au train et à la matière grise.

Enfin, je n'ai pas entendu parler une seule fois de l'agriculture et de la viticulture, malgré la crise qu'elles traversent. Y a-t-il augmentation des aides de la région ? Non ! Alors, qu'on ne vienne pas nous dire qu'on veut y faire face !

Je m'excuse d'avoir été un peu long, mais j'ai tout de même beaucoup souffert ce matin, et nous souffrons ainsi tous les jours. Je compte sur vous pour que la simple vérité

surgisse. On a le droit de choisir d'augmenter les impôts, mais pas celui d'imputer à d'autres les conséquences de ses propres choix.

M. le Rapporteur : Quelles sont, selon vous, les causes de l'augmentation de la fiscalité locale que la région a décidée pour 2005 ? Compte tenu des engagements que vous aviez pris, et de la procédure des autorisations de programme que vous évoquiez tout à l'heure, quels sont les choix fiscaux que vous auriez faits ? Y avait-il dans la campagne de votre équipe en 2004 des engagements de politique fiscale ?

M. Jacques BLANC : La cause est très simple. C'est une volonté politique, la volonté de se constituer un matelas pour faire ce qu'on a envie de faire. Si nous avions été réélus, d'abord les trois lycées auraient été lancés, et puis nous aurions fait ce que nous avons dit, nous aurions poursuivi une politique de modération fiscale. Nous aurions juste un peu majoré les taux, comme l'Alsace a su le faire. Le compte administratif démontre que l'on pouvait faire face. C'est bien gentil de prétendre qu'on fait une révolution, mais si les rocades ne se font pas, cela se verra au compte administratif. Avec une politique modérée comme la nôtre, des emprunts reconduits au même niveau, une fiscalité raisonnable, nous pouvons faire face aux engagements pris quant aux autorisations de programme des lycées et des trains. Il y avait un emprunt de 116 ou 118 millions d'euros qui devait être lancé et remboursé ensuite par ce que nous verse la SNCF. La meilleure preuve, c'est que, dans le compte administratif 2004, il y a 51 millions de transferts supplémentaires du fonctionnement vers l'investissement, et il y a quand même 7 millions d'euros d'excédent !

M. le Rapporteur : Votre successeur évoque 142 millions d'euros d'engagements qui n'auraient pas été couverts, et qui auraient justifié la hausse de la fiscalité. D'autre part, je ne comprends pas très bien ce que vous voulez dire à propos des sommes que devait vous rembourser la SNCF.

M. Jacques BLANC : Nous avons décidé un emprunt spécifique de 118 millions d'euros, dont les annuités étaient couvertes par les versements prévus aux conventions passées avec la SNCF.

M. le Rapporteur : Et cet emprunt n'a pas été réalisé ?

M. Jacques BLANC : Pas en totalité. Mais il faut dire que la gestion saine qui était la nôtre a permis de ne pas faire beaucoup d'emprunts. La nouvelle majorité n'en a pas fait beaucoup non plus, peut-être 50 millions d'euros au maximum dans le compte 2004. Dans le rapport qui était censé nous accabler, la courbe de l'évolution de la dette est très intéressante, car elle montre que cette dette va être en extinction très rapidement. Je vous l'enverrai. La courbe descend très fortement, ce qui montre qu'il y avait une gestion intelligente. Les annuités auront très fortement baissé en 2006 quand d'autres emprunts seront nécessaires pour couvrir des autorisations de programme. Il est vrai que nous n'avons pas fait appel à de multiples bureaux d'études, et c'est ce qu'on nous reproche un peu...

M. le Rapporteur : Et les 142 millions d'euros ?

M. Jacques BLANC : J'aimerais savoir à quoi correspond ce chiffre. Moi, ce qui me préoccupe, ce sont les autorisations de programme, qui s'appliquent à des investissements directs. Il est vrai que nous avons eu une politique d'aide aux communes, notamment aux petites communes de montagne déshéritées, contrairement à celles de la plaine et du littoral qui connaissent un fort développement. Bien sûr, il y a la Lozère, puisqu'elle est montagneuse en totalité, mais il y a des zones de montagne dans les cinq départements. Nous avons, et j'espère que vous y serez

sensible, M. le Président, une politique d'aide spécifique aux communes de montagne qui ne pouvaient réaliser seules leurs investissements. Notre objectif était clair : un aménagement équilibré et harmonieux du territoire.

M. le Rapporteur : Nous avons bien compris. Mais quand vous dites que l'exécutif actuel ne partage pas l'approche des autorisations de programme que vous aviez décidées ?

M. Jacques BLANC : Le président du conseil régional actuel, ce matin, n'a parlé des autorisations de programme que quand il a répondu. Dire que ce n'était pas financé ne veut rien dire. Nous avons tout mis en place. Les crédits de paiement sont mis en place en fonction de l'estimation de consommation des dépenses. Et nous avons fait une prévision de consommation des dépenses.

M. le Rapporteur : Il a dit, en gros, que vous auriez sous-estimé la consommation des dépenses en 2005.

M. Jacques BLANC : Non, puisque 2005, c'est eux. En 2004, il y a eu un excédent, et une partie de l'emprunt prévu pour couvrir les investissements n'a pas été mobilisée. Cela prouve bien qu'ils ont pu faire face. Je prétends qu'en 2005, avec une fiscalité normale et un emprunt normal, on pouvait faire face aux investissements générés par les autorisations de programme prévues pour les lycées et les trains. Pour les trains, il fallait faire l'emprunt en totalité, puisqu'il y avait des remboursements à venir : ce n'était pas une charge supplémentaire pour l'avenir, mais une gestion intelligente des investissements. Et pour les lycées, nous avons de quoi faire face. Tout ce qui a été engagé était financé. La meilleure preuve en est qu'il y a eu un excédent, qui aurait même pu être plus important s'il n'y avait pas eu 51 millions d'euros supplémentaires transférés du fonctionnement à l'investissement.

M. Pascal TERRASSE : Je reviendrai tout à l'heure sur les AP et les CP, étant moi-même en charge des finances d'un département...

Vous nous dites, avec beaucoup de force et de conviction, que pour vous, quand vous présidiez le conseil régional, la recherche et l'enseignement supérieur étaient quelque chose de très important. Comment expliquer, alors, qu'entre 1998 et 2003, ces deux postes budgétaires soient passés de 22 à 15,4 millions d'euros ? Pensez-vous qu'on puisse faire mieux avec moins ?

M. Jacques BLANC : Une partie de ces crédits sont dans les contrats de plan, et l'État n'a pas mis tous les financements prévus. Mais nous avons prévu d'aller bien au-delà, par exemple sur le pôle chimie, où nous avons mis 16 millions d'euros en plus. Donc, le décalage dans l'utilisation des crédits tient au fait que, comme nous n'avions pas la maîtrise d'ouvrage partout, nos propres crédits n'ont pu être mobilisés comme nous l'aurions souhaité.

M. Pascal TERRASSE : Donc, les contrats de plan n'ont pas été honorés à la hauteur dans la dernière période ?

M. Jacques BLANC : En effet. Cela se produit d'ailleurs quels que soient les gouvernements.

M. Pascal TERRASSE : Je partage votre avis sur les CPER...

Vous dites, deuxièmement, qu'une pression fiscale modérée sur les entreprises a un effet favorable sur l'emploi. Donc, une gestion comme la vôtre, poursuivie pendant dix-huit ans, aurait dû produire cet effet. Comment se fait-il, dès lors, que votre région soit celle où le taux de chômage est le plus élevé ? Peut-être y a-t-il une autre explication ?

Troisièmement, on peut, à travers un budget, mettre en évidence des autorisations de programme. Malgré les modifications de la nomenclature budgétaire depuis deux ans, ces autorisations de programme donnent des perspectives à des projets programmés dans la durée, et qui doivent être financés par des crédits de paiement. Vous nous dites que le conseil régional aurait pu recourir à l'emprunt pour répondre partiellement à ces crédits de paiement. Mais ce n'est tout de même pas à vous que j'apprendrai que l'emprunt d'aujourd'hui est l'impôt de demain ?

Quatrièmement, s'agissant du Rhône, question qui m'intéresse d'autant plus que je présidais jusqu'à une date récente un établissement public territorial de bassin autour de ce fleuve, vous nous dites que des fonds européens auraient été mobilisés ? Desquels s'agit-il précisément ?

Enfin, mais vous n'êtes pas obligé de me répondre, de graves accusations ont été portées à votre rencontre ce matin, et vous avez d'ailleurs annoncé dans votre propos liminaire que vous vous réserviez d'engager, le cas échéant, des procédures judiciaires. Donc, oui ou non, avez-vous embauché des membres de votre famille comme salariés du conseil régional ou de ses annexes comme la LEF ?

M. Jacques BLANC : Je commencerai par cette dernière question, qui montre le caractère honteux, diffamatoire, inacceptable du comportement de l'actuel président de la région. Oui, il y a une personne que j'ai embauchée en 1986-1987, qui avait tous les diplômes et les compétences acquis, dans les services de la formation. Il se trouve que, douze ans après, cette personne a épousé ma fille, qui est belle. On ne peut tout de même pas le lui reprocher ! Il a été vidé le lendemain de l'élection du président du conseil régional pour la seule raison qu'il était mon gendre. C'est odieux et scandaleux, de même qu'il est scandaleux et diffamatoire de prétendre que je n'aurais pas rendu les meubles et les tapis de mon appartement de fonction. Il y a deux raisons qui suscitent le vote d'extrême droite : le fait de soutenir qu'ils sont les seuls à vouloir baisser les impôts et le fait de salir son adversaire politique par la dérision ou l'insulte. C'est indigne et je souhaite que ce soit enregistré.

Sur l'emploi, je ne vous ferai pas l'outrage de croire un instant que vous pensez que la politique ou la fiscalité régionales soit responsable du chômage. Dans une région où il y a 25 000 habitants supplémentaires chaque année, où il y a beaucoup de jeunes, même si nous sommes les champions de la création d'emploi comme nous l'étions jusqu'en 2004 – vous pouvez vérifier toutes les statistiques –, je prétends que, pour être attractive, la région ne doit pas se présenter comme la championne des impôts sur les entreprises, qu'elles soient petites, moyennes ou grandes. Je prétends qu'une politique de modération fiscale ne peut faire que du bien. Cela suffit-il ? Non, mais c'est déjà beaucoup, alors que la politique actuellement menée ne peut, au contraire, qu'écarter les entreprises. Chaque fois qu'il y avait un grand dossier d'installation, qu'il s'agisse de Dell, d'Alstom ou de n'importe quelle entreprise, il y avait un dialogue avec la région, et celle-ci intervenait financièrement au même niveau que l'agglomération.

Quant aux contrats de plan, les seuls qui aient été respectés ou presque, c'est quand M. Édouard Balladur a mis une enveloppe supplémentaire pour rattraper un peu le retard.

Mais le retard était tel, sur certains contrats, que j'avais proposé qu'on anticipe sur certaines réalisations de l'État à hauteur de 250 millions de francs.

S'agissant du Rhône, enfin, c'est le fonds de solidarité créé à la demande de M. Michel Barnier par la Commission européenne qui est intervenu, tant pour aider les sinistrés que pour la reconstruction. Il y a eu aussi des fonds de l'objectif 2, je vous donnerai tous les chiffres, au titre des crédits du FEDER, pour prévenir les inondations.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Je remercie M. Jacques Blanc, qui a redonné à notre Commission d'enquête un ton plus sérieux et plus calme, sauf peut-être sur la question malencontreusement reprise par notre collègue Pascal Terrasse. Nous avons subi ce matin une manifestation de mépris inacceptable de M. Georges Frêche à l'égard de notre Commission, et en particulier de sa majorité. Puisqu'il doit revenir tout à l'heure en qualité de président de la communauté d'agglomération de Montpellier et qu'il n'a pas fait l'effort de rester pour assister à l'audition de son prédécesseur, je lui dirai que ce n'est guère républicain.

Parmi beaucoup de choses inexactes, M. Georges Frêche a dit que vous aviez baissé les impôts mais que vous les aviez augmentés en 1993. Peut-être serait-il intéressant de revenir sur la période 1992-1998. Peut-être faudrait-il montrer que la somme des baisses successives est supérieure à ces quelques hausses. Ce qui compte, c'est la stabilité.

Sur les effectifs, vous avez parlé de la façon dont les choses se sont passées depuis la mi-2004. Nous avons eu un débat tout à l'heure avec M. Georges Frêche sur l'évolution des effectifs. J'aimerais que l'on analyse cette affaire d'une façon un peu plus précise. Vous avez dit qu'il y avait eu, en 2004, des embauches et des licenciements. Combien et à quel niveau ? J'ai cru comprendre aussi qu'il y avait eu une certaine chasse aux sorcières. J'aimerais savoir finalement comment ont évolué, d'une façon assez précise, les effectifs par grande catégorie, en plus ou en moins, depuis le 1^{er} janvier 2004. Je pense que nous aurions quelques surprises.

M. Jacques BLANC : En effet, dans le budget 1993, il y a eu, après débat, une augmentation de 25 % du taux de taxe professionnelle, qui était bas. Pourquoi ? Parce que nous avons lancé un grand programme en faveur de l'environnement, conformément d'ailleurs à l'un de nos engagements, ainsi qu'un effort supplémentaire en faveur des lycées. J'ai parlé des lycées neufs, mais nous avons trouvé les lycées anciens dans une situation épouvantable. Je me permets de dire au passage que le lycée de Font-Romeu nous est transféré, de par la loi, avec un certain nombre de recettes.

M. le Président : On m'a dit qu'il n'y avait pas de recettes et qu'il y avait 4 millions de charges de fonctionnement.

M. Jacques BLANC : Dans la loi qui a été votée, il y a des recettes prévues. Je ne dis pas qu'elles suffiront, car il y aura certainement des travaux à faire, mais nous nous sommes battus pour essayer d'obtenir des crédits. D'autre part, il ne faut pas confondre le lycée et le centre national d'entraînement Marceau-Crespin. L'Etat avait proposé de distinguer entre le collège, le lycée et ce centre, sur lequel le CREPS de Montpellier a quelques projets, et qui aurait pu être géré par une association tripartite tout en gardant une vocation nationale. On peut certes se demander si les crédits prévus suffiront, mais ceux qui ont vécu la décentralisation des lycées en 1986 sont assez mal placés pour s'étonner du décalage !

M. le Président : Vous avez, dites-vous, augmenté de 25 % le taux de la taxe professionnelle en 1993. Et les autres taux ?

M. Jacques BLANC : La taxe d'habitation a augmenté un peu, les autres pratiquement pas. Je vous donnerai les chiffres.

Sur les effectifs, j'ai donné les chiffres. J'ai vu voter les 584 postes. Selon les documents qu'on nous a donnés, et qui ont été très difficiles à obtenir, il semble bien que le nombre de non-titulaires n'a pas baissé. On en a donc embauché, après nous l'avoir reproché et avoir dit vouloir les supprimer. L'organigramme est sorti, il est très significatif : l'augmentation des postes ne vient pas du tout compenser les fonctions exercées par ces organismes méprisés dont il a été question tout à l'heure.

Mme Claude DARCIAUX : Si l'on regarde la mandature 1998-2004, on observe une remarquable stabilité de la pression fiscale dans les cinq régions où il y a eu des accords avec le Front national. Vous avez vous-même reconnu que, sous la mandature précédente, vous aviez augmenté de 25 % de la taxe professionnelle. Comment escomptiez-vous, en cas de réélection en 2004, après avoir baissé la fiscalité de 2 % par an, faire face à vos grands programmes de recherche, d'enseignement supérieur, d'investissement dans les lycées, dans le ferroviaire, dans la prévention des inondations, dans l'environnement, avec 30.000 lycéens de plus et 25 000 habitants de plus chaque année, et ce sans augmenter la fiscalité ? Vous avez dit que vous auriez recouru davantage à l'emprunt, mais le président du conseil régional nous a dit tout à l'heure que les emprunts actuels des régions sont déjà supérieurs à la moyenne nationale et que cela risquait de mettre en grave difficulté la gestion de la région.

M. Jacques BLANC : Il n'est pas exact de dire que les impôts ont augmenté entre 1992 et 1998, puisqu'en 1997, à la demande du groupe RPR, tous les débats en témoignent, j'ai décidé d'engager une diminution des impôts, et le Front national votait contre mes budgets ou s'abstenait.

Mme Claude DARCIAUX : Mais par la suite, il les a votés ?

M. Jacques BLANC : Ils l'ont voté après l'élection, mais il n'y a pas eu de pacte. Ils m'ont préféré à Georges Frêche. Cela figure dans tous les comptes rendus, ils ont décidé de voter pour moi en gardant leur liberté. Ils ont voté contre le contrat de plan État-région et ne participaient pas à l'exécutif. Et je m'étais engagé, non pas vis-à-vis d'eux mais vis-à-vis des électeurs, à effectuer cette baisse des impôts. Pourquoi était-ce possible ? Parce que, malheureusement, les décisions du gouvernement de M. Lionel Jospin, sur les droits de mutation, sur la taxe professionnelle, ont fait perdre beaucoup d'autonomie fiscale à notre région. Baisser les impôts de 2 %, cela avait surtout un sens symbolique vis-à-vis de ceux qui pouvaient investir dans la région. L'impact était donc surtout symbolique, et il était important de montrer que nous respections nos engagements.

Sur l'évolution des annuités de la dette, la courbe montre bien qu'il y aura une vraie marge de manœuvre d'ici deux à trois ans. En 2008, il y aura déjà une baisse considérable des annuités. Dans le fameux rapport dont on a parlé, la solvabilité est reconnue comme étant un peu au-dessus de la moyenne, les investissements aussi. Mais par contre, ils n'ont pas compris que parmi nos compétences fortes, il y avait l'aménagement du territoire, qui n'est pas analysé dans ce rapport, ce qui prouve quand même qu'il manque une dimension, car un aménagement harmonieux et équilibré du territoire nécessite, dans cette région, un engagement politique fort. Ma réponse est donc très précise et claire.

M. Louis GISCARD d'ESTAING : Je remercie M. Jacques Blanc de la qualité et de la sincérité de ses réponses, et je regrette la teneur de certaines questions, qui n'avaient pas leur place dans une commission d'enquête.

M. Pascal TERRASSE : On n'est pas en famille ! On pose les questions qu'on veut !

M. Louis GISCARD d'ESTAING : Nous sommes là pour poser des questions sur le fond des choses, pas pour relayer des attaques personnelles. Vous pouvez constater que nous nous en sommes abstenus lors d'autres auditions.

M. Pascal TERRASSE : M. Jacques Blanc n'était pas obligé de répondre !

M. Jean-Jacques DESCAMPS : C'était une bonne chose qu'il le fasse.

M. Louis GISCARD d'ESTAING : La réponse de M. Jacques Blanc a d'ailleurs été la meilleure démonstration du caractère parfaitement déplacé de la question dans une commission d'enquête sur l'évolution de la fiscalité locale.

M. Pascal TERRASSE : Nous sommes libres de nos questions !

M. Louis GISCARD d'ESTAING : Et moi de vous dire ce que j'en pense.

On a évoqué la stabilité fiscale. Je souligne que, dans certains conseils régionaux, cette stabilité n'avait rien à voir avec l'influence de telle ou telle formation politique : voyez l'Auvergne, Mme Darciaux !

S'agissant de la politique de solidarité territoriale, il y a eu des interventions tout à l'heure sur la notion même de solidarité territoriale. Pouvez-vous à la fois rappeler l'action que vous avez menée et réagir au fait que cet aspect paraît remis en cause par la politique de M. Georges Frêche ?

Enfin, s'agissant du rôle d'interlocuteur de l'État dans le volet ferroviaire des CPER, peut-être faut-il rappeler les conditions d'exécution en 2000 et 2001, quand M. Jean-Claude Gayssot était ministre de l'Équipement ?

M. Jacques BLANC : Pour les chemins de fer, la région est restée totalement en panne. La liaison Perpignan-Barcelone, qui devait être terminée en 2004, a été complètement oubliée pendant des années. Il a fallu le gouvernement actuel pour reprendre les appels d'offres. Quant au contournement de Nîmes et de Montpellier, l'enquête d'utilité publique vient enfin d'être lancée, on vient d'avoir un avis favorable. Les engagements n'ont absolument pas été accélérés par M. Jean-Claude Gayssot, et je le regrette. C'est la même chose pour les routes, notamment les rocades. C'est un peu triste.

Quant à l'aménagement du territoire...

M. le Rapporteur : Et la Lozère ?

M. Jacques BLANC : Justement. Ce qui a été dit n'est pas tolérable, et c'est ignorer ce qu'est l'aménagement du territoire. Quand il y a désertification des zones de montagne des cinq départements et concentration urbaine ailleurs, peut-on rester passif ? N'est-il pas impératif d'avoir une politique régionale de solidarité envers l'agriculture, le commerce, l'artisanat, le tourisme, et aussi envers les collectivités, qui n'ont pas la ressource et la matière fiscale pour faire face à ces investissements ? J'assume totalement la mise en place de la politique de solidarité envers la montagne. Elle n'a pas bénéficié qu'à la Lozère, mais il se trouve que la Lozère est entièrement montagnaise, et un point de fiscalité départementale supplémentaire n'y représente que 600 000 francs de recettes. De même, nous avons aidé l'Aude et la Lozère dans le cadre des contrats de plan pour les routes nationales : on ne peut pas demander à des départements qui ont déjà beaucoup de routes départementales de contribuer pour 25 % aux routes nationales. Et aujourd'hui, on nous le reproche ! Si on rapporte les sommes versées au nombre d'habitants, c'est qu'on n'a rien compris à l'aménagement du territoire. C'est justement là où il n'y a pas d'habitants qu'il faut faire le plus d'efforts. Comparer ce qu'a reçu Montpellier par tête d'habitant, en oubliant au passage l'université, la recherche, l'orchestre, la danse, la culture, avec les aides au canton de Fournel, 1 700 habitants, le plus déshérité de Lozère, serait dérisoire si ce n'était triste, et si cela ne démontrait le mépris de la région pour les ruraux, notamment montagnards.

M. Pierre MOREL-À-L'HUISSIER : J'aurais souhaité, en propos liminaire, demander au président de s'exprimer sur les propos tenus tant vis-à-vis du docteur Blanc que de notre Commission, accusée par M. Georges Frêche d'instruire à charge. Si ce n'est pas fait aujourd'hui, je reposerai la question lors d'une prochaine réunion.

M. le Président : Je peux vous répondre tout de suite. Je ne pense pas que, sur un sujet comme celui-ci, une commission d'enquête soit appropriée.

M. Pierre MOREL-À-L'HUISSIER : Je note que vous ne dites rien sur l'accusation d'instruire à charge !

Que pouvez-vous dire, docteur Blanc, dix-huit ans après, sur les lois Defferre et leurs conséquences budgétaires, notamment sur le non-accompagnement des collectivités par l'État ?

Vous avez présidé d'autre part le Comité des régions de l'Union européenne. Que pouvez-vous dire de l'impact des crédits européens sur les budgets des régions ?

Enfin, vous avez diligenté des actions contentieuses devant le tribunal administratif de Montpellier sur la non-exécution des contrats de plan en 1999. Si l'État ou une autre collectivité territoriale ne respecte pas ses engagements, comment une collectivité arrive-t-elle à régulariser son budget face au désengagement ? Comment avez-vous procédé ?

M. Jacques BLANC : Les lois Defferre ont permis une transformation de la situation des lycées, mais elles nous ont coûté très cher, parce que l'accompagnement financier s'est limité à compenser sur la base de ce que dépensait l'État avant, soit 20 à 25 millions de francs pour la région sous le gouvernement de M. Laurent Fabius ! Le résultat financier est que, sur 1,5 milliard d'euros dépensé par les régions, 250 millions d'euros leur ont été versés au titre des lycées. Pour l'ensemble des formations, on est resté au milieu du gué. Mon expérience me conduit à dire qu'il faut aller plus vite et plus loin dans la décentralisation. Je rappelle que, bien que sans compétences en matière de recherche et d'enseignement supérieur, nous sommes intervenus volontairement. Dans la plupart des régions, les grandes villes ont accompagné le

mouvement ; ici, ça n'a pas été le cas de Montpellier, contrairement à Nîmes et à Perpignan. Je souhaite donc qu'on puisse aller plus loin, avec une couverture des dépenses réelles. Il restera toujours une part à la charge des régions, mais il faut leur donner des recettes évolutives, et non pas des dotations figées de l'État comme sous le gouvernement de M. Lionel Jospin. C'est la plus mauvaise des méthodes. Un transfert de la TIPP est beaucoup plus favorable à une région comme la nôtre, qui est en plein développement, car il s'agit d'une recette évolutive.

L'Europe a aidé la région. J'avais obtenu que la Lozère soit retenue comme laboratoire expérimental pour les programmes de développement intégré, puis au titre de l'objectif 5b, puis de l'objectif 2. Les programmes de l'objectif 2, aujourd'hui encore, sont importants pour le soutien au développement économique et à certaines grandes infrastructures, comme la mise à deux fois deux voies de la liaison Nîmes-Alès, ou le port de Sète, ou de grands investissements comme le marché Saint-Charles, si important pour l'économie régionale, ou l'activité de trituration d'oléoprotéagineux à Sète, devenu le premier pôle méditerranéen de production de diester, ou bien des organismes de recherche comme Agropolis, ou encore le développement rural, notamment durable. Je regrette que l'on oublie aujourd'hui de rappeler cette action forte de l'Europe, et je souhaite que l'on se mobilise pour qu'il y ait demain une nouvelle politique régionale européenne, ce qui suppose de surmonter d'ici là certains obstacles, qui, j'espère, le seront...

Enfin, que faire si l'État ne respecte pas ses engagements ? Nous attendons le résultat des contentieux. Notre attitude constante a été le respect des acteurs et celui des engagements. Je ne me suis jamais livré à des insultes contre les représentants de l'État. Il faut dialoguer, même lorsque l'on n'est pas d'accord. Le préfet a dû imposer que soient consacrés 4 millions à l'assainissement de Montpellier, et M. Georges Frêche est donc très mal placé pour insulter le préfet lorsqu'il impose le respect de certaines décisions sur l'espace rural, car si l'on suivait les propositions de la région, il n'y aurait plus un sou pour un département comme la Lozère.

M. Jean-Pierre SOISSON : Je ne me suis pas encore exprimé, je le ferai sur la forme. Certains propos de M. Georges Frêche à l'égard de notre Commission d'enquête et à l'égard du préfet de région que nous entendrons tout à l'heure – et je lui demanderai de nous confirmer les conditions dans lesquelles les relations se sont nouées avec la nouvelle équipe régionale – sont absolument inacceptables. Une audition n'est pas une opération médiatique, avec une succession de bons mots qui déconsidèrent profondément le rôle d'un responsable politique.

M. le Rapporteur : Si je peux rebondir là-dessus, la personne que nous avons convoquée s'est exprimée comme elle a souhaité le faire, ce qui m'amènera, en tant que Rapporteur, à formuler certaines observations sur la façon dont les uns ou les autres considèrent devoir remplir leur devoir de communication en matière fiscale et financière. Il n'est pas inintéressant que les citoyens sachent ce que leurs élus estiment approprié de dire, sur le fond et sur la forme, sur la stratégie et sur le fond, à propos des impôts locaux et des finances locales.

M. le Président : Nous sommes là, je le rappelle, pour rechercher les causes de l'augmentation de la fiscalité locale.

M. Jean-Pierre SOISSON : Certes, mais il y a des choses que l'on ne peut pas laisser passer.

M. le Président : J'ai moi-même quelques questions. J'ai entendu tout à l'heure M. Georges Frêche nous dire que les subventions 2004 avaient été distribuées pour les deux tiers avant les élections régionales. Pouvez-vous nous le confirmer ?

M. Jacques BLANC : Si j'ai bien compris, il s'agissait de mandater. C'est possible, mais toute bonne gestion impose de décider en début d'année, pour que les crédits puissent être consommés aussi vite que possible.

M. le Président : Sur la montagne, pourquoi le contrat de plan pour les Pyrénées a-t-il pris deux ans de retard pour la région Languedoc-Roussillon alors que les deux autres parties ont signé ?

M. Jacques BLANC : Nous sommes, ou plutôt nous étions les champions d'une politique de la montagne, mais le contrat Pyrénées ne concernait pas spécifiquement la montagne, mais la politique de formation. Nous avons dit que nous paierions au coup par coup, sans vouloir être embrigadés dans une mécanique, car le dialogue avec Midi-Pyrénées s'était un peu détérioré, puisque certains ont mis fin au Grand-Sud, à notre représentation commune à Bruxelles et à notre action commune avec le président Jordi Pujol. Le contrat de plan a été négocié dans des conditions très difficiles, du fait de vos amis qui étaient alors au Gouvernement, et nous avons été les derniers à signer.

M. le Président : Je connais la question, car c'est moi qui étais président de la commission permanente du Conseil national de la montagne à l'époque, et j'ai souhaité impulser ces contrats de plan, dans toutes les régions d'ailleurs.

Je lis dans l'audit financier que vous avez cité, page 23, que l'encours d'autorisations de programme ouvert à la clôture de l'exercice est passé de 502 à 785 millions d'euros en l'espace d'une seule année, soit une croissance de 57 %, ce qui a conduit, courant 2003, à plus d'un milliard d'euros d'AP. L'audit poursuit : « En intégrant la simple réalisation des opérations reportées, et sans même prendre en compte de nouveaux projets, l'encours de dette augmenterait de 75 % et la capacité de désendettement enregistrerait un quasi-doublement ».

Mais ma question n'est pas là : ma question, c'est que vous aviez prévu de nouveaux investissements, et que vous nous avez expliqué tout à l'heure que vous comptiez faire comme l'Alsace, c'est-à-dire réaliser ses nouveaux investissements et surmonter le coût de la décentralisation, sans presque augmenter les impôts. J'observerai que l'Alsace, de 1998 à 2004, avait augmenté régulièrement les siens, tandis que vous les avez baissés au cours de la même période, pour un montant de quelque 57 millions. M. Adrien Zeller, devant notre Commission, nous a expliqué l'autre jour que la décentralisation représentait, pour l'Alsace, 2 % d'impôts en plus par an pendant trois ans. Or il se trouve que l'Alsace a des bases de taxe professionnelle qui sont deux fois supérieures à celles de la région Languedoc-Roussillon. Compte tenu des engagements précédents, des reports d'investissement, du coût de la décentralisation, que personne ne conteste même si tout le monde ne l'évalue pas de la même façon, comment auriez-vous fait sans augmenter les impôts ?

M. Jacques BLANC : Vous m'avez mal compris ou mal écouté. Je répète donc que l'augmentation des autorisations de programme résulte de deux choses : des engagements en progression pour les lycées nouveaux, ainsi que pour le matériel ferroviaire. Cela n'a donc rien à voir avec les échéances électorales.

Deuxièmement, le rapport souligne notre capacité de solvabilité, et troisièmement, il rappelle l'évolution des annuités de la dette. Peut-être, cela dit, n'aurions-nous pas mis 43 millions d'euros dans le tramway de Montpellier...

M. le Président : Je lis quand même dans le rapport que la simple réalisation des opérations reportées aurait pour effet d'augmenter la dette de 75 %. Comment, dans ces conditions, réaliser les opérations nouvelles et faire face au coût de la décentraliser sans augmenter les impôts ?

M. Jacques BLANC : Le rapport ne fait pas référence aux stipulations du contrat ferroviaire, prévoyant le remboursement par la SNCF d'un montant équivalent des annuités de l'emprunt de 118 millions. Cela n'apparaît nulle part.

S'agissant des lycées, vous savez comme moi que la réalisation prend bien plus d'un an. La preuve en est qu'ils n'ont encore rien fait ! Malgré notre volonté, les autorisations de programme ne peuvent se réaliser que sur une période de trois ou quatre ans, permettant de passer dans le cadre de budgets tels que nous les concevions.

L'Alsace est aujourd'hui à un niveau de fiscalité à peu près comparable. Au départ, nous avons à faire face à une situation plombée par l'emprunt dit « Capdeville », du nom d'un ancien élu régional, 450 millions empruntés à 12,5 % et reprêtés à 9,5 %, que nous n'avons pas pu renégocier pour bénéficier de la baisse des taux parce qu'on ne renégocie pas les emprunts obligataires, et dont personne n'a voulu, même à 9,5 %. Là, nous étions arrivés au niveau moyen. Et aujourd'hui, nous sommes les champions de la hausse de la TP. Ce n'est pas justifié, et dans les engagements que nous avons pris, rien ne justifie une telle dérive fiscale.

M. le Président : Dernière question : aviez-vous négocié un contrat avec l'agglomération ?

M. Jacques BLANC : Oui, avec toutes les agglomérations, mais M. Georges Frêche a refusé de signer, car c'était dans la période précédant les élections. J'avais même indiqué qu'on pouvait envisager de soutenir les opérations sur les gares et sur le tramway, et le président de la communauté d'agglomération, maire de Montpellier à ce moment-là, a empêché son vice-président, qui venait à nos réunions et avait négocié avec notre équipe, de signer. Il n'y avait pas d'ostracisme de la part de la région, mais une stratégie politique de la part du maire de Montpellier.

M. le Président : Nous vous remercions.

**Audition de M. Georges FRÊCHE,
Président de la communauté d'agglomération de Montpellier,
accompagné de M. François DELACROIX, Directeur général des services**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 19 avril 2005)

*(Un courrier relatif aux auditions de M. Georges FRÊCHE est reproduit en page 397 du
tome III du présent rapport)*

Présidence de M. Augustin BONREPAUX, Président

MM. Georges Frêche et François Delacroix sont introduits.

M. le Président : Mes chers collègues, nous allons entendre M. Georges Frêche, cette fois en tant que Président de la communauté d'agglomération de Montpellier.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Nous sommes ici pour entendre M. Georges Frêche. Or non seulement il vient entouré de ses collaborateurs, mais il leur a beaucoup laissé la parole ce matin... J'aimerais que, cette fois-ci, ce soit lui qui parle !

M. le Président : Mon cher collègue, vous nous faites perdre une minute pour rien... J'allais précisément demander à M. Georges Frêche s'il prévoyait de donner la parole à M. François Delacroix, auquel cas je serai obligé de lui faire prêter serment.

M. Georges FRÊCHE : En effet, M. le Président. Faites prêter serment à M. François Delacroix qui est mon ami...

M. le Président : Merci. Contentez-vous de répondre à nos questions. Nous sommes un peu en retard. De la même façon, je demande à mes collègues de poser des questions précises, sans autres commentaires. M. Georges Frêche commencera par une présentation concise.

M. Louis GISCARD d'ESTAING : Un point de procédure : la convocation prévoit que nous devons auditionner la communauté d'agglomération de Montpellier en la personne de M. Georges Frêche, son Président, sans mentionner aucun autre nom.

M. le Président : Effectivement. Mais si M. Georges Frêche me demande que M. François Delacroix prenne la parole, je donnerai suite à sa demande, comme je l'ai fait ce matin.

M. Louis GISCARD d'ESTAING : Ce n'est pas normal.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Nous auditionnons M. Georges Frêche, c'est tout !

M. Louis GISCARD d'ESTAING : Comme nous avons auditionné M. Jacques Blanc, tout seul !

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Il est assez grand !

M. le Président : Si M. Georges Frêche me demande de donner la parole à M. Delacroix, je donnerai la parole à M. François Delacroix. Vous nous faites perdre du temps par une querelle de procédure inutile. Peut-être M. François Delacroix sera-t-il à même de nous apporter des réponses techniques précises.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : M. Georges Frêche est très bon !

M. Georges FRÊCHE : M. Louis Giscard d'Estaing, essayez d'être à la hauteur de la qualité immense de votre famille...

M. le Président : M. Georges Frêche, vous n'avez pas la parole !

M. Georges FRÊCHE : Si vous voulez que je ne parle pas...

M. le Rapporteur : M. le Président, s'il n'est pas interdit de traiter de choses sérieuses avec parfois un peu d'esprit, il n'est pas interdit non plus de concevoir qu'une commission d'enquête est régie par un certain nombre de règles et disciplines élémentaires. Or nous avons été de ce point de vue très « limite » ce matin. Je vous le dis en tant que Rapporteur : il n'est pas très normal que des témoins appelés à comparaître devant nous montrent, par le ton manifestement inapproprié ou la familiarité de leurs propos à l'égard de nos collègues,...

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Leur mépris !

M. le Rapporteur : ...une compréhension très approximative de ce qu'est une commission d'enquête. S'il est permis de s'exprimer différemment à d'autres moments, par exemple lors des suspensions de séance, il est un ton qui sied à une commission d'enquête, dont il serait heureux de ne pas trop s'éloigner. Cette règle s'applique à tous, M. Georges Frêche : il n'y a pas de raison que vous soyez le seul à vous en abstraire.

M. Georges FRÊCHE : Inutile de vous dire, M. le secrétaire...

M. le Président : M. Georges Frêche, je ne vous ai pas donné la parole. Vous l'aurez tout à l'heure !

M. Georges FRÊCHE : Je n'en pense pas moins. Je n'accepte pas les observations du Rapporteur.

M. le Président rappelle à MM. Georges Frêche et François Delacroix que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête leur ont été communiquées et les invite à prêter serment.

M. Georges FRÊCHE : Je vais le faire, M. le Président, mais je voulais auparavant vous faire part d'une observation : la lettre de convocation, en date du 13 avril, que nous a envoyée le chef du secrétariat de votre Commission, en votre nom, indique qu'il m'est loisible de me faire accompagner d'un élu ou d'un fonctionnaire de la communauté d'agglomération de Montpellier. Voilà pourquoi j'ai amené M. François Delacroix. Maintenant, si vous ne voulez pas l'écouter, je suis capable de répondre seul.

M. le Président : Ne revenons pas là-dessus. Levez la main droite et dites : « je le jure ! »

M. Georges Frêche prête serment, ainsi que M. François Delacroix.

M. le Président : Pouvez-vous succinctement nous dire si vous avez accru la fiscalité cette année ou les années précédentes, et les raisons qui vous y auraient conduit ? C'est l'objet de cette Commission d'enquête et j'aimerais que les questions et les réponses s'en tiennent à cette seule préoccupation !

M. Georges FRÊCHE : On m'a préparé un texte, mais cela me fatigue de le lire. Je m'en tiendrai donc à quelques observations orales. Je me considère comme l'un des meilleurs présidents d'agglomération de France : la preuve en est que le journal *Les Échos*, dans un article du 7 décembre 2004, me classe comme l'agglomération la mieux gérée de France avec une note de 16,96 sur 20... Au surplus, cette étude a été réalisée par une boîte privée présidée par M. Yves Marchand, l'ancien maire de Sète : c'est dire à quel point il lui était difficile de faire autrement ! Montpellier arrive en tête, loin devant Tours, Nantes, Marseille, sans parler des mauvaises notes, parfois en dessous de zéro : Rennes, Saint-Étienne, Reims, Orléans, Clermont-Ferrand, Le Mans, Limoges, Nancy, Caen, Lyon, Amiens, Rouen...

Le journal *France Soir* du 14 décembre dernier nous classe, quant à lui, troisième agglomération de France en termes de développement, derrière Lyon et Bordeaux et devant Toulouse, Lille et Marseille. Cela me suffit... Dans le domaine de la qualité de gestion, je n'ai pas beaucoup de leçons à recevoir de qui que ce soit, fût-ce de gens mandatés par une institution à l'endroit de laquelle je porte grande révérence, mais en ayant davantage à l'esprit les exemples de Montesquieu ou Sieyès que les palinodies de MM. Jean-Pierre Raffarin et Dominique de Villepin dont la presse nous étourdit depuis hier ! Voilà pour l'essentiel ; pour le reste, je n'ai rien à déclarer.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Plus c'est gros, plus ça passe...

M. le Rapporteur : Je ne sais pas s'il est indispensable que nous fassions l'honneur au témoin de lui poser nos questions...

M. Georges FRÊCHE : Cela peut vous gêner que la communauté d'agglomération de Montpellier soit bien gérée... L'augmentation de la taxe professionnelle est de 1,04 % cette année, inférieure à l'inflation, et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères est en baisse de 2 %. Donc tout va bien... Ainsi, je vous fais gagner du temps : j'en ai terminé, M. le Président. Mais permettez-moi de me demander, et de le dire gentiment à mes amis socialistes – j'en parlerai à M. François Hollande –, ce qu'ils sont allés faire dans cette Commission...

M. le Président : Je vous fais grâce de vos commentaires.

M. Georges FRÊCHE : Je me sens de ce point de vue beaucoup plus proche des communistes, qui ont refusé de participer à cette palinodie.

M. Pascal TERRASSE : Mais ils y sont !

M. Georges FRÊCHE : Mais enfin, vous y êtes minoritaires et je ne vous en veux pas vraiment.

M. le Rapporteur : C'est très aimable pour notre Président !

M. Georges FRÊCHE : Bonrepaux est un ami, il n'y est pour rien. Mais entre Ariégeois, on peut tout se dire !

M. le Président : J'ai omis d'excuser le représentant du groupe communiste.

M. Georges FRÊCHE : Il n'est pas venu et a fait preuve d'une grande sagesse.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : De même que M. Jean-Claude Gayssot n'est pas venu !

M. le Rapporteur : Je trouve ce jeu profondément malsain. Cela pourrait être drôle...

M. le Président : Chacun le prend comme il veut.

M. le Rapporteur : J'exprime ce que je pense devoir exprimer. Cela pourrait être drôle et l'on est parfois pris de rires nerveux ; mais surtout, c'est profondément malsain. Je n'ai aucune idée préconçue sur le rayonnement ou le classement de l'agglomération de Montpellier ; nous ne sommes pas venus ici pour établir quelque classement que ce soit. Nous sommes une Commission d'enquête sur l'évolution de la fiscalité locale : nous souhaitons avoir une vision d'ensemble, au-delà des situations pathologiques.

La question que j'aimerais vous poser, M. Georges Frêche, a été au cœur de notre audition de M. Marc Censi et de M. Charles-Éric Lemaigen. Les chiffres que vous venez de nous donner montrent une certaine prudence pour 2005 ; or l'évolution de la fiscalité intercommunale a parfois été marquée par une croissance très élevée, liée au développement des compétences. Autrefois maire de Montpellier, aujourd'hui président de la région, comment voyez-vous l'évolution des compétences de l'agglomération ? Le principe de spécialité semble disparaître petit à petit, à mesure que certaines agglomérations ou communautés urbaines témoignent d'une volonté manifeste d'étendre constamment leur champ d'intervention, ce qui finit souvent par coûter cher au contribuable local. Quelle analyse avez-vous de cette situation ? Comment définir, faut-il contenir et comment contenir les compétences de la communauté d'agglomération ?

M. Georges FRÊCHE : Puisque vous pensez que le 1,04 % de 2005 serait de circonstance,...

M. le Rapporteur : Je n'ai pas dit cela !

M. Georges FRÊCHE : ...je vous rappelle que la progression a été de 2,8 % en 2004, à peu près égale à l'inflation, et de 0 % en 2003, comme en 2002.

La courbe que voici compare l'évolution de la taxe professionnelle et de ses bases à Montpellier avec la croissance française. Si les bases augmentent à Montpellier, cela tient à ce que M. Maurice Allais, le seul Français prix Nobel d'économie, appelle le « cercle vertueux de la croissance ». Cette deuxième statistique montre que l'évolution des bases est très inférieure à l'inflation. Pourquoi ? Parce que Montpellier s'enrichit et que les bases augmentent en permanence, grâce aux entreprises qui se créent et se développent. Les bases augmentant,

nous n'avons pas besoin d'augmenter les impôts : c'est ce que j'appelle le cercle vertueux de la croissance. Bien que bolchevik, je suis un libéral qui s'ignore, mais un bon libéral.

M. le Rapporteur : À tout pécheur miséricorde !

M. Georges FRÊCHE : Je sais faire la différence : du reste, mes principaux partenaires ici sont les patrons. Si 90 % d'entre eux votent Frêche aux élections locales, c'est qu'ils ont depuis longtemps compris que j'étais le meilleur ! Je n'ai pas besoin de vous faire un dessin...

M. le Rapporteur : En respectant le secret du vote, pouvez-vous nous dire comment vous concevez les compétences de la communauté d'agglomération ?

M. Georges FRÊCHE : On trouve plusieurs types d'agglomérations. À Lille, par exemple, les compétences de l'agglomération sont très importantes par rapport à celles de la ville. Dans l'agglomération de Strasbourg, c'est plutôt moitié-moitié. Ailleurs, l'agglomération peut n'avoir que de faibles compétences par rapport à la ville.

À Montpellier, l'agglomération n'existe que depuis deux ou trois ans, mais le district remonte à quarante ans. Ses compétences étaient assez restreintes : il n'avait même pas la compétence « pompiers » alors que la loi l'imposait depuis quarante ans. C'est moi qui ai transféré énormément de compétences à l'agglomération, dont la compétence « pompiers », car je pense que c'est très bien ainsi. Globalement, entre la ville et l'agglomération de Montpellier, on peut dire que les compétences s'équilibrent à 50-50. Mais pour l'avenir, plus l'agglomération aura de compétences, mieux ce sera. Nous visons la compétence « eau » après avoir eu celle de l'assainissement. Enfin, nous sommes en discussion avec Sète, Mèze et Lunel pour agrandir l'agglomération afin d'atteindre la taille d'une communauté urbaine. Si nous ne voulons pas que la région Languedoc-Roussillon-Septimanie, qui a de grandes difficultés, soit écrasée entre Toulouse et Marseille, il faut la faire tirer par une communauté urbaine puissante. Aussi, dans les trois ans qui viennent, vais-je employer tous mes efforts à constituer une communauté urbaine. Je sais qu'on ne me ménagera pas les embûches, mais je suis assez têtu et j'espère bien y arriver. Quand je me heurte à un mur, je recule, mais je continue... Ce n'est qu'une question de temps. Cette communauté est absolument indispensable, sinon nous serons écrasés entre les régions PACA et Midi-Pyrénées. Je n'ai aucune hostilité vis-à-vis de la région Midi-Pyrénées, d'autant que je suis moi-même originaire de l'Ariège et du Tarn ; ce sont des amis. Mais l'amitié est une chose et la froideur des comptes une autre... J'espère donc bien résister à PACA et Midi-Pyrénées tout en restant amis avec eux, puisque ce sont des collègues du parti.

En ce qui vous concerne, M. le Rapporteur, je vous respecte assez. Je connais vos opinions ; je sais que vous avez déjà rédigé votre rapport et je ne me fais rigoureusement aucune illusion. Mais vous savez prendre les formes nécessaires et je vous en sais gré...

M. le Rapporteur : Je ne sais comment le prendre...

Plusieurs communes ont récemment quitté la communauté d'agglomération. Pourquoi ? Qu'en pensez-vous ? Était-ce inévitable ? Qu'auriez-vous pu faire pour l'éviter ?

M. Georges FRÊCHE : C'étaient uniquement des procédures *ad hominem* : poussées par une véritable haine personnelle à mon égard, ces communes ont réussi à se retirer à la suite d'un amendement voté à l'initiative de M. Jacques Blanc, sénateur de la Lozère, et qui n'a jamais été utilisé que pour la communauté d'agglomération de Montpellier...

Mme Claude DARCIAUX : C'est vrai !

M. Georges FRÊCHE : C'est me faire grand honneur, moi qui ne suis qu'un modeste élu local de province, même pas parlementaire... Une commission d'enquête qui ne vient pratiquement que pour me voir, j'en suis très honoré ! Moi qui m'ennuyais dans ma province tutélaire, vous me faites finalement passer une journée agréable ; de cela aussi, je vous remercie.

M. le Rapporteur : C'est un peu cher de la journée, je vous l'accorde !

M. Georges FRÊCHE : D'ailleurs, une commission d'enquête comme la vôtre est unique dans l'histoire du Parlement !

M. le Rapporteur : Je vous laisse la responsabilité de cette appréciation !

Vous nous avez expliqué ce matin comment vous communiquiez sur les orientations financières du conseil régional. Quels sont les éléments de communication de la communauté d'agglomération en direction des citoyens ?

M. Georges FRÊCHE : Nous communiquons beaucoup. Sitôt élu, je repars en campagne. Autrement dit, cela fait vingt-sept ans que je suis en campagne électorale et je ne compte pas m'arrêter. J'ai bien l'intention d'avoir douze ans devant moi...

Nous venons de faire réaliser un sondage TNS-SOFRES sur la façon dont la communauté d'agglomération est perçue par les habitants, qui fait état de 84 % d'avis favorables, toutes questions confondues. Autrement dit, cela va très bien... Tout ce que nous faisons à la communauté d'agglomération – tramway, médiathèque Émile Zola, théâtre, station d'épuration, patinoire Mégapolis, planétarium Galilée, aquarium Mare Nostrum, centre commerço-ludique Odysseum – est plébiscité au-delà de 95 %. Et comme j'ai de surcroît l'opposition de droite la plus bête de France, tout cela explique que je sois régulièrement réélu ; je m'en porte bien et j'espère bien qu'ils continueront...

Votre Commission part d'un souci profondément louable, mais elle n'intéresse personne : vous rendrez votre rapport en juillet, il sera lu par trois gugusses sur les plages et cela ne m'impressionne aucunement. Vous avez fait votre intervention et vous avez déjà eu la réponse que vous vouliez : l'augmentation des impôts régionaux n'est pas due essentiellement à la décentralisation. Et comme j'ai témoigné sous serment, j'ai dû vous le concéder car je suis un honnête homme, et prudent qui plus est... Reste que l'augmentation qui devait intervenir l'an prochain du fait de la décentralisation ne se produira pas, puisque que j'ai précédé le mouvement. Mais pour ce qui est de l'agglomération, nous sommes très contents de nous et d'une totale immodestie, autant vous le dire : nous sommes parmi les meilleurs !

M. le Rapporteur : J'aurais une question à poser à M. François Delacroix, puisqu'il a été souhaité qu'il soit entendu. J'aurais pu la poser ce matin au Directeur général ou aux Directeurs adjoints de la région, car je la crois importante pour l'approche que l'on peut avoir de la gestion d'une collectivité : quelle conception avez-vous de l'obligation de réserve qui sied à votre fonction ?

M. François DELACROIX : Le haut fonctionnaire que je suis doit être en totale symbiose avec l'élu pour lequel il travaille. Je vous le dis très clairement : je suis pour le *spoils system* à

l'américaine. J'ai toujours souhaité, dans ma carrière professionnelle, travailler avec des élus dont je partage les idées. Cela fait vingt ans que je travaille avec M. Georges Frêche et je m'en porte très bien. J'ai eu le plaisir d'accompagner un homme qui a transformé cette ville et qui m'aura permis, en tant que haut fonctionnaire, d'éprouver énormément de satisfactions dans ma carrière professionnelle.

M. le Rapporteur : Quelles limites fixez-vous à votre expression lorsqu'il s'agit de qualifier l'opposition au sein de la communauté d'agglomération ou éventuellement d'autres mouvements sur votre territoire ou à proximité, qui se seraient pas totalement en phase avec ce que vous venez de décrire ?

M. François DELACROIX : Avant la communauté d'agglomération de Montpellier, j'ai dirigé le département des Pyrénées-Orientales. J'ai toujours considéré qu'un haut fonctionnaire de collectivité territoriale devait être neutre dans ses choix et son expression, même si, je le redis, j'ai toujours, dans ma carrière professionnelle, choisi de travailler avec des hommes qui présentaient un minimum de points communs avec mes propres orientations.

M. Georges FRÊCHE : J'ajoute que nous travaillons avec les élus d'opposition de l'agglomération comme avec les élus de la majorité. D'abord parce que nous les avons triés : ils sont tous soit socialistes, soit chiraco-villepinistes, autrement dit des quasi-amis. Par contre, tous les sarkozystes sont brisés menu : aucun cadeau, ils sont tous pendus haut et court ! Le budget 2005 a d'ailleurs été voté à l'unanimité.

M. le Président : On s'éloigne de la fiscalité locale...

M. Richard MALLIÉ : M. le Président, je souhaitais savoir à quel moment il fallait rire !

M. Jean-Jacques DESCAMPS : C'est inacceptable ! On peut rigoler, mais il y a des limites !

M. le Président : Mes chers collègues, contentez-vous de poser vos questions. C'est moi qui préside.

M. le Rapporteur : On vous dit homme cultivé, M. Georges Frêche, mais la culture n'est pas obligée d'en arriver là !

M. Georges FRÊCHE : M. le Rapporteur, je suis bardé de diplômes : expertise comptable, professeur de droit romain, diplômé de HEC, de Sciences Po et de l'École des hautes études de sciences économiques,...

M. Richard MALLIÉ : Et moi, je suis abonné au gaz !

M. Georges FRÊCHE : ...mais quand je fais de la politique, je suis un homme de base ! Et quand vous me demandez de jouer le bourgeois gentilhomme, je me marre ! Parce qu'il n'y a rien de pire. Je suis fils de résistant, moi, pas fils ou petit-fils de pétainiste. Autant vous dire que j'ai une colonne vertébrale en acier !

M. Jean-Pierre SOISSON : M. le Président, je demande une suspension de séance !

M. le Président : Non, nous continuons la séance.

M. Louis GISCARD d'ESTAING : Un rappel à l'ordre !

M. Georges FRÊCHE : Je n'ai visé personne, M. le Président, cela va de soi...

M. le Président : M. Georges Frêche, je vous demande de répondre aux questions sans faire de provocation.

M. Georges FRÊCHE : Je ne provoquerai plus, M. le Président, au nom de la déférence que je vous dois à vous personnellement...

M. le Président : Merci ! Le Rapporteur a-t-il d'autres questions ?

M. le Rapporteur : Pour ce qui me concerne, je ne vois pas l'intérêt d'aller très au-delà.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : C'est la première fois que je vois M. Georges Frêche de près...

M. Georges FRÊCHE : Et vous n'êtes pas déçu !

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Je ne suis pas vraiment déçu. Je vous trouve d'ailleurs beaucoup de talent dans le populisme : vous me rappelez presque Le Pen – mais c'est une injure et je la retire.

M. Georges FRÊCHE : Arrêtez de m'insulter ! Vous n'avez pas le droit de dire cela ! Je vous demande de le retirer tout de suite !

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Je le retire.

M. Georges FRÊCHE : Mon père était résistant ! Je n'ai aucune leçon à recevoir d'un homme comme vous !

M. Jean-Jacques DESCAMPS : J'ai dit que vous me le rappeliez, c'est tout.

M. Georges FRÊCHE : Tout député de la République que vous êtes, vous n'avez pas le droit de dire cela !

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Et vous, M. Georges Frêche, avez-vous le droit de parler comme vous le faites ?

M. Georges FRÊCHE : J'ai résisté à Le Pen, moi ! C'est votre ami Blanc qui s'est allié avec lui ! Vous n'avez qu'un droit, celui de vous taire !

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Je vais vous poser une question simple...

M. Georges FRÊCHE : Retirez ce que vous venez de dire ! Tout de suite ! Je refuse de vous répondre tant que vous ne l'aurez pas retiré !

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Je ne le retirerai pas.

M. Georges FRÊCHE : Eh bien, posez toutes les questions que vous voulez, je ne vous répondrai pas ! Mon père était dans la Résistance, je n'ai pas de leçon à recevoir !

M. Louis GISCARD d'ESTAING : Nous non plus !

M. Georges FRÊCHE : N'allez pas me comparer à ceux qui se sont alliés avec Le Pen ! Pour qui vous prenez-vous ?

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Je n'aime pas être traité de pétainiste, Monsieur !

M. Georges FRÊCHE : Le fait d'être député ne vous oblige pas à être insultant à l'égard de vos concitoyens !

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Vous nous avez traités de pétainistes ! Franchement, croyez-vous que ce soit bien ?

M. Georges FRÊCHE : Je ne vous ai pas traités de pétainiste.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Si !

M. Louis GISCARD d'ESTAING : Qu'avez-vous dit, alors ?

M. Georges FRÊCHE : J'ai parlé de petits-fils de pétainistes. Ceux qui veulent bien se reconnaître se reconnaîtront !

M. Richard MALLIÉ : C'est inadmissible !

M. Louis GISCARD d'ESTAING : Pitoyable !

M. le Président : Je vous en prie ! Nous sommes ici pour nous écouter. M. Jean-Jacques Descamps, si vous avez une question relative à la fiscalité, posez-la, et vous, M. Georges Frêche, contentez-vous de répondre aux questions que l'on vous pose.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : M. Georges Frêche, vous nous avez parlé de l'évolution de la fiscalité de l'agglomération. Mais quelle a été l'évolution de la fiscalité cumulée de la ville de Montpellier et de l'agglomération depuis sa création ?

Ensuite, vous nous avez dit que la ville de Montpellier s'enrichissait. Mais pouvez-vous nous assurer que les autres communes de l'agglomération s'enrichissent également ? Cela ne paraît pas si évident, dans la mesure où certaines ont préféré en sortir.

Enfin, vous avez l'air de vous ennuyer dans cette Commission d'enquête, estimant qu'elle n'a pas lieu d'être, allant presque jusqu'à être désagréable à l'égard de vos propres amis. Mais êtes-vous satisfait du système qui régit actuellement la fiscalité de nos collectivités territoriales ?

M. le Président : Le fait d'avoir constitué une communauté d'agglomération a-t-il globalement provoqué une augmentation des impôts pour l'habitant de Montpellier ? Il est important pour nous de savoir si le passage à la communauté entraîne fatalement un alourdissement des impôts.

M. Georges FRÊCHE : Comme je suis un jacobin décentralisateur, je respecte l'Assemblée nationale, quoi que je pense de l'actuelle majorité. Votre Commission étant régie par certaines dispositions légales, je n'ai pas le droit de ne pas répondre,...

M. le Président : En effet.

M. Georges FRÊCHE : ...quand bien même je m'estime personnellement mis en cause par mon interlocuteur. Je ne lui aurais pas répondu si la loi ne m'y obligeait pas.

M. le Président : Je vous demande de répondre et de ne pas polémiquer.

M. Georges FRÊCHE : Depuis que la communauté d'agglomération a été créée, l'augmentation des impôts dans la ville de Montpellier a été de 0 %, et, pour ce qui est de la communauté d'agglomération, égale au tiers de l'inflation. J'ajoute que les communes qui se sont retirées n'ont rien gagné en fiscalité, mais bien perdu. Ainsi, la plus importante d'entre elles, Mauguio, qui accueille l'aéroport de Montpellier, voyait les trois quarts de ses ressources de taxe professionnelle liés à la présence de la compagnie aérienne Air Littoral. Or celle-ci a fermé ses portes l'an dernier, licenciant 800 personnes. En application de la loi, la perte de recettes de Mauguio a été compensée par l'État à hauteur de 80 % la première année et de 60 % cette année ; mais l'an prochain, elle ne touchera plus rien. Autrement dit, alors que la disparition d'Air Littoral aurait pu être compensée par la solidarité des 37 communes de l'agglomération, Mauguio va perdre 60 % de ses ressources fiscales, soit 18 millions d'euros, après en avoir perdu 6 millions cette année. Voilà la seule réalité qui vaille. Ces gens-là n'ont été animés que par une haine personnelle à mon égard : cela ne va pas très loin... J'ai trente-deux communes avec moi, qui ont adopté le budget de l'agglomération à l'unanimité, y compris un député UMP, qui le vote régulièrement... Il est vrai qu'il est chiraquien et c'est mon honneur : les chiraquiens, j'aime... Je suis d'abord pour Hollande, mais après pour Chirac, médaille d'argent !

M. le Président : Merci ! Nous ne vous demandons pas tous ces détails...

M. Georges FRÊCHE : Cela m'échappe, M. le Président, cela m'échappe !

M. le Président : ...mais seulement de répondre aux questions !

M. Pascal TERRASSE : Les socialistes ont participé à cette Commission d'enquête...

M. le Président : Nous n'avons pas à justifier notre participation. Nous y sommes, point ! Posez vos questions.

M. Pascal TERRASSE : Je voudrais tout de même la justifier, puisque nous avons été interpellés là-dessus.

M. le Président : Je répondrai si c'est nécessaire. Posez des questions, nous sommes là pour enquêter.

M. Georges FRÊCHE : Je retire ce que j'ai dit, M. le Président. Vous savez que je suis un soldat au sein du Parti socialiste !

M. Pascal TERRASSE : M. Georges Frêche fait partie de ces rares maires qui se sont parfaitement identifiés à leur ville, à l'instar de MM. Pierre Mauroy à Lille, Jean Royer à Tours ou Jacques Chaban-Delmas à Bordeaux. Sitôt qu'on parle de Montpellier, c'est Frêche qui vient à l'idée. J'y ai vécu, j'y ai étudié ; je ne connais pas l'actuel maire de Montpellier...

M. Georges FRÊCHE : Mme Hélène Mandroux, une femme très bien !

M. le Président : Nous nous intéressons à la fiscalité, M. Pascal Terrasse, pas au maire de Montpellier !

M. Pascal TERRASSE : J'y viens. Sans ce préalable, mes questions sèches n'auraient guère de sens.

La commune de Montpellier a transféré une série de compétences à l'agglomération. Or nous avons déjà relevé que, dans bon nombre de cas, ces transferts n'avaient pas empêché la fiscalité, tant des communes que des communautés de communes, d'augmenter. À Montpellier, avez-vous pu mettre en évidence, grâce à des indicateurs de performances, une relation de cause à effet entre la baisse ou la stabilisation de la fiscalité locale et les compétences transférées ? Nous nous sommes déjà posé cette question ailleurs et certains d'entre nous en viennent à s'interroger sur la nécessité de regrouper les communes autour d'actions précises, dans la mesure où la mutualisation s'accompagne presque toujours de coûts supplémentaires. Quel est votre sentiment ?

M. Georges FRÊCHE : Dans le domaine de l'assainissement, par exemple, la mutualisation des financements au sein de la communauté d'agglomération a permis de mettre en place un programme d'assainissement que les communes étaient incapables de financer seules. Seule la ville de Montpellier pouvait financer son réseau d'assainissement sans l'aide de l'agglomération. De même, nous nous sommes investis dans le logement social avec l'objectif d'accueillir 400 000 nouveaux habitants dans la région d'ici à 2015, dont 200 000 dans l'agglomération de Montpellier. C'est parce que la communauté a pris la compétence sur le logement social que nous sommes en mesure de financer cette année 3 000 logements sociaux dans l'agglomération et nous continuerons les années suivantes. Seule l'agglomération pouvait le faire.

La création de la communauté d'agglomération n'a pas entraîné d'augmentation des impôts, à l'exception d'une seule taxe, dont l'augmentation ne concerne pas les communes qui viennent de rejoindre l'agglomération, mais seulement les communes issues de l'ancien district : il s'agit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. L'utilisation de la décharge contrôlée du Thôt n'étant plus permise, le préfet nous pousse, et à juste raison, à la quitter. Nous avons choisi la technique de la méthanisation, cinq fois plus chère que la décharge contrôlée – l'incinération est six fois plus chère. Nous avons donc ajusté l'an dernier le niveau de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour l'ensemble des communes sur le coût de l'usine de méthanisation qui ouvrira l'an prochain. Pour les communes de l'ex-district, formé il y a

quarante ans, cela se traduit évidemment par une forte augmentation de cette taxe, mais celle-ci ne dépasse pas le niveau moyen des grandes villes françaises ; nous sommes même un peu en dessous de la moyenne. Par exemple, le taux de Nîmes est de 14,50 % et le nôtre n'est monté qu'à 11,02 %. Nous venons même de le baisser légèrement cette année. Encore cela ne concerne-t-il, en plus de Montpellier, que douze communes, celles de l'ancien district, sur trente-deux, puisque les nouvelles venues utilisaient déjà une usine d'incinération située à Lunel-Viel. Mais cette augmentation de la TEOM n'a rien à voir avec le passage à la communauté d'agglomération : elle tient seulement à la fermeture de la décharge contrôlée du Thôt et à l'ouverture de l'usine de méthanisation. Voilà une réponse honnête et sincère sur l'évolution des impôts.

En revanche, nous mettons en place un réseau de piscines et de médiathèques dans toutes les communes aux alentours de Montpellier, qu'elles étaient incapables de se payer : nous installons une médiathèque à Castries, une autre à Pérols, nous venons d'ouvrir une piscine à Saint-Jean-de-Védas, nous en ouvrirons bientôt une à Cournonterral. La ville de Montpellier, déjà équipée en piscines et en médiathèques, n'y gagne rien du tout ; si je fais voter les budgets de la communauté d'agglomération à l'unanimité, c'est parce que je joue avec les autres maires. Et si quelques-uns sont sortis de l'agglomération, ce n'est pas pour des raisons politiques : trois étaient socialistes et trois de droite. Ce sont tout simplement des gens bêtes comme des taureaux, qui se font tuer contre des murs en béton sans savoir pourquoi, qui sont contre tout et ne veulent rien changer ; cela n'a rien à voir avec l'affrontement droite-gauche. Ils ont tort historiquement, mais que voulez-vous ? Ils sont sortis, cela ne m'empêche pas de dormir... Que nous soyons à trente-huit ou à trente-deux, cela ne change rien. Et l'on vient encore de me faire un amendement pour sortir Palavas de l'agglomération... À tout seigneur tout honneur : le Parlement adopte des amendements uniquement pour moi ! Après l'amendement Jacques Blanc pour six communes, qui n'a jamais fonctionné qu'à Montpellier, on en a fait un autre pour deux zozos socialistes de la région qui ont cru favoriser les copains de l'Aude... Bien entendu, le préfet les a « coxés » ! C'est le cinquième député UMP du coin, mais c'est le plus intelligent – les autres sont nuls ! Je suis bien obligé de me battre avec lui, c'est le seul qui me reste sous la dent ! Je m'entraîne... Mais je le respecte, car c'est un homme intelligent et plein d'astuce. Malheureusement, il doit nous quitter et cela me peine. J'espère que nous le garderons. Faites un effort !

Bref, nous sommes trente-deux communes et nous sommes solides. On n'y compte que onze socialistes, et pourtant mes budgets sont votés à l'unanimité ! Si je ne peux pas m'entendre avec cinq, cela prouve que je sais m'entendre avec trente et un !

M. Richard MALLIÉ : Il y avait donc bien un district avant 2001 et la « loi Chevènement » l'a obligé à devenir communauté d'agglomération. Se référer à 2001 n'est peut-être pas suffisant ; mieux vaudrait remonter une dizaine d'années en arrière pour avoir une vision plus globale de l'évolution de la fiscalité sur l'ensemble de l'agglomération.

M. Georges FRÊCHE : Le district a été fondé voilà quarante ans par mon prédécesseur. Sur les quatorze communes qui le constituaient, treize font encore partie de la communauté d'agglomération. Si Palavas nous a quittés, c'est encore pour des raisons personnelles : il s'agit d'un de mes anciens élèves, que j'ai eu comme assistant en histoire du droit et en droit romain. Il avait fait une très mauvaise thèse et j'ai dû le chasser de l'université... Depuis, il me poursuit de sa haine, mais cela ne m'impressionne aucunement. Palavas est le port de Montpellier depuis Charlemagne, depuis le VIII^{ème} siècle, tout le monde le sait ; l'évêque de Montpellier a résidé à Palavas jusqu'en 1536...

M. le Rapporteur : Nous parlons de la fiscalité de la communauté d'agglomération !

M. Georges FRÊCHE : Le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères n'a globalement pas varié depuis 1986 : son taux était de 11 % à l'époque et de 11,30 % en 2005. Autrement dit, l'augmentation est relativement faible. Je ne vais pas remonter à quarante ans, mais les choses se sont bien passées avec le district : du reste, les deux tiers des communes du district sont ou de droite, ou divers droite, ou de gauche. Et j'arrive à travailler avec tout le monde, car je suis un homme affable.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Vous êtes le meilleur !...

M. Georges FRÊCHE : Sans doute le meilleur pour vous ! Reste que les quarante années du district se sont très bien passées.

M. le Président : Puisque vous êtes passés du district à la communauté d'agglomération,...

M. Georges FRÊCHE : Cela s'est fait sans problème.

M. le Président : ...pourrons-nous avoir les comptes du district de 1999 à 2000 afin de les comparer avec les comptes de l'agglomération ? La remarque de M. Richard Mallié était effectivement pertinente : il faut un certain recul.

M. Georges FRÊCHE : Nous vous les enverrons.

M. Richard MALLIÉ : Ne pourrions-nous pas l'avoir dès maintenant ? Dans la mesure où des personnalités sont auditionnées sous serment, j'aimerais qu'on nous le précise dès à présent.

M. le Président : Je conçois que M. Georges Frêche n'ait pas amené ces documents avec lui...

M. Richard MALLIÉ : On nous a communiqué les chiffres de la TEOM, on doit pouvoir nous donner autre chose !

M. Georges FRÊCHE : Votre lettre ne parlait que des années 2001 à 2004 !

M. Richard MALLIÉ : Vous venez de nous dire que le taux de votre TEOM était passé de 11 % à 11,30 % entre 1986 et 2005. Je suppose que vous êtes à même de répondre sur la taxe d'habitation, la taxe professionnelle et la taxe foncière sur les propriétés bâties depuis 1995...

M. le Président : M. Georges Frêche n'est pas à un interrogatoire ; il a le droit de ne pas avoir tous ces documents.

M. Georges FRÊCHE : D'après votre lettre, nous devons être interrogés sur les années 2001 à 2004. Comme nous sommes de bons élèves, nous nous en sommes tenus là... Si vous aviez voulu nous interroger sur 1960, nous aurions apporté les éléments. Mais nous allons vous les envoyer. Au demeurant, si la taxe d'enlèvement des ordures ménagères était à 11 % en 1986, elle est descendue à 2,47 % en 1998 parce que nous utilisons la décharge contrôlée dont le coût est très faible.

M. Richard MALLIÉ : Mais pour le reste ?

M. Georges FRÊCHE : La décharge contrôlée nous étant désormais interdite, nous avons fait construire une usine de méthanisation, au nom du principe de précaution. Nous sommes la seule grande ville à avoir refusé l'incinération. Au demeurant, le coût est le même.

M. Richard MALLIÉ : On a compris, mais pour le reste ?

M. le Président : M. Richard Mallié, quel est votre objectif ? Vous voulez connaître ces éléments ; je demande que l'on nous les fasse parvenir, au besoin dès la fin de la séance.

M. Georges FRÊCHE : Au demeurant, il sera difficile de comparer, puisque le financement du district se faisait à partir des quatre impôts directs locaux et que la communauté d'agglomération est sous le régime de la taxe professionnelle unique. Ayant vous-même été élu local, vous devriez le savoir, mon cher collègue...

Mme Claude DARCIAUX : Exactement.

M. le Président : Le passage des quatre taxes à la taxe professionnelle unique ne facilite effectivement pas les vérifications. Il va falloir se plonger dans les compensations pour trouver les éventuelles augmentations ; c'est même impossible.

M. Georges FRÊCHE : En tout cas, le passage du district à l'agglomération a été voté à l'unanimité par les quinze communes du district, y compris Palavas qui s'est depuis retirée pour d'autres raisons, mais qui reviendra un jour ou l'autre... Nous avons gardé le veau gras à la maison pour le fils prodigue !

M. le Rapporteur : Je note que le questionnaire qui vous a été adressé parle des références budgétaires depuis 1998... Quelle appréciation portez-vous sur les difficultés financières, budgétaires et fiscales de communautés telles que Rennes, qui avaient jusqu'à présent choisi d'écarter toute fiscalité sur les ménages ? La perspective d'un impôt « ménages » dans la communauté d'agglomération de Montpellier vous paraît-elle exclue, en tout cas pour longtemps ?

M. Georges FRÊCHE : Nous n'en avons aucunement besoin. La communauté d'agglomération est bourrée de fric, M. le Rapporteur, tout simplement parce qu'elle s'enrichit. Chaque année, les bases de la taxe professionnelle augmentent et celles du versement transport – le meilleur indicateur de l'activité économique – encore plus : depuis dix ans, le produit du versement transport augmente de 7 % par an en moyenne. Hier encore, j'accueillais une entreprise américaine qui nous amène 180 chercheurs. Nous sommes donc l'une des communautés d'agglomération de France qui s'enrichissent le plus. Pourquoi irais-je demander à l'impôt ménages des ressources que me procure la fiscalité apportée par les entreprises qui viennent s'installer chez moi ? Mes principaux alliés dans cette région, ce sont les patrons. C'est avec eux que je travaille.

M. le Rapporteur : Quel est le taux de chômage dans la communauté d'agglomération ?

M. Georges FRÊCHE : À cause de la politique de M. Jean-Pierre Raffarin, il est de 15 %.

M. le Rapporteur : Autrement dit, ce qui marche, c'est grâce à vous, et ce qui ne marche pas, c'est à cause de M. Jean-Pierre Raffarin !

M. Georges FRÊCHE : M. le Rapporteur, vous êtes un libéral et c'est tout à fait à votre honneur. Vous savez donc fort bien que, dans un système libéral, c'est le patronat qui est responsable du développement de l'emploi. Moi, je fais ce que je peux pour obvier aux échecs de la politique économique du Gouvernement que vous soutenez !

M. le Rapporteur : Cette politique pénalise tout le monde, sauf vous... Vous avez de la chance !

M. Georges FRÊCHE : De surcroît, comme tous les articles de journaux le soulignent, notre région est pénalisée par son retard de développement : elle n'a pas de secteur secondaire, si ce n'est dans le secteur du bâtiment qui à lui seul représente 42 % du secondaire contre 37 % au niveau national. Hors le bâtiment, nous n'avons aucune industrie, ce qui fait du reste que nous n'avons pas de pollution. Nous avons raté la révolution industrielle sous Napoléon III puis la III^{ème} République : comme en atteste la belle thèse de M. Raymond Dugrand¹, l'argent de la région s'est investi dans les chemins de fer austro-hongrois ou russes et dans l'assainissement de la Mitidja... De ce fait, nous n'avons pas de grandes industries polluantes, mais surtout, pas d'industrie du tout. Dans le secteur de la recherche, Montpellier est la seule ville au monde qui accueille tout à la fois Aventis et Novartis, qui totalisent 1 800 emplois ; mais les médicaments sont fabriqués en Ardèche, à Aubenas, chez mon ami Pascal Terrasse, ce dont je me réjouis.

Nous ne pouvons donc nous développer que dans le secteur tertiaire, en favorisant la croissance des petites et moyennes entreprises qui sortent de nos pépinières. Nous sommes également plébiscités par la décentralisation, alors que l'ÉNA se considère comme « déportée » à Strasbourg – comportement d'un ridicule achevé, qui me soulève l'estomac : j'approuve sur ce point le courage de mon amie Edith Cresson. Reste qu'à chaque fois que l'on nous décentralise quelqu'un chez nous, pour un emploi créé nous nous retrouvons avec un chômeur de plus. Or depuis sept ou huit ans, on nous a ainsi décentralisé 4 000 emplois de recherche, particulièrement dans les domaines de l'agronomie tropicale et de la biopharmacie, CIRAD et autres. Et tous ces décentralisés descendent de Paris à deux, et si l'un des conjoints a son poste de chercheur, l'autre est à la recherche d'un emploi. Nous arrivons à lui en trouver un, mais seulement au bout de deux ou trois ans ; d'où une course-poursuite infinie. Je n'ai pas la chance des Toulousains qui ont bénéficié de l'ONIA² après la guerre de 14-18, puis de l'aviation. Je m'en réjouis pour Toulouse où j'ai passé ma jeunesse. Mais ici, je dois faire avec ce que je peux. Cela explique notre taux de chômage structurel, encore aggravé par un deuxième handicap : le travail au noir. C'est l'un des rares domaines dans lequel je suis d'accord avec le préfet, qui explique que le Languedoc-Roussillon est, devant PACA, la région de France où le taux de travail au noir est le plus fort. Le travail au noir atteint 50 % en Grèce, 30 % en Italie, mais au moins 20 à 25 % chez nous. En théorie, nous avons beaucoup de chômeurs mais, à en juger auprès de la Banque de France à Montpellier, Perpignan et Béziers, nous sommes l'une des régions les plus riches de France en termes d'épargne. Malheureusement, cette épargne ne s'investit pas localement et remonte vers Paris par le canal de la centralisation bancaire.

Je ne voudrais pas vous faire un cours de sciences économiques – je n'oublie pas que je suis un peu économiste sur les bords –, mais je tenais, par respect pour votre Commission, à vous répondre sur le fond. J'ai promis de ne plus vous provoquer en permanence...

¹ Raymond DUGRAND, *Villes et campagnes en Bas-Languedoc*. 1963.

² Office national Industriel d'Azote, créé par la loi du 11 avril 1924, devenu en 1967 APC (Azote et produits chimiques), filiale de l'EMC (Entreprise minière et chimique), et AZF en 1984.

J'oubliais de vous indiquer que l'on nous en veut personnellement : on nous a enlevé 95 millions d'euros pour notre deuxième ligne de tram, mais cela ne nous empêche pas de la faire. Reste que M. Jean-Pierre Raffarin donne 45 millions d'euros pour le tram de M. Jean-Louis Borloo à Valenciennes, sans oublier le tram de Marseille... Mais on ne finance pas les trams de Clermont-Ferrand et Montpellier, parce que ce sont des villes socialistes !

M. le Président : Combien recevez-vous pour votre tram ?

M. Georges FRÊCHE : 5 millions d'euros, alors que Strasbourg et Bordeaux ont 20 millions ! Il vaut mieux s'appeler Juppé que Frêche si l'on veut être financé par l'actuel Gouvernement ! Mais je prendrai ma revanche en 2007, si Dieu me prête vie !

M. Jean-Pierre SOISSON : Cela a toujours été comme cela...

M. Georges FRÊCHE : N'ayez crainte, M. Jean-Pierre Soisson : la région ne m'a rien donné pendant dix-huit ans et cela m'a forcé à me présenter. Maintenant que je suis aux commandes, je remets les choses en place ! Pour l'État, il faudra attendre 2007, lorsque nous vous aurons renvoyés dans l'opposition !

Mme Claude DARCIAUX : Vous venez d'affirmer que la communauté d'agglomération n'avait pas fait augmenter la fiscalité de la ville centre. Il est effectivement très difficile de comparer la fiscalité des communes depuis qu'elles sont en communauté d'agglomération à taxe professionnelle unique avec ce qu'elle était du temps du district, qui prélevait une fiscalité ménages et une taxe professionnelle.

M. Richard MALLIÉ : Je le sais. D'où ma question.

Mme Claude DARCIAUX : Mais qu'en est-il des communes membres de la communauté d'agglomération ? Avez-vous pu constater une évolution de leur fiscalité dans la mesure où elles ne peuvent désormais agir que sur la fiscalité ménages si elles veulent accroître leurs ressources ? Vous avez à juste titre rappelé le bénéfice qu'aurait pu tirer la ville de Mauguio de la solidarité et de la « loi Chevènement », ou encore les avantages de la mutualisation dans le domaine des équipements ou de l'assainissement.

M. Georges FRÊCHE : Je suis à peu près certain de mes chiffres, même si je ne les ai pas avec moi. La taxe d'habitation, qui ne dépend pas de la communauté d'agglomération, n'a pratiquement pas connu d'augmentation dans les communes qui l'ont rejointe, si ce n'est dans une ou deux où elle a faiblement progressé pour des raisons qui ne dépendent absolument pas de nous.

S'agissant de la taxe professionnelle, nous avons entrepris de l'unifier dans les 32 communes membres de la communauté en trois ans, autrement dit dans le délai le plus court que permettait la loi. Engagé en 2002, le processus s'est achevé en 2004. Certaines petites communes, qui n'avaient que quelques artisans et une taxe professionnelle très basse, ont indéniablement vu leur taxe augmenter. En revanche, la taxe a baissé dans nombre d'autres communes, surtout de droite, à commencer par Castelnau-le-Lez, dont le maire est un député UMP chiraquien de mes amis, M. Jean-Pierre Grand, qui a vu son taux de TP passer de 24 % à 21,56 %, taux moyen de l'ensemble des communes de l'agglomération. Au total, la taxe professionnelle aura augmenté dans sept ou huit communes et diminué dans sept ou huit autres,

dont bizarrement six de droite, par le jeu normal... de la normalisation. On ne peut donc pas nous accuser d'avoir cherché à favoriser nos amis, ce dont je me réjouis. Ajoutons que la décision a été prise à l'unanimité des maires, y compris ceux dont la taxe professionnelle a augmenté. Ce qui prouve qu'il y a aussi des gens intelligents...

Mme Claude DARCIAUX : Leur versez-vous une dotation de solidarité communautaire ?

M. Georges FRÊCHE : Bien entendu. Jamais nous n'aurions eu un vote à l'unanimité si nous n'avions pas compensé les distorsions... Mais pour nous, bourrés de fric comme nous sommes, ce n'est rien du tout.

M. le Rapporteur : En portant un regard rétrospectif, avez-vous parfois l'impression d'avoir commis une erreur dans votre communauté d'agglomération ? Si oui, laquelle ?

M. Georges FRÊCHE : Une erreur, moi ? Si j'en avais fait une, ce n'est pas à vous que je la confesserai, M. le Rapporteur ! Non. Je suis très fier et très content de moi. J'assume...

M. Richard MALLIÉ : Ça, on avait compris !

M. Georges FRÊCHE : Je ne vous le fais pas dire !

M. le Président : La commune de Montpellier, avez-vous dit, n'augmente pas les impôts et la communauté d'agglomération les a augmentés de 1 %. Avez-vous comparé ce que représentaient pour le contribuable, d'un côté, la progression de la fiscalité de la communauté d'agglomération et, de l'autre, celle de la région ? Pour le contribuable, tout se cumule...

M. Georges FRÊCHE : L'augmentation de 1 % de la fiscalité de la communauté d'agglomération, qui ne concerne que la seule taxe professionnelle, représente en fait à peu près la même chose que les 52 % de la région...

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Un paquet de cigarettes !

M. Georges FRÊCHE : Évidemment, puisque la part de la région dans la fiscalité locale ne représente que 4 %, autrement dit *peanuts* ! Vous raisonnez sur des petits chiffres. L'un d'entre vous, qui présidait le département de la Somme il y a quelque temps, avant que la gauche ne le gagne, y avait augmenté la fiscalité de 9 %.

M. le Président : La gauche n'a pas gagné la Somme...

M. Georges FRÊCHE : Ah bon ? Cela viendra, je le souhaite à mon ami Vincent Peillon ! Ce n'est qu'une question de temps ! Reste qu'une augmentation de 9 % des impôts départementaux représente bien plus qu'une augmentation de 52 % des impôts régionaux.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Vous êtes décidément content de vous...

M. Georges FRÊCHE : Je ne vous le fais pas dire !

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Mais puisque vous voyez les choses avec un peu de recul, êtes-vous content de la façon dont est organisé notre pays, entre toutes ces multiples strates ? Sinon, laquelle supprimeriez-vous ?

M. Georges FRÊCHE : J'ai déjà dit ce que j'avais à dire dans *La France ligotée*¹, qui s'est d'ailleurs vendu à 15 000 exemplaires – pas mal, pour un bouquin politique ! –, mais comme j'ai maintenant quatre départements sur cinq avec moi, je ne vais pas cracher dans la soupe !

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Un peu de courage !

M. Georges FRÊCHE : Je suis comme Jaurès : je vais de l'idéal au pratique. L'Aude, l'Hérault, les Pyrénées-Orientales et le Gard me soutiennent dorénavant. Aussi, quoi que j'en pense, et je n'ai pas changé d'avis sur le fond, je suis devenu un ardent départementaliste !

Mais voulez-vous savoir ce que j'en pense réellement ? Il n'y a plus d'hommes politiques en France depuis la mort du général de Gaulle.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Et Chirac ?

M. Georges FRÊCHE : Non, Chirac est le meilleur élève de Mitterrand.

M. Jean-Pierre SOISSON : Et Mitterrand ?

M. Georges FRÊCHE : Mitterrand, c'est le meilleur depuis Mazarin, mais en division 2... En division 1, on peut mettre Louis XI, Henri IV, Louis XV, Napoléon I^{er} et évidemment Charles de Gaulle, comme l'ont du reste reconnu les Français, avec beaucoup de sagesse et de clairvoyance, lors d'une récente émission organisée au Sénat. Charles de Gaulle est le dernier grand homme politique de ce pays ; depuis, on n'a plus trouvé que des gens aux habits trop grands pour eux. Mitterrand était le roi de la tactique : M. Jean-Pierre Soisson, qui a été avec lui, contre lui, qui est le Fregoli de la politique, en sait quelque chose... C'est un malin, toujours du côté du manche et je lui en fais tous mes compliments ! Je remarque d'ailleurs qu'il se tait avec beaucoup de sagesse, tout comme M. Pierre Morel-À-L'Huissier !

En vérité, la France apparaît ridicule en Europe, avec ses 36 000 communes, plus que dans les 24 autres pays de l'Union européenne réunis. Nous avons des communes, des communautés de communes, sans compter le *pagus* de Clovis, vieille circonscription franque, que M. Charles Pasqua a réintroduite sous le nom de pays... Mais on garde l'arrondissement, qui ne veut plus rien dire mais pour lequel nous avons toujours le sous-préfet ! Plus les préfectures, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines, les départements, les régions, l'État, Bruxelles... Bref, un empilement incroyable qui fait rigoler toute l'Europe !

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Que proposez-vous ?

M. Georges FRÊCHE : Il faut en supprimer.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Lesquelles ?

¹ Georges Frêche, *La France ligotée*, Belfond, 1990.

M. Georges FRÊCHE : Vous ne vous figurez pas que je vais vous le dire !

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Un peu de courage !

M. Georges FRÊCHE : J'ai appris avec l'âge à devenir prudent. Il faut en supprimer certaines... Le sénateur alsacien Daniel Hoeffel avait dit la vérité, mais il l'a payé dans les urnes ! Dans le pays de France, il ne faut pas avoir raison trop tôt.

M. le Président : Notre Commission d'enquête retiendra ce conseil...

M. Jean-Pierre SOISSON : Le débat fortifie et grandit M. Georges Frêche : plus nous débattons, plus il est en forme... La journée aura sur ce plan été pour lui positive !

M. Georges FRÊCHE : Merci, cher ami.

M. Jean-Pierre SOISSON : J'étais du reste venu en grande partie pour l'écouter, et j'en ai retenu deux ou trois enseignements.

Il y a effectivement trop de circonscriptions administratives en France. C'est un phénomène général. Cela dit, cher Georges, le raisonnement que vous tenez vis-à-vis de l'impôt en tant que président de la communauté d'agglomération n'est pas tout à fait le même que celui du président de région, quand bien même celle-ci représente beaucoup moins pour le contribuable.

Vous semblez heureux d'être président de la région. Vous avez été, je le dis sous ma propre responsabilité, un maire de Montpellier assez formidable. Que préférez-vous : la région, la mairie ou la communauté d'agglomération ?

Mme Claude DARCIAUX et M. Pascal TERRASSE : Très bonne question !

M. Georges FRÊCHE : Pour ce qui est de la mairie, contrairement à ce que je croyais, si avant ma maladie j'en portais le deuil, maintenant c'est fini. Elle ne me manque plus. Je n'y suis pas allé depuis trois mois que je suis à peu près rétabli.

La communauté d'agglomération, j'y suis à titre transitoire, pour que justice lui soit rendue, parce qu'elle a été massacrée par la région pendant dix-huit ans. Nous n'avons pas eu un rond pour l'orchestre, pas un rond pour le festival de Radio-France de Montpellier, pas un rond pour le Corum, pas un rond pour la piscine...

M. le Rapporteur : Ce n'est pas ce que le président Jacques Blanc a dit tout à l'heure...

M. Georges FRÊCHE : Il ment comme un arracheur de dents ! Sauf sous serment...

M. le Président : Nous vérifierons.

M. Richard MALLIÉ : Vous êtes sous serment tous les deux !

M. Georges FRÊCHE : Je vais vous donner les chiffres exacts. Pour le financement du Corum – un milliard de francs –, la subvention de la région a été de zéro. Alors que M. François Mitterrand a financé à 80 % l'opéra Bastille et que le nôtre – nous sommes un peu mégalos – compte 2 200 places, soit 200 places de plus ! Nous n'avons pas eu davantage de subventions de l'État : MM. François Mitterrand et Jack Lang me poursuivaient à l'époque de leur hostilité, pires que la droite... Il faut vous dire qu'ici, depuis dix-huit ans, affronter la droite, c'est des vacances ! Mes seuls véritables adversaires dans cette région, ce sont les mitterrandistes. Mais je les ai éradiqués : il reste quelques survivants dans l'Aude, mais ils n'en ont pas pour longtemps ! Dans les trois ou quatre ans qui viennent, je terminerai le boulot, n'ayez crainte ! M. Louis Giscard d'Estaing est étonné, il est encore jeunot en politique... Mais il s'y fera, comme son père, qui était un malin et un homme de qualité ! Il est dommage qu'il n'ait pas appris plus tôt : il serait revenu. Mais il était trop honnête à ses débuts : il disait ce qu'il pensait, or il ne faut pas ! Moi, si je le dis, c'est parce que je suis assez vieux !

Voilà les pourcentages des subventions de la région à l'agglomération : en 1999, 0 %. En 2000, 0 %. En 2001, 0 %. En 2002, 0,022 %. En 2003, 0,020 % ! Voilà les subventions accordées par la région à l'agglomération pendant cinq ans ! Sur dix-huit ans, M. Jacques Blanc s'est allié pendant douze ans au Front national : de 1986 à 1992 et de 1998 à 2004. Pendant six ans, il a fait affaire avec des écolos de droite qui lui ont servi d'appoint et il nous a alors tout supprimé : plus de subventions à l'opéra national et à l'orchestre national que j'ai eu l'honneur de créer. Six ans plus tard, il a redonné quelque chose à l'orchestre, mais très peu : 3 %, alors que la région Île-de-France accorde 72 % pour son orchestre, Nord-Pas-de-Calais 66 %, Bretagne 43 %, Pays-de-Loire 31 %, Lorraine 42 % et même Midi-Pyrénées 10 % ! Nous sommes remontés de 3 à 8 % ; l'an prochain, nous passerons à 16 % et je me fixe l'objectif de 50 % dans trois ans. Mais pour le moment, je fais le ménage et c'est parfaitement normal : l'orchestre national de Languedoc-Roussillon-Septimanie ira, dès cette année, donner des concerts à Perpignan et Nîmes et dans toutes les villes de la région. Il est normal qu'il soit financé par la région. Si nous sommes réélus à la mairie de Montpellier dans trois ans – je vais m'y employer en me présentant en deuxième place sur la liste pour conforter modestement mon amie Hélène Mandroux –, je continuerai à diriger cette communauté d'agglomération pour finir le ménage, avant d'en laisser dans trois ans la présidence à Mme Hélène Mandroux, me contentant de la seule région.

Je respecte beaucoup M. Jean-Pierre Soisson. Son alliance avec le Front national n'était finalement qu'un péché de jeunesse et je ne lui en veux pas vraiment...

M. Jean-Pierre SOISSON : Le péché de jeunesse, c'est Mitterrand !

M. Georges FRÊCHE : C'est le deuxième ! Vous auriez mieux fait de rester fidèle à Giscard, mais c'est votre problème. Pour ce qui me concerne, je vous aime bien, je vous respecte et j'ai apprécié ce que vous avez dit.

M. le Président : Mais il vous avait posé une question...

M. Georges FRÊCHE : Pour répondre à sa question, c'est vraiment la région qui me plaît désormais. D'abord pour des considérations sordides : à la ville, compte tenu de mes nombreux diplômes, on me prenait pour un intellectuel et on ne m'offrait que des livres. J'en avais assez... Maintenant, à la région, on m'offre des bouteilles de vin, des asperges, des fraises, des abricots... C'est un vrai plaisir et je m'y attache !

M. le Président : Nous avons compris ! C'est pourquoi nous ne vous poserons plus de questions et je suspends la séance avant de passer à l'audition suivante.

M. Georges FRÊCHE : Je vois que vous en savez assez sur l'agglomération et je vous en remercie ! Nous sommes malheureux, on nous frappe, mais nous tenons malgré tout !

**Audition de M. Michel GAUDY,
Vice-président du conseil général de l'Hérault,
accompagné de M. Georges VINCENT,
Président du groupe Démocratie et République au conseil général,
M. Bernard ODE, Directeur général des services,
M. Jean CROS, Directeur du pôle des moyens,
M. Hervé CILIA, Directeur du pôle éducation et patrimoine,
et M. Patrick GERMAIN-GÉRAUD, Directeur de la solidarité départementale**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 19 avril 2005)

Présidence de M. Augustin BONREPAUX, Président

MM. Michel Gaudy, Georges Vincent, Bernard Ode, Jean Cros, Hervé Cilia et Patrick Germain-Géraud sont introduits. M. le Président leur rappelle que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête leur ont été communiquées. À l'invitation du Président, ceux-ci prêtent serment.

M. le Président : M. Michel Gaudy, vous avez la parole pour un exposé introductif.

M. Michel GAUDY : Le Président du conseil général, M. André Vezinhet, empêché, comme il vous l'a écrit, par un calendrier très chargé, vous prie d'excuser son absence, à laquelle il ne faut chercher aucune autre raison ni interprétation.

J'ai entendu, en arrivant, exposer la bonne santé financière de la communauté d'agglomération de Montpellier, et son peu de crainte de l'avenir. La situation du département est tout autre et, du fait, en particulier, de la décentralisation, nous voyons que les nuages vont continuer de s'accumuler dans les années à venir.

L'Hérault compte 970 000 habitants et 343 communes, et son développement démographique le place au premier rang des départements français, avec un taux de croissance annuel de 1,35 %, près de trois fois plus élevé que la moyenne nationale, qui est de 0,47 %. Chaque mois, notre département accueille 1 000 Héraultais de plus, ce qui implique pour les communes et le département beaucoup d'investissements routiers, éducatifs, etc. Pour ne donner qu'un exemple, au cours de la mandature 1998-2004, le département a construit neuf collèges pour faire face à la croissance des effectifs de collégiens.

Outre son dynamisme démographique, l'Hérault connaît une double exception en France. La première est le taux de création d'entreprises, qui a été de 15 % en 2003 contre 12 % au niveau national, le nombre d'emplois salariés augmentant de 23 % entre 1998 et 2003, contre 10,1 % au niveau national. Ces chiffres traduisent la dynamique économique du département.

Mais la deuxième exception est que l'Hérault a l'un des plus forts taux de chômage du pays : il s'établit à 14,5 % contre 10 % au niveau national. Enfin, les bénéficiaires du RMI, allocataires payés et ayants droit confondus, représentent 5,7 % de la population contre 3,1 % au niveau national.

L'Hérault connaît donc une situation sociale exceptionnellement difficile, qui explique l'importance des dépenses sociales dans le budget départemental. Elles représentent près de 69 % des dépenses de fonctionnement, contre 59 % en moyenne nationale.

Le budget primitif 2005 excède 1 milliard d'euros, avec 717 millions d'euros en fonctionnement et 286 millions d'euros en investissement. Comment le conseil général construit-il ce budget, qui a quasiment doublé depuis 1998 ? Depuis six ans, une attention particulière est apportée à la réalisation budgétaire, bien que ce ne soit pas facile, pour ce qui est des investissements, pour une collectivité qui redistribue beaucoup d'aides aux communes et aux intercommunalités. Il n'empêche : 95 % des crédits de fonctionnement et 85 % des crédits d'investissement votés sont utilisés. Les crédits votés sont donc bien utilisés.

L'assemblée départementale a eu une politique fiscale très sage aussi longtemps qu'elle l'a pu : aucune augmentation en 2000 et en 2001 et aucune non plus en 2002 alors que la hausse était de 3,5 % en moyenne nationale. En 2003, l'augmentation a été de 1,95 % dans l'Hérault, pour une moyenne nationale de 4,3 %, elle a été nulle en 2004 quand la moyenne nationale était de 1,3 % ; elle est de 3 % en 2005 pour une moyenne nationale de 4,4 %. Ainsi, depuis cinq ans, la fiscalité dans le département de l'Hérault a augmenté de 5 % quand la fiscalité moyenne des départements métropolitains croissait de 14,2 %.

En dépit de cette sagesse fiscale, le département, de façon continue - de 1998 à 2002 inclus -, a fait évoluer ses recettes de fonctionnement plus vite que ses dépenses. Nous y sommes parvenus par la maîtrise de nos dépenses et par le dynamisme et l'attractivité de notre territoire pour les ménages et les entreprises, qui ont suscité un autofinancement supplémentaire que nous avons mis à profit pour nous désendetter, l'encours passant de 296 millions d'euros en 1998 à 125 millions d'euros en 2005. L'écart entre l'évolution des dépenses de fonctionnement et celle des recettes en a encore été amplifié et, sur la période considérée, le désendettement contribue presque autant à l'amélioration de l'équilibre que l'évolution des bases de la fiscalité directe.

Mais, à partir de 2003, la tendance s'est inversée. Cette année-là pour la première fois, les dépenses de fonctionnement croissent plus vite que les recettes - de près de 25 millions, malgré la hausse de 1,95 % du taux de fiscalité - et la même évolution est constatée en 2004. C'est que, comme le montrent les tableaux que vous nous avez demandés, les dépenses mises à la charge du département viennent déséquilibrer le cycle vertueux que nous avons pu tenir jusque-là.

La première cause de dépenses supplémentaires est l'allocation personnalisée d'autonomie, l'APA, puisque l'on est passé de 9 millions d'euros de prestation spécifique dépendance en 2002 à 40 millions d'euros d'APA en 2003 et à 89 millions en 2005. Si l'on rattache les participations du FFAPA aux exercices correspondants, on observe que la participation nationale est passée de 50 % en 2002 à 31,5 % en 2005, ce qui traduit une réduction significative de l'aide de l'État. Le service départemental d'incendie et de secours est la deuxième cause de cette inversion de tendance, la participation du département passant de 10

millions d'euros en 2002 à 15 millions d'euros en 2003 et 19,3 millions en 2005. Enfin, le transfert du RMI s'est soldé par un déficit de plus de 6 millions d'euros pour l'exercice 2004. Certes, celui-là sera intégralement compensé, mais nous avons estimé le déficit lié à la charge du RMI à 17 millions d'euros à fin 2005. Or, l'extrapolation de l'évolution constatée au premier trimestre nous fait craindre un montant bien supérieur, de l'ordre de 28 millions d'euros en année pleine.

Quelles sont nos inquiétudes pour 2006 et les années à venir ? Comme vous l'aurez constaté, l'Hérault n'a jamais augmenté la fiscalité de manière préventive mais toujours après avoir mesuré l'impact des mesures nouvelles mises à sa charge par l'État. Ainsi, l'APA a été créée en 2002, mais la fiscalité n'a été augmentée qu'en 2003, lorsque la participation de l'État a chuté. De même, le RMI a été transféré au département en 2004, mais l'augmentation de la fiscalité n'a lieu qu'en 2005, après qu'une année complète a permis de jauger à la fois l'écart entre dépenses et recettes et l'évolution respective des deux agrégats. La fiscalité n'a pas davantage été augmentée en 2005 en prévision du transfert des TOS, des routes nationales et de l'application de la loi sur le handicap.

Avec la mise en place de la deuxième phase de décentralisation, nous avons créé une commission spéciale, présidée par M. Michel Guibal et composée des membres de la commission des finances élargie aux présidents de groupes politiques, chargée d'évaluer au jour le jour les transferts de dépenses et de recettes. Cette commission, qui ne fait ni dans l'esbroufe ni dans la fiscalisation anticipée, estime que l'augmentation de fiscalité des deux ans à venir sera d'au moins 10 %. Que l'on ne nous accuse pas de crier avant d'avoir mal : c'est la réalité qui nous conduit à vous faire part de nos inquiétudes, justifiées par l'expérience du RMI pour 2004.

Le Gouvernement nous dit que la seconde phase de décentralisation est sécurisée et justifie cette affirmation par trois arguments. D'abord, la compensation serait intégrale ; mais ce n'est pas le cas, et l'exemple du RMI nous montre que l'on s'en tient à une promesse pour 2004 mais pas au-delà. Ensuite, la compensation serait concomitante au transfert, mais ce n'est pas le cas non plus : il manque au département de l'Hérault 6 millions d'euros de recettes au titre de 2004 et, pour le premier trimestre 2005, près de 7,1 millions sur les recettes de TIPP, qui ne représentent elles-mêmes que 60 % des dépenses effectuées. Enfin, la compensation maintiendrait l'autonomie fiscale des collectivités territoriales ; ce n'est pas davantage le cas, puisque la recette de TIPP est plus une dotation, sur laquelle le conseil général n'a aucune prise, qu'un outil fiscal.

La deuxième phase de la décentralisation devait éviter les difficultés connues au moment de la première phase, notamment par l'inscription dans la Constitution de la garantie des recettes à l'euro près ; ce n'est pas ce que nous constatons. En revanche, lors de la première phase, des outils fiscaux dynamiques tels que la vignette ou les droits de mutation, dont les taux pouvaient être modulés, avaient permis aux départements de faire face.

Étant donné ce transfert massif de dépenses et notamment de dépenses sociales, c'est à dire de dépenses de fonctionnement, seul le transfert aux départements d'une part de la CSG leur permettra d'assumer leurs compétences. Le Président du conseil général de l'Hérault, M. André Vezinhet, défend cette thèse depuis la polémique sur le financement de l'APA en 2003 et, lors des Assises des conseils généraux qui viennent de se tenir à Nantes, le Président de l'ADF et des présidents de toutes sensibilités politiques sont parvenus à la même conclusion. C'est probablement dans ce sens qu'il faut travailler. Telle est, en toute objectivité, notre analyse.

M. le Rapporteur : Comment se répartit, compétence par compétence, l'augmentation de 10 % de la fiscalité que vous estimez nécessaire dans les deux ans à venir ? Votre évaluation tient-elle compte, pour le RMI, de l'ajustement annoncé par le Premier ministre ?

M. le Président : Une étude de l'Association des départements de France montre que l'augmentation nécessaire serait de 4 à 6 %, mais l'imprécision règne pour ce qui est de la charge des routes nationales transférées.

M. Michel GAUDY : Vous aurez observé que je me suis cantonné, dans mon propos, aux dépenses déjà transférées au département, sans tenir compte des transferts à venir, comme les TOS ou les routes nationales.

M. le Rapporteur : Ce dernier propos me trouble plus qu'il ne m'éclaire...

M. Michel GAUDY : M. Jean Cros, Directeur des services financiers, va vous répondre.

M. Jean CROS : Pour le budget 2005, l'assemblée départementale n'a voté aucun crédit ni pour les routes nationales ni pour les TOS. Pour réaliser notre estimation, nous avons tout d'abord pris en compte les dépenses sociales. À partir de 2006, il nous faudra faire face aux conséquences de l'application de la loi sur le handicap, qui aura un impact très fort sur les finances départementales. C'est en quelque sorte une seconde APA qui se profile là, et nous estimons à 40 millions d'euros notre charge à ce titre en 2006. Chacun se perdant en conjectures sur ce que sera la participation de l'État à ce dispositif *via* la CNSA, nous avons considéré qu'elle serait d'un tiers comme elle est d'un tiers pour l'APA, ce qui conduit à un écart de compensation de 17 millions d'euros.

M. le Rapporteur : Est-ce là la stricte application de la mise en œuvre de la loi, ou l'avez-vous augmentée du fait de ce que M. Claudy Lebreton a appelé la « pression citoyenne » ?

M. Jean CROS : Les 40 millions d'euros représentent ce qu'il nous faudra sortir de nos caisses l'année prochaine pour appliquer la loi en fonction du nombre de personnes handicapées connues et de leur niveau de handicap – et encore notre estimation n'est-elle peut-être pas assez prudente puisque nous avons considéré qu'il n'y aurait pas d'augmentation en 2007. Je précise que, dans le département, le point de fiscalité, en 2005, est égal à 3,1 millions d'euros.

Pour ce qui est des fonds sociaux transférés dès cette année et notamment le fonds social logement, le déséquilibre, dès à présent quantifiable, est de 600 000 euros. Pour les TOS des collègues, le décalage entre les prévisions de dépenses et les prévisions de recettes de compensation correspondantes s'explique notamment par les modalités différentes de rémunération et de couverture retraite des personnels transférés.

M. le Rapporteur : Mais le temps de travail dans les collectivités territoriales étant vraisemblablement supérieur au temps de travail dans les service de l'État, ce qui sera versé en plus au titre des primes ne pourra-t-il être compensé par la disponibilité de la main d'œuvre et éventuellement par la modération des recrutements ?

M. Hervé CILIA : La durée légale de 1 607 heures annuelles travaillées s'applique à tous les fonctionnaires, qu'ils soient fonctionnaires de l'État ou territoriaux. Les enseignants ont un horaire moindre, pas les TOS.

M. le Rapporteur : Nos interlocuteurs de la région paraissent pourtant penser qu'il pouvait y avoir là une marge d'optimisation et de négociation.

M. Hervé CILIA : Par contre, les primes mensuelles, pour les TOS de l'État, vont de 70 à 80 euros alors que dans les départements, les primes du personnel d'exécution s'élèvent à 150 euros en moyenne ; l'écart est donc très important. S'agissant des horaires, il n'y a aucune marge de négociation possible car les TOS transférés garderont leur statut puisqu'ils disposeront d'un statut spécifique.

M. Jean CROS : Nous avons aussi fait des hypothèses relatives aux 209 CEC et CES et nous estimons que ce que vous avez appelé la « pression citoyenne », notamment des parents d'élèves et des professeurs, qui nous ont déjà sollicités, peut amener le département à récupérer et à financer intégralement un tiers, puis deux tiers de l'effectif de ces personnels CEC et CES. Nous avons donc tenu compte de ce que cette charge ne sera pas compensée.

M. le Rapporteur : Ce n'est pas ce que l'État nous dit. Pour ces personnels, vous estimez que vous ne bénéficierez d'aucune compensation ?

M. Jean CROS : Non.

M. le Rapporteur : Ces personnels ne sont-ils pas éligibles au nouveau dispositif d'emploi aidé ?

M. Jean CROS : Dans ce cas, le département paiera aussi.

M. Michel GAUDY : J'ajoute que ce dispositif n'est que transitoire.

M. Hervé CILIA : Surtout, la collectivité n'a pas le droit d'embaucher des agents non titulaires et des emplois aidés sur des emplois permanents. Aussi, pour un travail de TOS considéré comme permanent, nous devons embaucher un fonctionnaire – sur un emploi, donc, non aidé.

M. le Président : Les services de l'État devront clarifier ces questions.

M. Jean CROS : Je rappelle qu'il s'agit de prévisions et que le département a toujours attendu d'avoir la certitude de la charge avant d'augmenter la fiscalité. S'agissant des routes nationales, la seule certitude est qu'à partir de 2006, voire de 2007, 300 kilomètres seront transférés à l'Hérault, apparemment sans compensation.

M. le Rapporteur : Pourquoi sans compensation ?

M. Jean CROS : Parce que, selon ce que le ministère a fait savoir au Directeur des services techniques, l'État entend affecter sa part de financement antérieure aux routes qu'il conservera.

M. le Rapporteur : Je suis très surpris de ce que j'entends. Pour les emplois aidés, j'avais compris qu'un dispositif était prévu, destiné à la prise en charge d'une partie des charges patronales et, pour les routes nationales, qu'il y aurait deux sources d'apport : la part correspondant à l'investissement fait par le département jusqu'à maintenant sur la fraction du réseau routier national non transférée au département – en vertu du décroisement - et la récupération de la TVA , ce qui amoindrirait l'effort global du département.

M. Bernard ODE : Le Gouvernement a effectivement indiqué que, pour favoriser le financement nécessaire à la prise en charge des routes nationales transférées, les départements pourraient récupérer la TVA.

M. le Président : Mais cet effort supplémentaire de l'État porte uniquement sur la partie de la voirie nationale transférée aux départements qui était comprise dans le contrat de plan.

M. Bernard ODE : Dans le cadre du contrat de plan actuel, qui s'achève théoriquement en 2006 mais qui va sans doute se poursuivre jusqu'en 2008 ou 2009, l'État a pris l'engagement d'assurer les financements prévus. Mais, au-delà, nous avons chiffré, de concert avec nos collègues de la DDE, les travaux qui devront être faits au cours des quatorze ans à venir sur la voirie transférée : ils s'élèvent à 246 millions d'euros, soit 17,5 millions d'euros par an. Comme la participation actuelle de l'Hérault est de 4,5 millions par an au titre du contrat de plan, il restera 13 millions d'euros à trouver chaque année. Nous espérons donc l'aide de la région, qui sera elle-même appelée à participer à l'investissement sur la voirie nationale conservée par l'État.

M. le Rapporteur : Mais l'État met quand même de l'argent...

M. Bernard ODE : Pour ce qui est au contrat de plan actuel, oui, mais pas pour les travaux non prévus à ce contrat et qui seront à faire après.

M. le Rapporteur : J'avais cru comprendre, pour ma part, que la méthode consistait à faire la moyenne sur un certain nombre d'années antérieures à la décentralisation sur le linéaire routier concerné, et à répartir entre les départements la somme de référence, laquelle devrait être significativement supérieure à zéro.

M. le Président : Il convient de distinguer les routes nationales qui figurent dans les contrats de plan de celles qui n'y figurent pas. Pour les premières, des engagements ont été pris, mais comme les investissements réalisés ont été faibles, les crédits le sont aussi. L'objection présentée est donc juste, car l'état du réseau qui va être transféré impose que des travaux soient faits. L'obligation s'impose donc à l'État de donner une évaluation de l'ensemble de l'existant, en indiquant combien il en coûtera de l'entretenir en son état actuel.

M. le Rapporteur : Vous avez estimé la compensation à zéro ; mais qu'en est-il de la récupération de la TVA ?

M. Bernard ODE : La TVA sera en effet récupérée. J'en reviens aux chiffres : les travaux sont estimés à 17,5 millions d'euros par an, 246 millions d'euros en quatorze ans. Le département qui, dans le cadre du contrat de plan, dépense 4,5 millions d'euros chaque année, devra trouver la différence. Quant aux 2,5 millions d'euros destinés à l'entretien et aux 700 000 euros de travaux de confortement des ponts ou autres, ce ne sont pas des dépenses d'investissement.

M. Jean CROS : Il est une ligne budgétaire pour laquelle le déséquilibre est certain, et constaté par le comptable public : le RMI. Le déficit, que nous avons fait constater par le comptable public, était de 6 millions d'euros fin 2004, soit 2 points de fiscalité, et il était déjà de 7,1 millions d'euros à la fin du premier trimestre 2005, au bout de trois mois d'exercice, alors que nous avons prévu, sans doute imprudemment, un déficit de 17 millions d'euros pour l'exercice complet. Cette estimation apparaît bien basse si l'on considère que l'écart entre les charges et les recettes se creuse. Étant donné les caractéristiques de la population dans l'Hérault, nous estimons qu'il sera de 24 millions d'euros en 2007 pour ce seul dispositif.

M. le Rapporteur : Avez-vous une idée des économies et des gains d'efficacité que la décentralisation peut permettre dans l'exercice de telle ou telle compétence ?

M. Michel GAUDY : La première phase de la décentralisation a été une décentralisation de pouvoirs, puisque l'on nous a donné à la fois des compétences et les moyens de les assumer en nous transférant des impôts que nous pouvions moduler. Cette fois, on nous donne des charges supplémentaires, que nous avons décrites, mais uniquement des dotations pré-calculées qui ne correspondent pas aux dépenses que l'on nous impose.

M. le Rapporteur : Comment envisagez-vous de gérer la dépense ?

M. Michel GAUDY : Des efforts de gestion ont été faits, je l'ai dit, qui nous ont permis dans les années précédentes de ne pas augmenter la fiscalité en dépit de la situation sociale difficile du département et, alors que nous cumulons de nombreuses difficultés, nous assumons les charges nouvelles sans augmenter la fiscalité de façon importante. J'ajoute que la marge de manœuvre du département est considérablement réduite puisque, en raison de la part croissante des dotations, les augmentations fiscales portent sur des bases d'imposition de plus en plus faibles.

M. Jean CROS : Dans un département, l'écrasante majorité des dépenses sont des dépenses sur compétences et des dépenses obligatoires, ce qui ne signifie pas que des économies soient impossibles, comme le département de l'Hérault l'a montré à propos de l'aide médicale à la fin des années 1990. Il n'y a donc pas de fatalité telle que la dépense ne puisse être contenue, mais elle a une forte inélasticité à la baisse. En ma qualité de financier, je pense que, s'il fallait privilégier un domaine dans lequel on peut faire des économies, ce devrait être celui qui conduit le département à lever des impôts pour financer les compétences des autres : l'aide aux communes ou aux intercommunalités, poste qui représente une dépense de 60 millions d'euros pour le département de l'Hérault.

M. Michel GAUDY : Mais en tant qu'élu, j'observe que cela reviendrait à reporter la charge du transfert de compétences sur d'autres collectivités du grand millefeuille français, qui devraient accroître leur propre imposition.

M. le Rapporteur : Qu'en est-il de vos recettes, et en particulier des droits de mutation ?

M. Jean CROS : Après avoir connu un trou d'air au début des années 1990 – une diminution de 25 % des recettes –, les droits de mutation sont effectivement très dynamiques, depuis 1996 en tout cas, et bien orientés actuellement, puisqu'ils ont augmenté de 15 % par an en 2002, 2003 et 2004. Cela a permis au département de disposer de recettes de fonctionnement supérieures à ses dépenses sans augmenter la fiscalité locale, voire en la réduisant par le biais d'abattements à la base, tout en se désendettant. Mais ce sont des recettes volatiles, et l'on ne peut fonder des stratégies durables que sur la fiscalité locale directe.

M. Georges VINCENT : Je ne mets pas en cause la sincérité du propos et je me limiterai à de petits rectificatifs lorsque j'ai une appréhension différente des dossiers, compte tenu de ma sensibilité politique. Au demeurant, deux collaborateurs seulement étant affectés à l'opposition, nous ne pouvons pas faire une analyse très fine des données budgétaires et financières. Les atouts du département sont effectivement une démographie favorable et croissante et un dynamisme économique indiscutable. Il est également vrai que le taux de chômage et le nombre d'allocataires du RMI sont élevés ; toutefois, selon les indications de la Banque de France, l'Hérault est aussi un des départements dans lesquels l'échange de billets est le plus important, ce qui dénote indiscutablement une économie souterraine importante également. Il n'empêche que le fort taux de chômage et le grand nombre d'allocataires du RMI induisent d'importants besoins, si bien que la moitié du budget du département, le plus important de la région avec plus d'1 milliard d'euros, est consacrée à l'action sociale. De plus, le département intervient dans des domaines qui, pour être importants, ne sont pas de compétence départementale. Si certaines de ces interventions sont parfaitement justifiées, d'autres sont plus discutables, et il serait judicieux qu'au moment où de nouvelles compétences sont attribuées aux collectivités, chacune se recentre sur ses compétences propres.

L'évolution de la fiscalité est modérée, c'est vrai, mais il faut noter que l'on partait d'un niveau assez haut, ce qui rend la modération plus facile. Les dépenses tendent désormais à excéder les recettes. Non seulement, je l'ai dit, le département exerce des compétences qui ne lui reviennent pas, mais il lui arrive aussi d'élargir les siennes, par exemple en votant le RMA+, qui va plus loin que ce que la loi impose. Nous avons aussi une divergence sur l'exercice de compétences anciennes, notamment pour ce qui est des collèges. Il est exact que l'évolution démographique rend nécessaire la construction d'un nombre important de collèges, mais des éclaircissements sont nécessaires sur les modalités du transfert des collèges existant au moment de la décentralisation. En effet, les collectivités maîtres d'ouvrage des collèges préexistants continuent de devoir payer des annuités d'emprunt pour des bâtiments qu'elles n'ont plus, ce qui pose tout de même problème. Normalement, quand on transfère un bien, on transfère l'actif et le passif.

Je suis donc opposé à certaines dépenses. Je signale enfin que l'augmentation des recettes tient aussi à ce que la majorité départementale a vendu des éléments patrimoniaux, ce qui a contribué à la modération fiscale.

M. Michel GAUDY : Je ne laisserai pas dire que l'opposition serait maltraitée, alors qu'elle dispose, comme chaque groupe politique, d'un attaché et d'un secrétaire.

M. le Rapporteur : Dans le tableau 6 – *Compétences transférées en 2005* – du document que vous nous avez transmis, il est précisé « hors TSCA ». Pourquoi ?

M. Jean CROS : Parce que la TSCA remplace une part de la DGF et ne compense, que de manière très marginale, le surcroît de charges induit par la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

M. Michel GAUDY : J'ajoute qu'en ma qualité de président du SDIS, j'attends que les textes relatifs à la prime de fidélisation et de reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires soient publiés, et je ne suis pas sûr que cette taxe couvrira tous les frais supplémentaires.

M. le Président : Elle ne les compensera pas.

M. Pascal TERRASSE : S'agissant du RMI, on parle de prévoir dans le collectif budgétaire une probable compensation en 2006 de la dépense engagée en 2004. Mais avez-vous payé le mois de décembre 2003 ?

M. Michel GAUDY : Non.

M. Patrick GERMAIN-GÉRAUD : Il y a une controverse sur ce point. Nous avons payé janvier 2004 mais nous nous sommes refusés à régler décembre 2003, comme d'ailleurs certains autres départements.

M. Pascal TERRASSE : Si bien que la législation met en difficulté la MSA et les caisses d'allocations familiales. Je vous remercie de cette réponse.

Autre question : à combien évaluez-vous le montant non compensé de la prime de fidélisation et de reconnaissance pour les sapeurs-pompiers volontaires de votre département ?

M. Michel GAUDY : Les textes n'étant pas parus, le calcul est impossible pour l'instant.

M. Pascal TERRASSE : Cela signifie-t-il que vous n'avez pas prévu d'augmentation des dépenses au titre du SDIS ?

M. Bernard ODE : Si. Nous avons prévu 2,1 millions d'euros.

M. Pascal TERRASSE : A quoi correspond cette somme ?

M. Michel GAUDY : Jusqu'en 2008, l'augmentation des dépenses des communes et des EPCI est limitée à l'inflation. Les dépenses des SDIS étant constituées à 70 % de dépenses de personnel qui augmentent plus vite que l'inflation, le département prend en charge un surcoût important.

M. Pascal TERRASSE : Les sapeurs-pompiers volontaires pourront bénéficier de leurs nouveaux droits d'ici fin 2005. Sur quel budget payerez-vous la prime de vétérance ?

M. Michel GAUDY : Je ne puis vous répondre, puisque nous ignorons quel sera le niveau de notre contribution. J'appartiens pourtant à la Conférence nationale des SDIS ; mais bien que nous ayons maintes fois posé la question, il ne nous a toujours pas été dit quelle serait la participation de l'État. Nous attendons de le savoir pour faire les calculs nécessaires.

M. Pascal TERRASSE : Il y a ce qui relève de la décentralisation, mais il y a aussi ce qui tient au désengagement de l'État, et les dispositifs nouveaux adoptés pour améliorer le sort de nos concitoyens, tels que l'APA ou la prestation de compensation du handicap. Vous avez évoqué avec insistance la situation difficile de l'emploi dans l'Hérault ; considérez-vous que l'APA a permis de créer des emplois ? Si tel est le cas, combien ?

M. Michel GAUDY : Environ 2 200 équivalents temps plein.

M. le Rapporteur : Des économies sont-elles envisageables, par ce biais, sur les dépenses de RMI ?

M. Patrick GERMAIN-GÉRAUD : Nous nous sommes attachés à former les allocataires du RMI qui avaient une appétence particulière pour les services de proximité, en commençant par un dispositif expérimental dans le Biterrois. Cela concerne à ce jour quelque 200 allocataires du RMI, nombre assez faible au regard du nombre total d'allocataires et des considérables efforts déployés, notamment en direction des employeurs.

M. Pascal TERRASSE : Le département exerce-t-il directement toutes les compétences qui lui sont dévolues ou en externalise-t-il une partie ?

M. Michel GAUDY : Cette question est souvent posée autrement, pour essayer de comparer les dépenses de personnel des différents départements. Le département de l'Hérault fait beaucoup pour son propre compte et externalise très peu de ses activités.

M. Louis GISCARD d'ESTAING : Vous avez évoqué les options fiscales du conseil général. À cet égard, la réduction de 10 % de la taxe d'habitation en 1998-1999 répondait-elle à un impératif idéologique ? Croyez-vous à la vertu de la baisse de l'imposition, question qui a suscité une polémique ce matin au cours de l'audition des représentants de la région ? Par ailleurs, vous nous avez expliqué que, « du fait de la décentralisation », vous redoutez de voir « les nuages s'accumuler » dans les années à venir. Mais vous ne nous avez rien dit du recrutement de 80 personnes par le conseil général entre 2000 et 2001 ; quels en ont été les motivations et le coût ?

M. Michel GAUDY : L'analyse de la fiscalité départementale ne doit pas s'arrêter à celle d'un taux particulier. Dans la région – je suis aussi conseiller régional –, le taux du foncier bâti a augmenté et, pour ce qui concerne la taxe d'habitation, le département de l'Hérault n'en a pas réduit le taux mais a introduit un abattement à la base pour charges de famille, qui se fait sur la valeur locative moyenne, si bien que la charge fiscale a diminué pour certaines catégories de la population et légèrement augmenté pour d'autres. J'appartiens à une famille politique que vous connaissez, et nous avons pensé que c'était faire œuvre d'une plus grande justice fiscale. Je souhaite que les « quatre vieilles », qui sont très injustes - la taxe d'habitation en particulier -, soient remplacées par d'autres impôts plus justes et plus en rapport avec la richesse des habitants.

Quant aux créations d'emplois, elles résultent d'une part du passage aux 35 heures, et d'autre part de l'aggravation des problèmes sociaux dans le département, qui nous ont contraints à augmenter l'effectif des services sociaux.

M. Louis GISCARD d'ESTAING : Quel a été le coût du passage aux 35 heures ?

M. Michel GAUDY : Qui a créé des emplois...

M. Patrick GERMAIN-GÉRAUD : Les 80 emplois créés ont coûté environ 2,4 millions d'euros, en se basant sur le niveau du salaire moyen.

M. Richard MALLIÉ : Je veux rassurer nos collègues conseillers généraux sur les transferts de ressources : la loi de finances rectificative prévoit une compensation, une fois adopté le compte administratif 2004, c'est-à-dire après le 30 juin.

M. Michel GAUDY : Et après ?

M. Jean CROS : Avec cette compensation, nous sommes toujours à 17 millions d'euros d'écart par rapport aux dépenses de RMI.

M. Richard MALLIÉ : Ce n'est pas ce que j'avais compris.

Mme Claude DARCIAUX : Vous avez dit tout à l'heure, M. Georges Vincent, que le département intervenait dans des domaines de compétences qui ne sont pas les siens. Faut-il y mettre fin ? Et peut-on chiffrer ces interventions ?

M. Georges VINCENT : Je n'ai pas les éléments pour le faire. Le département intervient en effet hors de ses compétences dans un grand nombre de domaines. On peut parfois le comprendre, comme par exemple dans le domaine de l'enseignement élémentaire et préélémentaire, où les aides aux communes pour les créations de classes sont de l'ordre de 250 000 francs par classe, ce qui est une somme relativement importante, et appréciable pour les élus. Mais d'un autre côté, l'enveloppe du Fonds d'équipement des communes urbaines

(FECU) est insuffisante et mériterait d'être augmentée. Elle se rétrécit d'année en année, jusqu'à atteindre 397 000 euros cette année. Or, c'est quand même un élément important de l'amélioration du tissu urbain des communes et de la qualité de vie urbaine dans ces communes. D'un côté, le département accorde aux communes des aides hors de son champ de compétences, et de l'autre les aides du FECU sont insuffisantes. Le département intervient également dans les domaines sportif, culturel, économique, qui ne sont pas de sa compétence.

Mme Claude DARCIAUX : Le FECU n'est pas une compétence, c'est une subvention accordée aux communes. Sans les aides aux créations de classes, qui existent dans presque tous les départements, je ne sais pas comment feraient les petites communes. Je suis d'ailleurs souvent sollicitée, en tant que députée, par les maires de ma circonscription pour que je leur obtienne des aides plus importantes de la part du département.

M. Michel GAUDY : Si j'ai bien compris, l'objet de votre Commission d'enquête est de mesurer l'impact de la décentralisation sur la fiscalité locale, entre autres. Nous estimons qu'une partie importante de l'augmentation de la fiscalité départementale est due aux transferts de compétences de l'État. Si, pour compenser cette charge supplémentaire, nous réduisons nos aides aux communes, elles devront augmenter leur propre fiscalité, ce qui pèsera en fin de compte sur les mêmes contribuables. Le résultat sera le même.

M. Georges VINCENT : Une question a été posée tout à l'heure sur la multiplication des strates administratives. Le contribuable vit cette réalité d'une façon assez douloureuse, car chaque structure génère ses propres besoins. Dans un contexte de décentralisation, si l'on maintient les mêmes prestations à tous les niveaux, cela se traduira par une forte hausse de la fiscalité locale. Il faudra soit diminuer le nombre de strates, soit recentrer les compétences de chaque collectivité.

M. le Rapporteur : Si l'on regarde le tableau 6 relatif aux compétences transférées, il me semble que pour les routes nationales, et aussi, même si je reste plus prudent, pour les CES-CEC, il y a des compensations que vous n'avez pas fait figurer, mais les choses sont en train de se préciser. Si j'ai bien compris, vous attendez de voir ce qui se passe avant de prendre des décisions en termes de fiscalité. Cela me paraît mieux venu que de décider un impôt de précaution.

S'agissant du RMI, c'est le débat de fond de la décentralisation : la question est de savoir si vous avez une part dans la gestion du robinet de la dépense ou si vous vous contentez de constater l'éventuelle augmentation du nombre d'allocataires du RMI et d'aller voir l'État pour qu'il ajuste les ressources en conséquence.

M. Bernard ODE : La situation du chômage dans l'Hérault est très difficile depuis de nombreuses années. Il y a eu une hausse continue du nombre d'allocataires du RMI depuis la création du dispositif jusqu'au milieu des années 1990, puis une chute lorsque s'est améliorée la situation de l'emploi en 1997-1998-1999, enfin une nouvelle remontée. Je puis vous assurer que les services départementaux, sous l'autorité du président, font le maximum pour développer les structures d'insertion. Nous ne faisons pas de polémique sur les différents dispositifs mis en place par tel ou tel gouvernement : nous prenons tout ce qui peut être pris. Le Gouvernement a créé le RMA, nous l'avons amélioré cependant sur les points qui nous paraissaient receler des effets pervers en créant le RMA+. Nous devons être le

premier département de France pour le RMA, car nous avons signé 94 conventions, sur un millier dans toute la France.

Mme Béatrice PAVY : Dans la Sarthe, nous en avons signé 104 !

M. Michel GAUDY : Nous ne sommes pas loin derrière !

M. Bernard ODE : Nous avons également mis en place dix plans d'insertion par l'économique. Depuis 1998, nous avons une plateforme emploi-service, qui a créé plus de 600 emplois, et nous développons les emplois de proximité. Nous faisons tout pour limiter le nombre des RMistes, mais les outils dont nous disposons reviennent à utiliser une cuillère à café pour vider la baignoire ! Il n'y a aucune réticence de notre part à nous inscrire dans le nouveau plan de cohésion sociale de M. Jean-Louis Borloo. Le département travaille avec le service public de l'emploi depuis 1998 : nous n'avons pas attendu la loi qui vient d'être votée.

M. le Rapporteur : M. Pierre Mauroy avait suggéré la décentralisation des TOS. Le Gouvernement l'a fait. Quel avantage le conseil général y voit-il et qu'entend-il faire pour que ce transfert soit le plus avantageux possible ?

M. Michel GAUDY : M. Pierre Mauroy est, comme moi, un ancien enseignant. Je connais tous les problèmes que pose aujourd'hui l'entretien des établissements scolaires. Etant donné le grand nombre d'agents non remplacés, les problèmes de statut, le rôle du chef d'établissement et de l'intendant, je ne crois pas que ce soit une très bonne opération pour le département de récupérer environ 600 agents pour l'entretien des collèges, sachant en outre qu'il y a, derrière, la pression des élèves, celle des parents et celle des TOS existants. Il y aura sans doute un meilleur entretien, mais cela représentera au bout du compte, j'en suis persuadé, une charge supplémentaire pour les départements.

M. Hervé CILIA : Ce qui a été décidé, ce n'est pas le transfert de l'entretien, mais de la charge salariale, puisque le département n'aura pas la tutelle hiérarchique des personnels : ce sera l'établissement public local d'enseignement qui exercera cette tutelle, ce qui risque d'être source de difficultés importantes.

S'agissant des CES et des CEC, les services de l'État commencent à nous dire que nous aurons le droit d'embaucher un nombre équivalent d'emplois aidés, sans compensation financière véritable. En plus, on nous dit que ces gens étaient là pour être insérés, pas pour faire un travail de TOS.

M. Michel GAUDY : Très souvent, quand le législateur vote une mesure de décentralisation, il appuie son raisonnement sur des économies d'échelle supposées au départ. Or, le rapport publié cette année par la Cour des comptes sur les SDIS montre que les économies attendues se sont traduites en fait par des dépenses nouvelles.

M. le Rapporteur : Si j'ai bien compris, le département de l'Hérault sollicite plus les communes pour le SDIS que la loi ne le prévoit ?

M. Michel GAUDY : C'est une situation qui résulte de l'histoire. Au départ, tous les services étaient communaux. Puis nous avons départementalisé à la fois les moyens et les charges. Peut-être le département contribue-t-il encore aujourd'hui moins que la moyenne des départements français, mais cela ne résulte pas d'une volonté délibérée de charger les communes. Les communes ont continué de supporter la charge qui était la leur avant la départementalisation. Cependant, la seule variable d'ajustement aujourd'hui est la cotisation du département. Cette année, elle a augmenté de 9,5 % au lieu de 2 % pour celle des communes, elle avait augmenté de 10 % l'année dernière et de 12 % l'année précédente. Nous sommes donc dans une phase de rattrapage, puisque la contribution des communes est plafonnée.

M. Richard MALLIÉ : Les TOS, qui sont encadrés par les chefs d'établissement, seront transférés aux départements. La situation est la même pour les communes, qui gèrent les ATSEN encadrés par les directeurs des écoles maternelles. J'ai été maire plus de deux mandats, j'avais un ATSEN par classe maternelle sous l'encadrement du directeur d'école, le maire payait, et ça se passait très bien.

M. Hervé CILIA : La différence, c'est que le collège est un EPLE, établissement autonome, tandis que l'école est dans le budget municipal.

M. Richard MALLIÉ : Cela ne change rien !

M. le Président : J'ai encore trois questions. Sur le RMI, l'État a-t-il participé l'an dernier et les années précédentes au financement des activités d'insertion de l'ANPE ?

M. Patrick GERMAIN-GÉRAUD : Oui. Il y avait 21 postes de conseiller d'insertion professionnelle, financés pour moitié par l'État et par le département. Mais aujourd'hui, c'est terminé.

M. le Président : Dans le cadre de la compensation à l'euro près, quel volume de crédits vous sont transférés pour compenser ce retrait ?

M. Patrick GERMAIN-GÉRAUD : Nous sommes en discussion sur le transfert des agents des DDASS, mais les agents de l'ANPE, qui ne sont pas des personnels de l'État, ne sont, par définition, pas transférés. On nous dit très tranquillement qu'il s'agit pour les départements d'assumer la charge complète, l'État s'étant retiré du financement.

M. le Président : Donc, dans le cas d'espèce, la compensation à l'euro près ne fonctionne pas.

Autre question : vous avez signé des contrats d'insertion RMA, vous allez signer des contrats d'avenir. Avez-vous calculé le surcoût en 2005, par RMIste, du passage du RMI au RMA, et celui de la transformation du RMI en contrat d'avenir ?

M. Patrick GERMAIN-GÉRAUD : Nous avons fait ce calcul. Un bénéficiaire du RMI en CES nous coûte environ 3 000 euros par an, un contrat d'avenir sans doute 10 000 euros. Nous avons à peu près 1 000 titulaires de CES au RMI, faites le calcul !

M. le Président : Le coût varie d'un département à l'autre, mais il n'est pas difficile à calculer. Il suffit de prendre les crédits nationaux consacrés au RMI et de les diviser par le nombre des allocataires. On trouve un coût mensuel d'un peu plus de 300 euros. Or, dans le cadre d'un RMA ou d'un contrat d'avenir, le département paie 425 euros. Il y a là un surcoût qu'il faudra bien compenser.

Troisièmement, on a beaucoup évoqué la question de l'année de référence. Vous nous dites qu'en 2004, le déficit lié au RMI était de 6 millions d'euros. En 2005, il est déjà de 7 millions, et vous l'évaluez à 17 millions en année pleine. J'entends mon collègue dire : « on va vous compenser 2004 ». Le problème est de savoir quelle sera l'année de référence ? Selon la loi, c'est 2003. Qu'en pensez-vous ? Vous nous dites que si on prend 2003, le déficit sera de 17 millions d'euros en 2005, mais de combien sera-t-il si on prend 2004, c'est-à-dire si l'on compense le RMI sur la base des dépenses 2004 au lieu des dépenses 2003 ? C'est un peu compliqué, mais c'est important.

M. Jean CROS : Nous considérons que nous avons payé sur douze mois, pas sur treize, et que nous avons tout de même un déficit de 6 millions d'euros, d'ailleurs certifié par le comptable public. Quand nous prévoyons un déficit de 17 millions d'euros en 2005, c'est en escomptant 6 millions de recettes de compensation, sans quoi nous sortirions de l'épure : nous serions déjà à 7,1 millions d'écart au bout de trois mois.

M. le Président : Mais si vous aviez en 2005 les 6 millions d'euros de 2004, votre déficit serait de 11 millions d'euros au lieu de 17.

M. Jean CROS : Non. Les 17 millions d'euros tiennent compte des 6 millions d'euros. Sinon, nous serions à 23 millions.

M. le Président : Si l'année de référence était 2004 au lieu de 2003, au lieu de 17 millions vous seriez à 11 millions. C'est une question importante, et il faudra que le Gouvernement nous explique.

M. Jean CROS : Notre estimation est de 17 millions dans l'hypothèse prudente où il y aurait 6 millions de compensation par l'État. Sinon, c'est 23 millions d'euros.

J'ajoute un élément de mécanique budgétaire, que votre Commission doit avoir à l'esprit. Nous avons en quelque sorte un véhicule léger, un budget de 600 millions d'euros et une puissance fiscale (le point de fiscalité) de 2,9 ou 3 millions d'euros dans le moteur. Notre véhicule est passé de 600 millions d'euros à 1,1 milliard sans compter les transferts à venir (TOS, routes nationales, etc.). Notre véhicule est donc deux fois plus lourd mais il dispose de la même puissance fiscale. Nous n'avons en effet raisonné cet après-midi qu'à partir des charges nouvelles, mais nous n'avons pas parlé des 800 millions d'euros de charges que nous avons déjà, comme les transports, l'aide sociale à l'enfance, l'insertion, les handicapés. Or l'augmentation des droits de mutation et celle des bases fiscales nous permettent à peine de faire face à l'augmentation de ces charges, qui est de 2 % à 3 % par an.

M. le Président : Je vous remercie. Naturellement, nous n'avons pas pu, en une heure et demie, approfondir toutes les questions, mais il nous reste à procéder à trois auditions d'ici la fin de la journée...

**Audition de M. Alain POULET,
Président de la communauté de communes du Pic-Saint-Loup,
accompagné de M. Pascal BONNAUD**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 19 avril 2005)

Présidence de M. Augustin BONREPAUX, Président

MM. Alain Poulet et Pascal Bonnaud sont introduits.

M. le Président : Nous entendons maintenant M. Alain Poulet, Président de la communauté de communes du Pic-Saint-Loup, accompagné de M. Pascal Bonnaud.

M. le Président rappelle à MM. Alain Poulet et Pascal Bonnaud que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête leur ont été communiquées. À l'invitation du Président, ceux-ci prêtent serment.

M. Alain POULET : Je commencerai par présenter rapidement les caractéristiques du territoire de la communauté de communes du Pic-Saint-Loup, puis la communauté de communes elle-même, et enfin les choix de financement qu'elle a faits.

Le territoire du Pic-Saint-Loup est tout à fait particulier. Situé au nord de l'agglomération de Montpellier, il n'a pas bénéficié des infrastructures importantes qui irriguent le sud de l'agglomération, comme le TGV, l'autoroute et l'aéroport, mais il ne s'est pas pour autant trouvé enclavé, car les sorties nord de Montpellier ont été aménagées, et aussi parce que c'est par là que passe l'A 750 qui va relier la ville à Clermont-Ferrand.

Il s'agit, en second lieu, d'un pays très vallonné, qui a de longue date une forte attractivité résidentielle, et cette attractivité va croissant, comme en témoigne la forte croissance démographique de la communauté, riche aujourd'hui de près de 35 000 habitants sur 17 communes. Elle a connu, entre 1999 et 2004, une progression de 20 %, voire de 30 % de sa population.

Le développement économique est parfaitement intégré au territoire : contrairement au sud de l'agglomération, qui connaît un développement du type « bord de route », on y trouve de nombreuses entreprises du secteur tertiaire, des ateliers produisant ou utilisant des technologies nouvelles, des antennes locales émanant d'entreprises de l'agglomération, et recherchant la proximité des centres de recherche. En outre, la viticulture y est de qualité et se maintient malgré la crise viticole, grâce à des appellations comme le cru Pic-Saint-Loup ou les Grès de Montpellier.

Le territoire a été bonifié depuis quarante ans, qui plus est, par une intercommunalité très vivante. C'est en effet en 1966 qu'a été créé par M. Gérard Saumade le SIVOM du Pic-Saint-Loup, dont le rôle s'est progressivement étendu. S'est notamment mise en place une filière exemplaire de traitement des déchets ménagers, depuis la collecte sélective jusqu'à l'incinération, dans le cadre du syndicat « Entre Pic et Étang », qui regroupe neuf communautés de communes.

La communauté du Pic-Saint-Loup s'inscrit dans une volonté ancienne, mais qui s'est heurtée à de très grandes difficultés de réalisation. À la fin de 1998, les seize communes du SIVOM ont décidé de se constituer en communauté de communes. La délibération a été transmise au préfet début 1999, mais la communauté n'a été créée qu'en novembre 2002, et avec quatorze communes seulement, Saint-Clément-de-Rivière et Saint-Gély-du-Fesc ayant été intégrées contre leur gré à la communauté d'agglomération de Montpellier. Le 1^{er} janvier 2004, ces deux communes ont quitté la communauté d'agglomération pour rejoindre la communauté de communes du Pic-Saint-Loup, ainsi que la commune de Teyran qui souhaitait aussi sortir de la communauté d'agglomération mais ne pouvait pas rejoindre sa communauté de communes d'origine pour cause de non-continuité territoriale.

Les compétences de la communauté de communes sont : l'aménagement de l'espace communautaire et le développement économique, compétences obligatoires ; la protection et la mise en valeur de l'environnement, la politique du logement et du cadre de vie, la création, l'aménagement et l'entretien de voirie d'intérêt communautaire, la construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels et sportifs, qui sont des compétences optionnelles ; l'entretien des cours d'eau d'intérêt communautaire, le contrôle des assainissements individuels, les animations sportives et de loisirs, l'action en faveur du maintien à domicile des personnes âgées, le transport des personnes à mobilité réduite, le soutien aux manifestations culturelles ou touristiques d'intérêt communautaire et la gestion de l'office de tourisme intercommunal, qui sont des compétences facultatives.

La communauté a fait le choix de la taxe professionnelle unique. Compétente en matière de déchets, elle perçoit la TEOM, ainsi que des revenus issus du transfert des charges des communes membres et de la DGF.

Le taux de taxe professionnelle est stabilisé à 14,41 %, moyenne pondérée des taux des 14 communes fondatrices, depuis la création de la communauté. Saint-Clément, Saint-Gély et Teyran ont connu une évolution plus erratique : leurs taux sont passés de 16,41 % en 2002 à 18,92 % en 2003, lorsqu'elles faisaient partie de la communauté d'agglomération, pour redescendre, lorsqu'elles ont rejoint la communauté de communes, à 17,42 % en 2004 et 15,91 % en 2005. Ils seront alignés sur 14,41 % en 2006. Alors que les communes d'origine ont retenu une durée de lissage de douze ans, celles entrées depuis ont une durée très inférieure, trois ans seulement, ce qui est conforme à la loi mais crée une distorsion.

La TEOM a baissé d'un point entre 2001 et 2005, passant de 12,17 % à 11,19 %, ce qui traduit la justesse de nos choix.

Quant à la DGF, soit 1,142 million d'euros, elle sert à financer l'administration générale de l'intercommunalité, les nouvelles compétences ainsi que l'autofinancement. Le transport des personnes à mobilité réduite a été mis en place en 2005, pour un coût de 103 000 euros, avec un transfert en provenance des communes évalué à 13 000 euros seulement. La mise en place de la téléalarme est évaluée à 15 000 euros, le soutien à des organismes à caractère social à 90 000 euros, l'un et l'autre sans transfert. Avec le solde, il est prévu de doter un fonds en faveur des logements à loyer modéré. Afin de faire face au problème du logement, la communauté a en effet mis en place un régime d'aide aux communes, sous forme de subvention ou de garantie, pour créer des logements à caractère social sur leur territoire, compte tenu de la cherté du foncier. Enfin, l'attribution de compensation reversée aux communes est importante, supérieure même aux recettes de taxe professionnelle : 2,904 millions d'euros contre 2,668 millions d'euros.

En conclusion, si la politique fiscale de la communauté de communes du Pic-Saint-Loup apparaît aujourd'hui comme très modérée, c'est certainement grâce à la prudence des élus, soucieux de la pression fiscale qui pèse sur les contribuables, mais aussi au fait qu'étant une communauté nouvelle, ayant un an d'existence sous sa forme actuelle, elle n'a encore réalisé aucun projet lourd et consommateur de crédits. Or des infrastructures manquent, notamment en matière sportive et culturelle, qui pourraient entraîner une tout autre situation fiscale si la communauté devait les assumer sans autres moyens que les siens. C'est pourquoi elle a besoin, comme les autres EPCI, d'une visibilité à long terme de ses ressources fiscales. À cet égard, elle prête une attention toute particulière à la réforme de la taxe professionnelle et souhaite que celle-ci aboutisse à un système clair et durable, qui ne décourage pas les communes de faire des efforts pour accueillir les entreprises. L'inclusion de la compensation de la part salaires de la TP dans la DGF, qui conduit au plafonnement de la TP, est donc très préoccupante à nos yeux.

M. le Rapporteur : Comment a évolué, sur le territoire intercommunal, le total impôts communautaires plus impôts communaux ? Au moment de la création de la communauté de communes, la fiscalité communale a-t-elle été réduite à due concurrence ? Depuis, y a-t-il eu des économies de gestion, des mutualisations de coûts, ou est-ce que l'exercice de compétences nouvelles a mobilisé des moyens de financement nouveaux ?

M. Alain POULET : La TEOM est à peu près stabilisée. En matière de TP, la volonté des élus est qu'elle reste le plus longtemps possible autour de 15 %, afin d'encourager les entreprises à s'implanter sur notre territoire. La fiscalité communautaire correspond pour l'essentiel à des compétences nouvelles, il y a peu de compétences anciennes transférées qui soient consommatrices de crédits.

M. Pascal BONNAUD : La communauté de communes, pour les compétences les plus lourdes, à savoir le développement économique et les déchets, est l'héritière d'un SIVOM très développé et très structuré, qui avait déjà réalisé d'importantes économies d'échelle. La baisse du taux de TEOM est largement due aux anticipations faites sur la réglementation, qui ont abouti à des choix pertinents, à la fois techniquement et écologiquement. Il n'y a pas eu d'effort frénétique à faire pour se mettre en règle, car les investissements avaient été faits auparavant sereinement.

M. le Rapporteur : Quelles sont vos relations avec la communauté d'agglomération de Montpellier ? D'autre part, vous avez évoqué l'attribution de compensation versée aux communes. Certaines communes vous ont rejoints récemment. Avez-vous connaissance des dispositifs dont elles bénéficiaient ?

M. le Président : Une précision supplémentaire sur ce point : vous nous avez dit tout à l'heure que l'attribution de compensation était légèrement supérieure aux recettes prélevées. Mais si vous restituez aux communes ce que vous prélevez sur elles, avec quoi assumez-vous vos compétences ?

M. Alain POULET : Nous sommes obligés de puiser dans la DGF pour compenser la différence, soit 300 000 euros. En fait, nous sommes confrontés au cas d'une commune dont les bases fiscales ont été amputées de manière importante par une entreprise d'envergure nationale qui a trouvé un système d'optimisation fiscale.

M. le Rapporteur : De quelle entreprise s'agit-il ?

M. Alain POULET : Il s'agit de Carrefour.

M. Pascal TERRASSE : Les pauvres, ils n'ont pas assez d'argent...

M. Alain POULET : En fait, on rembourse la taxe professionnelle sur la base de montants qui ne sont plus actuels, même si l'entreprise n'a pas modifié son implantation.

M. le Rapporteur : Quel est le système de dotation de la communauté d'agglomération ? Est-il différent du vôtre ? Est-il plus avantageux ? J'imagine que vous le savez, puisqu'il y a des communes qui en sont parties pour venir chez vous.

M. Alain POULET : Ces communes étaient dans le ressort du SIVOM du Pic-Saint-Loup et souhaitaient rester avec nous, mais elles ont été intégrées contre leur gré à la communauté d'agglomération, où elles ont fait un bref passage en 2002-2003. Je n'ai pas d'informations particulières sur les attributions de compensation. Nous avons repris ce qui était fait par la communauté d'agglomération, en respectant la réglementation.

M. Pascal BONNAUD : Le dispositif est très complexe, mais la réglementation, en cas de passage entre deux EPCI à fiscalité propre, nous oblige à reprendre la même attribution de compensation pratiquée dans la précédente intercommunalité.

M. le Président : Si une entreprise déménage, votre communauté perd de la taxe professionnelle, puisque vous êtes en TPU. J'ai du mal à comprendre pourquoi vous faites une compensation de solidarité et avec quels moyens vous fonctionnez. On peut se demander si on a affaire à une communauté faite uniquement pour avoir de la DGF, mais qui ne fait rien par elle-même et qui rend ses recettes aux communes ?

M. Pascal BONNAUD : Je me suis mal fait comprendre. Une précision très importante : à la différence de la communauté d'agglomération de Montpellier, la communauté de communes du Pic-Saint-Loup ne verse pas de dotation de solidarité communautaire (DSC), c'est-à-dire qu'il n'y a pas de retour vers les communes du fait de ressources propres à la communauté de communes. Chaque commune reçoit une attribution de compensation, égale au montant de taxe professionnelle que chaque commune percevait l'année précédant son entrée dans la communauté, conformément à la loi.

La preuve de la volonté d'intégration de la communauté de communes est justement qu'il n'y a pas de dotation de solidarité. C'est un gros effort demandé aux communes, car elles ne bénéficient pas de la croissance des bases de taxe professionnelle, par ailleurs modestes car nous ne sommes pas dans une région de grandes industries.

M. Pascal TERRASSE : Sur les 11 millions d'euros de dépenses de fonctionnement de l'EPCI, quelle est la part consacrée à l'enlèvement et à la gestion des ordures ménagères ?

M. Pascal BONNAUD : 3 millions d'euros, soit le produit de la TEOM.

M. Pascal TERRASSE : Donc le reste est lié à vos autres compétences, qui sont nombreuses. J'imagine toutefois, lorsque je constate qu'y figure le service de secours et de lutte contre l'incendie, qu'en fait vous ne servez que de boîte aux lettres aux collectivités départementales qui ont la compétence propre, car il ne peut y avoir de double compétence en la matière.

M. Pascal BONNAUD : En fait, pour cette compétence-là, il faut préciser l'intérêt communautaire, qui est l'organisation d'un schéma d'analyse du risque incendie. C'est pourquoi la communauté de communes s'est lancée, avec l'appui de la DDAF et de l'ONF, dans l'élaboration d'un plan de massif. Il ne s'agit en aucun cas de servir de boîte aux lettres pour les cotisations au SDIS.

M. Pascal TERRASSE : S'agissant de la TEOM, une réflexion est en cours au plan national, à l'Assemblée nationale comme au Sénat, sur une réforme de cette taxe, ainsi que de la redevance, voire de la loi de 1992 sur les ordures ménagères. Chacun s'accorde aujourd'hui pour dire que le coût du traitement est appelé à croître du fait de la réglementation, et en particulier de la transposition des directives européennes. Pensez-vous qu'il soit efficace économiquement de gérer les ordures ménagères dans le cadre d'une communauté de 35 000 habitants, plutôt que dans une structure plus englobante, comme le département ?

M. Alain POULET : Ma réponse est conforme à ce que vous pensez. Il est impossible de gérer efficacement le problème dans le cadre d'une communauté de 35 000 habitants, et c'est d'ailleurs pourquoi notre communauté adhère à un syndicat mixte, « Entre Pic et Étang », qui regroupe neuf communautés de communes de l'Hérault et du Gard, soit 170 000 habitants. Au-dessous d'une centaine de milliers de tonnes, il est illusoire de vouloir travailler seul.

M. Pascal TERRASSE : Quel est le nombre de salariés de votre communauté de communes ? À combien s'élève la masse salariale ?

M. Alain POULET : Le nombre de salariés est compris entre 65 et 70, dont plus de 50 dans les services techniques, car nous travaillons en régie sur la collecte des déchets.

M. Pascal TERRASSE : Les salaires de ceux qui travaillent sur les déchets sont-ils payés par les 3 millions d'euros dont vous venez de parler, ou sont-ils intégrés à la masse salariale globale ? Il est clair qu'avec 3 millions d'euros, on ne paie pas 65 salariés !

M. Alain POULET : Je n'ai pas les chiffres ici. Je vous les ferai parvenir.

M. Pascal TERRASSE : J'ai une question que M. le Rapporteur aurait aimé poser. J'ai vu dans la liste des vice-présidents de votre communauté que certains avaient une affectation propre, et d'autres pas. J'imagine que les premiers ont droit à une indemnité, mais les autres ? D'autre part, les communes adhérentes ont-elles supprimé des adjoints à la culture, aux sports, et d'une façon plus générale dans les domaines de compétence de la communauté ?

M. le Président : De même, pourquoi le service de secours et de lutte contre l'incendie figure-t-il dans vos compétences ?

M. le Rapporteur : Et avez-vous vraiment besoin de 16 vice-présidents ?

M. Alain POULET : Nous avons 16 vice-présidents, plus le président, de sorte que chacune des 17 communes soient représentées au Bureau.

M. Pascal TERRASSE : Ce n'est pas obligatoire. Il y a, heureusement, des communautés qui n'ont que trois ou quatre vice-présidents.

M. Alain POULET : Si cela peut vous rassurer financièrement, les vice-présidents sans délégation reçoivent une indemnité des plus symboliques, de l'ordre d'une centaine d'euros.

M. Pascal TERRASSE : Par mois ou par an ?

M. Alain POULET : Par mois.

M. le Rapporteur : La question n'est pas centrale, mais il me semblait qu'il ne pouvait pas y avoir indemnité s'il n'y avait pas délégation ?

M. Pascal BONNAUD : Si. L'indemnité n'est cependant pas la même selon qu'il y a délégation ou non. Un vice-président peut en effet être amené à assurer certaines missions ponctuelles.

M. le Rapporteur : Est-ce bien légal ?

M. Pascal BONNAUD : Oui. Mais ce sont des montants symboliques, qui frisent la charité publique.

M. Pascal TERRASSE : Si je pose la question, c'est parce que nous essayons de comprendre les mécanismes qui peuvent expliquer l'évolution de la fiscalité locale. L'objectif que nous recherchons tous, quelle que soit notre sensibilité, c'est de faire des économies d'échelle. Les communes adhérentes ont-elles toujours des adjoints aux sports, alors que le sport est compétence communautaire ? La même question vaut aussi pour l'économie.

M. Pascal BONNAUD : En vertu de ses statuts, la communauté a une compétence en matière sportive et culturelle, mais la délibération sur l'intérêt communautaire doit en préciser la teneur. En l'espèce, il ne s'agit pas d'une compétence générale, mais d'une compétence très limitée : à l'école de rugby, au centre UCPA, ou à d'autres équipements existants ou à venir. Les communes n'en continuent pas moins à s'occuper de leurs équipes de football, de tennis de table ou autres. Les deux choses n'ont rien à voir. Pour l'économie aussi, il faut bien voir quels sont les statuts de la communauté et quel est l'intérêt communautaire. Il y a des opérations d'intérêt purement communal et des opérations d'intérêt communautaire, pour les seules zones d'activité supérieures à 3 hectares ou disposant d'un équipement intercommunal. La délégation d'un vice-président sur le sujet correspond strictement à cette compétence ainsi délimitée. Le fonctionnement d'une communauté de communes est extrêmement limitatif par rapport au fonctionnement communal.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Vos 17 communes sont-elles à peu près de même taille, ou y a-t-il une commune-centre plus importante ?

M. Alain POULET : Il n'y a pas de commune centre. Les populations communales s'échelonnaient entre 120 et 7 500 habitants au recensement de 1999.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Appartenez-vous à un pays ?

M. Alain POULET : Nous essayons d'en constituer un, mais ce n'est pas très bien parti.

M. le Rapporteur : Ce n'est pas une obligation...

M. Alain POULET : Mais il peut y avoir un intérêt !

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Quel est votre sentiment sur la tendance naturelle au transfert des compétences ? Les citoyens ont une aspiration, quand il y a une communauté de communes, à s'adresser à elle quand on leur refuse une subvention ou la construction d'un stade. Si tout cela n'est pas bien géré, cela se traduira par une hausse de la fiscalité ou par une demande accrue de DGF en travaillant sur le coefficient d'intégration fiscale. Dans un cas, le contribuable local sera sollicité, dans l'autre ce sera le contribuable national. Vous nous dites que la fiscalité globale, communes et communauté confondues, est stable, mais n'y a-t-il pas un risque que cet équilibre dont vous vous prévaluez soit détruit, et qu'apparaissent en même temps des conflits avec les communes les plus importantes, car pour que ce soit intéressant, il faut que des communes perdent leurs moyens et leur autonomie ? Enfin, y a-t-il eu beaucoup de personnels transférés des communes les plus importantes vers la communauté ? Je ne parle pas des petites bien sûr, car on ne peut pas couper en morceaux un secrétaire de mairie !

M. Alain POULET : Il est tout à fait vrai que les citoyens sont demandeurs de transferts de compétences, mais c'est beaucoup moins vrai pour les élus. Notre communauté de communes n'est pas boulimique en la matière. Elle a surtout des compétences d'origine, son optique n'étant pas de les multiplier.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Pensez-vous qu'on puisse résister ?

M. Alain POULET : Au moins un certain temps. La vocation d'une communauté de communes est de faire des équipements structurants, pas de petits équipements communaux.

S'agissant des transferts de personnels, ont été transférés à la communauté la quasi-totalité des personnels du SIVOM, à deux exceptions près, mais presque pas de personnels communaux : un seul cas sur vingt personnes.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : C'est-à-dire qu'on a augmenté de vingt l'effectif global ?

M. Alain POULET : Non, car l'effectif existait déjà au niveau du SIVOM, il était déjà intercommunal.

M. Richard MALLIÉ : Le SIVOM originel existe-t-il toujours ?

M. Alain POULET : À l'origine, le SIVOM comptait 17 communes. L'une d'elle était dans une situation tout à fait particulière, puisqu'elle faisait également partie du district de Montpellier, ancêtre de l'agglomération. C'est une bizarrerie de l'histoire. Les seize autres ont voulu créer la communauté du Pic-Saint-Loup, deux ont été intégrées de force dans la communauté d'agglomération de Montpellier et sont revenues par la suite, accompagnées d'une troisième qui n'avait plus de continuité territoriale avec sa communauté d'origine. Le SIVOM existe toujours, mais il n'emploie plus que deux personnes sur 50 ou 55, un ouvrier d'entretien et un conducteur de car. Il ne faut pas oublier que la communauté de communes n'a qu'un an et demi d'existence. L'objet est qu'il n'y ait plus, à brève échéance, qu'une seule structure intercommunale. Il faut nous laisser le temps de passer d'une structure à une autre.

M. Richard MALLIÉ : Les deux communes qui ont quitté la communauté d'agglomération de Montpellier touchaient une attribution de compensation – et continuent de toucher la même –,

mais elles percevaient aussi la DSC, d'après ce qui nous a été dit par les représentants de la communauté d'agglomération. Or, si j'ai bien compris, comme vous n'arrivez pas à financer l'attribution de compensation par les recettes de TP à cause de cette entreprise qui ne paie plus et dont vous nous avez parlé, vous prenez sur la DGF et vous n'avez pas les moyens de donner de DSC. Quel est, dans ces conditions, l'avantage financier pour les communes qui vous ont rejoints ? J'avoue que je suis un peu surpris.

M. Alain POULET : C'est un avantage pour les contribuables, même si ce ne l'est pas pour les communes. Mais je ne suis pas sûr que les communes aient touché la DSC avant.

M. Richard MALLIÉ : C'est ce que nous a dit le Président de la communauté d'agglomération.

M. le Président : Il nous reste à vous remercier.

**Audition de M. Francis IDRAC,
Préfet de la région Languedoc-Roussillon,
accompagné de M. Jacky COTTET, Directeur régional de l'équipement,
M. Jean-Paul AUBRUN, Directeur départemental des affaires sanitaires et sociales
et M. Christian NIQUE, Recteur de l'académie de Montpellier**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 19 avril 2005)

Présidence de M. Augustin BONREPAUX, Président

MM. Francis Idrac, Jacky Cottet, Jean-Paul Aubrun, et Christian Nique sont introduits.

M. le Président : Messieurs, je vous souhaite la bienvenue devant notre Commission d'enquête, chargée d'examiner l'évolution récente de la fiscalité locale, ses causes et ses conséquences, ainsi que les conditions d'une responsabilité mieux assumée des décideurs locaux et de l'État.

M. le Président rappelle à MM. Francis Idrac, Jacky Cottet, Jean-Paul Aubrun, et Christian Nique que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête leur ont été communiquées. À l'invitation du Président, ceux-ci prêtent serment.

M. Francis IDRAC : Ma présentation commencera par quelques éléments de cadrage indispensables pour comprendre la problématique de la fiscalité locale dans la région Languedoc-Roussillon, suivis d'aperçus sur la très grande diversité des politiques locales menées en la matière, pour se terminer par quelques indications sur les transferts de compétences, leurs compensations et leurs perspectives.

Parmi les éléments de cadrage, j'en relève deux principaux. Premièrement, cette région est la championne de France de la croissance démographique, avec un taux, d'après le dernier recensement, de 1,4 %, soit plus du double de la moyenne nationale qui est de 0,6 %, et plusieurs dixièmes de points au-dessus de la région voisine Midi-Pyrénées. Le dernier recensement, voilà deux ans, comptabilisait déjà 2 400 000 habitants ; nous sommes probablement aujourd'hui au-delà de 2 500 000 et nous attendons 300 000 habitants de plus dans les dix ans qui viennent, soit 30 000 habitants supplémentaires par an, plus de mille habitants par mois dans le seul département de l'Hérault. Précisons que cette formidable dynamique démographique est essentiellement due au solde migratoire.

Deuxième élément fondamental, la structure de l'économie de cette région, tertiariée dans des proportions considérables : le secteur tertiaire représente les trois quarts de la richesse régionale. Mis à part un BTP très actif compte tenu de la dynamique démographique, il y a toujours eu fort peu d'industries en Languedoc-Roussillon. Ce tissu économique est pour l'essentiel constituée de PME : moins de 1 % des établissements de la région ont plus de cinquante salariés.

Cette situation et ce tissu très particuliers me paraissent expliquer deux phénomènes principaux, dont le premier, que j'ai coutume d'appeler le « paradoxe languedocien », veut que cette région soit sur tous les podiums, les bons et les mauvais, en même temps... Ainsi, la région Languedoc-Roussillon est championne de France en matière de chômage, avec un taux de 13,6 %, mais c'est aussi la seule où il baisse significativement, de

quatre dixièmes de points sur les douze derniers mois. C'est également la région qui, avec Midi-Pyrénées, a le plus fort taux de création d'emplois nets : 9 600 emplois créés en 2004. Languedoc-Roussillon est également sur le podium pour les créations d'entreprises, mais le taux de survie des entreprises créées est parmi les plus bas de France. Cette situation paradoxale interdit une lecture classique de l'économie, ce à quoi il faut ajouter que notre produit intérieur brut est l'un des plus faibles de France.

Ce paradoxe languedocien me paraît expliquer en partie la situation des communes, des EPCI et des départements, particulièrement contrainte et tendue sur le plan financier. Le potentiel fiscal y est significativement inférieur à la moyenne nationale – 67 euros par habitants contre 77 –, la pression fiscale supérieure de 9 % et l'endettement largement au-dessus de la moyenne nationale. Le seul élément positif est la forte progression des bases de fiscalité ; encore celle-ci ne fait-elle finalement qu'accompagner l'impact de la croissance démographique, l'arrivée de tous ces nouveaux habitants se traduisant évidemment par une très forte demande de prestations de service public et d'équipements collectifs. Autrement dit, la situation des collectivités territoriales reste très tendue malgré la progression des bases.

Face à ce phénomène général, j'observe une très grande diversité dans les politiques fiscales conduites par les collectivités territoriales et, à l'inverse, une très grande continuité dans les concours de l'État.

Ainsi, alors que la ville de Montpellier n'a pas accru sa fiscalité depuis trois ans, le conseil régional a augmenté sa taxe professionnelle et le foncier non bâti de 80 %, après plusieurs années de stabilisation, voire de baisse sous la présidence de M. Jacques Blanc. Ainsi, des collectivités peuvent avoir un comportement très différent alors même qu'elles sont dirigées par le même homme, une autre en change radicalement sitôt qu'elle n'est plus dirigée par le même ; entre ces deux extrêmes, on retrouve des configurations plus classiques – agglomération de Montpellier, conseil général de l'Hérault – avec des augmentations mesurées de la fiscalité locale, ce qui est somme toute rassurant et tend à montrer que les élus ont les moyens de conduire les politiques qu'ils entendent et de définir le profil de progression fiscale qu'ils souhaitent.

Parallèlement, les concours de l'État restent en progression limitée mais constante : la DGF a crû entre 2004 et 2005 de 3,9 % pour la région, passant de 191 à 199 millions d'euros, de 3,7 % pour le département en tenant compte de la taxe sur les conventions d'assurance – de 161 à 167 millions d'euros –, de 9 % pour l'agglomération – de 59 à 65 millions d'euros –, et de 1,4 % pour la ville de Montpellier – de 55 à 55,8 millions d'euros. Si l'on prend la totalité des communes et des EPCI, la progression de 2003 à 2004 est forte pour la DGF, passée de 201 à 281 millions d'euros. Le total des fonds de concours de l'État à destination des mêmes sera quant à lui passé de 393 à 409 millions d'euros, suivant une courbe relativement régulière, en progression limitée mais constante.

Dès lors, comment interpréter l'impact des transferts de compétences, souvent avancé ici ou là pour expliquer les hausses de fiscalité de certaines collectivités ? Les principes en la matière sont particulièrement bien connus des parlementaires que vous êtes : les transferts de compétences feront l'objet d'une compensation financière intégrale, concomitante – autrement dit, avec régularisation en fin de parcours – et contrôlée par une commission qui vient de commencer ses travaux.

Le transfert de compétences à l'heure actuelle le plus significatif est celui du RMI aux conseils généraux. Ainsi, le conseil général de l'Hérault a reçu en 2004 une dotation de

128,5 millions d'euros pour une dépense qui s'établit finalement à 134,6 millions d'euros compte tenu d'une légère progression du nombre de RMIstes, soit une régularisation à venir de 6 millions d'euros – ce qui, comparé au budget du département ou encore à la progression de la DGF, elle-même de 6 millions d'euros, relativise quelque peu l'impact supposé des transferts de compétences sur la fiscalité. Les autres transferts d'ores et déjà opérés sont loin d'atteindre cet ordre de grandeur et ne sauraient expliquer les hausses les plus marquées de la fiscalité locale. Certes, celui des TOS est devant nous, mais il n'a pas encore eu d'impact sur les budgets des collectivités – et lorsqu'il produira cet impact, ce sera en recettes et en dépenses. Il en est de même pour les routes, dont le Gouvernement n'a encore arrêté ni la liste définitive ni celle des personnels qui iront avec. Le transfert de ces nouvelles compétences fera l'objet d'un transfert de ressources à l'euro près.

Au-delà de l'impact de la décentralisation, dont chacun a bien compris qu'il ne pouvait pas se vérifier dans les chiffres d'aujourd'hui, ni dans ceux d'hier, et qu'il ne pouvait être présenté que comme une perspective des budgets à venir, assorti des réserves que j'ai mentionnées, c'est surtout le thème du « désengagement de l'État » qui est avancé de façon récurrente.

Le terme même de « désengagement de l'État » est sujet à nombre d'abus de langage, à commencer par des abus de langage juridique : parler de « désengagement » laisse à entendre qu'un engagement n'aurait pas été respecté. Certes, la mise en œuvre de certains engagements prend plus de temps que prévu : c'est le cas d'une partie du contrat de plan État-région où, dans le domaine routier notamment, nous sommes en retard sur le taux nominal d'exécution. Mais cela a toujours été le cas pour tous les contrats de plan État-régions.

Il y a des abus de langage plus flagrants : ainsi, le Président de la communauté d'agglomération de Montpellier présente souvent le financement de la deuxième ligne de tramway comme un cas de désengagement de l'État, alors même que j'ai rappelé à cet agrégé de droit que l'on ne saurait confondre un acte de prise en considération, qui rappelait le taux maximum possible d'intervention, et une décision attributive de subvention, laquelle s'inscrit dans une fourchette allant de zéro à ce taux plafond.

Il est enfin des domaines où le désengagement de l'État est parfaitement contredit par la réalité des chiffres, particulièrement dans tous ceux liés à la cohésion sociale, où les dépenses de l'État se sont élevées à des sommets auparavant jamais atteints. Ainsi, en matière de logement social, nous avons financé en 2004 quelque 4 000 PLU, PLAI et PLS, contre 2 300 en 2003. De la même façon, la création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, si elle ne s'est traduite en 2004 que par quelques subventions d'urgence, devrait mobiliser dans les mois qui viennent plus de 200 millions d'euros au bénéfice des collectivités territoriales qui font agréer leurs projets de restructuration urbaine.

Bref, le thème du désengagement de l'État me paraît devoir être pondéré au vu des nombreux cas où l'État va au-delà de ses précédents engagements, même si, je le reconnais volontiers, nous connaissons un certain retard dans l'exécution du contrat de plan, en raison des contraintes budgétaires et des mesures de régulation que vous connaissez bien.

M. le Rapporteur : Il est vrai que l'effort de l'État sur le territoire régional ne s'apprécie pas uniquement en additionnant les divers engagements de l'État au profit de chacune des collectivités territoriales ; il peut prendre d'autres formes. Avez-vous des tableaux de synthèse comparant l'effort global de l'État sur le territoire languedocien d'une année sur l'autre ?

M. Francis IDRAC : Je me livre tous les ans à un exercice peu aisé, qui consiste à donner une vision globale des interventions de l'État, hors dépenses de personnel, sur le territoire de la région et sur celui du département de l'Hérault. Ces indications sont consignées dans le rapport d'activité des services de l'État, dont la version 2003 est disponible et accessible sur Internet ; le rapport 2004 sera produit en juin.

Exercice difficile, ai-je dit, dans la mesure où je ne peux pas me contenter des chiffres fournis par la trésorerie générale, qui se décomposent en trois grands « paquets » : les dépenses de personnel, les retraites et le reste. C'est précisément ce reste qui m'intéresse le plus, c'est-à-dire les interventions de l'État, en fonctionnement comme en investissement. Or - et c'est toute la difficulté de l'exercice -, je tiens à y faire également figurer les dépenses de l'État qui ne transitent ni par la trésorerie générale, ni par la préfecture, et qui peuvent représenter des montants considérables : ainsi les financements qui sont originellement de l'État, mais qui transitent par le CNASEA et peuvent concerner des aides aussi bien au logement qu'à la personne, les CES, CEC et emplois jeunes, des aides à l'agriculture et à la viticulture, autant de « tuyaux » non maîtrisés par la trésorerie générale et qui n'en doivent pas moins figurer, à mon avis, dans l'effort de l'État. S'agissant des chiffres 2004, je pourrai vous les communiquer en avant-première.

M. le Rapporteur : M. Jean-Marie Bertrand, Directeur général de RFF, nous a affirmé voilà quelques jours que le montant prévu – et signé – dans l'actuelle génération de contrats de plan est neuf fois supérieur aux montants retenus dans la génération précédente, allant même jusqu'à s'interroger sur le bien-fondé et la vraisemblance de ce dimensionnement. Quelle est votre appréciation sur ce sujet ? Les retards à l'exécution des contrats de plan relèvent-ils du constat habituel ou prennent-ils une dimension particulière dans cette région, en apparaissant comme la conséquence d'une volonté délibérée d'affichage ? Autrement dit, n'a-t-on pas signé plus qu'on ne pouvait tenir ?

M. Francis IDRAC : Ce n'est assurément pas le cas pour le ferroviaire dans cette région, dans la mesure où les investissements prévus sont très limités et du reste en cours de réalisation. Dans le domaine routier en revanche, les investissements prévus ont connu la dérive de la hausse des coûts, classique mais conséquente, conjuguée au retard pris par l'État dans la mise à disposition des crédits budgétaires correspondants aux opérations prêtes à être réalisées. Mais globalement, le retard du CPER dans cette région n'est pas lié à une difficulté de portage des projets, à aucun stade de leur maturation : études, déclarations d'utilité publique, fouilles archéologiques, etc. La réflexion du Directeur général de RFF me paraît très marquée par le cas particulier, mais pesant, de la région Île-de-France, où les projets d'infrastructures, particulièrement ferroviaires, mettent souvent beaucoup de temps à arriver à maturité et, de ce fait, à être financés.

M. le Rapporteur : Nous avons entendu développer ce matin, et encore cet après-midi lors de l'audition du conseil général de l'Hérault, l'approche dite de l'« impôt d'inquiétude », liée aux imprécisions qui demeurent dans le chiffrage de l'impact des transferts de compétences, par exemple des TOS ou des routes. On peut évidemment regretter cette tentation de l'anticipation, quoique le vice-président du conseil général nous ait assuré qu'il attendrait le moment venu avant de prendre une décision. Quel est votre sentiment sur les conditions d'évaluation de ces transferts de charges ? Vous paraissent-ils précisément évalués ? Les choses vont-elles trop lentement ? Peut-on dire que les collectivités territoriales sont maintenues dans trop d'incertitude ?

M. Francis IDRAC : L'acte II de la décentralisation voit se répéter un phénomène connu à l'occasion de l'acte I : l'État transfère, en même temps que certaines compétences, les ressources que lui-même y consacrait durant les années précédentes, mais les collectivités qui les prennent

en charge y affectent des moyens financiers souvent sans commune mesure pour répondre, en même temps qu'aux besoins, à une pression peut-être plus directe de leurs électeurs... De même que les équipements scolaires ont coûté aux collectivités beaucoup plus cher que ce qui avait été envisagé au moment de la décentralisation, je comprends que le même phénomène puisse se répéter avec les routes, par exemple. Aussi certaines collectivités brandissent-elles des chiffres invérifiables sur ce que leur coûtera le transfert d'une partie du réseau routier national dans la voirie départementale.

M. le Rapporteur : Mais elles affirment que ces chiffres sont d'autant plus invérifiables que l'État n'apporte lui-même aucun élément vérifiable...

M. Francis IDRAC : L'État est parfaitement capable de présenter le montant précis des dépenses qu'il a affectées à ce réseau routier dans les trois ou cinq années précédentes. Libre aux collectivités territoriales de trouver que c'est trop peu et que cela ne correspond pas à ce qu'elles feront sur ce même réseau routier lorsqu'elles l'auront en charge.

M. Pascal TERRASSE : Hors contrat de plan ?

M. Francis IDRAC : Oui, hors contrat de plan, dans le cadre de la décentralisation.

Les TOS également ont fait l'objet d'un comptage extrêmement précis. Hormis dans quelques situations mixtes très complexes, où il était très difficile de savoir ce qui ressortait à la compétence de la région, du département et de l'État, une estimation précise a pu être arrêtée et concertée avec les collectivités ; si celles-ci n'ont pas voulu signer les conventions, elles n'ont pas particulièrement contesté les chiffres établis par les services compétents.

M. le Rapporteur : M. le Recteur pourrait-il nous détailler ces chiffrages ?

M. Christian NIQUE : Le transfert des TOS recouvre en fait trois opérations successives : d'abord le transfert des missions, ensuite le transfert des services, et enfin seulement celui des personnels, lequel ne sera réalisé au mieux qu'au début de l'année prochaine. Il n'y a donc pour l'instant aucune conséquence pour les collectivités territoriales : l'État continue de rémunérer les personnels TOS. Le transfert des missions a été effectué au 1^{er} janvier 2005 et les collectivités territoriales qui en sont aujourd'hui responsables transfèrent, en principe, les consignes de gestion des établissements scolaires au chef de service que je suis et aux inspecteurs d'académie. Le transfert des services s'effectue quant à lui en deux étapes : si les collectivités n'acceptent pas nos propositions de conventions – ce que n'ont fait ni la région, ni le département –, une commission de conciliation nationale examinera la situation puis des arrêtés interministériels transféreront les services.

M. le Rapporteur : Peut-on dire, comme on l'entend communément chez les départements ou les régions, que l'on ne sait pas où on va ?

M. Christian NIQUE : Pour ce qui concerne en tout cas l'Hérault et la région, les chiffres sont parfaitement précis et ne soulèvent aucune contestation. L'opposition est essentiellement de principe contre ce transfert, l'argument le plus souvent utilisé portant sur les CES et plus généralement les emplois aidés. Or jamais les CEC ou les CES n'ont eu vocation à remplir les fonctions dévolues aux TOS ; s'ils ont été mis dans les établissements scolaires, c'était dans le but d'y réaliser pour eux-mêmes une action d'insertion, passant par une mise au travail. Les CES et les CEC ont effectivement travaillé dans les établissements scolaires, mais jamais le nombre

d'emplois TOS n'y a été diminué pour autant ; au contraire, nous les avons augmentés de plusieurs dizaines depuis deux ans dans la région.

M. le Président : Autrement dit, les collèges et les lycées peuvent fonctionner sans les contrats emploi-solidarité ?

M. Christian NIQUE : Les établissements scolaires fonctionnaient avant que les CES n'existent, avec le même nombre de TOS et même parfois moins qu'actuellement, mais ils ont pris des habitudes et, au-delà, engagé des actions nouvelles en profitant de ces nouveaux personnels mis à leur disposition.

M. le Président : Qui paiera les TOS en 2006 ?

M. Christian NIQUE : Tout dépendra de l'état d'avancement du plan en trois phases que j'évoquais. Si les arrêtés interministériels de transfert des services sont signés avant 2006, je transférerai les personnels par des arrêtés individuels d'ici au 1^{er} janvier 2006, et ce seront alors les collectivités territoriales qui les paieront.

M. le Président : Seront-ils détachés ou mis à disposition ?

M. Christian NIQUE : Ils sont actuellement mis à disposition ; ils seront détachés à partir de 2006, mais en ayant le choix entre rester fonctionnaires de l'État mis à disposition de la collectivité ou devenir fonctionnaires de la collectivité. Seuls ces derniers seront formellement transférés ; les autres, tout en étant payés par la collectivité, resteront virtuellement fonctionnaires de l'État. Ils auront deux ans pour se décider.

M. le Président : Les crédits qui permettaient de payer les TOS suffiront-ils pour financer les salaires et les charges sociales ?

M. Christian NIQUE : Je n'ai pas compétence pour répondre sur ce sujet dans la mesure où la décision sera prise au niveau national, mais c'est le principe de l'opération.

M. le Rapporteur : Nous avons eu un dialogue avec le président du conseil régional, puis avec le vice-président du conseil général, sur la question des temps de travail, et j'ai découvert que le temps de travail des TOS en établissement n'était en réalité plus de 1 600 heures.

M. Christian NIQUE : À ma connaissance, il est bien de 1 600 heures.

M. le Rapporteur : À ma question de savoir si le système indemnitaire était plus avantageux que celui du temps de travail réel, le directeur général des services de la région a répondu qu'il y avait effectivement là un point de négociation, sans pouvoir en préjuger. Inversement, le vice-président du conseil régional ne m'a pas semblé relever l'intérêt de ma question.

M. Christian NIQUE : Je n'ai jamais été sollicité par les services de la région là-dessus et je ne crois pas qu'il y ait eu de modification du temps de travail des TOS, sinon pour ce qui touche au lundi de Pentecôte...

M. le Président : Quelle année prenez-vous comme référence pour calculer le nombre de TOS transférés ?

M. Christian NIQUE : Ont été retenus le 31 décembre 2004 dans la convention provisoire que nous avons proposée aux collectivités et le 31 décembre 2002 pour la convention définitive. Mais c'est la situation la plus favorable qui sera, au final, prise en compte.

M. Jean-Pierre SOISSON : Vous n'avez pas été approchés par les services de la région et du département ?

M. Christian NIQUE : Pas sur le sujet particulier du temps de travail. Mais pour le reste, nous nous sommes fréquemment rencontrés.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Nous avons entendu dire, lors d'une précédente audition, que les TOS transférés coûteraient, à compétences égales, plus cher pour deux raisons : les cotisations à payer à la CNRACL et un régime indemnitaire plus favorable, à tel point, du reste, que l'on peut se demander pourquoi les intéressés refuseraient d'être transférés aux collectivités territoriales. Cette question a-t-elle déjà été évoquée ?

M. le Président : Ce à quoi il faut ajouter la différence entre les taux de cotisations sociales payées par l'État et les collectivités territoriales : 15 % pour l'un, 45 % pour les autres...

M. Christian NIQUE : Sur les cotisations, je n'ai pas de réponse. Pour ce qui est des indemnités, il appartient aux collectivités territoriales de fixer celles de leurs fonctionnaires : ou bien elles les aligneront sur celles de leurs actuels techniciens ouvriers, ou bien elles conserveront le taux servi par l'éducation nationale. Mais ce sera leur choix et nous n'avons pas à le commenter.

M. le Rapporteur : Pouvez-vous nous assurer que le temps de travail des TOS dans votre ressort est d'au moins 1 600 heures ?

M. Christian NIQUE : Votre question me trouble... Quoi qu'il en soit, ma référence à moi est bien de 1 600 heures.

M. le Président : Pourrions-nous avoir le statut actuel des TOS et celui qui devrait être déterminé par les collectivités territoriales ?

M. Christian NIQUE : Pour l'instant, il n'y a qu'un statut national, le même dans toutes les régions et tous les départements.

M. le Président : Mais il semblerait que le temps de travail prête à interrogation...

M. Christian NIQUE : Je ne suis pas persuadé que le nombre d'heures de travail soit mentionné dans le statut des TOS, mais dans le statut général de la fonction publique.

M. le Rapporteur : J'avais en tête une information venant du ministère de l'Intérieur, selon laquelle une approche particulière du temps de vacances induisait de fait un temps de travail inférieur à 1 600 heures. Or il semble que cela surprenne tout le monde...

M. Pascal TERRASSE : Les TOS travaillent pendant les vacances scolaires...

M. le Rapporteur : Pas totalement !

M. Pascal TERRASSE :... y compris en juillet.

M. le Président : Je n'en suis pas si sûr.

M. Pascal TERRASSE : J'ai eu suffisamment l'occasion d'examiner ces problèmes lorsque j'étais chef de cabinet au secrétariat d'État à l'enseignement technique.

M. le Rapporteur : Il me semble que cela ait changé depuis...

M. Pascal TERRASSE : Non, ils sont sur leur poste de travail. Quant à savoir ce qu'ils font, c'est un autre débat.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Autrement dit, on n'est pas sûr qu'ils travaillent !

M. le Président : Il serait bon en tout cas d'avoir là-dessus une réponse précise du représentant de l'État.

M. Christian NIQUE : Sauf erreur de ma part, leur temps de travail est de 1 607 heures, mais ils s'organisent sur l'année scolaire en fonction des besoins des établissements qui, du fait des temps de vacances assez longs, sont très spécifiques.

M. le Président : Il faut que le rectorat nous dise si l'on nous transfère aussi leurs services supports.

M. Christian NIQUE : La réponse est oui. Nous vous transférerons les services supports.

M. le Rapporteur : Sur le transfert des routes, maintenant ?...

M. Jacky COTTET : S'agissant des routes, les effectifs transférés au département seront compensés à l'euro près. Le principe de calcul a été défini par la loi, reste à en préciser les modalités, qui font actuellement l'objet de négociations entre le ministère et l'ADF. Comme dans d'autres départements, le débat, assez fort, se poursuit ici sur les effectifs, et particulièrement sur le transfert non seulement des équipes d'exploitation des routes, mais aussi des équipes qui travaillent à l'ingénierie, aux projets routiers, aux études et à leur réalisation, et des services supports, secrétariats et autres. Sur toutes ces questions, le ministre a donné satisfaction aux conseils généraux ; il faut encore définir précisément les modalités de calcul, département par département.

Le département de l'Hérault a pris une certaine avance puisque, en application de l'article 7,305 agents de la DDE travaillent d'ores et déjà dans des agences départementales, sous l'autorité fonctionnelle du conseil général. Ils seront transférés dès cette année, sitôt que seront sortis les textes statutaires. L'an prochain, il nous restera à transférer un effectif sensiblement moindre, en même temps que 380 kilomètres de routes. Ces questions de personnels ne soulèvent

plus grand débat dans l'Hérault, dans la mesure où l'essentiel est déjà fait, le département ayant demandé l'application de l'article 7.

La répartition des crédits a été fixée par la loi : s'agissant des crédits de fonctionnement, autrement dit l'entretien courant, les patrouilles, la sécurité routière, etc., la moyenne retenue est celle des trois dernières années. Pour le gros entretien des routes, a finalement été choisie la moyenne des cinq dernières années, mais recalculée au niveau national afin d'éviter les distorsions entre départements et les effets d'aubaine. Les routes sont classées en cinq catégories, avec des normes spécifiques et un montant précis pour chacune. Nous devrions aboutir à un bon équilibre, d'autant que les crédits d'entretien, loin de connaître des gels, ont progressé au cours des dernières années.

M. le Président : Mais pour les crédits d'investissement ? Se calera-t-on sur les cinq années précédentes ?

M. Jacky COTTET : Une légère incompréhension subsiste sur ce point entre l'ADF et le ministère. La règle retenue est celle du décroisement.

M. le Président : Le décroisement vaut pour les investissements inscrits en contrat de plan. Mais en dehors ou à l'expiration du contrat de plan, l'État ne donnera plus de crédits d'investissement ?

M. Jacky COTTET : Les départements bénéficieront d'un retour de TVA de 15 %, ce qui n'était pas possible avec les fonds de concours.

M. le Président : Vous parlez des contrats de plan. Or, les 300 kilomètres de routes que vous transférez ne sont pas tous dans les CPER...

M. Jacky COTTET : Certes, mais le département paie actuellement pour des routes nationales qui, demain, seront du ressort exclusif de l'État.

M. le Président : Mais pour celles dont je parle, il n'y aura pas de crédits d'investissement.

M. Jacky COTTET : Il y en aura sur certaines. Et surtout, le conseil général, qui participe aujourd'hui à des opérations sur des routes nationales qui resteront du domaine de l'État, n'y participera plus demain. Par exemple, le conseil général ne sera plus appelé à cofinancer des opérations telles que la construction de l'A 750 ou de certaines déviations de Montpellier, dont l'État sera seul maître d'ouvrage demain. C'est cela qu'on appelle le décroisement, et qui représente dans ce département l'équivalent de 4 à 5 millions d'euros de fonds de concours que le conseil général apportait jusqu'alors au titre de sa participation au contrat de plan, et qu'il pourra désormais investir, s'il le souhaite, sur les routes nationales placées sous sa compétence. Ajoutons que l'ensemble des travaux sera éligible au remboursement de la TVA, ce qui n'est pas négligeable. Au total, l'État ne sera pas bénéficiaire dans cette opération, loin de là, mais cela aura un coût pour lui, comme pourra vous le dire le directeur des routes ; il est nécessaire de rassurer certains départements car les chiffres sont encore attendus.

M. le Rapporteur : On nous a assurés à plusieurs reprises que cela rapporterait plus d'argent aux départements, mais sans convaincre personne...

M. le Président : L'État donnera certes davantage que ce qu'il apporte maintenant, pendant tout le temps que durera le contrat de plan. Mais continuera-t-il ainsi une fois celui-ci terminé ? Je n'ai entendu aucun engagement de ce genre.

M. Jacky COTTET : Il est établi que le conseil général n'apportera plus de fonds de concours à l'État pour ses routes nationales.

M. le Président : Évidemment, puisqu'il les financera lui-même !

M. Jacky COTTET : Mais sur le réseau national, il fera « l'économie » des fonds de concours – 22,5 % en moyenne du coût des opérations routières – qu'il apportait jusqu'à maintenant.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Bon nombre d'opérations sur des routes nationales appelant des investissements lourds – des déviations par exemple – ont été inscrites aux contrats de plan. Ceux-ci ayant pris du retard, une part des investissements prévus se retrouvera dans le futur contrat de plan. Or, si les routes en question sont transférées, l'État n'y contribuera plus... Et le département ne fait aucune économie, car s'il se retrouve avec les 20 % qu'il finançait, il lui faudra bien financer les 80 % restant.

M. Jacky COTTET : Dans le futur contrat de plan, il ne lui sera plus demandé de fonds de concours pour financer l'A 750, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par l'État.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Mais si le contrat de plan a pris du retard sur les routes nationales afin de privilégier les autoroutes, il ne restera plus que des nationales à financer, et ce sera exclusivement aux frais du département... Visiblement, une analyse approfondie, département par département, s'impose.

M. Jacky COTTET : Je suppose que le ministère réfléchit à la meilleure explication... Il faut ajouter que le système ne peut fonctionner, pour financer les investissements futurs, que pour autant que le conseil régional continue à participer aux opérations sur les routes transférées aux départements, comme il avait aidé l'État jusqu'à présent. Or c'est un des sujets d'inquiétude des conseils généraux.

M. le Président : Et vous attendez également que le conseil régional continue à participer aux investissements de l'État sur les routes qui lui resteront ? Ce n'est plus tout à fait du décroisement !

M. Jacky COTTET : La question de la poursuite de la participation du conseil régional, une fois les routes transférées aux conseils généraux, inquiète plus ces derniers que le principe du décroisement. Il y a donc un débat entre conseils généraux et conseils régionaux.

M. le Président : Et l'État souhaite que les régions continuent à participer aux opérations sur le réseau qu'il conserve ?

M. Jacky COTTET : Oui.

M. Pascal TERRASSE : Il ne faut pas rêver ! Je conçois qu'il est difficile pour des représentants de l'Administration de nous répondre, alors que nous n'avons pas encore auditionné leurs ministres de tutelle, ni leurs administrations centrales. Vous êtes dans

l'expectative, et nous comprenons qu'il vous soit difficile d'apporter des réponses précises et techniques à nos questions. Vous venez de laisser entendre que les régions seront peut-être appelées à financer les routes nationales restant dans le réseau national ; c'est la première fois que je l'entends... Le conseiller technique en charge de ce dossier au ministère de l'Équipement ne m'avait pas, m'a-t-il semblé, tenu le même discours la semaine dernière. Nous lui en reparlerons...

M. le Préfet, pensez-vous que la fiscalité locale a une incidence sur l'évolution d'un territoire ?

M. Francis IDRAC : Bien sûr ! La fiscalité est incontestablement un outil de développement économique. Du reste, on a bien vu dans le passé, avant les lois d'intercommunalité, combien des politiques différentes en matière de taxe professionnelle pouvaient conduire à des distorsions parfois aberrantes et inciter à des implantations d'établissements fortement contributeurs sans rapport avec une logique urbaine. L'avènement des communautés à fiscalité intégrée, et notamment des communautés d'agglomération à taxe professionnelle unique, a de ce point de vue apporté un progrès très significatif.

M. Pascal TERRASSE : La croissance démographique de la région, avez-vous dit, n'est pas liée à un accroissement naturel, mais au solde migratoire. Comment celui-ci se répartit-il entre les départements ? Pensez-vous que la croissance démographique de certains territoires reste trop faible par comparaison avec celle des trois grandes agglomérations de la région que sont Montpellier, Perpignan et Nîmes ?

M. Francis IDRAC : Nous sommes très attentifs à cette question, à tel point que nous avons produit voilà dix-huit mois une étude prospective à quinze ans sur l'évolution démographique de la région. Les résultats du premier recensement « nouvelle méthode » montrent que nous sommes globalement au-dessus du scénario le plus dynamique qu'avait prévu l'INSEE.

Cette évolution se répartit en privilégiant à l'évidence l'espace littoral et le maillage urbain qui le ponctue, la région Languedoc-Roussillon ayant la chance de bénéficier d'un maillage de villes assez dense et structuré. Parallèlement, la problématique des « hauts cantons », autrement dit l'arrière-pays, évolue puisque l'on observe un rebond démographique dans les « hauts cantons » des départements littoraux et même en Lozère – l'A 75 n'y est pas étrangère. Mais la répartition spatiale du développement démographique est d'abord tournée vers la mer ; nous essayons du reste de contribuer à la maîtriser, ne serait-ce qu'au titre de la prévention du risque inondations.

M. Pascal TERRASSE : Une bonne part du « désengagement » de l'État tient aux retards pris dans l'exécution des contrats de plan, dont avez à juste titre rappelé qu'ils n'avaient rien d'une nouveauté. Reste que certains engagements appellent des réponses urgentes, particulièrement lorsqu'il s'agit d'hôpitaux locaux ou de routes à sécuriser. Pensez-vous que les collectivités territoriales puissent, le cas échéant, se substituer à l'État en attendant que celui-ci puisse trouver les financements nécessaires, dans des temps meilleurs ? Vous savez à quel point votre région est soumise aux aléas des pluies cévenoles comme des crues du Rhône. Faut-il à tout prix attendre que l'État dégage les financements nécessaires, alors que la sécurité des biens et des personnes est en jeu ? Les collectivités peuvent-elles intervenir en substitution, en attendant un hypothétique financement d'État ?

M. Francis IDRAC : S'agissant de la protection contre les inondations, le problème ne s'est pas tant posé au niveau de la mobilisation des crédits, au niveau du CPER comme des fonds

européens, qu'à celui de la maturation de projets prêts à être financés. Il est toujours très difficile et très long de mettre au point des projets arbitrant valablement entre l'amont et l'aval, la rive gauche et la rive droite. La philosophie de la protection elle-même a évolué, dans la mesure où l'on s'est rendu compte que la technique des digues était finalement le système de protection le plus meurtrier et qu'il convenait d'adopter une approche différente de gestion dynamique des crues.

La protection contre les inondations appelle un effort considérable, que nous avons récemment chiffré à environ 700 millions d'euros. Mais c'est une problématique pour l'avenir ; les crédits disponibles, au niveau tant du CPER que des fonds européens, sont longtemps restés inemployés. Ainsi, la protection des basses plaines de l'Aude, à la suite des inondations de 1999, n'a toujours pas donné lieu à un projet faisant consensus.

D'une façon plus générale, on a déjà connu, dans d'autres régions, des cas où les collectivités ont voulu accélérer la réalisation de certains équipements, en portant elles-mêmes l'avance des fonds de concours attendus de l'État. La situation en Languedoc-Roussillon est un peu particulière dans la mesure où les collectivités y ont pratiqué le décroisement par anticipation : souvent, lorsque la région finançait, le département et l'agglomération n'y étaient pas et inversement... Ajoutons, à propos des routes, que si l'A 750 fait l'objet d'un financement dans le cadre du contrat de plan, l'A 75 est payée en totalité par l'État et représente un montant *grosso modo* égal à la somme des crédits routiers engagés au contrat de plan. Autrement dit, si l'État est en retard dans le CPER, il consent hors CPER un effort tout à fait considérable.

Si certains cas me paraissent justifier qu'une collectivité, estimant qu'il y a une réelle urgence, souhaite faire l'avance sur un financement à venir, de telles interventions doivent rester ponctuelles et ne pas obérer ses finances, ni celles de l'État.

M. Pascal TERRASSE : Vos services sont appelés, dans le cadre du plan Borloo, à se mobiliser en faveur des maisons pour l'emploi, en faisant appel à des financements des collectivités territoriales. Même s'il ne s'agit pas d'une obligation, les collectivités seront amenées à y participer, de même qu'elles seront appelées à financer les contrats d'avenir. Quelles lignes budgétaires pourront-elles, à votre avis, faire intervenir ?

M. Francis IDRAC : Non seulement les collectivités ne me semblent guère se soucier de savoir sur quelle ligne imputer cette dépense, mais elles manifestent un certain appétit pour ces dispositifs : les maisons pour l'emploi ont suscité un nombre de candidatures tout à fait respectable, dans cette région comme au niveau national, à tel point que le problème du ministre sera plutôt de sélectionner les candidats... Quant aux nouveaux dispositifs d'emplois aidés, ils devraient faire l'objet, tout comme les anciens, d'une prise en charge partielle par les collectivités territoriales. Mais si j'en juge par rapport à mes discussions avec le conseil général de l'Hérault, les collectivités semblent, dans ce domaine plus que dans d'autres, tout à fait disposées à accompagner la politique de l'État.

M. Louis GISCARD d'ESTAING : Vous nous avez confirmé que le volet ferroviaire du CPER était, comparé à ceux d'autres régions, assez limité. Quel a été son taux d'exécution fin 2001, fin 2002 et fin 2003 ?

M. le Président : Les investissements prévus, avez-vous dit, sont limités. Pourquoi ? Mais quel est réellement l'état du réseau ? Est-il si bon qu'il ne justifie pas d'investissements ?

M. Francis IDRAC : Le contrat de plan actuel a été signé par le président du conseil régional précédent et le préfet de région précédent, sous un gouvernement précédent... Force est de constater que la part du ferroviaire y est assez limitée en termes d'engagements. Un certain nombre d'entre eux portaient sur les gares, et sont en cours d'exécution, même s'il m'a fallu personnellement m'assurer, l'automne dernier, que l'effort de l'État et de la région porterait simultanément sur la gare de Montpellier et sur celle de Perpignan... Pour la première, j'ai dû signer avec le nouveau président du conseil régional et, pour la seconde, reprendre le document signé par l'ancien – passons ! De plus, certains engagements inscrits dans le contrat de plan État-région relèvent soit du *surbooking*, soit du « *sous-booking* ». Ainsi la ligne Béziers-Neussargues fait-elle l'objet d'une inscription budgétaire qui ne correspond pas à grand-chose : totalement insuffisante si l'on vise à en faire une ligne de fret remontant vers Paris et totalement surabondante dans le cas de travaux d'entretien visant à assurer son niveau de prestations actuel.

En réalité, le grand sujet ferroviaire de la région figure en une phrase dans un document de plus de cent pages : c'est la perspective d'une ligne à grande vitesse entre Nîmes, Montpellier, Perpignan et l'Espagne. La rédaction, assez ambiguë, laisse à entendre que l'État en fera son affaire, alors qu'un dossier de ce genre appelle nécessairement des financements croisés provenant de l'État, des fonds européens, de RFF et des collectivités territoriales. Autrement dit, si j'ai qualifié le volet ferroviaire de « limité », c'est que l'enjeu essentiel ne figure pas dans le contrat de plan. À l'inverse, la partie routière est très détaillée.

M. le Président : Le temps nous étant compté, je remercie M. le Préfet et ses services de leurs réponses.

**Audition de M. Guy PIOLÉ,
Président de la Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 19 avril 2005)

Présidence de M. Augustin BONREPAUX, Président

M. le Président : M. le président, je vous souhaite la bienvenue devant notre Commission d'enquête, chargée d'examiner l'évolution récente de la fiscalité locale, ses causes et ses conséquences.

M. le Président rappelle à M. Guy Piolé que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête lui ont été communiquées. À l'invitation du Président, celui-ci prête serment.

M. le Président : Pouvez-vous au préalable nous préciser les domaines dans lesquels les contrôles actuellement menés par la Chambre régionale des comptes vous interdisent de nous répondre, sous peine de compromettre le travail en cours ?

M. Guy PIOLÉ : Il me faut effectivement formuler quelques rappels préalables, tout en me réjouissant d'avoir été invité à éclairer votre Commission d'enquête.

La Chambre régionale des comptes étant une juridiction collégiale, on comprendra que ma capacité d'expression ne soit pas absolue. Pour commencer, le fait de m'exprimer sur des contrôles en cours pourrait effectivement compromettre leur bon déroulement, sinon leur issue, en faisant peser sur eux un soupçon d'*a priori* ou de parti pris, dans la mesure où un membre d'une juridiction collégiale ne peut s'exprimer qu'après que le collège a arrêté sa position définitive. Ensuite, tout comme mes collègues magistrats, je suis tenu au secret professionnel, conformément à l'article L. 241-6 du code des juridictions financières, mais également au secret de l'instruction et au secret du délibéré que tous les magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes prêtent serment de défendre.

Vous comprendrez dès lors que ma capacité d'expression soit très limitée par le fait que les trois principales collectivités auxquelles vous vous intéressez, la région Languedoc-Roussillon, le département de l'Hérault et la communauté d'agglomération de Montpellier, sont en cours de contrôle. Rappelons pour mémoire que les chambres régionales des comptes ont deux missions essentielles de contrôle *a posteriori* : le contrôle des comptes du comptable public et l'examen de la gestion des ordonnateurs. Ces opérations sont en cours sur ces trois collectivités, ce qui m'interdit de m'exprimer sur leur contenu jusqu'à ce que la procédure soit menée à son terme.

M. le Président : Quand publierez-vous vos rapports ?

M. Guy PIOLÉ : Les investigations préalables à la contradiction devraient, pensons-nous, être terminées en 2005. Pour le reste, nous ne pouvons pas déterminer dans quels délais les destinataires de nos observations provisoires y répondront.

M. le Rapporteur : Pourriez-vous nous apporter votre appréciation, au moins à dire d'expert, sur la nature et l'évolution de l'intercommunalité ? Un consultant, qui opérait sur la question des finances locales, nous a alertés sur l'évolution, assez inquiétante, de la situation financière de certaines structures intercommunales, appelant l'attention sur le cas de communautés de communes polarisées par de petites villes, dans lesquelles pourraient à court terme se produire des accidents analogues à ceux que nous avons connus naguère dans des communes comme Angoulême. Quelle appréciation portez-vous sur ces questions, qu'il s'agisse des pathologies que vous pourriez observer ou de la réalisation d'économies d'échelle rendues possibles par la mutualisation des coûts ?

M. Guy PIOLÉ : Mes éventuelles constatations ne pourraient qu'être issues des contrôles de la Chambre régionale des comptes... Je ne me crois pas en mesure d'apporter une valeur ajoutée « à dire d'expert » à partir de notre documentation. Ainsi que l'a rappelé le Premier président de la Cour des comptes lors de son installation, les juridictions financières sont des instances de contrôle et non d'études.

M. le Rapporteur : Mais sur le fondement des contrôles auxquels vous avez procédé ?

M. Guy PIOLÉ : Lorsqu'il est question de « pathologies », nous sommes dans le cadre procédural bien précis du contrôle budgétaire. Les préfets doivent nous saisir des budgets en déséquilibre ou en défaillance des collectivités territoriales en temps réel. Il s'agit dans ce cas d'une mission contemporaine et non plus rétrospective. Or, nous n'avons été saisis par les préfets d'aucun budget de commune, communauté de communes ou communauté d'agglomération en déséquilibre, en défaillance ou comportant une insincérité dans l'évaluation des risques. Autrement dit, nous n'avons pas en stock, dans notre pratique des dernières années, d'éléments de nature à préciser la menace dont vous faites état.

Pour ce qui est des contrôles que nous sommes en train de conduire, les juridictions financières, chambres et Cour des comptes, sont en train de mener ensemble une grande enquête sur l'intercommunalité à partir d'un échantillon de communautés d'agglomération et de communautés de communes défini au plan national. Elles devraient produire leurs conclusions d'ici à la fin de l'année 2005, peut-être dès l'automne. Je ne saurais en dire davantage tant que les procédures ne sont pas achevées.

M. Pascal TERRASSE : Les trois collectivités auditionnées aujourd'hui sont en cours de contrôle. S'agit-il d'un de vos contrôles périodiques habituels ? Ont-ils été demandés par les collectivités concernées, comme elles en ont la possibilité ? Ou bien avez-vous été saisis par l'autorité publique, en l'occurrence le préfet ?

M. Guy PIOLÉ : En premier lieu, nous n'avons pas été saisis par les autorités préfectorales, ce qui peut vouloir dire que les budgets en question ne posent pas de problèmes d'équilibre ou de défaillance, sauf dans le cas, très ponctuel, où il nous a été demandé de procéder à l'inscription de dépenses ou de crédits nécessaires au règlement de dépenses obligatoires. En second lieu, pour en revenir au contrôle *a posteriori* des trois entités concernées, il s'agit effectivement de contrôles périodiques : le dernier contrôle avait été produit en 2000 pour le département de l'Hérault, en 1999 pour la région et en 2000 pour le district, la communauté d'agglomération n'existant pas encore à cette époque. Ajoutons que notre participation à la grande enquête sur l'intercommunalité justifiait d'autant plus l'inscription du contrôle de la communauté d'agglomération dans notre programme.

M. le Rapporteur : À quelles inscriptions d'office avez-vous dû procéder ?

M. Guy PIOLÉ : De mémoire, sur les trois dernières années, nous n'avons rien inscrit pour le département de l'Hérault. Pour la région, nous avons eu trois dossiers : la participation de la région au budget d'un syndicat gestionnaire d'un parc naturel interrégional, le subventionnement d'une association intervenant dans le domaine de la formation et enfin le règlement d'une somme due à une société audiovisuelle, objet d'un litige entre la région et ladite société. Pour ce qui concerne la communauté d'agglomération, on a compté dix dossiers qui, pour l'essentiel, découlaient des modifications de son périmètre et des conséquences financières du départ de certaines communes membres : il fallait savoir précisément qui devait payer les emprunts et charges afférents à tel ou tel équipement qui, fugitivement, avaient fait partie du patrimoine de la communauté d'agglomération.

M. le Président : Pourrons-nous avoir connaissance des contrôles effectués dans le passé ? On nous a parlé ce matin d'un contrôle que vous auriez opéré sur une société d'économie mixte dans les années 1997-1998...

M. Guy PIOLÉ : Je peux vous fournir copie des documents produits à l'époque. La Chambre a effectivement compétence pour contrôler les comptes de SEM subventionnées ou contrôlées par des collectivités territoriales. Entre 1991 et 2001, plusieurs de ces organismes ont fait l'objet d'observations, dont je pourrai vous communiquer la liste.

M. le Rapporteur : Quel est le nom de l'association de formation qui a fait l'objet d'une inscription d'office ?

M. Guy PIOLÉ : LEF, Liaison Entreprises Formation.

M. Pascal TERRASSE : Nous en avons beaucoup parlé ce matin...

M. le Président : Pourrons-nous avoir le rapport ?

M. Guy PIOLÉ : Tout à fait. Ce sont des documents parfaitement communicables.

M. Pierre MOREL-À-L'HUISSIER : L'association LEF, dont je suis le président et qui accueille les demandeurs d'emploi sur l'ensemble du Languedoc-Roussillon, avait été victime d'un arrêt de financement par la région. D'où un conflit qui a pris fin voilà un mois, après un arrêt de la cour d'appel. Le président du conseil régional a mis en cause ce matin son prédécesseur et le préfet sur un problème d'insincérité ; il serait bon de rendre publique la réponse concrète que le préfet a apportée à cette demande de saisine.

M. le Président : Le président du conseil général nous a parlé également d'un contrôle sur le SDIS. Fait-il partie des vérifications en cours ou s'agit-il d'une opération antérieure ?

M. Guy PIOLÉ : Le SDIS de l'Hérault est l'objet de plusieurs affaires en cours. Nous avons produit en 2003 un rapport d'observation définitif sur ses comptes et sa gestion, document communicable ; mais nous avons également été saisis de plusieurs dossiers liés à des conflits entre le SDIS et des communes du département, le problème lancinant de la participation des communes au budget du SDIS faisant l'objet de litiges récurrents. Je pourrai vous communiquer ces documents.

M. le Président : M. le président, nous vous remercions, même si vous n'avez évidemment pu répondre à toutes nos questions. Nous ne manquerons pas de prendre connaissance de ces éléments au moment où paraîtra votre rapport.

AUDITIONS (SUITE)

Audition de M. Jacques PÉLISSARD,
Président de l'Association des maires de France (AMF) et Maire de Lons-le-Saunier,
accompagné de M. Philippe LAURENT, Président de la Commission des finances et de la
fiscalité locale de l'AMF et Maire de Sceaux,
M. Maxime CAMUZAT, Maire de Saint-Germain-du-Puy,
et M. Pascal BUCHET, Rapporteur général de la Commission des finances
et de la fiscalité locale de l'AMF et Maire de Fontenay-aux-Roses

(Extrait du procès-verbal de la séance du 3 mai 2005)

Présidence de M. Augustin BONREPAUX, Président

MM. Jacques Pélissard, Philippe Laurent, Maxime Camuzat et Pascal Buchet sont introduits.

M. le Président : Nous accueillons aujourd'hui M. Jacques Pélissard, Président de l'Association des maires de France et Maire de Lons-le-Saunier, accompagné de M. Philippe Laurent, Président de la Commission des finances et de la fiscalité locale de l'AMF et Maire de Sceaux, de M. Maxime Camuzat, Maire de Saint-Germain-du-Puy, et de M. Pascal Buchet, Rapporteur général de la Commission des finances et de la fiscalité locale de l'AMF et Maire de Fontenay-aux-Roses.

Notre Commission d'enquête a, je vous le rappelle, pour objectif de faire le point sur l'évolution récente de la fiscalité locale, ses causes et ses conséquences, ainsi que sur les conditions d'une responsabilité mieux assumée des décideurs. Les communes ont-elles été contraintes, cette année et les précédentes, à accroître des impôts ? Si oui, pourquoi ? Par ailleurs, l'intercommunalité a-t-elle une incidence sur le niveau des impôts ? Quels conseils pouvez-vous nous donner pour faire en sorte que les augmentations soient restreintes, ou tout au moins que les communes conservent leurs moyens ?

Après l'exposé introductif de M. Jacques Pélissard, d'autres questions vous seront posées par M. le Rapporteur puis par les autres membres de notre Commission. Je souhaite que chacune d'entre elles soit concise, qu'elle s'adresse précisément à l'une des personnes auditionnées et que les réponses soient apportées au fur et à mesure.

M. le Président rappelle à MM. Jacques Pélissard, Philippe Laurent, Maxime Camuzat et Pascal Buchet que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête leur ont été communiquées. À l'invitation du Président, ceux-ci prêtent serment.

M. Jacques PÉLISSARD : Je suis heureux d'intervenir ce soir, accompagné d'une délégation pluraliste de l'Association des maires de France (AMF), structure qui réunit l'ensemble des sensibilités politiques républicaines du pays et s'efforce de construire des consensus.

L'AMF comprend qu'une commission d'enquête ait été créée pour mesurer les facteurs structurels d'évolution de la fiscalité locale, même si les communes et leurs

groupements ne sont pas les collectivités qui ont enregistré les plus fortes hausses de taux ou de produits : en 2004, toutes tailles confondues, ils se sont même caractérisés par un ralentissement de la hausse des taux d'imposition. Si leur situation financière s'est dégradée, c'est surtout une conséquence du cycle municipal : 2004 fut une année d'investissement pour les équipes municipales en place depuis 2001, qui ont par conséquent dû recourir à l'emprunt.

Je ferai quatre observations.

Premièrement, les dépenses publiques locales subissent une pression à la hausse. Celle-ci est partiellement imputable aux décisions des élus locaux, qui assument leur vision de l'avenir de leur territoire en procédant à des investissements : ainsi, en 2004, les dépenses d'investissement ont progressé de 12,5 %. Mais d'autres facteurs de cette hausse sont indépendants de la volonté des élus locaux : les charges de fonctionnement consécutives aux négociations menées par l'État seul, quel que soit le gouvernement en place ; les normes de sécurité et environnementales comme celle qui s'appliquera au 1^{er} janvier 2006 concernant le traitement des fumées et qui aura pour effet de renchérir le coût de l'incinération des déchets ménagers ; les cotisations à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) ; le passage aux 35 heures et, pour ne pas faire de jaloux, la suppression du lundi de Pentecôte ; la nécessité, pour les collectivités, d'accompagner puis de prendre le relais de mesures mises en œuvre au niveau national, avec notamment les contrats aidés faisant suite aux emplois jeunes.

Deuxièmement, les ressources des collectivités territoriales sont limitées. S'agissant de l'emprunt, si l'État, depuis 1980, a continuellement financé son fonctionnement par du déficit budgétaire, les collectivités territoriales n'en ont heureusement pas la possibilité puisque le recours à l'emprunt, pour elles, ne peut servir qu'à des dépenses d'investissement.

Les collectivités territoriales sont dépendantes de l'État à travers les dotations que celui-ci leur attribue. La dotation globale de fonctionnement représente en moyenne 30 % des recettes de fonctionnement pour les communes de moins de 500 habitants, et, pour les communes de 50 000 à 100 000 habitants, 22 % en moyenne. L'indexation de l'ensemble des dotations est limitée à l'inflation et à un tiers de l'évolution du PIB ; l'AMF souhaite de longue date qu'elles soient calées sur l'inflation et sur la moitié de l'évolution du PIB. La masse de la DGF des communes et de leurs groupements est répartie entre une DGF communale et une DGF intercommunale. L'augmentation du nombre d'établissements publics de coopération intercommunale a totalement déséquilibré le dispositif de la DGF : le prélèvement au profit des EPCI, en dix ans, est passé de 636 millions d'euros à plus de 2 milliards d'euros, ce qui a quelque peu contraint la part communale. Et la majoration de 600 millions d'euros de la dotation de solidarité urbaine (DSU) prévue d'ici à 2009 est également financée par prélèvement sur l'enveloppe globale.

Alors que les impôts d'État sont modernes, multiples et pourvus de bases évolutives, ceux des collectivités sont obsolètes, tant en ce qui concerne les assiettes que l'évaluation qui en est faite. Ils sont archaïques dans la mesure où ils reposent sur des facteurs de création de richesse dépassés au regard de la structure économique actuelle. C'est pourquoi nous appelons de nos vœux une réflexion cohérente et globale sur l'ensemble de la fiscalité plutôt qu'un traitement émietté, catégoriel, parcellisé. D'autre part, l'absence d'évaluation régulière des bases d'imposition entraîne leur déconnexion croissante par rapport à la valeur réelle des biens imposés, et par conséquent des inégalités dans la répartition de la charge de l'impôt entre

contribuables. L'inégale répartition des bases entre collectivités est aussi source d'augmentation de la pression fiscale : en effet, pour compenser l'insuffisance de leurs assiettes, certaines collectivités sont contraintes de voter des taux plus élevés. L'absence de révision des bases depuis 1980 est porteuse d'une série d'effets pervers comme la création, dans la loi de finances pour 2005, du zonage, mécanisme d'une complexité extrême – encore une usine à gaz – mais juste, puisqu'il tend à concilier, d'une part, l'inégalité des valeurs locatives foncières d'une commune à l'autre et, d'autre part, l'obligation d'unifier la taxe d'enlèvement des ordures ménagères sur le territoire des EPCI prévue par la « loi Chevènement ». Malgré ses défauts, l'impôt local est toutefois la seule ressource qui offre des marges de manœuvre aux collectivités territoriales, du fait de la liberté de vote des taux.

Troisièmement, l'impôt local est l'objet de relations complexes entre l'État et les collectivités, relations qui contribuent à alimenter sa hausse.

L'État a pris l'habitude d'intervenir dans le champ de la fiscalité locale. Face aux défauts de l'impôt local et faute d'une réforme cohérente de la fiscalité locale, il a institué des mesures d'allègement au profit de telle ou telle catégorie de contribuables. En second lieu, l'État utilise les collectivités territoriales comme instruments de sa propre politique fiscale en mettant en place des allègements d'impôts locaux au lieu de moduler la pression fiscale nationale : les annonces de la réforme de la taxe professionnelle et de la suppression de la taxe sur le foncier non bâti, qui ont eu des effets d'anticipation évidents – je pense notamment à la taxe professionnelle – en sont des exemples frappants. Ces mesures alimentent un cercle vicieux qui contribue à dénaturer l'impôt local. Les dégrèvements et autres compensations fiscales atteignent un tel coût budgétaire pour l'État que, pour en limiter les effets, il imagine des mécanismes de plafonnement des dégrèvements et des abattements sur les compensations qui sont elles-mêmes calculées sur des taux figés, voire des bases figées.

Le pourcentage des recettes fiscales prises en charge par l'État au titre des quatre taxes, en 2003, atteignait près de 35 %. Ce chiffre montre que le système est vraiment à bout de souffle et complètement perverti. Pour les collectivités, cela se traduit non seulement par un manque à gagner mais aussi par une diminution de leur capacité réelle à maîtriser leurs ressources. En 2000, une étude de l'AMF sur l'autonomie financière des collectivités avait souligné une nette dégradation en la matière : avant les dernières mesures d'allègement de la fiscalité locale, particulièrement la suppression de la part salaires de la TP par M. Dominique Strauss-Kahn, une hausse de 10,2 % des taux d'imposition d'une commune lui permettait d'augmenter les recettes des communes de 5 % ; désormais, pour parvenir à une même augmentation de 5 %, une augmentation de la fiscalité de 12 % est nécessaire. Pour obtenir un même produit, les taux doivent donc être augmentés davantage.

Les interventions de l'État dans la fiscalité locale aboutissent ainsi à une détérioration du lien fiscal entre les collectivités et les contribuables locaux puisque l'État, et donc le contribuable national, est devenu le premier contribuable de la fiscalité locale. Le lien fiscal entre le contribuable local et la collectivité, ses investissements et les politiques conduites localement s'est considérablement dilué puisque c'est le contribuable national qui est désormais le principal contribuable de la fiscalité locale. Il est regrettable que les mesures prises par l'État en matière de fiscalité locale ne tiennent jamais compte du fait que l'impôt constitue une ressource essentielle pour les collectivités territoriales. Les élus locaux regrettent que ces mesures ne soient prises qu'en considération de l'intérêt des contribuables à l'exclusion de celui des bénéficiaires de l'impôt local.

Quatrièmement, les élus locaux ne peuvent pas accepter la mise en cause de leur gestion. La légitimité de la fiscalité locale est indiscutable. C'est la fiscalité locale qui permet aux citoyens de participer au financement des activités présentes sur le territoire et responsabilise les décideurs locaux. L'existence de ressources fiscales propres est essentielle pour les collectivités territoriales. Elle est indispensable à l'exercice des compétences que leur confère la décentralisation. L'impôt local est d'autant plus important que c'est la seule ressource sur laquelle les collectivités disposent d'une marge de manœuvre.

La mise en cause de la fiscalité locale renvoie à une mise en cause de la gestion locale. Derrière ces critiques, il y a une opposition sous-jacente entre la gestion des collectivités territoriales et celle de l'État, qui serait soi-disant vertueuse et nous savons qu'elle ne l'est pas. Nous ne pouvons accepter ces critiques. En effet, elles ne tiennent pas compte du fait que l'évolution des dépenses publiques est largement dépendante des décisions de l'État. En second lieu, les collectivités ont largement démontré l'effet positif de leur implication pour l'économie nationale. Un tableau intéressant dressé par la Fédération nationale des travaux publics fait apparaître que l'investissement public des collectivités territoriales a progressé, en 2004, de 6 %, tandis que celui des entreprises privées n'a augmenté que de 2 % et que celui de l'État a baissé de 8 % : c'est donc bien l'investissement public des collectivités territoriales qui a soutenu, en particulier, le marché du bâtiment et le niveau d'équipement du pays.

La responsabilité des élus locaux vis-à-vis des contribuables ne saurait être mise en cause. Ce sont les défauts de l'impôt local qui doivent être incriminés, sa sédimentation, son empilement, pour la taxe professionnelle, par exemple, entre cinq catégories de bénéficiaires, empêchant toute lisibilité. Les collectivités sont soucieuses de la pression fiscale qu'elles exercent, autant que l'État sinon plus, du fait de leur proximité avec l'électeur. Seuls 12 % des communes percevant la TP et 18 % des EPCI ont profité de la possibilité de déliaison partielle du taux de TP qui leur est offerte depuis 2003 ; cela démontre combien la gestion des élus municipaux et communautaires est raisonnable.

Quelles sont les attentes de l'AMF vis-à-vis de votre Commission d'enquête ? Nous souhaitons que des réformes d'ensemble de la fiscalité locale soient préférées à des mesures ponctuelles. La politique fiscale de l'État doit être progressivement recentrée sur ses propres impôts. Nous demandons que des conférences annuelles soient organisées pour éclairer la complexité des rapports entre l'État et les collectivités territoriales.

J'ajouterai quelques commentaires à propos de l'intercommunalité. Après une période de balbutiement où la tentation naturelle a été d'organiser des doublons entre administrations intercommunales et municipales, une série de dispositions, avalisées par l'ensemble du bureau de l'AMF, ont été intégrées à la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, constituant son fameux titre IX : des outils existent désormais pour mettre sur pied des services partagés entre, d'une part, la communauté de communes ou la communauté d'agglomération et, d'autre part, les communes membres, notamment la ville centre, avec notamment la possibilité de considérer les services rendus comme des prestations *in house*, échappant au code des marchés publics. Nous croyons que cette innovation juridique sur l'organisation de services partagés va permettre de mettre fin aux situations de doublons entre les administrations communautaires et les administrations municipales. Nous avons déjà pu le constater dans de nombreux cas. Cette administration commune, transversale des services entre communes membres (notamment la ville-centre) et intercommunalités a permis de réaliser des économies et limite le risque d'inflation fiscale.

Je souhaite, M. le Président, que mes collègues apportent des compléments en fonction de leurs sensibilités respectives.

M. le Rapporteur : Je remercie le Président de l'Association des maires de France pour la densité de son propos.

Pourquoi les communes ne sont-elles pas les collectivités qui ont le plus accru leurs taux au cours de la période récente ?

M. Jacques PÉLISSARD : Premièrement, les communes sont en prise directe avec leurs habitants, et c'est le maire que les contribuables peuvent interpeller lorsqu'une hausse d'impôt globale est constatée sur la feuille d'impôts. C'est le maire qu'ils vont trouver, qu'ils interrogent et sur lequel ils peuvent faire peser le plus fortement leur irritation.

Deuxièmement, dans la période récente, les communes n'ont pas connu de nouveaux transferts massifs de charges. Il y aura peut-être un risque de transfert de charges en cascade si les régions et les départements sont eux-mêmes confrontés à des difficultés de financement des charges qui leur sont transférées.

Troisièmement, les intercommunalités ont pris le relais des communes dans la prise en charge de gros investissements d'intérêt communautaire, qui, de ce fait, ne leur incombent plus directement. À terme, c'est donc l'endettement des EPCI qui risque de s'alourdir.

M. le Rapporteur : La montée en puissance des EPCI se fait-elle à périmètre inchangé ou entraîne-t-elle un surcroît de dépenses ? M. Marc Censi, président de l'Association des communautés de France (ADCF), que nous avons auditionné, a exprimé à ce propos la volonté des intercommunalités de « poser de nouvelles ambitions ». Qu'en pensez-vous ? La prudence fiscale des communes, pleinement justifiée, ne risque-t-elle pas d'être contrebalancée par une attitude un peu différente des structures intercommunales ?

M. Jacques PÉLISSARD : Parler de « risque » est excessif. Ce mot me choque un peu. Lorsqu'une commune ou une intercommunalité investit, ce n'est pas pour faire plaisir aux élus, mais pour répondre aux besoins des administrés. Les intercommunalités, du fait de la masse géographique et des capacités financières qu'elles représentent, sont effectivement mieux à même de répondre à des besoins nouveaux exprimés par des population et cela peut amener à une plus grande intensité des investissements, mais ceux-ci sont légitimes dans la mesure où ils répondent à des attentes des populations.

M. le Rapporteur : L'intercommunalité révèle-t-elle de nouvelles attentes ?

M. Jacques PÉLISSARD : Elle ne les révèle pas mais permet d'y répondre.

M. le Rapporteur : Vous avez regretté de ne pas maîtriser la rémunération des fonctionnaires. L'AMF serait-elle favorable à ce que les élus locaux soient plus directement responsables de l'évolution de la rémunération de leurs collaborateurs, ce qui paraît être la seule réponse possible à votre préoccupation ?

M. Jacques PÉLISSARD : Je répondrai à titre personnel car nous n'en avons pas encore débattu.

J'estime nécessaire de maintenir une fonction publique unique avec des passerelles entre fonction publique territoriale et fonction publique d'État. Les transferts de fonctionnaires d'État au profit de la fonction publique territoriale seront sans doute de plus en plus courants avec la décentralisation et il ne faut donc pas casser ce lien.

Cela dit, il me semble possible d'associer les collectivités territoriales, départements, régions et communes, aux discussions salariales conduites jusqu'à présent en solitaire par le ministre de la fonction publique, quel que soit le gouvernement en place.

M. le Rapporteur : S'agissant des normes, l'absence de concertation est-elle complète ? La concertation est-elle si difficile à organiser ? Quel est le degré de résistance des structures représentatives des collectivités territoriales à l'évolution des normes ?

M. Jacques PÉLISSARD : Nous subissons cette évolution, notamment dans le domaine environnemental. Le coût total de la suppression de tous les réseaux en plomb, imposée par l'Union européenne, lorsque Mme Dominique Voynet était ministre, a alors été évalué à 7,6 milliards d'euros. L'investissement est-il à la mesure des bénéfices sanitaires attendus ? L'analyse coût-avantages n'a jamais été effectuée. Le même constat pourrait être fait pour les normes en matière d'eau potable, d'emballages ou d'incinération. L'État mais aussi l'Association des maires de France et l'ensemble des collectivités territoriales doivent cesser d'attendre benoîtement que les normes s'appliquent et se montrer plus actifs là où ces normes sont produites, en particulier sur le terrain bruxellois.

M. le Rapporteur : Vous estimez donc que l'État sous-évalue gravement le coût de ces normes lorsqu'il les négocie et lorsqu'il y consent. L'AMF pourrait-elle rédiger une note succincte sur les évolutions normatives qui lui paraissent les plus coûteuses, aujourd'hui et à court et moyen terme ?

M. le Président : Je donne la parole aux autres représentants de l'AMF, qui souhaitent intervenir.

M. Philippe LAURENT : Pourquoi les communes sont-elles les collectivités qui ont le moins accru les impôts ? Premièrement, ce sont évidemment elles qui détiennent les plus gros encours de dette. La chute des taux d'intérêt de ces dernières années a réduit leurs frais financiers. Deuxièmement, avec les intercommunalités, elles sont les premiers bénéficiaires de la taxe professionnelle, dont les bases ont très fortement crû (deux fois plus vite que le PIB), notamment ces dernières années.

C'est pourquoi les villes, en particulier les plus grandes d'entre elles, ont pu financer des dépenses en progression plus rapide que la richesse nationale avec une augmentation modérée des taux.

Mais les taux d'intérêt ne continueront pas à baisser et l'impôt de remplacement de la taxe professionnelle aura une dynamique de base beaucoup moins forte, ce qui suscite l'inquiétude pour l'avenir.

M. Maxime CAMUZAT : Ma commune, située à la périphérie de Bourges, a vu le nombre de ses habitants passer de 400 à 5 000 et s'est dotée d'équipements lourds en gestion, notamment d'un centre nautique. Elle est entrée dans une communauté d'agglomération qui touche la taxe professionnelle unique et ne reverse à ce jour aucune aide de compensation ou de solidarité. Les charges de personnel représentent 50 % de son budget, les impôts locaux 30 % et la dotation de l'État n'a progressé, ces deux dernières années, que de 1 %. Toutes les communes du département éprouvent des difficultés et les plus petites, qui ne disposent déjà que de très faibles marges de manœuvre, voient s'évaporer les fonds européens et les emplois aidés. Le Cher souffre économiquement. À la demande de la préfecture, ma commune s'était rendue propriétaire de locaux d'une imprimerie pour sauver l'emploi, et celle-ci en est à son deuxième dépôt de bilan en un an avec, à chaque fois, des loyers impayés. L'effet de ciseaux est tel que, cette année, nous avons dû augmenter les taux de 2 %.

M. le Rapporteur : Vous ne bénéficiez en effet plus de la dynamique des bases de taxe professionnelle. Craignez-vous que l'effet de ciseaux soit plus marqué encore demain ? L'intercommunalité, en elle-même, n'épuise-t-elle pas la dynamique financière des communes ?

M. Maxime CAMUZAT : Le problème se pose en effet si les mécanismes de solidarité ne jouent pas. C'est d'autant plus problématique que ma commune comprend un bourg très rural mais aussi une superbe zone commerciale : à chaque fois qu'une activité s'installe, les habitants s'imaginent que de l'argent entre dans la caisse, alors que ce n'est plus le cas. Or, la demande sociale des citoyens est forte. Pour faire face aux situations de précarité, la subvention au CCAS a augmenté de 9 %.

S'agissant des normes, nous possédons une piscine couverte. Or, ma commune se situe à la limite du territoire de la communauté d'agglomération. Des écoles et habitants de nombreuses communes non membres de la communauté d'agglomération utilisent donc notre piscine mais ce sont les citoyens de ma commune qui paient le déficit du centre nautique. Si une commission de sécurité devait donner un avis négatif concernant le centre nautique et exiger des travaux, je ne pourrais pas fermer le complexe, car imaginez le tollé que cela provoquerait. Je devrais donc accroître la fiscalité pesant sur les familles pour pouvoir financer une mise aux normes du centre nautique.

M. le Rapporteur : Les instances de l'AMF se sont-elles prononcées sur cette inflation réglementaire et normative que nous constatons tous sur le terrain et que nous finissons tous par accepter, même si c'est en ronchonnant ?

M. Jacques PÉLISSARD : La position de fond de l'AMF est la suivante : l'intercommunalité doit apporter une valeur ajoutée par rapport à la gestion municipale. Il me semble à cet égard que l'infrastructure nautique dont a parlé M. Maxime Camuzat aurait vocation à entrer dans la compétence communautaire ; toute évolution des charges serait alors financée par l'EPCI.

M. le Rapporteur : Je lance un appel à la révolte contre l'inflation normative !

M. le Président : La mission d'évaluation et de contrôle de la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan de l'Assemblée nationale travaille actuellement sur les normes

définies par les fédérations sportives, mais je crains qu'il n'en sorte pas grand-chose. En effet quand on laisse croire que l'on va vers une garantie de sécurité maximale dans tout le pays, je crains que tout cela ne conduise à une explosion chez les élus locaux, dont je comprends qu'ils refusent d'endosser toutes les responsabilités.

M. Pascal BUCHET : M. le Rapporteur a insisté sur l'évolution des taux mais il est plus pertinent de réfléchir en termes d'évolution du produit fiscal. Les communes et leurs groupements sont les collectivités qui ont le plus accru leurs produits fiscaux car les régions et les départements ont des bases beaucoup plus faibles. Ce n'est pas anormal puisque nous assumons des charges de personnel beaucoup plus importantes que les autres collectivités – à hauteur de 50 % de nos dépenses environ – et que celles-ci évoluent à un rythme élevé. Cette remarque est également valable pour 2005 puisque c'est le produit fiscal des communes qui augmentera le plus.

M. le Rapporteur : Pas en pourcentage.

M. Pascal BUCHET : Mais en valeur absolue, c'est indéniable : les communes percevront davantage d'euros supplémentaires que les départements et les régions.

M. le Président : C'est important car le contribuable est sensible au nombre d'euros qu'il doit sortir de sa poche ! Je demande confirmation de cette information.

M. Pascal BUCHET : C'est certain.

M. le Rapporteur : Mais les plus fortes augmentations de taux ne sont pas le fait des communes.

M. Pascal BUCHET : Celles-ci présentent une dispersion de situations très importante ; les inégalités sont criantes, notamment s'agissant de la taxe professionnelle, qui constituait notre seule ressource un peu dynamique, ce qui accentue encore les inégalités. Le débat parlementaire sur l'autonomie financière me fait sourire : quelle est l'autonomie d'une collectivité qui ne dispose d'aucune marge de manœuvre ? Une commune qui ne dispose que de très faibles bases de taxe professionnelle n'est pas vraiment autonome.

Il est nécessaire d'impliquer davantage les représentants des maires dans les discussions. C'est dans cet esprit que nous proposons l'organisation de conférences annuelles des finances publiques. Nous ne sommes pas qualifiés pour discuter de la pertinence des normes ou de l'évolution des salaires des fonctionnaires mais pour examiner, avec les représentants des pouvoirs publics, leurs conséquences financières et les moyens de les pallier. Actuellement, nous subissons sans pouvoir donner notre point de vue à aucun moment. Les collectivités territoriales doivent être associées davantage aux décisions de l'État.

La marge de manœuvre liée à la fiscalité est très limitée en raison des règles de liaison des taux et l'autonomie fiscale n'est pas toujours réelle. Je suis fondamentalement favorable à l'intercommunalité mais, plutôt que d'aborder tel ou tel impôt de façon isolée, une réforme globale de la fiscalité locale s'impose. Notre inquiétude est grande lorsque nous entendons parler de suppression ou d'évolution de la taxe sur le foncier non bâti pour les zones rurales et de la taxe professionnelle, car ces réformes tendent peut-être à réduire les inégalités entre secteurs mais certainement pas entre collectivités.

M. le Président : La parole est maintenant aux membres de notre Commission d'enquête.

M. Pascal TERRASSE : Trois piliers de l'augmentation de la fiscalité locale s'imposent à l'esprit de tous les intervenants que la Commission d'enquête a auditionnés. D'abord, la progression naturelle du coût de la vie frappe aussi les communes, notamment à travers le glissement vieillesse technicité qui pèse sur la masse salariale. Ensuite, l'inflation normative et réglementaire – de plus en plus sensible au niveau européen et par le biais des transpositions de directives, le Gouvernement prenant des initiatives sans toujours en mesurer les conséquences – se double d'initiatives parlementaires comme la loi récente sur le handicap, qui impose la mise aux normes des bâtiments publics, dont le coût sera minoré par la journée de solidarité,...

M. le Rapporteur : Il faut donc en instituer une deuxième...

M. le Président : Nous n'en sommes pas là, M. le Rapporteur.

M. Pascal TERRASSE : ...ainsi que de normes privées, comme celles édictées par les fédérations sportives, très coûteuses pour les collectivités territoriales. La décentralisation et le désengagement de l'État constituent un troisième pilier.

Si notre Commission d'enquête se contentait de faire le constat des évolutions de la fiscalité, elle n'aurait pas réussi sa mission. Pensez-vous qu'il faut aller plus loin et faire subir un *big bang* à la fiscalité locale ?

Les conseils régionaux et généraux ont tendance à se recentrer sur leurs compétences. Vice-président du conseil général de l'Ardèche, je constate que nous sommes contraints d'opérer des arbitrages mais que près de 30 % du budget sont consacrés à aider les communes, quoique ce ne soit nullement une compétence obligatoire. Estimez-vous que les collectivités doivent se recentrer sur leurs compétences, ou qu'il faut continuer à opérer des financements croisés ?

Finalement, qu'attendez-vous de notre Commission d'enquête ? Peut-elle contribuer à faire évoluer la fiscalité locale ?

M. Jacques PÉLISSARD : S'agissant des normes des fédérations sportives, nous agissons depuis des années auprès du ministre des sports. La règle est aujourd'hui la suivante : les fédérations sportives sont compétentes pour déterminer les normes qui sont en liaison directe avec la pratique du sport lui-même, comme la largeur du terrain ou l'intensité de son éclairage ; le nombre de places des gradins et l'espace consacré aux cabines des journalistes, en revanche, n'entrent pas dans leurs compétences. Certains points restent toutefois assez flous et méritent d'être clarifiés, concernant par exemple la surface des vestiaires ou le nombre des pommeaux de douche : ces points relèvent-ils des fédérations ou des communes ? En tout cas, l'AMF mène une action résolue pour limiter les prétentions des fédérations sportives, parfois exorbitantes, et l'avis du Conseil d'État a commencé de clarifier ce dossier.

Le système actuel de fiscalité locale est à bout de souffle. La taxe sur le foncier non bâti n'est plus servie ni aux départements ni aux régions. Un risque d'amputation pèse également sur la taxe professionnelle, même si la réforme envisagée va dans le sens d'une meilleure lisibilité de cet impôt. L'approche actuelle tend à segmenter ces impôts. Leurs bases sont archaïques et excessivement compensées par l'État : 35 % de l'impôt local est payé par le contribuable national. Une refonte est donc nécessaire : l'État, en partenariat avec les

départements, les régions et bien sûr les communes, doit enfin avoir la volonté d'opérer un *big bang* pour parvenir à un dispositif lisible. Les bases doivent être évolutives, mieux adaptées à la réalité économique et à l'évolution des territoires. Je ne serais pas choqué qu'une partie de la CSG soit transférée aux collectivités territoriales, pour financer les actions sociales incombant notamment aux départements.

M. Pascal BUCHET : Sous prétexte du principe de concurrence et du code des marchés publics, nous observons la multiplication d'appels d'offres et de marchés relatifs à des missions de services publics locaux menées jusqu'à présent par des services communaux, des associations ou encore des établissements publics locaux. Les collectivités territoriales et les associations sont désormais mises en concurrence pour des actions comme, par exemple, l'insertion dans le cadre du RMI ou encore l'alphabétisation des personnes immigrées, auparavant subventionnées par les conseils généraux, et sont ainsi ramenées à de simples prestataires comparables aux entreprises privées à but lucratif. Avec une telle logique, c'est le tissu social de nos communes et de nos quartiers qui risque de dépérir.

S'agissant du *big bang*, pour mener à son terme une deuxième phase de décentralisation, il faut commencer par réduire les inégalités entre communes. Le principe de péréquation me semble donc crucial, ainsi que la nécessité de rendre les impôts locaux un peu plus justes.

M. Michel DIEFENBACHER : Lorsque le processus d'intercommunalité a été engagé, en 1992, à ceux qui s'inquiétaient de voir apparaître de nouvelles structures et donc probablement de nouveaux coûts, les gouvernements successifs ont répondu qu'aucune compétence nouvelle n'était créée, que des compétences existantes seraient simplement déplacées des communes vers les EPCI, et que la mutualisation de moyens ainsi que les dotations de l'État permettraient de maîtriser les coûts. On pouvait donc espérer au mieux une baisse des impôts, au pire une stabilisation. Or, l'on s'aperçoit qu'il n'en est rien. Les communes ont-elle mobilisé tous les moyens disponibles pour maîtriser leurs coûts ? Les délais de dissolution des anciens syndicats intercommunaux sont-ils satisfaisants ? Les mécanismes de contrôle de gestion interne nécessaires ont-ils été créés ?

M. Jacques PÉLISSARD : Initialement, les outils juridiques n'existaient pas. Les transferts de compétences s'accompagnaient automatiquement du transfert des personnels correspondants, mais ceux-ci ont souvent refusé de quitter leur collectivité d'origine et les intercommunalités ont donc dû créer leur propre administration. Entre une ville centre et une intercommunalité, il est parfois intelligent de mettre en place une direction transversale, afin de réaliser des économies d'échelle, des synergies, et ainsi d'enrichir les missions. Jusqu'à la loi du 13 août 2004, c'était prohibé et les chambres régionales des comptes stigmatisaient les postes communs entre la direction d'une intercommunalité et la direction de la ville centre ; les bons outils sont progressivement créés et devraient permettre des synergies.

M. Philippe LAURENT : Nous sommes encore loin du terme du processus de construction de l'intercommunalité et de rationalisation des services, car le législateur a souhaité laisser aux élus locaux le soin de régler les problèmes localement afin de rationaliser les structures intercommunales. Si ce choix a peut-être pour conséquences certaines lenteurs, il respecte la diversité des cultures intercommunales. En Bretagne, par exemple, les intercommunalités ayant été créées très tôt, la rationalisation des structures est beaucoup plus avancée.

Je suis convaincu que le système des financements croisés mis en œuvre dans la quasi-totalité des régions et départements est extrêmement efficace en termes de péréquation sur

le territoire de ces collectivités, peut-être même davantage que la péréquation nationale. Le désengagement de ces collectivités vis-à-vis des intercommunalités et des communes que nous craignons serait à cet égard très négatif.

Sur quoi peut déboucher votre Commission d'enquête ? Une grande majorité d'entre nous est favorable à la poursuite du mouvement de décentralisation. Mais il est essentiel de poser comme principe que la décentralisation et l'autonomie financière sont totalement incompatibles avec le maintien d'impôts locaux archaïques qui sont condamnés à augmenter alors que les impôts nationaux, par nature plus modernes et plus justes, tendent à diminuer.

M. le Rapporteur : Je comprends mal votre raisonnement.

M. le Président : Moi, je le comprends très bien !

M. Pascal BUCHET : Moi aussi !

M. Philippe LAURENT : La somme des prélèvements de l'État et des collectivités territoriales, depuis vingt ans, est globalement constante, mais les impôts locaux, ni socialement justes ni économiquement efficaces, ont augmenté tandis que les impôts nationaux, acceptés par tout le monde, tendent à diminuer. La décentralisation et l'autonomie financière conduisent forcément à une augmentation du prélèvement local, et il est difficile de sortir de ce problème.

M. René DOSIÈRE : On peut naturellement s'amuser à parler de pourcentage d'augmentation des impôts mais le contribuable ne paie pas un pourcentage : il paie en euros.

M. le Rapporteur : Mais la volonté systématique de comparer en valeur absolue et non pas en pourcentage pose le problème de l'intelligence de la valeur de base.

M. René DOSIÈRE : S'agissant des régions, de quel pourcentage est-il nécessaire d'augmenter l'impôt pour obtenir le même produit qu'il y a quelques années ?

Par ailleurs, quelle est la position de l'AMF au sujet de la définition des nouvelles recettes fiscales locales figurant dans la nouvelle loi organique ? Dès lors que le Parlement en a fixé soit le taux soit l'assiette, estimez-vous qu'il s'agit de ressources fiscales locales et jugez-vous que cette réforme est réellement de nature à améliorer la recette fiscale locale ?

Mon collègue Jean-Pierre Balligand m'a demandé de poser une question, ce que je fais d'autant plus volontiers qu'elle porte sur l'intercommunalité. Puisque les communes ont abandonné certaines de leurs compétences au profit des intercommunalités, il est logique que la fiscalité intercommunale ait augmenté, mais pourquoi la fiscalité communale n'a-t-elle pas au moins stagné, sinon baissé ?

Enfin, si les intercommunalités, qui prélèvent aujourd'hui plus d'impôt net que les régions, étaient élues au suffrage universel direct – plusieurs formules seraient possibles –, ne pensez-vous pas qu'elles auraient davantage de comptes à rendre directement aux électeurs et que cela les inciterait à modérer leurs prélèvements fiscaux ?

M. Philippe LAURENT : La définition des ressources propres que préconisait l'AMF était très claire et nous l'avions rappelée, y compris dans la motion finale du congrès de novembre dernier, mais elle n'a pas été retenue par le Parlement. Nous estimions que la collectivité, dans certaines limites, devait pouvoir voter le taux, l'assiette ou les deux.

Nous pensons que le phénomène intercommunal doit aujourd'hui faire l'objet d'une évaluation. Il a conduit à une meilleure perception de leur territoire par les élus locaux, avec un approfondissement des stratégies territoriales et un développement des services publics (transports urbains, collecte sélective des déchets...). Sur le plan des transferts, les communes restent les principaux employeurs de main-d'œuvre car elles sont toujours les vrais prestataires de services, notamment dans les domaines de la petite enfance, de l'école, du social, de la culture ou de l'animation. Or les masses salariales de nombreuses communes, à effectif constant, subissent une évolution mécanique. C'est pourquoi les modifications apportées en 2004 à la loi de 1999, visant notamment à donner un peu de souplesse à l'attribution de compensation, sont intéressantes ; à chacun de les prendre en compte et de négocier des évolutions au sein de son intercommunalité.

Il est important de prendre en compte le principe de subsidiarité : il peut expliquer que, pendant un certain temps, les communes continuent à réaliser certaines dépenses alors qu'une structure intercommunale a été mise en place, la compréhension et l'assimilation de la place de cette dernière dans le dispositif exigeant beaucoup de temps. Le choix a été fait de laisser aux élus locaux la possibilité de s'organiser comme ils le souhaitent. Des erreurs ont parfois été commises et il faut les rectifier ; cela prend plus de temps que si les décisions avaient été autoritaires mais cela a aussi plus de chances d'aboutir à des situations pérennes.

M. Jacques PÉLISSARD : Le passage au suffrage universel ne fait pas consensus au sein de l'AMF : certains y sont favorables ; d'autres, dont je suis, considèrent que cela risquerait de politiser les représentations de petites communes et d'altérer la démarche et l'ambiance des intercommunalités. Les élus intercommunaux, désignés par les conseils municipaux en leur sein, sont actuellement les avocats d'un territoire, ce qui ne serait plus le cas.

M. le Président : Ne serait-il tout de même pas normal que les électeurs sachent à l'avance quels élus siègeront au conseil communautaire ?

M. Jacques PÉLISSARD : Nous sommes effectivement ouverts à cette idée mais sa mise en œuvre ne sera pas facile. Dans les communes de plus de 3 500 habitants, on pourrait toujours cocher ou souligner, sur la liste choisie, le nom des personnes que l'on souhaiterait voir siéger au conseil communautaire, mais, dans les petites communes, le scrutin municipal est uninominal et il est donc impossible d'identifier à l'avance les candidats à la fonction de délégué intercommunal.

M. Pascal BUCHET : Si les charges transférées ne se traduisent pas toujours par une diminution des dépenses des communes, c'est que ces dernières utilisent trop souvent l'intercommunalité comme palliatif à la diminution de leurs marges de manœuvre, pour se décharger de certaines dépenses. C'est dommage, car cela peut aller contre l'intérêt des intercommunalités. Je dois cependant dire que, maire depuis onze ans, je constate que les marges de manœuvre des communes ne cessent de se restreindre et que les capacités de choix des élus d'être amputées. La tentation de se tourner vers l'intercommunalité pour élargir ses marges de manœuvre est donc tout à fait humaine.

M. Jacques PÉLISSARD : Je voudrais insister sur l'idée évoquée par M. Pascal Buchet. L'intercommunalité n'a pas vocation à être une mise sous perfusion financière de communes exsangues, mais un dispositif respectant le principe de subsidiarité et apportant une valeur ajoutée à des projets qui ne peuvent être portés par chacune des communes membres isolées.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : La question à laquelle notre Commission d'enquête doit répondre est la suivante : existe-t-il ou non un risque d'augmentation de la fiscalité communale ou intercommunale dans les années à venir et, si oui, avons-nous des solutions pour nous y opposer ?

Si la hausse de la fiscalité a jusqu'à présent été relativement modeste, c'est en effet que les circonstances ont été favorables, avec des bases en progression relativement rapide et des opportunités de renégociation de prêts qui ont permis d'accomplir des économies sur la partie basse du compte de fonctionnement. Mais cela ne durera pas.

Pour essayer de dégager des capacités d'autofinancement et poursuivre nos investissements, restent les frais de personnel. Mais j'ai le sentiment, pour ma part, qu'il y a une alliance objective entre l'AMF et l'État pour laisser augmenter les frais de personnel, la rigidité de la gestion des effectifs s'aggravant chaque année. Je n'élude pas les causes exogènes – il faut davantage de policiers municipaux, de personnel dans les services jeunesse et dans les services techniques qu'auparavant – mais il me semble tout de même que le management et la gestion des ressources humaines recèlent des potentiels d'économies.

Je trouve qu'on ne demande pas suffisamment d'efforts aux maires et autres élus, lesquels, de surcroît, sont largement déresponsabilisés par l'intercommunalité. Je ne suis d'ailleurs pas tout à fait d'accord avec le président de l'AMF au sujet de l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel car, dans le schéma actuel, le président de l'intercommunalité n'est responsable devant personne et tout le monde s'adresse à lui pour obtenir ce que les maires ont refusé. J'ignore si l'AMF a calculé exactement ce qu'a coûté l'intercommunalité depuis ses origines, mais je crains que le taux de croissance des dépenses soit extraordinairement élevé.

Enfin, je ne crois guère au grand soir fiscal, qui aurait même plutôt tendance à m'inquiéter. En effet, dès qu'on évoque ne serait-ce qu'une modification des règles de la taxe professionnelle, nombre d'élus locaux l'augmentent par précaution. Toute réforme fiscale engendre donc une hausse préventive de la fiscalité. C'est pourquoi il me paraît préférable de ne pas modifier le système actuel – j'étais du reste de ceux qui préconisaient de ne pas toucher à la taxe professionnelle.

M. le Président : Nous étions nombreux à le penser...

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Ne serait-il pas préférable d'améliorer la formation du personnel politique ?

M. Jacques PÉLISSARD : L'annonce d'une réforme de la taxe professionnelle a effectivement entraîné, dans de nombreuses collectivités territoriales, des augmentations de taux par anticipation.

M. le Président : S'agissant de la taxe professionnelle, quel est votre point de vue et espérez-vous que vos propositions seront retenues ?

M. Jacques PÉLISSARD : L'Association des maires de France a réuni l'ensemble des associations spécifiques – des petites villes, des grandes villes, des villes moyennes, des communautés urbaines, des maires ruraux – pour dégager une position commune sur la taxe professionnelle. À l'issue des travaux de la « commission Fouquet », en décembre 2004, nous avons donc émis une série de propositions.

Premièrement, nous pensons qu'un changement d'assiette serait acceptable car, de fait, la disparition de la part salariale portait en germe la modification de l'impôt, qui ne repose plus aujourd'hui que sur l'investissement, ce qui n'est pas sain. L'idée d'une assiette mixte fondée d'une part sur la valeur locative foncière et d'autre part sur la valeur ajoutée est intéressante. Encore faut-il trouver une clé de répartition intelligente entre la valeur locative foncière et la valeur ajoutée.

Deuxièmement, la fixation du taux doit rester de compétence locale, municipale ou communautaire. Sur ce point, nous sommes très fermes.

Troisièmement, nous avons accepté le principe d'un « tunnel » de taux encadrés, à condition qu'il ne s'agisse pas d'une seringue et que les collectivités conservent une réelle marge de décision.

Quatrièmement, se posera forcément le problème de la répartition de la valeur ajoutée entre les communes où se situe le siège de l'entreprise et celles où se trouvent ses établissements. Nous pensons que les critères qui doivent être retenus sont des critères physiques : la surface des bâtiments et les effectifs salariaux (qui ont un impact direct sur l'importance des dépenses demandées à la collectivité territoriale en matière de crèches, d'écoles et de services de toute nature) plutôt que la masse salariale.

Cinquièmement, une simulation doit être effectuée avant toute mise en œuvre définitive.

À ma connaissance, le coût de l'intercommunalité n'a pas été calculé. Nous vivons sur des territoires différents où les hommes et les femmes portent leurs propres projets. Certaines intercommunalités se sont montrées rigoureuses, efficaces et économes tandis que d'autres ont vu leurs dépenses flamber. Cela n'a rien à voir avec la couleur politique des unes et des autres : cela tient au contexte local et à la qualité des gestionnaires.

M. Philippe LAURENT : Les dépenses de personnel des communes sont particulièrement importantes, puisqu'elles approchent la moitié du total des dépenses de fonctionnement. D'ici à dix ans, près de 600 000 fonctionnaires territoriaux partiront à la retraite et leur remplacement par du personnel plus jeune tendra mécaniquement à alléger les coûts. En revanche, les compétences et la qualification des personnels tendent par ailleurs à s'améliorer, ce qui constitue un facteur de hausse des rémunérations.

L'AMF, avec beaucoup d'autres, a formulé des propositions allant dans le sens d'un assouplissement des capacités de gestion. Elles ont été discutées de manière très approfondie au sein du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale avec les organisations syndicales et avec M. Jean-Paul Delevoye, lorsqu'il était ministre de la fonction publique. Ces propositions, qui font l'objet d'un quasi-consensus parmi les élus, doivent donner lieu à un projet de loi que nous attendons toujours – il est vrai que les organisations syndicales représentatives de la fonction publique territoriale, en revanche, ne sont pas d'accord à ce sujet.

M. Pascal BUCHET : L'intercommunalité peut en effet entraîner une augmentation des frais de personnel, augmentation qui va dans le sens d'une amélioration de la qualification. Quand des compétences sont transférées – je pense notamment à la compétence scolaire – et que des personnels basculent dans une intercommunalité, il y a un phénomène d'alignement par le haut : il y aura par exemple une généralisation des titularisations et du recrutement des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM), au détriment des emplois aidés. L'opération a donc des répercussions financières mais se solde aussi par un bénéfice en termes de qualité de service.

M. Maxime CAMUZAT : Nous représentons l'échelon de proximité. Quand les emplois-jeunes enseignant l'informatique dans les écoles sont supprimés, à quelle porte frappent les parents d'élèves et les enseignants ? À la porte de la mairie. Quand une association perd ses subventions de l'État, à qui s'adresse-t-elle ? Nous résistons mais, lorsque les demandes correspondent à des besoins réels, nous sommes obligés de céder.

M. Pascal BUCHET : Un pilier important de la croissance de la fiscalité, au-delà de l'aspect normatif, est le besoin en développement. Pour les crèches par exemple (qui ne sont à proprement parler la compétence obligatoire de personne), certains départements se désengagent. Or, compte tenu du taux d'activité féminine, il s'agit d'un très fort besoin émergent qui entraîne des coûts de personnel très importants.

M. le Rapporteur : Choisir entre le recours à des assistantes maternelles et l'ouverture de places de crèche n'est pas neutre financièrement.

M. le Président : Vous voulez dire qu'il ne faut pas créer de crèches ? L'intercommunalité a pourtant permis d'installer de tels services dans des zones où les communes ne pouvaient pas se le permettre.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : De toute façon, c'est la caisse d'allocations familiales qui paie.

M. le Président : On ne peut pas prétendre d'un côté que l'on veut favoriser l'égalité hommes-femmes et, de l'autre, faire en sorte que les femmes ne puissent pas travailler.

M. le Rapporteur : Il n'existe pas de modèle unique : dans certains cas, les assistantes maternelles offrent la bonne réponse.

M. le Président : La coexistence des deux formules permet aux familles de choisir celle qui leur convient ; dans ce domaine aussi, il faut laisser la responsabilité aux élus.

M. Pascal BUCHET : Il faut rappeler que les simulations de réforme de la taxe professionnelle prenant pour hypothèse les propositions du « rapport Fouquet » aboutissent à un rééquilibrage entre secteurs économiques, mais aussi à une accentuation des inégalités entre collectivités territoriales, c'est-à-dire à l'inverse de la péréquation.

M. le Président : Tout à fait !

M. Pascal BUCHET : Cette réforme doit donc s'accompagner d'une remise à plat de la péréquation entre collectivités territoriales.

M. Jacques PÉLISSARD : Ce n'est pas aussi simple ; les simulations font certes apparaître que les intercommunalités percevraient moins de TP, mais il faut tenir compte du fait que l'ensemble de la région parisienne est largement dépourvu d'intercommunalités, ce qui introduit un biais qui peut fausser les simulations.

M. le Président : C'est un problème de base de taxe professionnelle et non pas d'intercommunalité. Si la valeur ajoutée est retenue comme base, il y aura des transferts considérables entre collectivités. Je vous remercie d'avoir demandé des simulations et je vous recommande de demander qu'on les affine encore. Je suis extrêmement inquiet de ce changement d'assiette, qui doit impérativement être accompagné de dispositions de compensation précises, et non pas de péréquation nationale. Sinon, les zones déjà les plus en difficulté, où la valeur ajoutée des entreprises est faible, telles celles où l'activité principale est le textile, s'appauvriront encore. Pour les collectivités territoriales, c'est le point difficile.

Pardonnez-moi de donner mon avis personnel, mais j'espère qu'il apparaîtra aussi dans le rapport.

M. Marc FRANCINA : Je rappelle qu'en 1992, une réforme de la fiscalité locale, celle relative à la taxe départementale sur le revenu, a été enterrée car elle touchait les grandes villes.

Vous avez parlé du titre IX de la loi du 13 août 2004. Plus de 70 % des communes sont entrées dans une intercommunalité avant 2004 et elles ont tout de même embauché du personnel. Pensez-vous que les dispositions de la loi du 13 août 2004 vont permettre d'enclencher la marche arrière pour les postes en contrat à durée indéterminée qui font doublon ? Dans beaucoup d'intercommunalités, la superposition de fonctions et l'augmentation de la masse salariale font grincer les dents. Mais je rappellerai tout de même que l'État a échoué pendant quinze ans à faire fusionner les communes et que l'intercommunalité ne se bâtit pas en un jour.

Ne pensez-vous pas que les adhérents de l'AMF devraient braquer les phares sur l'intérêt communautaire que revêtent les intercommunalités ?

M. Alain Gest m'a demandé de souligner que l'AMF s'est prononcée pour que toutes les collectivités territoriales puissent adopter la compétence de l'aide à la pierre – pour ma part, je n'envisage pas de prendre cette option.

L'AMF n'a peut-être pas suffisamment expliqué aux communes qu'il ne fallait pas se précipiter dans l'intercommunalité. On constate d'ailleurs aujourd'hui des changements de périmètre, certaines communes demandant à changer d'intercommunalité.

M. Jacques PÉLISSARD : M. Alain Gest s'est en effet battu pour que la compétence de délégation des crédits d'aide à la pierre soit réservée aux départements, tandis que je portais le fer en sens inverse, dans un souci de privilégier la gestion de proximité, en préconisant une ouverture de cette possibilité aux EPCI sans condition de seuil, dès lors qu'ils se sont dotés d'un programme local d'habitat (PLH), bon indice du volontarisme et de l'implication des communes. Nombre de communautés d'agglomération ont déjà demandé cette compétence, qui n'est qu'optionnelle, et commencent à établir leur PLH, généralement en vue d'une prise en charge au 1^{er} janvier 2006.

S'agissant de l'intérêt communautaire, les communautés se sont en effet un peu bousculées. La loi a d'ailleurs voulu accélérer le processus, en fixant aux intercommunalités un délai d'un an – courant jusqu'au 17 août 2005 – pour définir l'intérêt communautaire. L'AMF a considéré que ce délai était trop court et a obtenu du Gouvernement qu'il l'allonge d'un an. Le délai de définition de l'intérêt communautaire est donc reporté au 17 août 2006, ce qui permettra de faire une analyse fine des compétences qui sont transférables parce qu'il y a un intérêt communautaire.

Beaucoup d'intercommunalités sont déjà dotées de leurs personnels qui sont le plus souvent des personnels statutaires et il est effectivement difficile aujourd'hui de revenir à l'unité permise par le titre IX de la loi du 13 août 2004. La mise sur pied de directions transversales entre la ville centre et la communauté de communes ou la communauté d'agglomération se fera progressivement, au fil des mutations professionnelles et des départs en retraite. Cela doit permettre d'obtenir plus de synergies, de cohérence et d'efficacité, à condition que l'initiative ne se limite pas à une seule personne. Il faut que ce soit une équipe qui assume une direction transversale des services. Il faut que les services de la ville centre tels que le service informatique, le service des marchés ou le service de recherches archéologiques puissent apporter des prestations à la communauté de communes ou à la communauté d'agglomération.

M. le Président : Je vous remercie pour ces réponses précises qui nous ont bien éclairés, en espérant que notre rapport vous donnera satisfaction.

**Audition de M. Pierre MIRABAUD,
Délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale,
accompagné de M. Jean-Benoît ALBERTINI, Directeur adjoint**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 4 mai 2005)

(Des documents fournis par M. MIRABAUD à l'appui de son intervention sont reproduits en page 301 du tome III du présent rapport)

Présidence de M. Augustin BONREPAUX, Président

MM. Pierre Mirabaud et Jean-Benoît Albertini sont introduits.

M. le Président : Nous accueillons aujourd'hui M. Pierre Mirabaud, Délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, accompagné de M. Jean-Benoît Albertini, Directeur adjoint.

Notre Commission s'intéresse aux causes de l'évolution récente de la fiscalité locale. À ce titre, le thème du « désengagement de l'État » a souvent été mis en avant par les représentants des collectivités territoriales que nous avons auditionnés.

Pour faire toute la lumière sur cette question, nous souhaitons savoir où en est l'exécution des actuels contrats de plan État-régions, si l'État respecte ses engagements et selon quel échéancier, si les collectivités ont été obligées de faire des avances et si cela peut avoir eu des effets sur leur fiscalité. Je vous demanderai en particulier de nous transmettre l'état d'avancement de ces contrats, région par région, jusqu'en 2004, et même de tracer des perspectives pour 2005.

Je rappelle par ailleurs que, jusqu'à une date récente, le désengagement de l'État était masqué par des crédits européens qui se tarissent depuis un an, plus ou moins rapidement selon les régions, avec des arguments que je n'ai toujours pas compris bien que j'aie été l'auteur d'un rapport sur ces crédits... Je souhaite donc que vous nous rappeliez les règles applicables en la matière et que vous nous expliquiez pourquoi ces crédits disparaissent. Comment pensez-vous, dans ces conditions, que pourront être financés les futurs contrats de plan ?

M. le Président rappelle à MM. Pierre Mirabaud et Jean-Benoît Albertini que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête leur ont été communiquées. À l'invitation du Président, ceux-ci prêtent serment.

M. Pierre MIRABAUD : Nous exécutons actuellement la quatrième génération des contrats de plan, dont le volume s'est accru de façon considérable depuis l'origine, augmentant de 45 % à 50 % d'une génération à l'autre. Alors que, dans le volume total de la première génération, la part de l'État représentait 40 % et celle des régions 60 %, les deux sont aujourd'hui à égalité.

La génération actuelle comprend les programmes des 26 régions, outre-mer inclus, ainsi que de grands programmes interrégionaux comme le plan Loire, le programme du Mont-Saint-Michel, le programme « Après mines » en Lorraine et dans le Nord-Pas-de-Calais, les conventions interrégionales de massifs, auxquels se sont ajoutés des avenants « marée noire » et « intempéries » après les événements de la fin 1999.

D'une génération à l'autre, la partie transport est restée stable autour de 40 % avec, en particulier pour la dernière génération, des évolutions importantes en faveur du mode ferré et des transports collectifs par rapport à la route.

Les universités et la recherche n'ont été introduites que dans la deuxième génération, avec une progression significative à partir du programme Universités 2000 au cours de la troisième génération. Le financement des approches territoriales est aussi apparu progressivement à partir de la deuxième génération, avec le fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi (FRILE) et les programmes d'aménagement concentré du territoire (PACT) et, aujourd'hui, avec les crédits substantiels du FNADT.

Le montant global de la génération actuelle pour la métropole et les départements d'outre-mer est de 17,5 milliards d'euros, auxquels il faut ajouter les grands programmes et les contrats spécifiques pour les territoires d'outre-mer, qui ont été inclus dans les négociations de la quatrième génération mais sur lesquels la DATAR n'a ni autorité ni même d'information ; 600 millions d'euros ont aussi été ajoutés après la tempête de 1999.

Le processus de contractualisation de la génération actuelle s'est déroulé en deux étapes : la première enveloppe attribuée concernait la majeure partie des crédits et a donné lieu à des négociations entre l'État et chacune des régions, une deuxième enveloppe a été attribuée ensuite pour procéder à des ajustements. Cela a peut-être poussé à majorer les enveloppes globales et à contractualiser des sommes considérables par rapport aux chapitres budgétaires concernés, parfois à hauteur de 100 % de leur montant de l'époque, pour répondre à la fois à la demande des acteurs régionaux et à celle des ministères, ainsi qu'au souhait de garantir une cohérence de l'action de l'État et des collectivités territoriales et de disposer de financements conjoints pour un certain nombre d'opérations. Sans doute certains ministères avaient-ils aussi l'idée que les crédits des contrats de plan pourraient être sanctuarisés et échapper à la régulation budgétaire. Ceci contribue à expliquer la très forte progression par rapport à la précédente génération, ainsi que les difficultés que nous rencontrons aujourd'hui dans l'exécution.

De ce dernier point de vue, si nous connaissons l'ensemble des financements délégués par l'État et si nous suivons l'exécution en fonction des rapports que nous adressent les préfets de région, nous avons plus de mal à suivre la part relative aux collectivités territoriales et aux autres acteurs. Nous n'avons ainsi toujours pas l'ensemble des réponses des régions pour 2004. Mais nous avons déjà constaté ces difficultés, en particulier pour comparer les interventions de l'État et celle des autres partenaires, lors des générations précédentes.

Fin 2004, l'exécution pour la part relevant de l'État était de 56 % des crédits engagés, soit une année de retard puisque nous devrions être à 71 %. Cela nous amène, fin 2006,

entre 75 % et 80 % d'exécution. Les contrats de plan de la génération précédente, 1994-1999, avaient été exécutés, au bout de six ans au lieu de cinq, à un peu plus de 90 %.

Les contrats relatifs aux routes sont exécutés à 56 % si l'on y inclut les sommes budgétées dans le cadre du plan de relance de la fin de l'année 2004, soit 250 millions d'euros sur un total de 300 millions d'euros. Pour le fer, on en est à 33 % d'engagements par rapport au milliard d'euros programmé. Pour l'enseignement supérieur et la recherche, on en est à 64 %, avec un certain ralentissement en 2004 ; à 54 % pour l'environnement ; à 36 % pour la santé et le social, en raison en particulier des difficultés sur le volet humanisation des hospices. La ville est à 68 %, l'agriculture à 59 %, comme le FNADT, avec un démarrage assez lent des contrats de pays et d'agglomération. En 2004 comme en 2005, la délégation de crédits devrait être de l'ordre du septième de l'engagement initial.

La révision à mi-parcours, introduite dans la génération actuelle, n'a pas donné tous les effets escomptés. Il avait été annoncé, dès l'origine, qu'elle se ferait à enveloppe constante, mais nous avons eu une exception avec l'inscription supplémentaire d'une centaine de millions d'euros pour la maîtrise des pollutions d'origine animale. Cette révision est intervenue soit un peu avant, soit un peu après les élections régionales de 2004, et elle n'a pas eu le même effet que sur les DOCUP européens, dont la fongibilité est plus importante. Une dizaine d'avenants de révision sont déjà signés et d'autres devraient l'être prochainement.

S'agissant des liens entre contrats de plan et finances régionales, qui sont au coeur de vos préoccupations, on constate que, si l'État a exécuté les contrats à 56 %, les conseils régionaux dont nous avons pu avoir les réponses pour 2004 sont à 65,5 %. Plusieurs conseils régionaux sont allés bien au-delà de leurs engagements initiaux pour certaines politiques, par exemple pour l'aide à l'agriculture ou au développement des entreprises : ils ont alors également comptabilisé leur engagement pour la part supérieure à l'inscription dans le contrat, ce que ne fait pas l'État. On constate aussi que pour un certain nombre de politiques où l'État est maître d'ouvrage et où les conseils régionaux, voire les conseils généraux, interviennent sous la forme de fonds de concours – c'est parfois le cas pour les routes nationales –, ces fonds ont souvent été appelés en début de programme et représentent donc une avance de trésorerie qui s'efface au fur et à mesure de l'avancement du chantier, au fur et à mesure de la mobilisation des crédits d'État. Il ne s'agit donc pas d'une avance remboursable mais simplement d'une mobilisation plus rapide de l'engagement initial des collectivités territoriales. Des phénomènes de ce genre peuvent donc expliquer les écarts. Pour certaines actions, les conseils régionaux et l'État ont décidé de se répartir les projets, certains étant financés totalement par les régions, d'autres par l'État, ce qui peut aussi expliquer un certain décalage dans le rythme d'avancement.

J'en viens à l'importance relative du financement des contrats de plan dans les budgets d'investissement de l'État. Le contrat de plan actuel, qui représente un engagement annuel théorique de 2,5 milliards d'euros, a été exécuté, selon les années, entre 1,8 et 2,2 milliards d'euros, soit 10 % à 13 % du budget civil d'investissement de l'État. Au cours des onze dernières années, l'investissement de l'État sur les contrats de plan a été en moyenne de 2 milliards d'euros, avec d'assez faibles variations. On observe donc une certaine constance en la matière.

Pour les régions, on constate en revanche de grandes variations, qui peuvent aller du simple au double voire au triple, entre les années comme entre les régions, en fonction de

l'état d'avancement des projets. L'État est plus linéaire dans la mobilisation de ses crédits. Les contrats de plan représentent environ le tiers des budgets d'investissement des conseils régionaux.

On observe aussi une très grande hétérogénéité dans l'impact des contrats de plan sur les finances locales. Cela tient pour partie aux écarts de richesse entre les régions et au niveau de dépenses de chaque conseil régional. On constate ainsi de très grandes différences entre les pressions fiscales et les dettes par habitant, qui reflètent les stratégies financières des conseils régionaux. Ces derniers ayant décidé de faire plus ou moins appel à l'endettement ou à la fiscalité pour couvrir leurs dépenses d'investissement, il est difficile de porter une appréciation générale à ce propos.

S'agissant des fonds structurels, je rappelle que le total objectif 1 et objectif 2, toutes dépenses confondues, est de 33 milliards et que l'Union européenne en apporte le tiers. Les crédits des contrats de plan ont pu servir, dans un certain nombre de cas, de contreparties nationales aux fonds européens. C'est souvent le cas dans les départements d'outre-mer, où les crédits européens sont abondants. Mais les champs de compétence et les poids relatifs de ces crédits ne sont pas les mêmes. Alors que 40 % des contrats de plan sont consacrés aux infrastructures de transports, il ne s'agit que d'un investissement marginal au titre de l'objectif 2, au moins en métropole, avec quelques exceptions comme Ports 2000 ou le tunnel du Lioran. On estime qu'il y a entre 15 % et 20 % des champs d'action des crédits européens et des crédits de contrats de plan qui se chevauchent, qui sont des contreparties officielles ou qui sont complémentaires dans le cadre de stratégies globales, mais il faudrait procéder à une analyse plus fine, opération par opération.

Les documents de programmation (DOCUP) ont été préparés en liaison entre l'État et les régions et l'exécution se fait dans le cadre d'un comité de programmation coprésidé par le préfet de région et par le président du conseil régional. La part de l'État et celle des régions dans les contreparties aux crédits européens sont équivalentes, soit environ 20 % du total de la dépense.

Le taux de programmation des DOCUP est élevé : on était, au 31 mars 2005, à 73 % pour les crédits FEDER et FSE (objectifs 1 et 2), et à 92 % en termes de dossiers déposés. C'est parce que le taux de consommation a été très bon que les crédits se raréfient. Ce taux s'est amélioré après les mesures de simplification prises début 2002. Le système européen a aussi un dispositif sévère de dégagement d'office si les crédits n'ont pas été consommés dans les deux ans qui suivent la programmation. Ce sont les inquiétudes que ce mécanisme avait suscitées au printemps 2002 qui ont entraîné la simplification. Cette dernière a provoqué un très fort redressement, puisque la France n'a rendu, pour 2003 et 2004, qu'une trentaine de millions d'euros, soit 0,02 % du total des programmes. L'essentiel de ces crédits sont des crédits FSE, programmés sur l'objectif 2, que les régions ont du mal à mobiliser à fond. Il convient de rester très attentif à la bonne exécution des programmes pour continuer à éviter le dégagement d'office, puisque cette règle vaut, année après année, jusqu'au terme de la programmation, fin 2008. Mais on peut dire que, jusqu'à aujourd'hui, les dégagements d'office n'ont pas représenté plus que « l'épaisseur du trait ».

Je souhaite, pour conclure, vous apporter quelques éléments sur l'avenir de la politique contractuelle. Nous avons, avec les contrats de plan État-régions, une construction

éprouvée depuis vingt ans, largement reconnue par tous, qui permet, notamment lors de la préparation, des échanges entre l'État et les acteurs locaux sur les stratégies régionales, les priorités d'équipements et la cohérence entre les politiques publiques. Ce dispositif est également propice à un décloisonnement entre les collectivités territoriales et l'État, mais aussi entre les collectivités elles-mêmes ; il a aussi permis d'accentuer la territorialisation d'un grand nombre de politiques publiques. Il a joué un certain rôle de péréquation, même si cela reste modeste, ne serait-ce que parce que les crédits sont assez limités par rapport au volume des dotations de l'État aux collectivités territoriales.

Mais ce dispositif rencontre aussi un certain nombre de limites. Ainsi, la répartition des compétences, avec un nombre d'intervenants financiers considérables pour certains projets, devient difficilement compréhensible pour le citoyen. Le système a été plutôt inflationniste et il a sans doute atteint ses limites en termes d'engagements financiers, on le voit avec les difficultés d'exécution de la programmation actuelle.

Il conviendra de le réformer à la lumière de la deuxième phase de la décentralisation, dans la mesure où certains champs couverts par les contrats de plan, comme les routes et certains dispositifs de l'éducation nationale et de la formation professionnelle, vont être partagés autrement.

Ce dispositif a aussi tenté de prendre en compte le cadre européen, qui a nettement été à l'origine de la période de programmation actuelle, avec une prolongation d'un an de la génération précédente et, pour la première fois, des contrats de plan sur sept ans, conformément à la décision de l'Union européenne sur les DOCUP actuels. Cela permet d'avoir une phase stratégique et une période d'exécution communes. Nous engageons la phase stratégique préalable aux prochains DOCUP, avec des axes thématiques mieux ciblés que précédemment : emploi, innovation et économie de la connaissance, protection de l'environnement et prévention des risques, accessibilité aux services de transports et de télécommunications. Nous devons probablement tenir compte, dans la prochaine génération de contrats de plan, des futures politiques régionales européennes.

Le rapprochement DOCUP – contrats de plan a pu aussi être source de complexité administrative et de difficultés à rassembler les cofinancements en temps utile, ce qui n'a pas toujours été favorable à l'avancement des projets.

Le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) de décembre 2003 a fixé un certain nombre de lignes, notamment d'inscrire l'action publique dans une vision à long terme, de redonner une lisibilité et une crédibilité aux contrats – ce qui implique des contrats plus courts et plus resserrés –, et de donner aux couples État-régions une force dans la conduite de ces grandes politiques structurantes. Il a décidé également d'engager une vaste consultation, en particulier avec les délégations à l'aménagement du territoire et au développement durable des deux assemblées et avec les grandes associations d'élus.

Les analyses convergent assez largement en faveur d'une approche stratégique préalable aux documents de programmation, d'un contenu des contrats plus sélectif,

d'engagements mieux respectés, de la notion de chef de file de la région – un grand nombre d'autres collectivités souhaitant être associées au dispositif –, d'une certaine présence de l'État dans la contractualisation infra-régionale, du maintien d'un volet territorial dans les contrats et d'une amélioration des dispositifs de suivi. Il y a quelques divergences sur la durée des contrats de plan, entre cinq et neuf ans, mais plus la durée est longue, plus il faut de clauses de rendez-vous intermédiaires, personne ne souhaitant s'engager sur une période très longue sans visibilité. La DATAR a repris, depuis l'exercice budgétaire 2005, la responsabilité de l'évaluation des contrats de plan, jusque-là exercée par le Commissariat général du Plan et elle cherche à lui redonner un peu de vigueur. Nous réfléchissons aussi, pour la génération future, à un mécanisme de suivi beaucoup plus fiable, qui pourrait prendre la forme d'une extension du dispositif PRESAGE, lequel permet de suivre les DOCUP et les programmes européens de façon extrêmement précise. Ce serait aussi une source de simplification pour les différents organismes concernés.

Moyennant un certain nombre d'adaptations, on constate donc un assez large consensus autour de la poursuite de ce dispositif de contractualisation, dans un cadre renouvelé.

M. le Rapporteur : La procédure des contrats de plan engendre-t-elle plutôt des dépenses ou plutôt des économies pour les collectivités territoriales ?

M. Pierre MIRABAUD : Au total, on a un certain nombre de dépenses, l'objectif d'origine étant d'accélérer l'équipement du pays et de rassembler pour cela les financements de l'État et des collectivités territoriales sur un certain nombre de grands programmes. L'idée était aussi que le fait de développer des programmes communs entre l'État et les collectivités territoriales conduisait à mieux utiliser globalement l'argent disponible des uns et des autres, en évitant des doublons et les gaspillages, au moyen d'une politique plus structurée.

M. le Rapporteur : Quelle est, en masse, la part des dépenses dont l'initiative, la motivation provient respectivement de l'État et des collectivités territoriales ?

M. Pierre MIRABAUD : J'ai participé à l'élaboration de la génération actuelle de contrats, puisque j'étais alors directeur adjoint au délégué, et j'ai le sentiment que, pour une très large partie des projets, il y avait une volonté commune des régions et de l'État puis des négociations afin de savoir comment intervenir financièrement. Pour les routes, qui sont à maîtrise d'ouvrage État, je constate qu'il y a eu jusqu'au bout des négociations, avec les collectivités et à la demande de celles-ci, pour essayer d'ajouter des opérations aux contrats de plan. Certaines collectivités étaient ainsi prêtes à mettre davantage de crédits pour que des projets soient inscrits sur les contrats de plan, lorsque l'État ne pouvait pas contractualiser plus. Sur la fin, il a même été possible de modifier les clés de répartition des financements dans ce sens, parce qu'il y avait une volonté territoriale forte d'engager tel ou tel projet et que l'État était alors prêt à accepter dans ces conditions. Des régions, départements, communes ou intercommunalités ont ainsi mis plus d'argent sur la table et il y a eu croisement et convergence d'intérêts.

M. le Rapporteur : Vous avez situé la part des régions et de l'État dans les contreparties de crédits européens autour de 20 %. Cette part tend-elle à évoluer ?

M. Pierre MIRABAUD : C'est une moyenne depuis 2000, avec une certaine stabilité puisque c'est ainsi que les DOCUP avaient été conçus. On observe, dans l'exécution des DOCUP, une augmentation des contreparties privées, par exemple en ce qui concerne les aides aux entreprises, afin d'améliorer l'effet de levier des crédits européens et des fonds nationaux.

M. le Rapporteur : Les taux d'engagement que vous nous avez indiqués sont assez dispersés. Pourquoi n'est-on qu'à 33 % pour le chemin de fer ? Pour expliquer les 36 % de la santé et du social, vous avez évoqué l'humanisation des hospices : pouvez-vous développer ce point ?

M. Pierre MIRABAUD : Il y avait une volonté politique très forte d'inclure un volet ferroviaire substantiel dans la génération actuelle des contrats de plan, alors qu'auparavant il y a eu très peu de choses contractualisées pour les investissements ferroviaires. Les conseils régionaux ont manifesté un intérêt très fort pour ce sujet et se sont souvent mis d'accord avec l'État. La demande a donc été très forte, alors que les projets n'étaient pas prêts puisque le dispositif était nouveau. Sur les routes à l'inverse, avec des programmes glissants, on était rôdé et les projets pouvaient démarrer rapidement.

M. le Rapporteur : Mais était-il raisonnable de contractualiser pour une telle quantité de projets, alors qu'ils n'étaient pas prêts ?

M. Pierre MIRABAUD : Je ne peux pas répondre à cette question. Cela correspondait à une volonté politique forte du Gouvernement de l'époque. Mais nous avons aujourd'hui beaucoup plus de projets prêts, ce qui montre qu'une véritable impulsion a été donnée. Il faut aussi voir que les projets ont commencé à être prêts au moment où les difficultés économiques et budgétaires ont surgi. On est donc maintenant clairement en retard dans l'exécution.

Pour la santé et le social, je crois que le retard est imputable aux difficultés que rencontre, depuis l'origine, le ministère de la Santé pour donner une véritable priorité à l'humanisation des hospices. Les choses avancent très lentement depuis le début.

M. le Rapporteur : Le Président Augustin Bonrepaux a parlé tout à l'heure du « désengagement de l'État ». Ce sujet a été évoqué à Montpellier avec le préfet de région, en distinguant ce que peut être cet engagement au titre des contrats de plan État-régions et l'engagement global de l'État, territoire par territoire. La DATAR suit-elle également ces crédits hors contrats de plan ?

M. Pierre MIRABAUD : À ce jour, la DATAR n'a pas d'élément à ce propos. Un certain nombre de préfets de région travaillent avec l'INSEE dans ce sens. C'est un exercice compliqué parce que bon nombre de dépenses sont difficilement localisables, comme celles liées aux retraites militaires, qui ne sont pas territorialisées. Dans le cadre de la création de l'Observatoire des territoires au sein de la DATAR et en liaison avec l'INSEE, nous avons la volonté de mieux approcher la totalité des dépenses de l'État, région par région.

M. le Rapporteur : Pourriez-vous nous fournir les éléments dont vous disposez pour les régions où cet exercice est le plus achevé ?

M. Pierre MIRABAUD : Nous pouvons rassembler les documents qui ont été élaborés par les préfets de région et vous les transmettre, avec des limites méthodologiques fortes.

M. le Rapporteur : Au-delà des contrats de plan, la DATAR suit et coordonne la politique des pays, dont un certain nombre des membres de notre Commission s'interroge sur les conséquences dépensières. En effet, tout échelon nouveau, ou du moins tout lieu nouveau de concertation, favorise un partage et une répartition des actions mais pousse aussi – cela nous a été dit dans le cadre de l'intercommunalité – à poser des ambitions nouvelles. Pensez-vous que cette politique, qui n'est pas vraiment très claire, y compris au niveau législatif, incite les collectivités territoriales et les structures intercommunales à prévoir de nouvelles dépenses ?

M. Pierre MIRABAUD : Pour nous, le pays n'est pas un échelon de plus mais un dispositif qui doit permettre d'organiser une politique publique sur un territoire, et donc de favoriser les choix et les priorités des acteurs communaux et intercommunaux. Nous souhaitons très vivement faire en sorte que la coordination des investissements et des politiques publiques mises en œuvre évite des redondances d'équipements démultipliés sur des territoires proches, et favoriser ainsi une meilleure utilisation de la dépense publique. Il est vrai que les pays sont des territoires où se développent des ambitions, mais, pour la DATAR, avoir des territoires ambitieux est, en soi, un objectif plutôt satisfaisant. Se développe ainsi une certaine vision de l'action publique qui peut amener des investissements en matière de services publics, de services au public, d'accueil des entreprises, d'organisation générale. Après, il faut faire des choix. Mais cela peut donner lieu à des dépenses nouvelles par les différents acteurs.

Le soutien de la DATAR ou des fonds européens vise clairement à éviter l'éparpillement de l'action publique, donc à favoriser, sur un territoire donné, une politique concertée qui soit la plus efficace possible en termes de services rendus à la population et aux acteurs socioéconomiques.

M. le Rapporteur : Les politiques de discrimination fiscale, telles qu'on les connaît depuis la loi Pasqua, ont-elles des effets sur le taux de fiscalité des communes qui en bénéficient ?

M. Pierre MIRABAUD : J'avoue n'en avoir aucune idée. La DATAR n'a pas réalisé de travaux sur ce sujet. J'ignore si la DGCL ou la DGI en ont mené, mais nous n'avons pas, à ma connaissance, de données sur une corrélation entre les avantages fiscaux et la politique fiscale des territoires concernés.

M. le Rapporteur : Je ne suis pas sûr d'avoir totalement compris – mais nous auditionnerons la semaine prochaine le Directeur des routes – comment, avec la modification des compétences, les régions vont désormais intervenir dans le financement du réseau routier national et du réseau départemental étendu. La Direction des routes envisage un maintien de l'effort net de chaque collectivité, mais avec la récupération de la TVA, la part des concours financiers qui arrivera dans la caisse des conseils généraux sera de fait augmentée. Pouvez-vous nous expliquer le mécanisme ?

M. Pierre MIRABAUD : Il est convenu que ce qui est inscrit aux contrats de plan actuels sera exécuté à l'avenir quelle que soit la maîtrise d'ouvrage de la route concernée. Les engagements seront donc maintenus tels quels. L'opération pourra, soit rester sous la maîtrise d'ouvrage de l'État jusqu'à l'exécution financière du contrat programmé, soit être reprise par la collectivité, avec, alors, un transfert des crédits d'État.

L'impact financier est essentiellement dû à la possibilité nouvelle de récupération du FCTVA. *In fine*, le dispositif doit aboutir à ce que, grâce à un accord entre l'État et les régions, les conseils généraux ne soient plus appelés à financer les travaux inscrits aux contrats de plan pour les routes nationales. Les départements ne travailleront donc plus que sur leur propre réseau, étendu par le transfert d'un certain nombre de routes nationales, et pourront contractualiser avec les conseils régionaux.

M. le Rapporteur : Quelle est, *a priori*, la position des régions vis-à-vis de cette évolution ?

M. Pierre MIRABAUD : Je ne peux pas vous le dire.

M. Louis GISCARD d'ESTAING : Parmi les justifications apportées aux hausses de la fiscalité régionale évoquées devant notre Commission d'enquête, certains responsables régionaux ont mis en avant ce qu'ils ont appelé le « désengagement de l'État ». Je souhaite donc vous poser trois questions précises sur ce point.

En ce qui concerne la part relative de l'État et des régions dans le financement des quatre dernières générations de contrat de plan, on est passé d'une répartition 60-40 en 1984 à 50-50 pour la génération actuelle. Peut-on, en conséquence, parler de transfert de financement de l'État vers les conseils régionaux, donc de désengagement, à la signature des contrats ?

Les montants à la charge de l'État sont passés, en valeur absolue, de 6,3 milliards d'euros en 1984 à 16,6 milliards d'euros en 2000. Peut-on dès lors parler d'engagement sincère et réaliste de l'État, compte tenu de l'absence à la fois d'un mécanisme de sécurisation budgétaire et d'un dispositif de report des crédits non consommés ?

Enfin, s'agissant des deux premières années de l'exécution des contrats 2000-2006, pouvez-vous éclairer notre Commission sur le taux d'exécution pour les années 2000 et 2001, c'est-à-dire sur le respect des engagements des signataires eux-mêmes avant l'alternance en 2002 ? Nous savons déjà que l'annuité théorique à la charge de l'État est en légère diminution pour l'actuelle génération par rapport à la précédente et nous pouvons donc nous interroger sur le respect des engagements de l'État au cours de ces deux années.

M. Pierre MIRABAUD : Je ne crois pas qu'on puisse parler de « désengagement de l'État » puisque, globalement, le volume de ses engagements a crû considérablement d'une génération à l'autre, avec des inscriptions en valeurs absolues de plus en plus fortes sur un certain nombre de lignes budgétaires et un élargissement du champ à de nouvelles préoccupations, comme la politique de la ville ou la cohésion sociale.

La part des régions a augmenté plus rapidement, d'une part parce que ces collectivités relativement nouvelles avaient une marge de progression plus importante, d'autre part parce que l'État a eu la volonté de faire appel de plus en plus à des financements régionaux. Il y a eu aussi, de la part des acteurs locaux, un intérêt marqué pour la réalisation d'un certain nombre d'investissements. Chacun sait, par exemple, l'intérêt que portent les collectivités au réseau routier ou aux universités. Le plan Universités 2000 a ainsi été l'occasion de créer, dans de nombreuses villes moyennes, des antennes universitaires pour lesquelles les contributions locales ont été assez faciles à mobiliser. J'ai même l'impression que, dans certains cas, l'État n'a pas mis beaucoup d'argent pour la réalisation de l'opération. Je ne crois pas en tout cas qu'il ait beaucoup brusqué les collectivités territoriales, et, la plupart du temps, un accord a été obtenu sur l'augmentation des sommes en jeu.

Avec 2,45 milliards d'euros, la part théorique annuelle de l'État dans la génération actuelle est un peu inférieure à ce qu'elle était dans la génération précédente. Mais il ne faut pas oublier que l'exécution réelle s'est faite sur six ans au lieu de cinq. L'État est sans doute allé, dans la génération actuelle, au bout de ses possibilités financières. Certes, on n'avait pas prévu la mauvaise conjoncture économique internationale qui a entraîné des difficultés budgétaires et a amené l'État à réduire son financement annuel, mais il y avait, au moment de la signature des contrats, une ambition très forte. La conjoncture n'a pas permis de la respecter.

L'État a mis en place environ 11 % de l'enveloppe initiale en 2000 et 12,4 % en 2001, pour une part théorique d'un septième, soit environ 14 %. On observe des inégalités assez importantes suivant les lignes budgétaires, avec un problème manifeste pour le ferroviaire puisqu'on est autour de 5 % au début de la période, faute de projets à financer, qui viennent embouteiller la ligne après.

Une des difficultés de l'exécution des contrats de plan actuels tient au fait qu'ils ont été bâtis avec des projets qui n'étaient pas suffisamment mûrs, et donc avec l'idée qu'on pourrait augmenter les crédits, année après année. On voit, *a posteriori*, que cette idée est difficilement applicable, car les tranches annuelles ne sont pas régulières : avec de petits septièmes au début et des gros à la fin, les contrats sont très difficiles à respecter.

J'ajoute que si l'on se donne toujours l'ambition d'exécuter totalement les contrats de plan, on n'y parvient presque jamais et qu'il est assez classique de connaître des difficultés durant le parcours.

M. Pascal TERRASSE : Dans le prolongement de la question posée par M. Louis Giscard d'Estaing, il me semble qu'il serait utile que notre Commission dispose des courbes d'exécution des contrats de plan depuis leur création. À partir du moment où un contrat est signé, il y a d'abord une période d'études, notamment pour les infrastructures lourdes, et ensuite la réalisation. La difficulté, vous l'avez dit, est que les crédits de l'État sont affectés régulièrement alors que la montée en charge se fait sur la durée du contrat, avec un appel à crédits très important à la fin. Peut-être faudrait-il, par conséquent, envisager un financement moins régulier.

Les pays, dits « Voynet », bénéficient de crédits de l'État au titre du FNADT, dont vous avez la gestion. Mais il semble que le concept de pays ne s'applique pas à toute la France, certains territoires passant des contrats directement avec les régions, en dehors de la « procédure Voynet ». Pouvez-vous nous indiquer si tous les pays bénéficieront des mêmes avantages et s'ils se verront affecter des crédits du FNADT, qu'il soit régionalisé ou géré directement par vous ?

Ne serait-il pas, par ailleurs, utile de caler la durée des contrats de plan sur celles des DOCUP ? Pour ma part, je me fais beaucoup de souci à propos des futurs fonds structurels européens, compte tenu des perspectives financières. Vous avez rappelé les grandes orientations de ces fonds et on voit bien, compte tenu de la raréfaction des crédits d'État, la nécessité que sa contrepartie intervienne sous des formes plus croisées avec celle des collectivités territoriales. Comment cela se passera-t-il avec des DOCUP non plus territorialisés mais thématiques, comme vous nous l'avez indiqué ?

Vous avez relevé que l'exécution des opérations relatives au sanitaire, aux hospices en particulier, ne dépassait pas 36 %. Alors que les Français se posent beaucoup de questions sur l'avenir des maisons de retraite et que le débat sur le travail un jour férié agite les esprits, on comprend mal pourquoi l'État semble traîner les pieds. Les directeurs d'hôpitaux nous disent que les procédures sont engagées, que les opérations sont prêtes, mais les DRASS n'ont pas d'argent... Pouvez-vous nous donner des explications à ce propos ?

Enfin, alors que certains s'interrogent sur l'utilité de la DATAR, que l'Europe est en train de s'organiser grâce, probablement, à une Constitution, et que les régions et l'ensemble des collectivités territoriales prennent de plus en plus d'importance avec la décentralisation, comment voyez-vous l'avenir d'une délégation très liée par essence à l'État-nation ? La DATAR devra-t-elle davantage se régionaliser ou s'europaniser ?

M. le Rapporteur : Il me semble que cette dernière question, pour importante qu'elle soit, sorte largement du sujet...

M. Pascal TERRASSE : Le Délégué n'est pas obligé de me répondre, mais la question méritait d'être posée.

M. Pierre MIRABAUD : Nous avons du mal à retrouver des éléments précis sur l'exécution des deux premières générations de contrats de plan et je ne puis donc vous répondre avec certitude. Il semble qu'ils aient été exécutés de façon assez convenable.

Pour la génération précédente comme pour la génération actuelle, les choses ne commencent pas trop mal et la baisse survient ensuite. Ainsi, la génération 1994-1999 a connu un pic en 1995 et un creux en 1999. Cette courbe en cloche est assez semblable pour la génération actuelle.

S'agissant des pays, l'État contractualise les relations avec ceux qui sont reconnus au titre de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT), le processus de reconnaissance ayant été simplifié en 2003. L'État est aussi prêt à contractualiser avec d'autres organisations territoriales, lorsque ce sont des établissements publics de coopération intercommunale. Il ne saurait y avoir de couverture automatique de tout le territoire par des pays : s'il n'y a pas de volonté des acteurs territoriaux, on créerait un outil encombrant et inutile.

M. Pascal TERRASSE : Les pays ne seront donc pas généralisés à l'ensemble du territoire.

M. Pierre MIRABAUD : Non. Les crédits FNADT concernés sont destinés à des pays reconnus par l'État.

M. le Président : L'État n'a-t-il pas signé des contrats de pays sans se donner les moyens d'honorer sa signature ?

M. Pierre MIRABAUD : L'État met en place, cette année comme l'an dernier, un septième des engagements du FNADT sur la partie contractualisée, attribuée aux préfets de région au titre des contrats de plan. Sur 1,1 milliard d'euros contractualisé au titre du FNADT pour la génération actuelle, nous avons délégué plus de 150 millions d'euros l'an dernier, et nous délèguerons plus de 170 millions d'euros cette année. L'essentiel est consacré aux contrats d'agglomération et aux contrats de pays.

M. le Président : Connaissez-vous les futurs DOCUP et le montant de crédits prévus à partir de 2006 ?

M. Pierre MIRABAUD : Non. La France a formulé un certain nombre de propositions. Des discussions sont en cours, au sein de l'Union européenne, sur le poids que pourrait avoir la politique de cohésion sociale, avec ses trois objectifs : la convergence, qui concerne essentiellement les nouveaux États membres et, pour la France, les départements d'outre-mer, la compétitivité, qui concerne l'ensemble du territoire national, et la coopération régionale. On a aussi émis des idées sur la répartition entre ces trois objectifs. Mais on ignore quel sera le budget de l'Union pour la période qui va s'ouvrir et les négociations sur les perspectives financières sont en cours, sans que nous en connaissions les échéances. La présidence luxembourgeoise s'emploie à trouver un accord d'ici le Conseil du mois de juin, mais je ne suis pas associé à ces négociations et je ne puis pas vous dire comment les choses se présentent.

Ce qui semble certain, c'est qu'il y aura des crédits pour une nouvelle génération de fonds structurels sur le territoire métropolitain. J'ignore leur montant, mais il sera sans doute inférieur à ce qu'il était antérieurement. Nous sommes aujourd'hui dans le cadre de la préparation de cette future génération. La France doit proposer sa stratégie nationale, mais on est encore bien loin de la réalisation des documents de programmation.

La question du recoupement des périodes d'exécution des DOCUP et des contrats de plan va se poser. Mais le choix n'a pas encore été fait entre un accompagnement systématique des politiques européennes à l'aide des contrats de plan et une claire distinction des deux. Il est évident que des domaines resteront distincts : il n'est pas envisageable de consacrer des crédits européens à des programmes routiers, alors qu'il nous en reste pourtant un certain nombre à réaliser. Plutôt que d'additionner tous les moyens sur une même politique, il faudra voir comment les politiques peuvent être complémentaires, les contrats de plan mettant l'accent sur certaines priorités, les futurs programmes européens sur d'autres. Mais tout cela fait encore partie des sujets de réflexion.

Il m'est impossible de vous dire pourquoi le ministère de la Santé en est là sur les hospices. Chaque ministère appelle ses crédits et la DATAR se contente d'observer les choses. Je rappelle que la modernisation des hospices ne bénéficie de subventions de l'État qu'à titre exceptionnel, le principe devant plutôt être un financement par les organismes d'assurance sociale *via* le mécanisme du prix de journée. Même si le contrat de plan était complètement exécuté, les lignes budgétaires sont assez minoritaires dans le financement des hospices. Le nouveau dispositif qui se met en place avec la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie va, par ailleurs, prendre le relais.

S'agissant enfin de l'avenir de la DATAR, j'ai la conviction qu'elle a toute sa place dans l'organisation de l'État. Elle doit travailler en parfaite intelligence avec ses partenaires territoriaux, en particulier avec les conseils régionaux qui sont les premiers d'entre eux, et avec l'Union européenne, au sein de laquelle peuvent être conduites de plus en plus de politiques d'aménagement du territoire. Même si les organisations sont très différentes, il y a d'ailleurs des contacts très réguliers entre les délégués des différents pays.

M. Jean-Pierre GORGES : Je souhaite que nous disposions de tous les éléments nécessaires pour apprécier si, en 2005, l'évolution des engagements de l'État dans les contrats de plan a pu avoir des incidences sur la fiscalité des régions.

Dans la mesure où les projets font souvent l'objet de financements croisés, le fait qu'ils ne se réalisent pas n'est pas forcément une mauvaise nouvelle pour les collectivités territoriales, car cela signifie qu'elles devront engager moins d'argent et qu'elles pourront contenir la hausse de leur fiscalité. Car, derrière les investissements, il y a du fonctionnement, et c'est d'ailleurs ce qui conduit souvent une équipe qui arrive à la tête d'une collectivité à stopper les projets lancés par celle qui l'a précédée.

Les choses peuvent toutefois être différentes lorsque les régions continuent à vouloir mener à bien un projet en dépit d'un désengagement de l'État, qu'elles sont alors obligées de compenser. Avez-vous des exemples de telles situations, dans lesquelles les régions, pour poursuivre un projet dans lequel l'État ne met pas les fonds qu'il avait pris l'engagement de mettre, sont obligées d'ajuster leur fiscalité ? Une réponse négative permettrait d'éliminer les contrats de plan de la liste des suspects.

M. Pierre MIRABAUD : Nous avons le sentiment que cela n'a pas d'impact, notamment parce que le ralentissement de l'engagement de certains crédits de l'État a provoqué concomitamment le ralentissement de l'engagement des régions.

M. le Rapporteur : Cela devrait alors entraîner une baisse de la fiscalité régionale...

M. Pierre MIRABAUD : Je ne crois pas qu'on puisse dire que l'État se désengage : si le rythme d'exécution des contrats de plan s'est ralenti, l'État n'a pas, à ce jour, renoncé à des projets. Il met en place les crédits sur un rythme différent de l'engagement initial.

Je l'ai déjà indiqué, s'agissant des routes, les conseils régionaux, les conseils généraux et les communes ont assez systématiquement versé leur concours dès l'engagement des opérations, conformément au plan initial, l'État intervenant pour sa part plus tard que prévu. Il s'agit alors d'une avance de trésorerie pour l'État, mais cela ne coûte pas plus aux régions et on ne peut pas parler de transfert de financement.

M. le Président : Cela ne date pas de cette année !

M. Pierre MIRABAUD : Il y a en effet une règle ancienne qui veut que lorsqu'il y a des fonds de concours sur des opérations à maîtrise d'ouvrage de l'État, ces fonds sont versés au démarrage de l'opération. La collectivité fait donc une avance de trésorerie à l'État, qui met plus de temps à verser les fonds, ne serait-ce que parce qu'il doit obtenir le visa du contrôleur financier au titre des marchés publics.

Il a pu arriver que cette avance soit assez longue en raison du gel des crédits de l'État, mais on ne peut pas parler pour autant de dépense supplémentaire pour les collectivités territoriales.

M. Jean-Yves LE DRIAN : Mais si vous payez à la place d'un autre, il faut bien trouver l'argent quelque part... Et il faut être sûr que l'autre soldera un jour !

M. le Président : Si l'État, maître d'ouvrage, n'engage pas ses crédits en temps voulu et que les travaux avancent, qui paie ?

M. Pierre MIRABAUD : L'État, maître d'ouvrage, qui a contracté avec les opérateurs de travaux publics, paie au moyen de ressources financières mobilisées auprès des collectivités territoriales, selon la clé du contrat de plan, et versées sous la forme de fonds de concours à l'État, en général au démarrage de l'opération puisqu'elles sont exigées, au titre du contrôle financier, pour la signature des marchés. C'est en ce sens qu'on peut parler d'avance de trésorerie : au lieu de payer au fur et à mesure de l'avancement des travaux, les collectivités paient au démarrage. Mais ce n'est pas une avance remboursable puisqu'au bout du compte l'opération va se réaliser et qu'on va retomber, à la fin, sur la clé de financement initiale, en général 50-50 pour des travaux routiers en rase campagne. S'il y a des intérêts moratoires parce

que les travaux ont été achevés avant la disponibilité effective des crédits de paiement, c'est l'État qui les acquitte. Je le répète, il s'agit d'un phénomène de mobilisation plus ou moins rapide des crédits de l'un ou de l'autre, et pas du tout d'un transfert de charges, ou de l'engagement de frais financiers particuliers.

M. Jean-Pierre GORGES : Si, parce que l'État n'a pas exécuté le contrat au rythme prévu, le projet est réalisé bien après le versement du concours de la collectivité, ce n'est pas un risque financier mais un risque politique que court son responsable, d'autant qu'il y aura un décalage entre l'augmentation de la pression fiscale et la réalisation effective du projet.

M. le Président : Les collectivités paient-elles hors taxes ou TTC ? Qui récupère la TVA ?

M. Pierre MIRABAUD : L'État paye TTC et les collectivités paient en fonds de concours leur part sur le montant TTC.

M. le Président : L'État fait donc une économie de 19 % !

M. Pierre MIRABAUD : Il n'y a pas de FCTVA en la matière. Ce n'est pas nouveau, sauf certaines réglementations particulières.

Pour revenir sur la question de M. Jean-Pierre Gorges, je rappelle que je suis un haut fonctionnaire et que j'ignore ce qu'est un « risque politique ». Le chantier n'avance pas aussi vite qu'aurait pu le souhaiter la collectivité cofinanceur.

M. Jean-Pierre GORGES : Le risque, c'est qu'une région fixe son budget et sa fiscalité en fonction d'un projet qui ne sera mené à bien que sept ans plus tard. On fait payer au contribuable quelque chose qu'il ne réalise pas, du moins pas tout de suite.

M. le Rapporteur : Pour le dire autrement, cela exige plus d'impôts techniquement qu'il n'en est besoin physiquement au débat, et on s'habitue à prélever plus que nécessaire.

M. Pierre MIRABAUD : La période n'est quand même pas très longue, puisqu'on mobilise le fonds de concours de la collectivité territoriale quand le projet est prêt et quand on espère pouvoir l'engager. Le décalage peut donc être d'un ou deux ans, pas de sept, et il a plutôt tendance à se réduire, car les conseils régionaux se sont aperçus qu'ils faisaient un peu de trésorerie pour le compte de l'État, ce qui les a amenés à être plus attentifs à la date de versement des fonds de concours.

Il semble que, dans un nombre limité de cas, la difficulté à mobiliser les crédits de l'État, des collectivités territoriales aient décidé, soit de payer le surcoût d'une opération, comme cela a été fait pour l'opération ferroviaire Cannes-Grasse, soit de décroiser les

financements, notamment en Rhône-Alpes, la région prenant totalement en charge une opération et l'État une autre, sans que les deux soient alors simultanées. Il y a quelques exemples assez récents, et les opérations avancent alors à des rythmes différents.

M. Jean-Pierre GORGES : Mais vous n'avez pas d'exemple dans lequel le décalage de l'intervention de l'État pourrait justifier des mesures de précaution fiscale ?

M. Pierre MIRABAUD : Non, mais l'ensemble des crédits contractuels ne transite pas par la DATAR, chaque ministère travaillant directement avec les préfets de région. Nous ne suivons donc pas au jour le jour l'ensemble des opérations, ce qui complique notre analyse.

M. Jean-Yves LE DRIAN : Il faudra bien, d'une manière ou d'une autre, solder les contrats de plan. Vous avez laissé entendre, même si la décision politique n'est pas encore prise, que l'on pourrait harmoniser la durée et le calendrier des contrats de plan et des fonds structurels. Or, une partie non négligeable du financement français des fonds européens figure dans les contrats de plan, pour les régions et pour l'État. Les présidents de région et tous ceux qui sont concernés par les contrats de plan souffrent d'un manque de lisibilité des engagements de l'État. J'aimerais donc que vous nous fournissiez la liste des programmes FEDER adossés aux contrats de plan qui tomberont à l'eau s'ils ne sont pas engagés avant fin 2006, car c'est alors la collectivité qui devra, non pas faire une avance, mais payer directement si ces investissements sont vitaux pour elle. J'ai en tête, dans ma région comme dans d'autres, un certain nombre de projets qui sont prêts et qui ne pourront pas être engagés si le financement de l'État n'intervient pas avant cette date fatidique.

M. Pierre MIRABAUD : Des opérations sont effectivement dans cette situation, mais je ne dispose d'aucune liste et je me demande si elles sont vraiment nombreuses. Certes, les contrats de plan sont la contrepartie d'un certain nombre d'opérations des DOCUP. Les préfets de région ont commencé, en accord avec les présidents de conseils régionaux, à se pencher sur cette question, profitant souvent de la révision des DOCUP pour essayer de clarifier les choses et de faire en sorte que les crédits de l'État soient affectés en priorité à ces opérations, pour éviter que l'on perde des crédits européens. Tout le monde est très attentif à cette question.

Je rappelle par ailleurs que la programmation des DOCUP s'achèvera fin 2006, ce qui nécessite que les cofinancements soient acquis, alors que l'exécution doit intervenir avant fin 2008 pour la mobilisation des crédits de paiement.

M. Alain GEST : Je souhaite revenir à la première question qu'a posée notre rapporteur : l'existence même des contrats de plan n'est-elle pas inflationniste pour les collectivités territoriales ? Les compétences qui sont en jeu dans les contrats de plan sont presque exclusivement des compétences de l'État, on le voit bien avec les routes nationales. On peut donc se demander si la procédure des contrats de plan n'est pas en elle-même à l'origine de dépenses supplémentaires pour les régions, dans la mesure où elle les amène à contractualiser sur des sujets qui ne sont pas de leur compétence et où l'État paie TTC une somme qui rentre dans ses propres caisses avec la TVA.

Il est vrai par ailleurs que le phénomène d'avance n'est pas nouveau : je l'ai constaté, au sein d'un conseil régional, lors de trois contrats de plan successifs. Mais je me souviens que le conseil régional de Picardie avait procédé de la sorte en ce qui concerne des travaux routiers pour lesquels l'État ne pouvait pas mobiliser immédiatement ses crédits, sans que cela entraîne une hausse sensible de la fiscalité régionale, et je comprends mal pourquoi il en irait différemment aujourd'hui. Il serait donc vraiment intéressant de disposer de l'état d'avancement comparé pour les différentes générations de contrats de plan.

Vous avez indiqué par ailleurs avoir quelque difficulté à assurer le suivi du financement des contrats de plan dans certaines régions. Je constate en particulier que certaine région ayant augmenté de 36 % sa fiscalité ne vous a pas fourni son rythme d'exécution du contrat de plan. J'aimerais avoir des explications à ce propos, car il est important pour nous de comprendre s'il y a un lien entre l'avancement du contrat et l'augmentation de la fiscalité d'une région.

M. Pierre MIRABAUD : À l'origine, les contrats de plan ont permis de faire venir des financements des collectivités territoriales sur des compétences de l'État. Au fur et à mesure de l'avancement des contrats et de l'élargissement de leur champ, les choses sont devenues moins nettes. Ainsi, quand l'État finance des contrats d'agglomération ou des contrats de pays, il ne s'agit pas de ses propres compétences, mais d'un accord entre lui et les acteurs locaux. Cela vaut aussi en matière d'aide économique. Un certain rééquilibrage est donc intervenu...

M. Alain GEST : En termes de volume ou de nombre de compétences ?

M. Pierre MIRABAUD : Je pense qu'on est passé de 90/100 % à 70 % aujourd'hui d'engagements sur compétences État. Mais les contrats de plan ont permis, de manière délibérée, de financer des dépenses nouvelles. Telle était la volonté des cocontractants. Cela leur a permis de mieux organiser la dépense publique, dans le cadre d'une vision stratégique commune.

S'agissant de la Picardie, le conseil régional avait une forte volonté de mettre en place rapidement les fonds de concours, avec l'idée de pousser l'État à s'engager plus vite. Cela a donné à la région une bonne année d'avance, et a ainsi permis de faire avancer des chantiers sans modifier, *in fine*, la part de financement de l'un et de l'autre.

En ce qui concerne l'état d'avancement, nous n'avons pas encore reçu tous les documents régionaux pour 2004. Leur établissement est assez difficile, mais je pense que nous pourrions compléter le tableau dans les prochains mois. La comparaison est aussi rendue difficile par les différences méthodologiques entre un certain nombre d'éléments. Cela confirme que nous avons besoin d'un outil commun du type PRÉSAGE pour les fonds européens.

M. Michel DIEFENBACHER : Nous constatons un décalage dans le rythme d'exécution des contrats de plan et nous avons identifié deux causes : la raréfaction des crédits d'État dans certains domaines et l'optimisme des inscriptions. Il serait donc intéressant de pondérer ces deux éléments d'appréciation. Mais je me demande surtout s'il n'y en a pas un troisième puisqu'il apparaît parfois, après l'inscription de certaines opérations, notamment ferroviaires, dans les

contrats de plan, qu'elles ne sont pas justifiées économiquement. C'est ce qui s'est passé avec le fameux train pendulaire Paris-Orléans-Limoges-Toulouse, auquel les élus ont cru, à la différence de la plupart des techniciens, des administratifs et des financiers, et qui a été différé, si ce n'est annulé. Il serait intéressant de disposer de l'analyse, faite après coup, qui a montré l'absence de faisabilité économique de cette opération. On en conclura sans doute que cette analyse aurait dû être faite avant...

M. le Rapporteur : M. Jean-Marie Bertrand, Directeur général de RFF, a évoqué une multiplication par neuf, d'un contrat de plan à l'autre, de l'enveloppe destinée aux projets d'infrastructures ferroviaires. Cela conduit notre Commission d'enquête, sans vous demander de prendre une position politique, à vous interroger sur la rationalité d'une telle évolution.

M. le Président : L'actuelle génération des contrats de plan fait apparaître un milliard d'euros pour le ferroviaire et quatre milliards d'euros pour les routes. Ce chiffre tient-il compte des inscriptions initiales ou des corrections qui ont été faites, par exemple avec l'abandon du projet de train pendulaire ? Pensez-vous que cette somme est démesurée ou qu'elle est insuffisante pour remettre à niveau le réseau ferroviaire actuel ? J'ai plutôt l'impression que les crédits de renouvellement sont insuffisants.

M. Pierre MIRABAUD : M. Patrice Raulin, que vous allez auditionner dans quelques instants, sera mieux à même que moi de répondre sur le volet ferroviaire des contrats de plan.

La volonté a été très forte, lors de la signature des actuels contrats, de ne pas faire du tout routier et de privilégier l'intermodalité, dans le cadre d'une politique générale de lutte contre les conséquences de l'effet de serre. C'est pour cela qu'ont été inscrits des crédits importants, même si les projets n'étaient pas prêts et si on savait qu'on aurait du mal à les mobiliser dans les premières années du contrat de plan.

Pour le train pendulaire, qui était, comme le TGV, une opération parallèle au contrat de plan, le projet était sans doute encore moins prêt, puisqu'il a finalement été retiré.

Le chiffre d'un milliard d'euros concerne des investissements nouveaux – modernisation de la signalisation, accélération des parcours – et non, au sens strict, des rénovations de lignes. C'est sans doute insuffisant par rapport à des besoins considérables. La question est de savoir combien une collectivité territoriale peut mobiliser si elle veut, non pas réduire la circulation routière, ce qui serait un objectif trop ambitieux, mais au moins limiter la progression du trafic routier. L'ambition initiale était sans doute démesurée par rapport à l'état de préparation des projets qui, la plupart mais pas tous, avaient une incontestable utilité.

M. Michel PIRON : À vous entendre, le désengagement de l'État n'est absolument pas avéré. Il y a donc lieu de s'interroger sur les évolutions plus ou moins brutales de la fiscalité régionale, et j'ai envie de vous poser la question autrement. Certains domaines d'intervention des contrats de plan font l'objet, si ce n'est d'un désengagement de l'État, du moins d'un engagement supérieur ou intensifié des collectivités territoriales. J'aimerais savoir si cela concerne les mêmes domaines

dans toutes les régions, ou si l'augmentation de l'effort fiscal est due à des choix différents d'un exécutif à l'autre.

M. Pierre MIRABAUD : Nous ne disposons pas de toutes les informations, notamment pour 2005, mais nous n'avons pas le sentiment que les difficultés d'exécution des contrats de plan soient à l'origine des augmentations de fiscalité des conseils régionaux, si ce n'est à la marge.

M. le Rapporteur : Certains exécutifs régionaux justifient l'augmentation de la fiscalité locale par la nécessité de rattraper des retards d'engagements de la part de leurs prédécesseurs. Pouvez-vous nous confirmer ce phénomène ?

M. Pierre MIRABAUD : Je n'ai pas de tels exemples en tête pour les contrats de plan, qui ne concernent que l'investissement et pas le fonctionnement induit, mais nous n'avons pas posé précisément cette question aux préfets de région.

M. le Président : Vous avez dit que nous en serions, fin 2006, à 75 % d'exécution, qu'il y avait eu 11 % de crédits délégués en 2000, 12,5 % en 2001, et qu'on était tombé ensuite à 11 % en 2002 puis 10,36 % en 2003. Mais nous ne sommes aujourd'hui qu'à 56 % de l'exécution totale, et ce n'est donc pas un an de retard mais deux ans que nous risquons d'atteindre fin 2006. Et je ne parle même pas du ferroviaire, pour lequel nous ne sommes qu'à 33 %...

M. Pierre MIRABAUD : J'ai dit que nous pensions être, fin 2006, entre 75 % et 80 %, mais je reste très prudent car j'ignore ce que sera le budget 2006 et aussi parce que, comme à l'accoutumée, nous ne saurons qu'à l'automne quelles enveloppes seront effectivement déléguées en 2005, compte tenu de la régulation budgétaire et des ajustements en cours d'année. Il s'agit d'un système classique : les crédits sont délégués au fur et à mesure dans l'année, et nous n'aurons qu'à l'automne une vision du volume global des crédits mis en place.

Nous serons à 75 % fin 2006 si nous restons sur le rythme d'un peu plus de 10 % de l'année dernière, et à 80 % si ce rythme peut être accéléré. Il est clair par ailleurs que le retard sur le fer ne pourra pas être rattrapé. J'ai dit que nous avons actuellement un an de retard. Si nous sommes à 80 % fin 2006, cela signifiera que nous aurons un an et demi de retard, et deux ans si nous sommes à 75 %.

M. le Président : N'avez-vous pas l'impression que la programmation des crédits européens a été faite plutôt sur quatre ans que sur six ans, et qu'à certains moments l'État ne s'est pas souvenu qu'il avait signé des contrats de plan, puisqu'on nous dit aujourd'hui qu'il n'y a plus de crédits disponibles sur certaines lignes ? Ainsi, en Ariège, le jour même où on signait deux contrats de pays, on nous annonçait qu'il n'y avait plus de crédits au titre des fonds européens... L'idée de contractualisation a-t-elle été respectée, puisque ce sont finalement ceux qui n'ont pas contractualisé qui ont été servis les premiers, et qu'il n'y a maintenant plus de crédits pour ceux qui ont voulu contractualiser et qui ont reçu l'engagement de l'État ?

M. Pierre MIRABAUD : Il est difficile de reprocher aux contrats de plan d'être en retard et aux DOCUP de s'exécuter comme il faut... Le taux de programmation de ces derniers a aujourd'hui un rythme normal : si on tient compte des dossiers qui sont prêts, on a la certitude qu'on programmera à 100 % pour toutes les régions de France. Il y a eu, à l'occasion de la révision de l'an dernier, un certain nombre de transferts et d'ajustements en fonction des besoins. Toutes les régions ont également bénéficié d'un abondement de crédits au titre de la réserve de performance. En Midi-Pyrénées, une partie importante de cette réserve a d'ailleurs été affectée à la ligne 7 pour la politique territoriale, en accord entre le préfet de région et le président du conseil régional.

Il peut arriver qu'on ait plus de demandes qu'il n'y a de crédits. Dans ce cas, on ne peut pas ajuster ces derniers en fonction de l'augmentation des besoins. Mais je crois qu'il faut se réjouir que la programmation des crédits européens se passe bien et que nous aurons consommé très certainement la totalité des crédits, abondements de l'année dernière compris.

M. le Président : Je vous remercie, M. le Délégué, de vos réponses qui nous ont permis de mieux connaître le fonctionnement des contrats de plan.

**Audition de M. Patrice RAULIN,
Directeur des transports terrestres au ministère de l'Équipement, des transports, de
l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 4 mai 2005)

*(Des documents fournis par M. RAULIN à l'appui de son intervention sont reproduits en
page 321 du tome III du présent rapport)*

Présidence de M. Augustin BONREPAUX, Président,
puis de M. Jean-Yves LE DRIAN, doyen d'âge

M. Patrice Raulin est introduit.

M. le Président : Nous accueillons M. Patrice Raulin, Directeur des transports terrestres au ministère de l'Équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer.

Notre Commission d'enquête s'intéresse particulièrement aux causes de l'évolution récente de la fiscalité locale. Les régions se sont vu transférer la compétence des transports express régionaux, les TER, par la loi sur la solidarité et le renouvellement urbain (SRU), ce qui a entraîné des coûts. Nous avons déjà entendu Réseau ferré de France (RFF) et la SNCF sur leurs relations avec les régions, mais il nous a été indiqué que vous étiez la personne capable de nous éclairer sur le mode de calcul et le montant de la compensation versée par l'État aux régions au titre de l'augmentation du montant des péages, de même que sur l'exécution du volet ferroviaire des contrats de plan.

Nous attendons de vous que vous nous fournissiez ces éléments d'information par écrit, pour chacune des régions, de 2002 à 2004, en analysant les évolutions constatées.

M. le Président rappelle à M. Patrice Raulin que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête lui ont été communiquées. À l'invitation du Président, celui-ci prête serment.

M. Patrice RAULIN : S'agissant du transfert aux régions de la compétence sur les TER, j'insisterai sur la question des compensations liées aux hausses des péages d'infrastructure. Les barèmes correspondants sont fixés par des arrêtés ministériels pris sur proposition de RFF et après consultation des conseils régionaux. Les péages entrent en ligne de compte dans les coûts de production des TER et se traduisent de ce fait par des dépenses supplémentaires pour les exécutifs régionaux. L'État a été amené à plusieurs reprises à modifier les dotations versées à titre de compensation aux régions, en fonction d'événements intervenus depuis la décentralisation, non seulement globalement mais aussi région par région, avec des effets d'importance variée.

Les règles de calcul de la compensation ont été fixées par l'article 125 de la loi SRU, ainsi que par le décret du 27 novembre 2001 relatif au transfert de compétences en matière

de TER. La compensation, prise en compte dans la dotation générale de décentralisation, est constituée de trois composantes :

– premièrement, une contribution pour l'exploitation des services ferroviaires régionaux a été calculée à partir du déficit d'exploitation des comptes TER pour l'année 2000, attestés par un audit d'un cabinet de consultants à partir des comptes produits par la SNCF, puis indexée sur les taux d'évolution de la DGF de 2001 et 2002. Son montant, pour 2002, s'est élevé à 1 129 494 799 euros ;

– deuxièmement, une dotation correspondant à la compensation des tarifs sociaux mis en œuvre par la SNCF à la demande de l'État (familles nombreuses,...). Elle remplace la contribution qui était versée par l'État à la SNCF. Son montant, pour 2002, s'est élevé à 179 722 592 euros ;

– troisièmement, une dotation complémentaire qui a vocation à aider au renouvellement du parc de matériel roulant affecté aux services ferroviaires transférés. Son montant, pour 2002, s'est élevé à 208 688 711 euros.

Le montant global, en 2002, a donc atteint 1 517 906 102 euros, répartis entre les régions par un arrêté ministériel d'août 2002.

Les péages d'infrastructure ont connu une augmentation au 1er janvier 2002. La répartition de la dotation, en 2002, a été opérée sur la base d'une estimation en fonction des chiffres de 2001, car nous ne disposons pas alors de l'état précis des trafics réalisés en 2002. En fin d'exercice, des écarts ont été constatés et une compensation à l'euro près, région par région, a été opérée. Ces ajustements sont intervenus par amendement à la loi de finances rectificative pour 2004. Ces dotations, initialement imputées sur le budget du ministère des Transports, le sont désormais sur le budget du ministère de l'Intérieur, au titre de la dotation générale de décentralisation (DGD).

En 2003, 2004 et 2005, l'évolution de la compensation allouée aux régions s'est effectuée conformément aux règles d'actualisation. En 2004, une nouvelle étape d'augmentation a été nettement plus sensible puisque les péages se sont accrus de 214 millions d'euros hors taxes, soit un versement complémentaire aux régions de 225,8 millions d'euros. Ce complément a été pris en compte dans le calcul de la dotation 2004, et nous sommes en train d'achever le même mécanisme de vérification : à partir des résultats TER 2004, dont nous ne disposons que depuis début 2005. Nous vérifions, région par région, en fonction des informations que nous communiquent la SNCF et RFF, l'effet à l'euro près de ces hausses, ce qui donnera lieu à des modifications traitées par le ministère de l'Intérieur dans le cadre de la DGD.

En résumé, la dotation accordée au moment de la décentralisation était représentative du coût réel du TER à cette époque, calculé dans un audit externe réalisé à la demande des exécutifs régionaux, suite à l'expérimentation effectuée. Depuis 2002, l'État, en application de l'article 125 de la loi SRU et de son décret d'application, a compensé à l'euro près les effets financiers des hausses de péage sur l'activité TER, mais cette compensation intervient toujours en deux temps : à titre prévisionnel en fonction des derniers résultats connus de l'année précédente, puis avec les corrections opérées sur la base de la circulation réelle des trains. Les hausses des péages sont compensées par l'État à hauteur du trafic constaté au moment de celle-ci. Il est en effet légitime que les régions n'aient pas à supporter financièrement les décisions prises par l'État en la matière, pour les services déjà existants.

Je tiens évidemment à la disposition de votre Commission d'enquête le tableau des dotations, région par région. Les corrections de l'effet 2002 intervenu en 2004 se sont traduites, selon les régions, par des corrections positives ou négatives.

M. le Rapporteur : Outre le tableau pour 2002, nous aurons aussi besoin du tableau d'ajustement 2004, particulièrement intéressant puisque l'un des problèmes posés est celui de la bonne couverture de l'augmentation des péages.

Je n'ai pas très bien compris votre explication : la compensation de l'effet de l'augmentation des péages intervient à service initialement défini, mais celui-ci est-il constaté au jour de l'augmentation du péage ou bien lors du transfert de compétence, c'est-à-dire en 2002 ?

M. Patrice RAULIN : Elle est calculée sur la base des services offerts l'année d'application de la hausse des péages : pour les hausses constatées sur le barème 2004, elle sera calculée en fonction de la réalité des TER en fonctionnement en 2004, c'est-à-dire pour les services décidés auparavant – c'est d'ailleurs pourquoi nous ne disposons pas encore de tous les résultats. Toutefois, si un exécutif régional, à barème inchangé, décide de créer de nouveaux TER dans le courant de l'année, après la hausse des péages, il assume évidemment cette charge supplémentaire.

M. le Rapporteur : Cela signifie donc que l'État assume une partie de l'effet de l'augmentation des péages sur des services à créer. En d'autres termes, si une région crée un service nouveau en 2005 et qu'une augmentation de péage est pratiquée en 2006, celle-ci est compensée par l'État ?

M. Patrice RAULIN : Absolument. La compensation de l'effet de la hausse intervient pour les services existants l'année de cette hausse.

M. le Rapporteur : On aurait pu imaginer que le calcul soit effectué sur la base du service existant au moment de la décentralisation.

M. le Président : L'État compense-t-il seulement l'effet de la hausse du péage ou l'intégralité du péage ?

M. Patrice RAULIN : Il compense l'effet de la hausse des péages. Si le conseil régional décide de créer un service nouveau qui sera opérationnel l'année suivante, le barème des péages dont il a connaissance est celui publié lorsque la décision intervient. Mais, en un an, l'État peut décider de majorer les barèmes. La compensation correspond à l'effet qui n'a pu être prévu par l'exécutif régional. Celui-ci aurait en effet pu décider, à ce tarif, de ne pas créer de services nouveaux.

Mais l'État n'augmente pas systématiquement les péages chaque année. Au contraire, pour les TER, après la forte hausse de 2004, une période de stabilité est prévue.

M. le Président : Depuis 2002, quand un exécutif régional crée un service, il paie le péage et n'est pas remboursé ; seules les augmentations de tarifs sont compensées.

M. Patrice RAULIN : Au moment du transfert de compétence, l'État a accordé une première dotation aux régions, correspondant au coût des péages selon le barème 2002, sur les services existant alors.

M. le Rapporteur : RFF nous a expliqué que les nouveaux services bénéficient de l'amélioration de la productivité de la SNCF. Pouvez-vous nous préciser ce point ? Au fond, si je comprends bien, la stabilité de la grille des péages pour les régions, compte tenu des compensations, leur permet d'offrir proportionnellement un peu plus que ce qui correspond au coût de la compétence transférée.

M. Patrice RAULIN : La réponse, globalement, est positive, étant entendu que les heureux effets d'amélioration de la productivité de la SNCF entrent en jeu dans les conventions de financement avec les régions. L'État n'intervient plus dans le dialogue entre l'exécutif régional et la SNCF, et, par ailleurs, il a fixé une dotation de compensation pour corriger les hausses de péage et la fait évoluer selon un mécanisme d'indexation clair. Donc, avec un gain de productivité de la SNCF, la part des péages, proportionnellement, diminue.

M. le Rapporteur : L'évolution des péages a été mise en avant par les conseils régionaux comme un des facteurs justifiant l'augmentation de leur fiscalité. Au moins sur le volet des services existants, la compréhension mutuelle entre l'administration et les régions est-elle convenable ?

M. Patrice RAULIN : Il est un peu délicat pour moi de répondre à votre question. Les modes de calcul, globalement, ne sont pas contestés car il y a une transparence complète. Les discussions impliquent quatre parties – la SNCF, la région, RFF et mes services –, avec une méthode de calcul désormais transparente. Les comptes de la SNCF ont ainsi progressé depuis l'audit. Lorsque nous consultons les exécutifs régionaux sur l'évolution des barèmes des péages, autant vous dire que les avis ne sont pas toujours positifs, mais le mode de calcul n'est pas remis en cause, le traitement technique de dossiers étant maintenant rodé.

M. Jean-Yves LE DRIAN : Le transfert des transports régionaux, vous l'avez rappelé, a été effectué après un audit contradictoire, alors que cette bonne méthode est aujourd'hui refusée aux présidents de région pour les autres transferts. Si cet audit avait eu lieu, les difficultés seraient peut-être moindres et la bataille politique plus ciblée. Les présidents de région qui, à l'époque, ont conduit l'expérimentation puis participé à l'audit, reconnaissent que cette manière de procéder a été positive. Je souhaite donc que nous demandions sa généralisation, ce qui assurerait la transparence.

Mon prédécesseur à la présidence de la région Bretagne s'était plaint – j'ai le courrier sous les yeux – des effets pervers des modes de calcul des péages, et j'ai repris les mêmes arguments dans une lettre que je vous ai adressée, monsieur le directeur. Je suis prêt à enrichir techniquement le débat avec des chiffres, sans aucun esprit polémique. Plus on améliore le service TER rendu au public, plus le coût est élevé, c'est certain. Mais, par ailleurs, plus l'habitat est dispersé, plus la région est pénalisée, notamment par le biais du péage sur les arrêts en gare, qui nous coûte extrêmement cher.

M. le Président : Pour le budget régional, mieux vaut que les trains ne s'arrêtent pas en gare !

M. Jean-Yves LE DRIAN : Il vaut mieux ne pas en faire !

M. Michel DIEFENBACHER : J'ai déjà posé cette question au représentant de la SNCF que nous avons auditionné, mais sans obtenir de réponse très précise. À l'occasion de la réorganisation de lignes longue distance, il arrive que la SNCF supprime de petits arrêts. La desserte locale ne peut alors plus être assurée que par la création d'un service régional, qui relève

désormais de la compétence des conseils régionaux. Ceux-ci sont prêts à prendre le relais, mais ils estiment que la charge qui en résulte est consécutive à une initiative de la SNCF et demandent par conséquent une compensation financière. La SNCF, de son côté, fait valoir que rien, dans la convention, ne l'oblige à intervenir financièrement : si la ligne est créée, c'est une décision de la région, qui doit en supporter les conséquences financières.

M. Patrice RAULIN : Les avis défavorables des exécutifs régionaux sont motivés par des problèmes de barème des péages et non pas par une contestation du calcul. Je remercie M. Jean-Yves Le Drian d'en avoir donné acte.

Nous avons mis en place un groupe de travail avec l'Association des régions de France, RFF et la SNCF pour réfléchir à la question des droits d'arrêt en gare, qui peuvent avoir des conséquences importantes sur certains services, particulièrement sur les trams-trains, pour examiner comment, le cas échéant, faire évoluer le barème. Nos relations avec les exécutifs régionaux, lesquels, depuis la décentralisation, prennent une part très importante au système ferroviaire, sont entrées dans une phase de normalisation : plutôt que de présenter à la consultation un barème préétabli entre RFF et l'État, nous travaillons en amont et essayons d'analyser les points de vue de chacun, de façon à ce que les propositions que RFF fera à l'État – à qui il appartient, de par la réglementation, de fixer les barèmes – résultent elles-mêmes de la concertation. Vos services, M. le président Le Drian, participent d'ailleurs à ce groupe de travail.

M. Jean-Yves LE DRIAN : Je le sais.

M. Patrice RAULIN : La question de la suppression des petits arrêts est liée à celle des transports interrégionaux, les fameux TIR. La SNCF affirme perdre trop d'argent sur des lignes nationales – lesquelles, d'après son cahier de charges, relèvent de sa compétence – et se propose par conséquent de supprimer des arrêts et des services, avec des conséquences potentielles sur le système des TER.

Les ministres ont demandé à la SNCF de suspendre la mise en œuvre de ses décisions pour 2005, hormis là où des accords avaient été trouvés avec les exécutifs régionaux, et un autre groupe de travail a été mis sur pied avec l'ARF, la SNCF et mes services afin de poser le problème objectivement, sur la base d'une expertise des comptes.

La question est délicate. En effet, juridiquement, selon son cahier de charges, cela entre pleinement dans le cadre de la compétence de la SNCF, et l'on ne peut pas obliger durablement cette entreprise publique à perdre des sommes élevées ; il est aussi légitime qu'elle cherche à réorganiser ses services en fonction de l'évolution de la clientèle. Par ailleurs, les conséquences de ses décisions n'entrent pas dans le champ de la compensation due par l'État au titre des TER.

Quelles sont les solutions à ce problème ? Nous estimons qu'il faut adapter les services. Le taux de remplissage de certaines lignes interrégionales justifie que l'on s'interroge sur la pertinence du système ferroviaire.

Par ailleurs, ces lignes nationales ont une clientèle effectuant majoritairement des petits parcours. La SNCF a donc intérêt à améliorer le service pour accroître sa rentabilité, ce qui passe par une optimisation de l'organisation entre les TER et les Corail interrégionaux. Des déficits demeureront certainement, mais la question devient alors politique : comment prendre en charge ce déficit résiduel dans le cadre d'une évolution maîtrisée des services ? Nous

privilégions une logique d'accord sur l'évolution combinée des TIR et des TER : nous refusons que la SNCF impose ses décisions, ce qui obligerait les régions à modifier leurs services. Il doit y avoir une discussion politique entre l'ARF, l'État et la SNCF.

Cette situation est la conséquence du droit d'exploitation exclusif exercé par la SNCF sur le réseau voyageurs, qui la contraint à compenser les résultats des lignes bénéficiaires et déficitaires. Mais est-ce suffisant ? Les régions sont-elles prêtes à intervenir ? Demanderont-elles à l'État de s'engager financièrement ? Le sujet n'est pas clos et il importe que tout le monde poursuive l'objectif d'une meilleure articulation entre TIR et TER, pour que le meilleur service soit offert au moindre coût, car c'est toujours au contribuable national ou régional que l'on demandera de payer le prix d'une mauvaise articulation.

M. le Rapporteur : L'articulation entre TER et TIR n'est donc modifiée que si un accord est trouvé avec la région ?

M. Patrice RAULIN : La région seule peut décider de l'évolution de son schéma de TER.

M. le Rapporteur : D'accord, mais la région peut-elle empêcher la SNCF de supprimer un arrêt TIR ?

M. Patrice RAULIN : C'est un problème juridique. Nous souhaitons que le système permette de donner la priorité aux accords. Lorsque les ministres, à la fin de l'année dernière, ont demandé à la SNCF de suspendre les mesures qu'elle s'appropriait à prendre, c'était bien dans cet esprit. L'objectif est bien la maîtrise de l'évolution du système TER. Si les ministres ont proposé la constitution du groupe de travail commun à l'ARF, à la SNCF et aux services du ministère, c'est pour que les différentes parties essaient ensemble de trouver des solutions.

Présidence de M. Jean-Yves LE DRIAN, doyen d'âge

M. le Président : Le Président Augustin Bonrepaux devant s'absenter, j'ai la charge de le remplacer. La deuxième partie de l'audition doit porter sur les contrats de plan.

M. Patrice RAULIN : La génération actuelle des contrats de plan a vu le volet ferroviaire se développer de manière extrêmement importante : une multiplication par huit ou neuf, pour ce qui concerne l'engagement de l'État comme celui des régions, l'enveloppe totale contractualisée de l'État avoisinant un milliard d'euros, à parité avec les régions.

Les opérations d'électrification, de doublement de capacité ou de suppression de nœuds ferroviaires pour améliorer la capacité ont foisonné, parfois sans études techniques préalables, et les régions ont beaucoup insisté pour les inclure, tant du fait de leur compétence en matière de schéma régional de transport que de leur compétence en matière de TER (à titre expérimental à l'époque). J'avais ainsi participé, en qualité de directeur régional de l'équipement, à la préparation du contrat de plan État-région en Rhône-Alpes. La plupart de ces opérations n'étaient pas prêtes techniquement, ce qui s'est traduit par deux conséquences : objectivement, par la suite, le prix unitaire des opérations a augmenté et nous avons eu des surprises au niveau des avant-projets sommaires et des DUP ; de plus, alors que les dotations budgétaires en faveur du chemin de fer étaient moins contraintes qu'actuellement, le système RFF plus SNCF n'a pas été en mesure de réaliser rapidement beaucoup de grosses opérations, si ce n'est celles qui avaient été décidées dans le cadre des contrats de plan précédents.

Résultat : le volet ferroviaire accuse un retard par rapport à la moyenne des mesures des contrats de plan puisque, fin 2005, de l'ordre de 46 % des dotations prévues, soit 490 millions d'euros, devraient être délégués aux préfets et aux directeurs régionaux de l'équipement – je retiens comme indicateur les autorisations de programme (AP) affectées dans le cadre des conventions passées entre l'État, RFF et les exécutifs régionaux ou les autres financeurs, conseils généraux ou intercommunalités –. La plupart des projets entrent dans une phase de maturation, avec un taux inégal d'avancement selon les contrats de plan. Il s'agit pourtant d'opérations lourdes : par exemple, faire sauter le nœud ferroviaire de Bordeaux nécessite un nouvel ouvrage d'art sur la Garonne.

Le dernier point de ce tableau, qui n'est guère positif mais que je m'efforce de décrire objectivement, est un problème lié au système de financement. L'État, tout comme les collectivités territoriales, intervient souvent sous forme de subvention au profit de RFF, qui est maître d'ouvrage, et la pratique consiste, pour l'État, à inscrire les autorisations de programme correspondant à la totalité de l'opération. Or, pour les plus lourdes d'entre elles, les travaux peuvent durer deux ou trois ans, par exemple, pour une électrification ou un doublement de ligne. À la suite d'un CIADT, le Gouvernement a décidé, pour un nombre limité d'opérations bien définies, de procéder par programmation pluriannuelle, avec des conventions spécifiques permettant l'étalement, non seulement des crédits de paiement, mais aussi des autorisations de programme. Sans cela, le blocage de certaines autorisations de programme correspondant à des crédits de paiement dans deux ou trois ans aurait conduit à des taux d'exécution réels encore plus faibles.

M. le Rapporteur : Tout à l'heure, le Délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale a évoqué un taux de réalisation de 33 %. Comment justifiez-vous l'écart avec le taux de 46 % que vous avancez ?

M. Patrice RAULIN : Le taux annoncé par le DATAR est celui de fin 2004, tandis que le mien est celui de fin 2005, compte tenu de ce qui est inscrit en LFI.

M. le Rapporteur : Dans les deux cas en AP ?

M. Patrice RAULIN : Absolument.

M. le Rapporteur : Parmi les causes de retard, M. Pierre Mirabaud a évoqué le caractère plus ou moins raisonnable de certains projets. Certaines opérations n'étaient-elles pas incertaines, voire aventureuses ?

M. Patrice RAULIN : Objectivement, que ce soit pour le fret ou le transport de voyageurs, l'utilité de certaines opérations, notamment au regard du taux de rentabilité ou du trafic induit espérés, n'était pas totalement justifiée en période de pénurie budgétaire.

Notre système ferroviaire se caractérise cependant par un nombre élevé de points de congestion, notamment dans les agglomérations de Lyon, Bordeaux, Dijon ou Marseille, qu'il va falloir traiter. De même, des investissements sur des lignes TER ou pour le fret, même coûteux, peuvent avoir un gros impact en termes de trafic potentiel. Après cette génération de contrats de plan, il faudra donc négocier de manière plus sélective et critique avec les régions, qui, en tant que responsables des TER, ont évidemment leur mot à dire dans les discussions sur l'évolution de l'ensemble du système d'infrastructures ferroviaires. Pour fixer les priorités, il y a une place pour un vrai débat entre l'État déconcentré, l'exécutif régional, la SNCF et les futurs

opérateurs ferroviaires de marchandises. Il convient aussi d'introduire plus de rigueur économique, et cela passe notamment par des études socioéconomiques plus poussées que celles dont nous disposons lors du lancement des contrats de plan en cours.

M. le Rapporteur : Les acteurs éclairés que sont l'État et les régions ont-ils simplement manqué de rigueur économique, ou bien réellement commis des fautes, en signant des projets dont l'horizon de réalisation dépassait manifestement le terme des contrats de plan ?

M. Michel DIEFENBACHER : Lorsque la décision d'inscrire ces opérations au contrat de plan a été prise, leur absence de rentabilité économique était-elle connue ?

M. Patrice RAULIN : Pour répondre précisément, il faudrait expertiser l'ensemble des opérations. Je pense honnêtement que, pour une bonne partie d'entre elles, nous ne disposons pas d'éléments suffisants pour qualifier leur rentabilité socioéconomique, en évaluant si leur coût justifiait la satisfaction du besoin exprimé. Je n'irai cependant pas jusqu'à affirmer qu'une « faute » a été commise. Souvenons-nous que les contrats de plan précédents ne comportaient pratiquement pas de volet ferroviaire.

Quoi qu'il en soit, l'important est de tirer les conséquences du passé et de ne pas tomber une deuxième fois dans les mêmes travers.

M. le Rapporteur : Nous aurions besoin d'un tableau sur les taux de réalisation région par région.

M. Patrice RAULIN : Je vous le communiquerai.

M. le Président : Estimez-vous être en mesure de solder vos engagements d'ici la fin du contrat de plan ? Existe-t-il des exemples d'abandon de projet par accord tacite entre l'État et la collectivité concernée ?

M. Patrice RAULIN : Le ministre de l'Équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer a fait remarquer que 2005 est la sixième année des contrats de plan. Or, pour l'achever, il faudrait investir 490 millions d'euros d'autorisations de programme dans le cadre de la loi de finances pour 2006, alors qu'en 2005, avant régulation, nous étions à 180 millions d'euros. La réalité me conduit donc à dire que nous ne serons pas en mesure de boucler le volet ferroviaire dans les délais.

Dans le cadre de la révision des contrats de plan à mi-parcours, de très rares opérations ont été abandonnées, parce qu'elles ont été jugées techniquement irréalisables dans les délais ou insuffisamment utiles d'un point de vue économique. Je pourrai vous en fournir la liste.

M. le Président : Je vous remercie.

**Première audition de M. Dominique SCHMITT,
Directeur général des collectivités locales**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 10 mai 2005)

(Des documents fournis par M. SCHMITT à l'appui de son intervention sont reproduits en page 327 du tome III du présent rapport)

Présidence de M. Augustin BONREPAUX, Président

M. Dominique Schmitt est introduit.

M. le Président : M. le Directeur général, je vous remercie d'avoir répondu à notre invitation. Compte tenu des très nombreux éclairages que vous pourrez apporter à nos travaux, vous avez bien voulu vous prêter à deux auditions successives. Aujourd'hui, nous parlerons principalement de la fiscalité des régions et des départements ; nous vous entendrons mercredi 25 mai sur les problèmes posés par la fiscalité des communes et des intercommunalités, sans préjudice naturellement des questions complémentaires que nous n'aurions pas abordées aujourd'hui.

M. le Président rappelle à M. Dominique Schmitt que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête lui ont été communiquées. À l'invitation du Président, celui-ci prête serment.

M. Dominique SCHMITT : Je vous propose d'examiner pour commencer la situation financière des collectivités territoriales sous l'angle macro-économique, afin d'apprécier leur poids croissant dans l'économie ainsi que leurs fondements financiers à la veille des nouveaux transferts ; je traiterai ensuite de la fiscalité locale *stricto sensu*, en essayant d'apporter des éléments expliquant ses évolutions, avant de porter un regard sur 2005 et les incidences des transferts récents sur la fiscalité locale des régions.

Un mot au préalable sur les données à partir desquelles nous travaillons : les budgets primitifs et les comptes administratifs. S'agissant des premiers, les nomenclatures comptables, parfois insuffisamment détaillées, ne permettent pas un suivi précis des dépenses correspondant aux compétences transférées. Les comptes administratifs ont l'avantage de permettre une analyse beaucoup plus fouillée, notamment pour ce qui touche à la ventilation des dépenses par fonction. Ils présentent en outre l'avantage de porter sur les réalisations effectives, parfois assez éloignées des prévisions. L'endettement ou les investissements affichés dans les budgets primitifs sont souvent très largement en deçà des réalisations.

Le poids des collectivités territoriales dans notre économie va croissant et leurs fondements financiers apparaissent assez solides à la veille des transferts de compétences. Entre 1978 et 2003, la croissance des dépenses des administrations publiques locales a été en moyenne de 6,8 % par an, très supérieure à celle des administrations publiques dans leur ensemble – 6,3 % – et de l'État – 5,4 % –, supérieure évidemment à la croissance du PIB : 5,2 %. Leurs dépenses auront représenté à peu près 10 % du PIB en 2003, contre 9,8 % en 1998. Les administrations publiques locales ont pris une part prépondérante dans l'investissement public de la nation, qui atteint presque 70 % en 2003.

La croissance des effectifs des collectivités territoriales est également nettement supérieure à celle des effectifs de la fonction publique de l'État et à l'évolution moyenne de l'emploi en France. Entre 1981 et 2001, les effectifs ont crû de 38 % dans la fonction publique territoriale, de 15 % dans la fonction publique de l'État, de 28 % dans la fonction publique hospitalière, soit un total fonction publique de 23 %, alors que l'emploi n'a progressé d'une façon générale que de 13 % et la population active de 14 %.

M. Bernard DEROSIER : Ce qui laisse à penser que les effectifs de l'État n'ont pas diminué à l'occasion des transferts de compétences...

M. Dominique SCHMITT : En effet, j'y reviendrai.

La progression des dépenses comme des effectifs des administrations publiques locales tient à plusieurs facteurs. Tout d'abord, on a pu constater que l'offre de services des collectivités territoriales augmentait sous l'effet des transferts de compétences. De surcroît, les collectivités ont souvent délibérément choisi de faire à cette occasion davantage que ce que faisait l'État. Enfin, on relève une évolution des dépenses directement liées aux compétences générales des collectivités territoriales.

M. le Rapporteur : Peut-on calculer comment se répartissent ces trois facteurs ?

M. Dominique SCHMITT : C'est très difficile.

Les collectivités territoriales interviennent également de manière croissante dans des domaines – éducation, formation professionnelle, aide sociale, transports – dont la progression, du fait de la demande, est particulièrement dynamique.

Ajoutons, même si l'on a encore peu de recul, que les effectifs des EPCI à fiscalité propre ont eux aussi connu une croissance assez significative, qui ne s'est pas traduite par une réduction des personnels communaux.

M. le Rapporteur : Et en montant ? Quel est le poids du personnel ?

M. Dominique SCHMITT : La part des frais de personnel dans les dépenses de fonctionnement des EPCI est en moyenne de 15,8 %. De même, s'il est indéniable que le volume budgétaire des communes isolées est significativement supérieur à celui des communes en intercommunalité, la montée en charge des intercommunalités n'a pas pour autant entraîné de diminution des budgets communaux. Remarquons pour terminer que la TPU n'a pas provoqué d'alourdissement de la pression fiscale : la première année, le taux de TPU est lié à moyenne des taux communaux et, par la suite, rares sont les EPCI à avoir relevé leur taux de TPU. Enfin, la fiscalité mixte est restée assez peu utilisée jusqu'en 2004.

À la veille de l'acte II de la décentralisation, les fondements financiers des collectivités territoriales étaient assez solides. 2003 aura été une année de consolidation de leurs marges de manœuvre financière, par une hausse de la fiscalité directe, en vue de relancer l'investissement. Elles auront par ailleurs maîtrisé la croissance de leurs dépenses de personnel et bénéficié de la poursuite de la baisse des frais financiers. Le niveau de l'épargne a donc progressé en 2003, en contraste avec le tassement observé les deux années précédentes, favorisant la reprise de l'investissement.

Les régions et les départements ont également relancé leur effort d'investissement, signe que l'intégration des nouvelles compétences n'avait pas déséquilibré leurs budgets ni pénalisé l'investissement. Quant au niveau de la dette, en dépit d'une légère augmentation en 2003, il reste très bas. Cependant, les premières données disponibles pour 2004 font état d'un tassement de l'épargne des collectivités sous l'effet d'une accélération des dépenses de personnel et du maintien d'un niveau d'investissement très élevé. D'où l'apparition d'un besoin accru de financement pour l'ensemble des administrations publiques locales et, par voie de conséquence, une légère augmentation de leur endettement.

Quand bien même ce phénomène intervient après huit années d'excédents, il mérite d'être relativisé. Non seulement la reprise observée en 2004 est strictement liée à l'effort d'investissement – et les APUL représentent, je le rappelle, 70 % de l'investissement public en France –, mais elle intervient dans un contexte financier très favorable, avec des taux d'intérêts très faibles, rendant l'endettement très attractif. Enfin, le niveau de la dette des collectivités territoriales a très nettement diminué et la charge de la dette est devenue, pour la plupart, tout à fait supportable.

Après ces considérations macro-économiques, venons-en à la fiscalité locale proprement dite.

D'après les comptes de la Nation, la part des impôts revenant aux administrations publiques locales (APUL), qui correspond à peu près à 5 % du PIB, est trois fois moins élevée que celle des impôts revenant à l'État et, depuis 2000, inférieure à celle dédiée aux organismes de sécurité sociale, et même quatre à cinq fois plus faible si l'on prend en compte les cotisations sociales. La part État-APUL est restée relativement stable ; la hausse de la fiscalité sur les vingt-cinq dernières années tient essentiellement à la très forte augmentation des impôts revenant aux organismes sociaux. La part des seules APUL a d'abord régulièrement progressé - accompagnant une stabilisation, puis une diminution de celle de l'État ; on peut voir là clairement l'effet de la décentralisation, certains transferts de compétences ayant été compensés par des transferts d'impôts : vignette, carte grise, droits de mutation à titre onéreux. Puis, la part des APUL a diminué à la suite des allègements fiscaux de la période 1999-2003, l'État ayant compensé par des dotations les pertes qui en étaient résulté pour les collectivités territoriales. La compensation des derniers transferts de compétences par des transferts d'impôts aura évidemment pour effet de faire de nouveau augmenter la part relative des APUL, au détriment de celle de l'État.

Au total, les ressources fiscales des collectivités territoriales représentent 53,5 milliards d'euros en 2004. 34,9 milliards d'euros, soit 65 % des recettes fiscales, vont aux communes et à leurs groupements, 15,4 milliards d'euros, soit un peu moins de 30 %, aux départements, et 3,2 milliards d'euros, soit 6 %, aux régions. Notons que les produits de taxe professionnelle sont désormais levés à hauteur de 69 % par les groupements à fiscalité propre ; à plus de 95 %, il s'agit d'une taxe professionnelle unique. Au produit des quatre taxes, il convient d'ajouter environ 4 milliards d'euros pour la TEOM, perçue par les communes ou leurs groupements.

Ce tableau, qui retrace le produit fiscal voté par les collectivités, n'est pas nécessairement représentatif de la pression fiscale réellement supportée par le contribuable, et notamment par le contribuable national : encore faut-il tenir compte des mécanismes de compensation d'exonérations, ainsi que des dégrèvements pris en charge par l'État. Celui-ci, autrement dit le contribuable national, aura, en 2003, pris en charge plus de 11 milliards d'euros de dégrèvements, notamment en matière de taxe professionnelle – l'équivalent de 25 % de la TP émise – et de taxe d'habitation – à peu près 30 % du total de la taxe d'habitation émise.

De même, l'État compense aux collectivités territoriales les exonérations de fiscalité locale qu'il décide de mettre en œuvre, que celles-ci soient sectorielles ou qu'elles répondent à une préoccupation d'aménagement du territoire. Cela représente à peu près 3,7 milliards d'euros, dont 1,8 milliard d'euros pour la taxe professionnelle.

Enfin, l'État a pris en charge les allègements fiscaux de la période 1999-2003 sous forme de dotations, quasiment toutes intégrées à la DGF. La compensation aux collectivités territoriales de la suppression de la part salaires de la TP représente, de mémoire, à peu près 10 milliards d'euros.

Autrement dit, le contribuable national tend de plus en plus à se substituer au contribuable local : entre 1999 et 2003, les dégrèvements ont progressé de presque 18 %, passant de 9,6 à 11,4 milliards d'euros.

M. le Rapporteur : Combien représente le total des dégrèvements, compensations et allègements ?

M. Dominique SCHMITT : La prise en charge de la fiscalité locale par le contribuable national s'est élevée en 2003 à 25,2 milliards d'euros, dont 11,4 milliards d'euros au titre des dégrèvements, 3,7 milliards d'euros au titre des compensations et 9,9 milliards d'euros au titre des allègements fiscaux.

Les produits totaux ont enregistré une progression assez régulière depuis vingt ans. La fiscalité locale, notamment celle des départements et des régions, a connu une progression constante, accompagnant la montée en charge de la décentralisation et la croissance concomitante des budgets des départements et des régions.

Pour ces dernières, la progression a été beaucoup plus forte au début de la période 1984-1994, dans la mesure où, à la progression des bases, s'est ajoutée une hausse régulière et significative des taux, particulièrement bas en 1984. À partir de 1994, passée la période de montée en charge des investissements sur les lycées, la progression des produits s'est ralentie et a essentiellement dépendu de la croissance des bases. Enfin, le produit encaissé par les régions a nettement diminué depuis 1999, sous l'effet de la suppression de la taxe d'habitation régionale et, dans une moindre mesure, de la part salaires de la taxe professionnelle. À noter que le transfert de la compétence « transports ferroviaires de voyageurs » n'a apparemment pas eu d'effet sur le niveau de la fiscalité régionale.

Pour les départements, la croissance a été plus régulière et la progression des taux – plus élevés au départ que ceux des régions – moins marquée que celle des bases. Seules exceptions notables, les années 2002 et surtout 2003 ont connu une hausse notable de la fiscalité départementale, avec une évolution moyenne des taux de 4 %, à relier à l'accroissement des charges liées au transfert de l'APA, ainsi que des frais de personnel ; encore convient-il de remarquer que ce phénomène est intervenu après des années de très grande modération des taux – pour certains départements, il s'agissait de la première hausse depuis dix ans – et que seize départements n'ont augmenté leurs taux ni en 2002, ni en 2003. Du reste, la progression est beaucoup plus modérée en 2004, en dépit du transfert de compétence sur le RMI et de la poursuite du transfert de l'APA, dont la montée en charge est désormais terminée. Les augmentations relevées sont souvent le fait des départements qui n'avaient pas encore augmenté leurs taux en 2002 et 2003.

Pour le secteur communal, la progression du produit a été beaucoup moins dynamique et tient davantage à l'évolution des bases qu'à celle des taux. Le produit du secteur communal n'a progressé que de 22,2 % - contre 27,3 % pour les départements - au cours des sept dernières années. Les groupements à fiscalité propre, dont le nombre a fortement augmenté - surtout depuis 1999 -, prélèvent une part croissante de la fiscalité du secteur communal : près du tiers des bases de taxe professionnelle sont désormais sous le régime de la TPU, contre 7 % seulement en 1999. La TEOM, dont le produit atteint 4 milliards d'euros en 2004, en hausse de 9 %, connaît une progression nettement supérieure à celle des quatre taxes. Ce dynamisme s'explique par l'augmentation de la population couverte, mais également par la croissance des bases du foncier bâti sur laquelle elle est assise, et par la croissance des taux. Ainsi, si l'on y intègre la TEOM, la fiscalité communale devient presque aussi dynamique que celle des départements, puisque sa progression sur sept ans atteint 25,8 %, à comparer aux 27,3 % déjà cités.

Pour autant, ce tableau n'est pas sans recouvrir des disparités locales très marquées. Le produit cumulé, toutes collectivités confondues, des impôts locaux varie notablement selon les départements. L'écart, de 1 à 1,5 entre les dix plus forts et les dix plus faibles, s'explique par des différences de bases et par des différences de taux. En matière de taux d'imposition, les variations d'un département ou d'une région à l'autre sont très inférieures à celle que l'on observe dans le secteur communal.

Les départements présentent une évolution assez marquée sur la période 2001-2004, particulièrement dans la moitié Sud du pays. La carte des taux cumulés de taxe professionnelle met en évidence une opposition assez marquée entre le Nord et le Sud. Les seuls écarts de taux au niveau des départements et des régions n'expliquent qu'une faible part des écarts globaux. Les taux dominants restent ceux du secteur communal. Ils viennent compenser la relative faiblesse des bases de taxe professionnelle dans des départements souvent peu industrialisés.

Partant de là, venons-en aux éléments susceptibles d'expliquer les évolutions de la fiscalité locale.

Les dépenses correspondant aux transferts de compétences ont, pour les régions, connu une progression assez sensible du fait de la montée en charge de leurs nouvelles compétences. Les dépenses de formation professionnelle continue et d'apprentissage ont crû à un rythme plus rapide que les dépenses liées aux lycées - dont le volume reste cependant supérieur mais dont la progression, très soutenue jusqu'en 1992, est depuis lors devenue très faible. La compétence « transport ferroviaire des voyageurs », dont le transfert, à titre expérimental en 1996, a été généralisé en 2002, a été compensée sur la base des dépenses consenties par la SNCF l'année précédant le transfert. Même si les régions ont, dans leur ensemble, décidé d'en faire plus, les dépenses correspondantes ne se sont globalement pas traduites par des hausses de taux.

Entre 2001 et 2004 inclus, une très large majorité de conseils régionaux a choisi de ne pas relever les taux d'imposition, l'augmentation de produit générée par la progression des bases apparaissant suffisante. Aussi les taux d'imposition n'ont-ils progressé que de quelques dixièmes de points durant cette période.

Du côté des départements en revanche, les dépenses associées aux nouvelles compétences ont nettement augmenté ces dernières années, avec la mise en place de l'APA en 2002 et le transfert du RMI en 2004 - les courbes sont à cet égard parfaitement explicites. Les dépenses d'aide sociale des départements s'élèvent désormais à 23,6 milliards d'euros et

représentent les deux tiers de leurs dépenses de fonctionnement. Le surcroît de dépenses lié à l'APA a été estimé à un milliard d'euros en 2002 et 2003, mais les incidences de ce surcoût en termes de fiscalité locale sont très variables d'un département à l'autre. La phase de montée en charge de l'APA semble désormais terminée dans la majorité des départements, et la progression du nombre des bénéficiaires en 2004 ne dépasse 20 % que dans huit départements - la moyenne nationale étant de l'ordre de 9 %.

S'agissant du RMI, les départements ont inscrit 5,8 milliards d'euros dans leurs budgets primitifs en 2004 pour gérer cette nouvelle compétence, incluant les crédits dévolus à l'insertion, qui s'élevaient à 800 millions d'euros les années précédentes. Les charges découlant de ce transfert sont compensées par l'attribution d'une part de TIPP, pour un montant équivalent au montant estimé des dépenses exécutées par l'État en 2003 au titre des allocations RMI, soit 4,941 milliards d'euros. Ce dispositif fera l'objet d'ajustements en 2004 et 2005 pour tenir compte des dépenses réelles de l'État en 2003 et en 2004 ; l'exercice 2004 a du reste fait l'objet d'une analyse assez fine par la Commission consultative d'évaluation des charges.

Pour ce qui concerne le financement des SDIS, les dépenses prévues dans les budgets primitifs 2004 représentent, pour l'ensemble des départements, 1 052 millions d'euros, soit 4,1 % des dépenses de fonctionnement.

Les dépenses des groupements de communes à fiscalité propre ont été multipliées par 3,9 entre 1993 et 2003, pour atteindre 22,9 milliards d'euros, soit 22,3 % du total des budgets des communes et de leurs groupements. L'accélération du développement de l'intercommunalité à partir de 2000 explique pour une large part la faible progression des dépenses communales à compter de cette date, les nouveaux projets étant désormais le plus souvent pris en charge par l'intercommunalité. L'évolution est très différenciée selon la catégorie de structure. Les communautés d'agglomération, qu'elles aient été créées *ex nihilo* ou qu'elles résultent de la transformation d'autres groupements, ont considérablement développé leur activité. Les autres organismes à TPU (communautés de communes et districts transformés en communautés de communes) ont également pris une ampleur considérable : on en compte 772 en 2003, contre seulement 245 en 2000. La taxe professionnelle unique est donc devenue le moteur de l'intercommunalité à fiscalité propre.

L'évolution des investissements directs des groupements de communes à fiscalité propre entre 1993 et 2003 est révélatrice du relais pris par l'intercommunalité dans les plans d'équipement du secteur communal. La reprise de la croissance en 1998, puis en 2003, s'est principalement manifestée dans les projets d'investissements intercommunaux. Le petit repli observé en 2002, commun aux communes et à leurs groupements, s'explique en grande partie par le cycle électoral : l'effort d'équipement est traditionnellement en perte de vitesse la première année de mandat.

Les budgets des communes en intercommunalité sont, à population égale, significativement inférieurs à ceux des communes hors intercommunalité. Néanmoins, la progression de l'intercommunalité ne se traduit pas par une diminution des budgets communaux. Les communes, qui totalisent un million d'agents, restent notamment soumises à la croissance des frais de personnel, et ce d'autant plus que la part de ces dépenses dans les budgets communaux - 52 % - est plus élevée que dans les budgets départementaux - 15 % - et régionaux - 6,7 % -, et qu'elle croît en fonction de la taille des communes.

Si l'augmentation des traitements et des charges de personnel est une donnée constante de la fonction publique territoriale au cours des dernières années, on constate

conjoncturellement une augmentation plus prononcée des frais de personnel en 2002, année de mise en œuvre de la réduction du temps de travail (RTT), tous niveaux de collectivités territoriales confondus. La RTT avait été assez largement anticipée dans les grandes collectivités : au 31 décembre 2001, 40 % des communes de plus de 20 000 habitants, 30 % des conseils régionaux et généraux appliquaient d'ores et déjà les 35 heures, tant et si bien que l'entrée en vigueur effective de la RTT ne s'est pas traduite par un surcoût. Mais il n'en a pas été de même dans les petites communes, où la durée du travail était majoritairement restée à 39 heures.

D'autres phénomènes ont dans le même temps affecté les charges salariales : ainsi en a-t-il été de la progression du point d'indice, relativement significative – 0,6 point au premier mars 2002, 0,7 au 1^{er} décembre 2002, venus s'ajouter au 0,7 point du 1^{er} décembre 2001 –, du protocole sur la résorption de l'emploi précaire, des effets du GVT, de l'augmentation du taux de cotisation à la CNRACL, du financement de l'intégration d'anciens emplois-jeunes dans la fonction publique territoriale, ou encore des recrutements pour faire face aux nouvelles compétences comme l'APA. Au regard de tous ces éléments, on pourrait considérer que l'impact financier de la RTT est, malgré tout, resté significatif, surtout en 2002 : il correspondrait au moins au tiers de l'accroissement annuel des dépenses de personnel durant les années 2002 et 2003.

J'en viens enfin aux évolutions à attendre en 2005, notamment dans les régions.

Il faut d'abord observer que les choix des collectivités territoriales en matière de fiscalité et d'endettement ont été extrêmement variables. Entre les régions endettées à forte pression fiscale, les régions peu endettées à forte pression fiscale, les régions endettées à faible pression fiscale et les régions peu endettées à faible pression fiscale, l'analyse des dépenses totales en euros par habitant par rapport à la valeur médiane fait apparaître des situations extraordinairement contrastées, et parfois totalement différentes de ce qu'elles étaient dix ans auparavant. Ces variations n'obéissent à aucune logique spécifique ; elles tiennent seulement à des arbitrages entre endettement et fiscalité librement arrêtés par les collectivités territoriales.

La même observation vaut pour les départements. Ainsi, la mise en œuvre de l'APA et sa montée en charge ont eu des impacts fiscaux très différents et non simultanés : à surcoût égal lié à l'APA, l'augmentation du produit fiscal peut aller du simple au triple d'un département à l'autre. Ajoutons que certains avaient augmenté leur fiscalité dès 2002, alors que d'autres ont attendu 2003, voire 2004. De la même façon, certains départements ont étalé la hausse sur deux ou trois années, tandis que d'autres ont préféré ne procéder qu'à une seule augmentation. Enfin, plusieurs départements n'ont pas augmenté leur taux de fiscalité directe, se contentant de la progression des bases. Le tableau montre comment, pour une dépense de 60 euros par habitant, le produit de la fiscalité départementale a augmenté dans une fourchette allant de 10 à 70 euros par habitant, ce qui témoigne d'une assez forte autonomie dans les choix budgétaires.

Remarquons également qu'à l'exception des régions, qui ne perçoivent plus la taxe d'habitation, et des communes membres de communautés à TPU, chaque niveau de collectivité perçoit chacune des quatre taxes. Cet empilement peut avoir tendance à brouiller, aux yeux du contribuable, les responsabilités de chacune en matière de politique fiscale locale, et à favoriser des augmentations dont la responsabilité se dilue entre les quatre niveaux concernés. Si, prise individuellement, aucune de ces augmentations ne représente une charge fiscale importante, leur cumul peut en revanche être très lourd à supporter pour le contribuable local.

Il ne m'est malheureusement pas possible de fournir une analyse fine pour 2005 en ce qui concerne les départements et *a fortiori* les intercommunalités, mais seulement une première approche pour les régions.

Globalement, le budget des régions de métropole s'établit à 18,8 milliards d'euros, en augmentation de 2,1 milliards d'euros par rapport à l'année précédente, soit une croissance en pourcentage de 12,7 % (11,4 % en ne prenant pas en compte la montée en charge de la compétence « apprentissage »). Les dépenses de fonctionnement s'établissent à 10,1 milliards d'euros, en augmentation de 1,2 milliard d'euros (soit + 13,8 %), et celles d'investissement hors dette à 16 milliards d'euros (soit + 11,3 %).

On peut constater que peu de régions, à ce stade, intègrent dans leurs budgets les nouvelles compétences transférées en 2005. Mais la croissance est très marquée dans les domaines de la formation professionnelle (3,3 milliards d'euros), de l'enseignement (4 milliards d'euros) et du transport ferroviaire (2,6 milliards d'euros).

Les charges à caractère général et les autres charges d'activité absorbent l'essentiel de la croissance des charges courantes, pour 1,19 milliard d'euros. Il s'agit de dépenses qui correspondent à l'exercice des compétences : prestations, dotations, subventions, achats de biens et de services, ... Les frais de personnel augmentent également à un rythme soutenu de 15,5 %, mais, compte tenu de leur faible poids dans l'ensemble des dépenses, elles ne contribuent que pour 78 millions d'euros à la croissance totale. On peut également constater que les dépenses de formation professionnelle continue et d'apprentissage dépasseraient de 508 millions d'euros les prévisions votées en 2004, en relevant toutefois que 264 millions d'euros correspondent à la montée en puissance d'un transfert de compétence, en l'occurrence le financement des indemnités des employeurs d'apprentis. Les dépenses d'enseignement augmentent de 125 millions d'euros (soit + 11,1 %) et celles de transport ferroviaire de voyageurs de 321 millions d'euros (soit + 15,5 %).

S'agissant de l'investissement, les dépenses devraient s'élever à 851 millions d'euros de plus qu'en 2004 ; ce sont surtout les subventions d'équipement versées qui devraient augmenter le plus rapidement : + 608 millions d'euros, soit + 14,1 %. Quant aux équipements d'enseignement, ils absorbent 300 millions d'euros de la croissance des dépenses d'investissement.

Pour financer leurs budgets, les régions ont inscrit des recettes de fonctionnement en hausse de 1,771 milliard d'euros, soit + 14,2 %. Pour 609 millions d'euros, l'accroissement des recettes courantes provient du produit des trois taxes régionales (+ 19,8 %) dont les taux sont fortement relevés. Le produit de la taxe sur les cartes grises devrait augmenter de 175 millions d'euros (+ 12,7 %) sous l'effet d'un relèvement des tarifs de 12 % en moyenne. Par ailleurs, les régions ont inscrit 114 millions d'euros dans leurs budgets au titre de la TIPP, montant bien inférieur à celui provisionné par l'État (378 millions d'euros). L'explication de ce décalage tient au fait que peu de régions ont inscrit des montants correspondants aux compétences transférées en 2005, et donc les recettes de TIPP.

Pour ce qui est des dotations de fonctionnement, les prévisions font état d'une recette supplémentaire de 519 millions d'euros, dont 264 millions d'euros liés au transfert du financement des indemnités des employeurs d'apprentis. La DGF devrait procurer 129 millions d'euros de plus qu'en 2004, soit au total 4,9 milliards d'euros en 2005.

Compte tenu d'une croissance des recettes de fonctionnement plus forte que les dépenses, les régions devraient bénéficier de 541 millions d'euros supplémentaires, avec des remboursements de dette en faible croissance ; l'épargne nette devrait ainsi atteindre 510 millions d'euros de plus qu'en 2004, soit une croissance de 18,8 %. Compte tenu du niveau des investissements prévus et de perspectives défavorables en matière de recettes de dotation et de subventions d'équipement, le recours à l'emprunt devrait croître de plus de 529 millions d'euros. Cela dit, les prévisions d'emprunt des budgets primitifs sont toujours revues à la baisse au cours de l'année. À titre d'exemple, les comptes administratifs 2003 font apparaître que, sur 2,712 milliards d'euros de recours à l'emprunt inscrits en prévisionnel budgétaire, seulement 1,387 milliard d'euros a été effectivement réalisé, soit un taux de réalisation de 51 %.

M. le Rapporteur : À vous entendre, les ressources fiscales des régions auraient davantage augmenté que leurs dépenses, en tout cas dans les budgets 2005... Par ailleurs, l'augmentation de 11,4 % des dépenses s'entend-elle à géométrie constante ?

M. Dominique SCHMITT : C'est ce qu'indiquent les chiffres des budgets 2005 par comparaison aux budgets 2004. Les budgets des régions s'établissent globalement à 18,8 milliards d'euros ; l'augmentation des dépenses de fonctionnement est de 1,2 milliard d'euros, ce qui représente + 13,8 %, et celle des dépenses d'investissement hors dette est de 0,9 milliard, soit + 11,3 %.

M. le Rapporteur : Vous n'avez pas fait mention de l'anticipation des réformes fiscales, qui pourrait ou non inciter les collectivités à augmenter les taux, notamment de la taxe professionnelle – dans le cas des régions –, mais également de la taxe d'habitation. Constate-t-on un phénomène de ce genre ?

M. Dominique SCHMITT : Les tableaux retraçant les arbitrages entre endettement et fiscalité par région et par département font apparaître des situations extrêmement variables : les collectivités territoriales utilisent à plein leur marge d'autonomie locale. La comparaison entre ce que faisait telle ou telle région en 2003 et dix ans auparavant montre que les positionnements n'ont plus rien de commun.

M. le Rapporteur : Mais les comportements d'anticipation ?

M. Dominique SCHMITT : Il y a évidemment eu des recherches d'effets d'aubaine, s'agissant de la taxe professionnelle, certaines régions espérant que l'État en assumerait une partie lors de la réforme de la taxe professionnelle.

M. le Rapporteur : Cela est-il également apparu dans vos premiers tableaux sur la taxe d'habitation ?

M. Dominique SCHMITT : Non.

M. le Rapporteur : Vous n'avez pas apporté d'éléments très précis sur l'impact financier de la réduction du temps de travail.

M. Dominique SCHMITT : L'impact de la RTT apparaît assez clairement dans l'augmentation des charges salariales des collectivités territoriales. On peut considérer, en l'état actuel de nos informations, que la mise en œuvre de la RTT aura eu un effet significatif en 2002. Elle

expliquerait au moins le tiers de l'accroissement annuel des dépenses de personnel sur les années 2002 et 2003.

M. Bernard DEROSIER : Pouvez-vous nous indiquer en regard le nombre d'emplois créés ?

M. Dominique SCHMITT : Je n'ai techniquement pas les moyens de le faire.

M. Bernard DEROSIER : Ce n'est pas un reproche, mais seulement une façon de montrer que votre réponse n'était pas complète...

M. le Président : Quelle est la moyenne de l'accroissement des dépenses de personnel chaque année ? Sur quoi joue votre tiers lié à la RTT en 2002 et 2003 ?

M. Dominique SCHMITT : Je vous communiquerai un tableau reprenant les frais de personnel de 1995 à 2004. La moyenne générale annuelle est de l'ordre de 4 %, mais elle recouvre des évolutions très variables. Ainsi, pour les régions, l'accroissement des frais de personnel aura été de 16 % en 1995, 10 % en 1996, 8 % en 1997, 6 % en 1998, 8 % en 1999, 8 % en 2000, 7 % en 2001, 10 % en 2002, 10 % encore en 2003 et 8 % en 2004.

M. le Président : Ce n'est pas tellement significatif...

M. René DOSIÈRE : Cela joue sur *epsilon* !

Mme Claude DARCIAUX : Ce n'est pas du tout significatif !

M. Dominique SCHMITT : En 2002, l'accroissement aura été de 10 % pour les régions, de 7,97 % pour les départements et de 4,8 % pour les communes.

M. le Rapporteur : Dans vos cartes retraçant les disparités locales, vous avez évoqué l'augmentation des produits, puis l'augmentation des taux, émettant l'hypothèse que celle-ci serait plus prononcée dans le Sud parce que les bases y seraient plus faibles. Mais le fait que l'augmentation des produits est également plus élevée au Sud abîme quelque peu votre théorie...

M. Dominique SCHMITT : M. Olivier Lefebvre, responsable de la cellule « statistiques » de la DGCL, pourrait vous apporter un commentaire plus fin de ces cartes.

À l'invitation du Président, M. Olivier Lefebvre prête serment.

M. Olivier LEFEBVRE : Une des cartes vous a montré que les taux de taxe professionnelle étaient plus élevés dans la moitié Sud que dans la moitié Nord de la France. Ces écarts correspondent en grande partie au négatif de la carte des bases de la taxe professionnelle. Autrement dit, les écarts de taux compensent les écarts de base.

M. le Rapporteur : Seulement pour les départements ?

M. Olivier LEFEBVRE : Non. Les cartes reprenaient le cumul communes-départements-régions, c'est-à-dire l'ensemble des taux.

M. le Rapporteur : Soit. Mais une autre de vos cartes semblait montrer une évolution du produit global et par habitant plus importante dans le Sud. N'est-ce pas contradictoire ?

M. Olivier LEFEBVRE : Non. Vous avez sous les yeux la carte du produit global des quatre taxes par habitant et par département, tel qu'il est supporté par le contribuable local de chaque département. Elle fait apparaître des écarts assez marqués, de un à quatre entre les dix départements où le produit est le plus faible et les dix où il est le plus élevé – de 700 à 1 050. L'évolution de ce produit est également relativement dispersée. Les zones où l'évolution est la plus forte, en bleu foncé, se retrouvent plutôt dans le Sud que dans le Nord et le Bassin parisien.

M. le Rapporteur : M. le Directeur général, vous avez commencé votre exposé en évoquant l'augmentation significative des dépenses des administrations publiques locales, puis la détérioration de leur solde dans la période récente. La DGCL, qui prépare et met en œuvre une politique de transferts financiers au profit des collectivités, intervient-elle également dans le sens de la maîtrise globale des dépenses des collectivités ? Les engagements que prend l'État à Bruxelles valent pour ses propres finances, mais également pour les finances sociales et celles des collectivités territoriales. Au-delà du constat statistique, votre administration s'attache-t-elle à peser, dans le respect évidemment du principe d'autonomie des collectivités territoriales, sur l'évolution de la dépense locale ? Par ailleurs, quel bilan précis tirez-vous de l'intercommunalité, pour ce qui touche notamment aux dépenses de personnel ? Que peut-on envisager pour mieux maîtriser l'évolution du total des dépenses des communes et de l'intercommunalité ? Vous avez souligné par deux fois que les dépenses augmentaient moins vite dans les communes en intercommunalité, mais que, pour autant, la progression de l'intercommunalité n'avait pas entraîné de diminution des budgets communaux. Quelles sont les possibilités d'influer sur cette évolution ?

M. Dominique SCHMITT : Non seulement les budgets des communes hors intercommunalités sont significativement plus importants que les budgets des communes membres d'une structure intercommunale, mais ils croissent plus vite que les autres. C'est le côté positif de l'intercommunalité. Le côté négatif, c'est que les dépenses supplémentaires liées à l'intégration intercommunale n'ont effectivement pas abouti à des diminutions des budgets communaux.

Le constat est rigoureusement le même pour les effectifs. Nous avons cherché à apporter des solutions par la loi du 13 août 2004, qui a assoupli le dispositif de mise à disposition croisée – des communes vers l'intercommunalité comme de l'intercommunalité vers les communes –, afin d'éviter les multiplications d'effectifs pour cause de rigidité des règles antérieures. Nous devrions commencer à en mesurer les effets.

La DGCL veille - c'est sa mission majeure et le Président Augustin Bonrepaux le sait bien, lui qui préside une des sections de la Commission consultative d'évaluation des charges - à ce que la compensation, en application des réformes introduites tant par la loi constitutionnelle que par la loi organique ou celle du 13 août 2004, soit bien intégrale. Autrement dit, cette compensation doit intégrer les dépenses directes et indirectes, être concomitante, à partir d'une évaluation provisoire, et enfin être contrôlée par une commission d'évaluation désormais présidée par un élu et dans laquelle l'État et les collectivités territoriales siègent à parité. C'est cette dépense contrôlée qui permettra d'ajuster la dépense définitive et, de ce fait, la compensation, laquelle doit être conforme à l'objectif constitutionnel d'autonomie financière des collectivités territoriales. Ce processus, qui s'échelonne sur plusieurs années et fait l'objet d'un contrôle très sérieux de la Commission consultative d'évaluation des charges, permettra de s'assurer que les évaluations provisoires arrêtées par les différents ministères répondent bien à l'objectif de compensation intégrale, et d'analyser en détail, à partir des éléments fournis par la comptabilité publique, ce que l'État faisait avant le transfert de

compétences afin d'éclairer l'analyse de la Commission consultative, sur les dépenses tant directes qu'indirectes – le Président Augustin Bonrepaux peut témoigner avoir ainsi reçu des réponses précises sur des questions très importantes...

M. le Rapporteur : Tout cela est intéressant, mais ne répond pas à ma question...

M. Dominique SCHMITT : Vous m'avez interrogé sur le rôle de la DGCL...

M. le Rapporteur : Plus précisément, sur vos possibilités d'agir lorsque vous constatez certains dérapages dans les dépenses des collectivités territoriales.

M. Dominique SCHMITT : Nous sommes régis par le principe de libre administration des collectivités territoriales ; la DGCL n'a absolument aucun rôle de régulation.

M. le Rapporteur : C'est un élément de réponse...

M. Bernard DEROSIER : C'est dans la Constitution !

M. le Rapporteur : J'ai bien en tête ce que dit la Constitution sur l'autonomie des collectivités territoriales. Reste que l'État, en tant que contribuable local, et au-delà du strict exercice de compensation que M. Dominique Schmitt vient opportunément de rappeler, détient globalement une part conséquente dans le financement des collectivités territoriales. Celle-ci peut-elle l'inciter à influencer sur le niveau de la dépense locale ? Le principe d'autonomie des collectivités territoriales le lui interdit-il ?

M. Bernard DEROSIER : En d'autres termes, y a-t-il une tutelle financière ?

M. René DOSIÈRE : Nous ne sommes pas en Union soviétique !

M. le Rapporteur : Ce n'est pas dans cet esprit que j'ai posé ma question. En tout cas, elle est ouverte...

M. Dominique SCHMITT : Nous ne pouvons jouer que sur un élément : l'évolution des dotations aux collectivités territoriales. C'est le seul que l'État contrôle.

M. Bernard DEROSIER : Et aussi le Parlement, un petit peu !

M. Dominique SCHMITT : Le Parlement, c'est aussi l'État...

M. Bernard DEROSIER : Je suis sûr que vous ne pensiez qu'au Gouvernement !

M. Dominique SCHMITT : Non, je vous assure. Reste que, en l'absence de normes législatives sur la dépense, nous n'avons de moyens d'action potentiels que sur les dotations. Tout le reste relève de la libre administration des collectivités territoriales. Tout au plus pourrions-nous éventuellement jouer sur les règles de liens fiscaux entre les différentes taxes...

M. Bernard DEROSIER : C'est d'ailleurs ce que vous faites.

M. Dominique SCHMITT : On le fait.

M. Bernard DEROSIER : Et sur les dégrèvements.

M. Dominique SCHMITT : En effet. Mais nos marges sont très réduites.

M. le Rapporteur : Une réflexion est-elle menée sur les dotations, les dégrèvements, les liens entre impôts, au regard d'un objectif de maîtrise de la dépense locale ?

M. Dominique SCHMITT : Aucune réflexion structurée dans le cadre d'un objectif de régulation globale.

M. René DOSIÈRE : Je vous interrogerai d'abord sur les transferts de TOS. L'Éducation nationale paraît incapable, dans mon département en tout cas, de préciser combien de personnes seront transférées. On comprend dès lors l'inquiétude des élus locaux devant l'improvisation qui semble régner en la matière. Pouvez-vous nous apporter des précisions sur le calendrier de cette opération ?

Deuxièmement, le Parlement a voté la loi sur le handicap. Vos services ont-ils pu chiffrer le montant qui devrait en résulter pour les collectivités, notamment le surcoût lié à la création de la nouvelle prestation de compensation du handicap ?

M. Alain GEST : C'est de la prospective...

M. René DOSIÈRE : À défaut, vous êtes-vous fixé une échéance ?

Sur la taxe professionnelle enfin, ressource majeure des collectivités territoriales, la plus grande incertitude règne également. Personne n'a d'idée précise ni du calendrier, ni des modalités. De surcroît, après la réforme de la DGF, c'est la deuxième fois qu'une disposition financière très importante ne fait plus l'objet d'un projet de loi spécifique, mais est purement et simplement intégrée dans la loi de finances, autrement dit, discutée entre deux articles, entre l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés...

M. Dominique SCHMITT : Rappelons au préalable que le processus de transfert des personnels se déroule en deux temps qu'il faut impérativement distinguer, sous peine de perdre toute lisibilité.

Le premier temps consiste à réaliser la photographie exacte de ce que faisait l'État avant le transfert. C'est donc le temps de la mise à disposition des personnels par des conventions ou arrêtés de mise à disposition. C'est une photographie exhaustive de ce qui existait en 2004. Pendant toute cette phase de mise à disposition des personnels, les charges de personnel sont intégralement supportées par l'État.

Une fois la photographie réalisée, soit à partir des conventions négociées entre les préfets de département ou de région et les exécutifs départementaux ou régionaux, soit, lorsque les conventions n'ont pu être signées, à partir des arrêtés soumis à une commission de conciliation, nous passons à la deuxième phase qui est celle de la préparation du transfert. Département par département, région par région, dans le cadre de commissions tripartites composées de représentants de l'État dans les départements et régions, de représentants des

organisations syndicales des personnels concernées et de représentants des élus locaux, nous allons, sur la base des conventions et arrêtés de mise à disposition, organiser structurellement le transfert des personnels. De ces commissions remonteront une série de problèmes, que chaque ministère devra analyser afin de préparer les décrets de partition des personnels, lesquels, une fois pris, se déclineront département par département et région par région. C'est à ce moment-là que les personnels concernés, jusque-là sous le régime de la mise à disposition, pourront, pendant deux ans, faire jouer un droit d'option et choisir entre l'intégration dans la fonction publique territoriale et le détachement. Durant les deux années que durera ce droit d'option, ils resteront mis à disposition et les charges seront intégralement supportées par l'État. Sitôt l'option arrêtée, le processus de compensation s'enclenchera.

Autant dire que, pour l'heure, nous ne sommes pas en mesure d'évaluer le droit à compensation. Les conventions de mise à disposition ne sont qu'un élément parmi d'autres. Vient s'y ajouter la référence *a minima* à ce qui existait en 2002 et qui diffère de la photographie 2004 : c'est une sécurité complémentaire. Le troisième élément sera apporté au moment où s'enclenchera le processus de transfert, en fonction de la façon dont s'exercera le droit d'option. D'ores et déjà, et quelque soit le choix des personnels – intégration ou détachement –, le Gouvernement s'est engagé à compenser intégralement les charges sociales qui varieront selon le régime choisi mais qui, dans tous les cas, représenteront un surcoût pour l'État par rapport au régime qui existait auparavant. Il y aura donc compensation intégrale de ce que l'État faisait en 2004 et du surcoût lié au régime spécifique des charges sociales des collectivités territoriales.

M. Bernard DEROSIER : L'État s'est engagé, dites-vous, mais cela n'est écrit ni dans la loi, ni dans aucun texte réglementaire.

M. Dominique SCHMITT : C'est effectivement une décision du Gouvernement, prise lors d'une réunion interministérielle et qui a fait l'objet d'un « bleu », que j'ai communiquée en CCEC.

M. Bernard DEROSIER : Reste qu'on ne saurait y voir une base juridique.

M. Jean-Pierre GORGES : Si le Gouvernement le dit, c'est que c'est vrai...

M. le Rapporteur : Il n'y aura donc pas de compensation du décalage des régimes indemnitaires ?

M. Dominique SCHMITT : Non, dans la mesure où l'État compensera le régime indemnitaire de l'État, comme celui des collectivités territoriales en fonction du droit d'option.

M. le Rapporteur : Sachant que le cadre d'emploi d'atterrissage peut être doté d'un régime indemnitaire plus favorable ?

M. Dominique SCHMITT : Justement non.

M. le Président : Existe-t-il un cadre d'emploi spécifique pour les TOS ?

M. Dominique SCHMITT : Oui, ou plus exactement il y en aura un. Le Gouvernement propose la mise en place d'un cadre d'emploi spécifique TOS afin de garantir une similitude absolue avec ce qui existait précédemment dans le cadre de la compétence d'État.

M. le Rapporteur : Y compris pour ce qui touche au système indemnitaire ?

M. Dominique SCHMITT : Y compris pour ce qui touche au système indemnitaire. Partant de là, les collectivités territoriales pourront ou bien utiliser ce nouveau cadre d'emploi spécifique, ce qui n'entraînera aucune modification du régime indemnitaire, ou bien favoriser un détachement de ce cadre d'emploi spécifique vers les cadres d'emploi de la fonction publique territoriale. Dans ce contexte, il pourra y avoir des régimes indemnitaires complémentaires ; mais ce sera du libre choix de la collectivité territoriale.

M. le Président : Ou de l'agent, qui pourra opter pour le cadre spécifique ou pour celui de la collectivité territoriale.

M. Dominique SCHMITT : Justement non, et il est important de le préciser. Au moment de la partition définitive, un décret sera présenté au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale au mois de juillet, qui comportera un tableau d'homologie entre, d'un côté, les corps et grades de la fonction publique d'État et, de l'autre, les cadres d'emploi et grades de la fonction publique territoriale. Il n'y aura qu'une seule possibilité pour chaque grade et corps. Un fonctionnaire d'État ne pourra pas choisir le grade et le cadre d'emploi de la fonction publique territoriale : il sera obligatoirement, ou bien intégré, ou bien détaché, dans le cadre d'emploi et le grade indiqués sur ce tableau d'homologie.

Pour les TOS, il y aura, en face des grades TOS, un cadre spécifique « TOS territorial » que nous présenterons au même Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. L'agent TOS pourra, selon son choix, être intégré ou détaché, mais uniquement dans ce cadre d'emploi spécifique TOS. C'est seulement une fois qu'il sera dans ce cadre d'emploi TOS que la collectivité territoriale pourra, si elle le souhaite, lui proposer de rejoindre un autre cadre d'emploi par détachement. Cette possibilité de détachement nous avait été demandée par certains exécutifs locaux désireux de se ménager une certaine souplesse afin de pouvoir créer de nouvelles structures de type unités mobiles par exemple, et qui faisaient perdre le lien avec l'établissement. Il fallait donc pouvoir intéresser le TOS à ce dispositif en lui proposant un détachement dans les cadres d'emploi existant de la fonction publique territoriale.

M. le Rapporteur : J'ai cru comprendre que, depuis une circulaire Lang de 2002, les TOS bénéficiaient d'éléments de temps de travail reconnus à la communauté éducative, ce qui les amenait en dessous des 1 600 heures annuelles. Est-ce exact ? Qu'en sera-t-il ? Quel est pour vous le temps de travail d'un TOS aujourd'hui ?

M. Jean-Pierre GORGES : La directive Bolkestein s'applique-t-elle aux TOS ?...

M. Bernard DEROSIER : Si c'est un TOS polonais...

M. Marc FRANCINA : Ou tchèque !

M. le Président : Allons ! La question est importante : quelle est la durée du travail actuelle d'un TOS ?

M. Dominique SCHMITT : Soyons clairs : le personnel n'emporte pas dans la collectivité territoriale les règles de fonctionnement de l'État. C'est l'application du principe de libre administration des collectivités territoriales.

M. Jean-Pierre GORGES : C'est donc le contraire de la directive Bolkestein...

M. le Rapporteur : Mais aujourd'hui ?

M. Dominique SCHMITT : Je ne peux pas vous apporter de réponse plus précise.

M. le Président : On ne connaît pas la durée du travail ?

M. Dominique SCHMITT : À partir du moment où un personnel est intégré ou détaché dans l'administration d'une collectivité territoriale, il est soumis au régime de fonctionnement de cette collectivité.

M. Bernard DEROSIER : Il faudra le dire aux personnels concernés : ils ne s'y attendent pas forcément...

M. Alain GEST : Pour l'instant, ils n'y sont pas encore. La question du Rapporteur portait sur la situation présente.

M. Dominique SCHMITT : Je suis Directeur général des collectivités locales, pas de l'administration de l'Éducation nationale... C'est à cette administration qu'il faut poser cette question.

M. René DOSIÈRE : Et sur le nombre de TOS ?

M. Dominique SCHMITT : Le nombre de TOS vous a été indiqué dans le rapport déposé au Parlement le 31 décembre 2004 : il est exactement de 92 998 équivalents temps plein, hors moyens de suppléance. Une fois terminé le travail d'élaboration des conventions et des arrêtés, le but est que l'addition de toutes les conventions et de tous les arrêtés aboutisse à ce total de 92 998. Ces 92 998 TOS en équivalent temps plein et hors moyens de suppléance sont à comparer aux 92 273 personnels TOS recensés au 31 décembre 2002.

M. René DOSIÈRE : Et pour les handicapés ?

M. Dominique SCHMITT : Là encore, je vous invite à auditionner l'administration chargée de ce dossier, qui n'est pas du ressort de la DGCL.

M. René DOSIÈRE : Et sur la réforme de la taxe professionnelle ?

M. Dominique SCHMITT : La LOLF ne permet pas de faire autrement que d'intégrer la réforme de la taxe professionnelle en loi de finances...

M. René DOSIÈRE : Ce n'est pas sûr.

M. Dominique SCHMITT : ...et l'on a tout lieu de penser que le calendrier arrêté sera maintenu. Les ministres, après avoir recueilli en mars les avis des élus sur les principales propositions du rapport Fouquet, se sont donné rendez-vous au mois de juin afin d'exploiter leurs observations. Entre ces deux dates, les administrations travaillent à des simulations dont le

résultat sera soumis à la concertation préalable au débat parlementaire, en juin. La DGCL ne dispose pas pour l'heure d'éléments plus précis, le travail principal étant effectué par la Direction de la législation fiscale. Nous interviendrons immédiatement après pour vérifier que les « fils rouges » mis en place par le ministère de l'Intérieur, particulièrement pour ce qui touche à la préservation de l'autonomie financière et des marges de manœuvre des collectivités territoriales en matière de vote des taux, n'ont pas été remis en cause. C'est notre souci fondamental. L'objectif est d'aboutir à des simulations présentables dès juin aux élus.

M. René DOSIÈRE : La suppression de la taxe professionnelle régionale est-elle toujours à l'ordre du jour ?

M. Dominique SCHMITT : Aucun arbitrage n'a été rendu.

M. Jean-Pierre GORGES : J'avais appelé dès notre première réunion à suivre une certaine méthodologie ; j'aurais aimé que cette audition ait lieu en premier ! Les éléments que nous découvrons aujourd'hui nous auraient permis d'être beaucoup plus performants lors des autres auditions...

M. le Président : Encore aurait-il fallu avoir connaissance des taux 2005 et que les arbitrages, pour ce qui touche notamment aux compensations, interviennent plus tôt !

M. Jean-Pierre GORGES : Certes, mais n'aurait-il pas mieux valu dans ce cas attendre avant de démarrer les travaux de notre Commission d'enquête ?

M. le Président : Ce n'est tout de même pas nous qui avons décidé de la créer ! Là-dessus, vous avez parfaitement raison, nous aurions pu attendre au lieu de nous précipiter...

M. Bernard DEROSIER : Faute avouée est à moitié pardonnée !

Mme Claude DARCIAUX : C'est un peu fort !

M. Jean-Pierre GORGES : Laissez-moi continuer ! J'ai encore quelques éléments qui devraient vous faire un peu moins plaisir...

M. le Président : Pour l'instant, vous avez totalement raison...

M. Bernard DEROSIER : Mais ce n'est pas sympa pour le Rapporteur !

M. Jean-Pierre GORGES : Force est de constater, et M. Dominique Schmitt le confirme, que la part des régions dans la fiscalité est mince : 6 %.

M. le Président : On ne l'a pas assez dit !

M. Jean-Pierre GORGES : Je le redis, en toute objectivité.

M. René DOSIÈRE : Et 30 % de 6 %, ce n'est pas énorme !

M. Jean-Pierre GORGES : M. Dominique Schmitt démontre également que l'augmentation de la fiscalité n'a rien à voir avec les transferts de compétences ; ses chiffres prouvent clairement qu'elle est principalement liée à l'évolution des charges d'administration.

M. Dominique SCHMITT : Je n'aurais pas pu le faire il y a trois mois...

M. Jean-Pierre GORGES : Nous sommes bien d'accord. Il aurait mieux valu attendre de voir vos chiffres pour démarrer notre Commission d'enquête. Nos investigations en auraient été facilitées.

Je reprends. Le poids des régions est finalement très faible alors qu'on en a fait tout un monde ; les évolutions de la fiscalité ne sont pas liées à celle des compétences, vous en avez fait la démonstration poste par poste ; le système de défense des régions se construit en fait sur des charges futures, qu'il s'agisse des TOS ou autres – on est dans l'hypothétique, sinon le procès d'intention.

Il y a bien plus grave à mes yeux : un de vos tableaux montre que, globalement, la fiscalité progresse beaucoup plus rapidement que les richesses. Non seulement notre pays s'« administratise » de plus en plus, mais l'État continue de grossir à chaque phase de décentralisation, et plus vite que la croissance du PIB. Le problème n'est pas du tout l'insuffisance des moyens accompagnant le transfert de compétences, mais le fait que ceux qui transfèrent des compétences ne subissent pas de diminution de leurs moyens. Au contraire, ces moyens continuent de grossir. Autrement dit, l'État ne joue pas le jeu, non pas parce qu'il ne transfère pas les ressources suffisantes, mais dans la mesure où, loin de diminuer du fait des décentralisations, son train de vie continue à augmenter. Ne faut-il pas commencer par la réforme de l'État ?

M. Bernard DEROSIER : Eh oui !

M. René DOSIÈRE : Vous devriez créer une commission d'enquête...

M. Jean-Pierre GORGES : Il faut savoir dire quand les choses ne vont pas.

M. Bernard DEROSIER : Il est objectif...

M. Jean-Pierre GORGES : J'essaie de l'être et c'est tout l'intérêt de cette présentation.

Vous démontrez également que l'intercommunalité est une catastrophe : non seulement les dépenses intercommunales suivent une courbe exponentielle, mais les communes continuent d'augmenter les leurs ! L'intercommunalité est, j'en suis persuadé, nécessaire ; reste que notre système est pervers dans la mesure où ceux qui continuent de grossir des deux côtés ne sont pas pénalisés. Il n'est que de voir comment évolue le coefficient d'intégration fiscale : les pondérations sont si faibles que l'on a tout loisir d'augmenter la fiscalité... Les communes et intercommunalités représentent la moitié des montants en jeu. C'est donc à ce niveau qu'il faut intervenir en priorité.

Avez-vous comme moi repéré certains effets pervers de la « loi Chevènement » ? Vous paraît-il normal que toutes les collectivités jouent le même rôle dans les mêmes domaines de compétence ? En a-t-on mesuré l'effet induit sur la fiscalité ? La multiplication des niveaux

de perception des taxes ne favorise-t-elle pas, notamment pour la taxe professionnelle, une certaine irresponsabilité dans la mesure où chacun peut relever son taux sans en être politiquement très gêné ? Tous ces effets pervers ne risquent-ils pas d'entraîner pour tout le pays des conséquences autrement plus graves que celles sur lesquelles on se focalise à propos des régions ?

M. René DOSIÈRE : Aimez-vous le millefeuille ?

M. Dominique SCHMITT : Je ne peux que partager votre analyse sur un des problèmes que vous évoquez...

M. Bernard DEROSIER : Lequel ?

M. Dominique SCHMITT : ...et qui est à mes yeux prioritaire : la mise en synergie des compétences. Ce doit effectivement être une préoccupation majeure.

M. le Rapporteur : Quel outil imaginez-vous vous donner pour aider à cette mise en synergie ?

M. Dominique SCHMITT : Il faut repenser fondamentalement – mais mes propos, à ce stade, n'engagent que moi – la contractualisation, en partant de projets de territoire, afin de contractualiser sur une mise en synergie des compétences et non sur un saupoudrage de financements divers et variés. Pour peu qu'on veuille en faire un régulateur de la décentralisation et de la déconcentration, la contractualisation peut être demain un élément majeur pour rendre cohérentes et lisibles décentralisation et déconcentration. Ce n'est bien entendu que la position du Directeur général des collectivités locales. Un certain nombre de ministères travaillent également sur cette question, qui peut être arbitrée par le Gouvernement lors de la préparation de la prochaine contractualisation - laquelle fera nécessairement l'objet d'un débat au Parlement.

En revanche, jamais je n'ai considéré l'intercommunalité comme une catastrophe. Bien au contraire, j'y vois du positif comme du négatif. Indéniablement, les budgets des communes en intercommunalité croissent moins vite que ceux des communes qui n'y sont pas. Je vous propose une étude complémentaire sur ce sujet.

M. Jean-Pierre GORGES : Mais la somme des deux ?

M. Dominique SCHMITT : Ce à quoi il faut ajouter, mais je n'y vois pas un élément négatif, que les dépenses d'investissement croissent dans les communes en intercommunalité alors qu'elles auraient plutôt tendance à rester stables dans les autres.

M. Jean-Pierre GORGES : Il n'empêche que les courbes des dépenses restent ascendantes dans un cas comme dans l'autre.

M. le Rapporteur : Tout augmente, c'est bien connu...

M. Jean-Pierre GORGES : On aurait aimé voir une pente positive d'un côté et négative de l'autre !

M. Bernard DEROSIER : À la mesure de la cote de popularité des élus concernés...

M. Dominique SCHMITT : Il est évident aussi que la croissance des budgets des intercommunalités ne se retrouve pas en négatif dans les budgets des communes.

M. Jean-Pierre GORGES : C'est bien ce que je dis !

M. Dominique SCHMITT : C'est indiscutable. Reste que les budgets des communes en intercommunalité évoluent beaucoup moins vite que ceux des communes qui n'y sont pas.

M. le Rapporteur : C'est moins pire...

M. Jean-Pierre GORGES : C'est la résultante des deux qu'il faut apprécier !

M. Dominique SCHMITT : Encore faut-il intégrer la qualité des services rendus au citoyen, qui, dans certains cas, sont sans commune mesure avec ceux que pouvait offrir, avant, une petite commune isolée.

M. Jean-Pierre GORGES : Le service rendu, je suis pour. Mais la politique de la ville, par exemple, vous l'aurez dans la ville et dans l'agglomération. Tout le monde veut les compétences. Autrement dit, on paie deux fois. À côté des compétences exclusives – eau, transports, assainissement, etc. –, pour lesquelles le système marche très bien, il est toute une série de domaines dans lesquels on persiste à jouer des deux côtés.

M. Dominique SCHMITT : La loi du 13 août 2004 a permis de faire évoluer les règles de gouvernance locale. L'ancien système fondé sur les deux principes de compétences exclusives et de spécialité pour les établissements publics de coopération intercommunale a eu, au fur et à mesure de la montée en puissance, un effet négatif qui a poussé à un dédoublement des administrations et donc des moyens. La loi du 13 août 2004 a apporté des réponses novatrices et qui devraient fondamentalement améliorer les choses. Ainsi, la mise à disposition croisée permet d'éviter un dédoublement des services. De même, la possibilité de conventions financières entre communes et communautés de communes et les fonds de concours sont des améliorations importantes. Enfin, l'introduction de la notion d'intérêt communautaire permet d'atténuer le principe d'exclusivité de compétence, qui était régi par la logique du tout ou rien. Plus on ira loin dans la définition de l'intérêt communautaire, plus il sera facile d'éviter les doublons.

M. le Rapporteur : Mais certains souhaitent que l'on n'aille pas trop vite...

M. Jean-Pierre GORGES et M. René DOSIÈRE : C'est pour cela que l'Association des maires de France a demandé dix-huit mois de report !

M. Dominique SCHMITT : Le Gouvernement a accédé à cette demande car le Président de l'AMF craignait, même si cela paraît paradoxal, qu'à vouloir aller trop vite, on casse le système. De son point de vue et je pense qu'il a raison, l'enjeu était tel qu'il méritait de se donner le temps de la concertation. Voilà pourquoi la demande d'un report d'un an nous a paru acceptable – à condition, évidemment, que ce soit le dernier. Il n'est pas question de revenir sur un dispositif qui a le mérite de clarifier la réalité de l'intercommunalité. Les outils mis en place en 2004 – fonds de concours, mises à disposition de personnels, conventions financières – devraient fortement corriger les côtés négatifs que vous dénoncez.

M. Jean-Pierre GORGES : Reste le problème fondamental : l'État, au fur et à mesure des décentralisations, ne diminue pas pour autant son train de vie. C'est à mon avis la question de fond que doit se poser la Commission d'enquête.

M. le Président : Pouvez-vous nous donner votre avis, M. le Directeur général, sur le fait que l'État ne réduit pas ses dépenses ?

M. René DOSIÈRE : Si tel est l'objet de notre Commission d'enquête...

M. Dominique SCHMITT : Pour ce qui est de la DGCL, nous serons amenés à demander à notre ministre d'intervenir, au moment des arbitrages et de la rédaction des arrêtés de mise à disposition, face au comportement de certaines administrations centrales. C'est clair.

M. le Rapporteur : Pouvez-vous traduire ?

M. Bernard DEROSIER : On a compris !

M. Jean-Pierre GORGES : Autrement dit, l'État va commencer à réagir...

M. René DOSIÈRE : C'est aussi clair que certaines questions du Rapporteur !

M. Bernard DEROSIER : M. le Directeur général, vous avez fait référence à un engagement du Gouvernement. Il est souvent arrivé au Gouvernement, et même au Premier ministre, de s'engager en matière de moyens à mettre en œuvre pour les collectivités territoriales... Aussi aimerais-je avoir votre avis de technicien – avec un grand T – puisque vous avez la charge de mettre en œuvre les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales. Le Gouvernement, en la personne du Premier ministre, a déclaré que les charges liées au RMI seraient compensées. Nous avons même découvert le patronyme d'un ministre que nous ne connaissions pas au début de la législature : « Monsieur à l'euro près », autrement dit M. Copé... Après les collectivités territoriales, le voilà chargé du budget, bien placé pour verser à l'euro près les charges du RMI aux départements, comme s'y est engagé le Premier ministre. Or les sommes que ces derniers ont reçues ne peuvent être considérées comme une compensation à l'euro près, puisqu'elles correspondent au reversement de cette fameuse part de TIPP.

Pouvez-vous nous confirmer qu'au-delà de 2004, ce principe sera retenu ? Pour l'instant, l'annonce du Premier ministre ne concerne que 2004 ; nous n'avons aucune garantie pour 2005. Est-il au moins dans vos projets de tenir compte des dépenses réelles des départements en matière de RMI afin de les rembourser à l'euro près ?

La compensation doit tenir compte du surcoût lié à la mise en œuvre des contrats d'avenir et des contrats de RMA. En effet, à chaque fois qu'un allocataire du RMI se voit proposer un de ces contrats, il faut verser une part de revenu minimum parfois plus importante que ce qu'il aurait perçu auparavant. L'État est-il disposé à prendre en compte ce différentiel non expressément prévu dans la loi de transfert ?

Enfin, le Premier ministre a annoncé que les départements ayant signé les conventions bénéficieraient d'une sorte de prime à la signature. Le président de mon conseil général ayant refusé de signer, j'aimerais en savoir davantage sur cette prime que mon département ne touchera pas, et surtout sur quelle ligne budgétaire et par quelle gymnastique

financière elle sera versée – en abondant, j’imagine, la dotation ! Je ne doute pas que vous saurez me répondre sur cette annonce du Gouvernement...

M. le Président : Sur la base de quelle référence sera compensé le RMI de 2005 ? La compensation sera-t-elle calculée à partir des dépenses 2003 ou des dépenses 2004 ?

M. René DOSIÈRE : Après le Nord, l’Ariège...

M. Dominique SCHMITT : S’agissant du RMI, nous avons affaire à deux textes de loi : la loi du 13 août 2004 et la loi RMI-RMA, contrairement aux autres compétences, régies par la seule loi du 13 août 2004.

Si la loi RMI-RMA a organisé le transfert de cette compétence suivant les principes repris un an plus tard dans la loi du 13 août 2004 – la compensation intégrale par référence aux dépenses de l’année précédente –, venait s’ajouter une problématique spécifique : l’introduction du RMA pour lequel il n’était évidemment pas possible de se référer à l’année précédente. D’où une disposition spécifique, une « clause de revoyure », renvoyant non pas à l’année précédente, mais à l’année suivante, c’est-à-dire à 2004.

La Commission consultative d’évaluation des charges peut attester que les 4,941 milliards d’euros de dépenses de l’État constatées en 2003 ont été intégralement compensés au cours de l’année 2004 et début 2005. Reste que la « clause de revoyure » pouvait être interprétée de deux façons différentes. L’interprétation *a minima*, selon laquelle elle était destinée à ne prendre en compte que le RMA et les incidences de l’allocation de solidarité spécifique (ASS), était partagée par la plupart des administrations, dont ma direction. Mais les associations d’élus défendaient une interprétation beaucoup plus large, selon laquelle la « clause de revoyure » devait prendre en compte toute l’incidence 2004, y compris l’augmentation du nombre d’allocataires. C’est finalement cette interprétation qu’a décidé de reprendre à son compte le Premier ministre en acceptant de couvrir l’intégralité des dépenses des départements telles que constatées dans les comptes administratifs 2004.

La Commission consultative d’évaluation des charges ne peut être saisie de cette question dès aujourd’hui dans la mesure où ne disposons pas des comptes administratifs de 2004. Il est possible, et même certain, que certains départements ont payé treize mois en 2004 car ils ont souhaité aller beaucoup plus rapidement que ce que faisait l’État auparavant : il est évidemment hors de question de leur rembourser treize mois. Seul l’examen des comptes administratifs permettra de connaître très précisément les montants dépensés en 2004. Sitôt ces chiffres connus, les arrêtés de compensation définitive seront préparés et présentés à l’avis de la Commission consultative d’évaluation des charges.

Sur la question, plus fondamentale, de savoir si cela est pris en compte en bases ou simplement sous forme de dotation, je ne puis vous répondre. Elle a clairement été posée par la Commission consultative d’évaluation des charges ; les élus ont fait savoir qu’ils souhaitaient une compensation en bases. En tout état de cause, l’arbitrage ministériel sera pris avant que la Commission consultative ne soit saisie du problème. Si satisfaction est donnée aux élus, le montant de la régularisation ne sera plus, on l’aura compris, de 450 millions, mais de 900 millions, puisqu’il faudra non seulement compenser le différentiel 2004, mais intégrer l’effet 2005... Je ne peux à cette heure préjuger de la décision gouvernementale.

M. Bernard DEROSIER : Et sur les contrats d'avenir ? Le signataire d'un contrat d'activité peut recevoir plus de RMI qu'il n'en touchait auparavant.

M. Dominique SCHMITT : Je préférerais que vous interrogiez les administrations concernées. Je ne suis pas en charge des affaires sociales...

M. le Président : Mais il s'agit bel et bien d'une extension de compétence, et qui coûte plus cher. Depuis longtemps que l'on parle de cette augmentation, vous avez eu tout loisir de la calculer ! Dans mon département, elle est de 25 %, et toujours non compensée.

M. Dominique SCHMITT : Je ne puis vous répondre.

M. Bernard DEROSIER : Et sur la prime à la signature annoncée par le Premier ministre ?

M. Dominique SCHMITT : Nous déclinons la décision annoncée par le Premier ministre au moment de la préparation de l'ensemble des arrêtés de mise à disposition. La somme des arrêtés et conventions devra correspondre, si l'on veut que chacun retrouve ses effectifs, au total national de 92 998 personnels TOS. C'est par rapport à ce chiffre que le Premier ministre a annoncé un effort supplémentaire afin de corriger à la marge certains écarts constatés entre départements s'agissant des effectifs dont ils disposent...

M. Alain GEST : C'est hors la loi !

M. Dominique SCHMITT : Cela fera l'objet d'une présentation appropriée, le moment venu.

M. Bernard DEROSIER : En attendant, il n'y a pas de base juridique.

M. Dominique SCHMITT : Ce n'est effectivement, à ce stade, qu'une intention du Gouvernement.

M. Bernard DEROSIER : Mais pas de base juridique.

M. Dominique SCHMITT : Je puis simplement indiquer que ce dispositif viendra en plus des 92 998 TOS déjà mentionnés ; il sera préparé par l'Éducation nationale au vu des instructions précises du Premier ministre.

M. Alain GEST : Ce sera pour la prochaine commission d'enquête...

M. le Président : C'est tout de même un problème constitutionnel : la compensation s'effectuera-t-elle à l'euro près ou, pour certains, à 1,05 euro près ?

M. Jean-Pierre GORGES : Ce sera pour la prochaine commission d'enquête !

M. le Président : Tout à l'heure, vous ne vouliez pas aller trop vite, et maintenant, vous voulez en faire une autre !

M. Jean-Pierre GORGES : Dans deux ans, pour voir ce qui s'est passé !

M. Dominique SCHMITT : Vous avez aujourd'hui 92 998 personnels TOS. La compensation doit donc porter sur 92 998 personnels TOS répartis sur l'ensemble du territoire, suivant des modes de calcul rigoureusement identiques pour l'ensemble des départements et des régions.

M. Jean-Pierre GORGES : C'est une compensation au TOS près...

M. Bernard DEROSIER : Autrement dit, le Premier ministre raconte des carabistouilles !

M. Dominique SCHMITT : Non.

M. Alain GEST : Allons ! C'est inimaginable !

M. Dominique SCHMITT : Ce chiffre résulte d'une photographie exacte de la situation, mais celle-ci fait également apparaître des différences de traitement entre académies. Aussi le Premier ministre a-t-il annoncé un effort supplémentaire par rapport à la compensation à l'euro près – la précision est importante – en direction de certaines académies, indépendamment de la compensation des transferts prévue par la loi.

M. Bernard DEROSIER : Ce n'est pas ce qu'il a dit dans sa déclaration...

M. Marc FRANCINA : Ces 92 998 personnels correspondent-ils à des postes pourvus ou à des postes ouverts ?

M. Dominique SCHMITT : À des postes pourvus.

M. Marc FRANCINA : Autrement dit, où il y a quelqu'un. Mais *quid* des postes ouverts et non pourvus ?

M. Dominique SCHMITT : Ils ne feront pas l'objet de mises à disposition.

M. Marc FRANCINA : Ils ne donneront donc pas lieu à compensation. De ce fait, là où les départements ou les communes ont mis à disposition des TOS pour garder des lycées ouverts, les postes ne seront pas pourvus.

M. Dominique SCHMITT : Pas tout à fait. Ainsi que je l'ai déjà dit, il ne faut pas mélanger les deux phases du transfert. Les arrêtés ou conventions de mise à disposition ne sont pas les seuls éléments déterminant le droit à compensation. Si les conventions de mise à disposition se limitent aux emplois pourvus, le droit à compensation fait également référence à la situation de 2002. L'écart peut être significatif, certains postes ayant par la suite cessé d'être pourvus pour des raisons diverses.

M. Marc FRANCINA : Je ne parle pas de ceux-là, mais des postes qui ne l'ont jamais été et que les collectivités territoriales ont elles-mêmes pourvus pour remédier à une situation donnée.

M. Dominique SCHMITT : Ceux-là n'entrent pas dans le champ de compensation, conformément à la loi.

M. Marc FRANCINA : Vous avez défendu les contrats de territoire ; en tant qu' élu de base, j' y suis assez opposé, car on finit par recréer un syndicat intercommunal pour les gérer, retombant dans l' effet de millefeuille.

M. le Rapporteur : D' autant que, comme le président Marc Censi nous l' a dit, le contrat de territoire risque d' être l' occasion de poser des ambitions nouvelles... Nous sommes plusieurs à n' être pas convaincus que le contrat de territoire soit synonyme de synergies dont on puisse espérer des économies et une mutualisation des moyens.

M. Dominique SCHMITT : Il faut avoir à l' esprit les dispositions que vous avez prises pour corriger la loi Voynet : la « petite loi SRU » ayant supprimé l' obligation de passer obligatoirement par des nouvelles structures ayant la personnalité juridique. Les opérations de contractualisation infrarégionale peuvent se faire sans aucune structure. La contractualisation dite de pays peut revêtir des formes aussi simples que le régime de l' entente intercommunale, sans personnalité juridique.

Un projet de territoire, en milieu urbain, se dessinera souvent lors de l' élaboration d' un SCOT, support parfait pour une mise en synergie des compétences.

M. Jean-Pierre GORGES : Exactement.

M. Dominique SCHMITT : Si un SCOT est établi, il n' y a aucun travail supplémentaire : il suffit de mettre tous les partenaires autour d' une table et de regarder comment, à partir d' un PADD, les compétences se mettent en synergie au regard des objectifs souhaités pour le territoire. On peut donc, à partir d' outils existants, arriver à quelque chose de très performant.

Dans les pays ruraux en revanche, il ne faut surtout pas pousser à la création d' un SCOT, qui n' est pas obligatoire, ou d' une nouvelle structure : trois ou quatre intercommunalités peuvent parfaitement se concerter et s' accorder sur une vision du territoire. On pourrait imaginer que l' État porte à connaissance, comme il le fait pour les SCOT mais de façon plus « politique », toutes ses intentions stratégiques sur le territoire concerné, et que le conseil régional et le conseil général fassent de même. Ce serait un moyen de lancer une mise en cohérence des politiques, un processus de contractualisation calé sur un projet de territoire voulu par les élus et sur une image claire des stratégies de chacun en fonction des compétences. Cela garantirait une visibilité pour tous sur ce qui pourrait se passer les années suivantes en fonction des responsabilités de chacun.

M. le Président : Nous avons presque une heure de retard ; nous aurons l' occasion d' auditionner à nouveau M. le Directeur général le 25 mai prochain.

M. Bernard DEROSIER : On ne s' en lasse pas...

M. Maurice LEROY : *Quid* des contrats emploi solidarité et des contrats emploi consolidé dans les collèges et les lycées ?

M. Alain GEST : C' est dans la loi...

M. Maurice LEROY : Le texte ne les prend pas en compte alors même que ces emplois existent dans les établissements. Peut-on dès lors parler d' une compensation à l' euro près ? Qu' on le

veuille ou non, ce sera un transfert de charges supplémentaires, les directions des établissements ayant eu tôt fait de considérer ces personnels supplémentaires comme un acquis.

M. Dominique SCHMITT : Le ministère de l'Intérieur a demandé et obtenu dans un arbitrage que ces personnels apparaissent dans les conventions de mise à disposition, afin d'identifier très précisément le nombre de CES et de CEC travaillant dans les établissements concernés. S'agissant des transferts eux-mêmes, le législateur a expressément prévu que ces emplois, relevant de la politique d'intégration qui reste une responsabilité de l'État, ne feront pas l'objet d'un transfert.

Partant de là, trois problèmes se posent. Le premier est de s'assurer que la part employeur payée par l'État entre bien dans le champ de la compensation des dépenses transférées aux collectivités territoriales. Cette décision a été prise après arbitrage : la part employeur correspondant aux effectifs CES et CEC recensés dans les conventions et arrêtés de mise à disposition sera bien prise en charge par l'État, sur la base de la moyenne des dépenses supportées par l'éducation nationale durant les trois dernières années. La part employeur est donc intégralement couverte.

Deuxième question, posée par la Commission consultative d'évaluation des charges : l'État garantira-t-il le maintien du nombre de ces emplois d'intégration, qui restent de sa compétence propre, dans les années à venir ? Cela est évidemment de la responsabilité du Gouvernement. La décision incombera chaque année au ministère chargé de la politique d'intégration au moment de la préparation du projet de budget. Pour 2005, la réponse est clairement oui.

Une troisième question a été posée par la Commission consultative d'évaluation des charges – dont au demeurant les analyses, comme les réponses de l'administration, contiennent nombre de précisions sur les points soulevés par les membres de la Commission d'enquête, auxquels il serait donc utile, monsieur le président Bonrepaux, de diffuser les comptes rendus – sur le coût comparatif des CES et CEC par rapport aux contrats d'avenir et aux CAE. La réponse que je prépare à l'intention de la Commission d'évaluation, et que devrait pouvoir vous confirmer la direction générale chargée de la formation professionnelle, est que les coûts horaires sont rigoureusement identiques.

M. le Président : Tous ces transferts seront compensés par une part de la taxe sur les conventions d'assurance. Comment et dans quelle mesure les collectivités territoriales pourront-elles la faire évoluer ?

Vous avez souligné tout à l'heure que les régions avaient augmenté leurs dépenses au titre de la formation et du transport ferroviaire. Est-ce lié ou non à la décentralisation ? Existe-t-il en 2005 d'autres dépenses liées à la décentralisation ?

M. Jean-Pierre GORGES et M. Alain GEST : Il a déjà répondu à cette question.

M. Dominique SCHMITT : Les régions ayant hérité de la formation professionnelle et de l'apprentissage, elles ont bénéficié des dotations correspondantes...

M. le Président : Mais le besoin de formations nouvelles, exigeant des effectifs en conséquence, n'a-t-il pas entraîné des charges supplémentaires ?

M. Dominique SCHMITT : Je ne le pense pas.

M. Jean-Pierre GORGES : Ce sont des choix politiques...

M. le Président : Certaines formations n'étaient pas, jusqu'alors, de la compétence des régions. Or, on vient de leur fixer des objectifs supplémentaires – la formation des infirmières et des aides-soignantes, par exemple.

M. Dominique SCHMITT : Ces formations-là, *a priori*, ne sont pas prises en compte dans les budgets.

M. Alain GEST : Pas encore !

M. Jean-Pierre GORGES : Ce sera pour la prochaine commission d'enquête !

M. le Président : Ne pensez-vous pas que si toutes les informations que vous avez données à la Commission d'évaluation des charges, et parmi lesquelles on trouve effectivement certaines avancées, avaient été communiquées en temps voulu, les départements notamment auraient pu limiter la progression de leur pression fiscale ?

M. le Rapporteur : Que d'*a priori* !

M. Dominique SCHMITT : Le système fonctionne en deux temps, le premier est celui de l'évaluation provisoire, le second celui de l'évaluation définitive après constat des dépenses réalisées effectivement par l'État l'année précédente. Depuis la clôture de l'exercice 2004, je ne dispose que maintenant des éléments permettant de travailler sur l'évaluation définitive avec la Commission d'évaluation des charges. Nous avons fourni ces éléments il y a quelques semaines à la CCEC qui ont permis de constater certaines avancées. De surcroît, le Gouvernement a pris des décisions supplémentaires allant au-delà de ce qui aurait découlé de la stricte application de la loi du 13 août et répondant à certaines de vos préoccupations dans la concertation sur les décrets d'application : ainsi en est-il de la prise en compte des charges sociales, pour les routes comme pour les TOS. Cet effort supplémentaire, qui n'entraîne pas *stricto sensu* dans le cadre de l'application de la loi du 13 août, a été consenti par le Gouvernement en réponse aux questions que vous aviez posées au moment où les départements ont reçu cette compétence, au début de l'exercice 2005. L'arbitrage gouvernemental est intervenu dès le mois de mars afin de pouvoir apporter la réponse à la Commission d'évaluation des charges où la question a été directement posée.

M. le Président : Pour ce qui est de la taxe sur les conventions d'assurance, pourrez-vous nous fournir un tableau représentant, département par département, la part de bases transférées ? Et quel mode d'évolution prévoit-on pour la suite ?

M. Dominique SCHMITT : Conformément aux engagements pris par M. Jean-François Copé, nous sommes en train de travailler sur la territorialisation, autrement dit sur la mise au point d'une assiette territorialisée de la TSCA, comme de la TIPP. Cette réflexion, conduite par le ministère de l'économie et des finances, n'est pas encore terminée. L'objectif est de la mener à terme dans le courant de l'exercice 2005.

M. le Rapporteur : Pourrons-nous revenir sur ces questions dans deux semaines ? Nous en avons encore beaucoup d'autres, notamment sur les ressources.

M. le Président : Au demeurant, j'ai bien compris que M. Dominique Schmitt ne pourra nous donner la réponse qu'à la fin de l'année... Le problème est que notre Commission d'enquête aura déjà rendu son rapport.

M. Dominique SCHMITT : Quoi qu'il en soit, nous sommes clairement dans l'examen de la territorialisation. Une fois ce problème résolu, à la question de savoir si le Gouvernement entend permettre aux collectivités de jouer sur les taux ou l'assiette, la réponse est également oui, sous réserve toutefois de l'accord de l'Union européenne en ce qui concerne la TIPP.

M. le Président : Mais seulement en 2007, lorsque ce sera transféré...

M. le Directeur général, nous vous remercions d'avoir répondu à ces nombreuses questions.

**Audition de M. Gérard BUREL,
Président du conseil général de l'Orne,
accompagné de M. Charles-Henri BOUVET,
Directeur général adjoint des services du département, chargé des finances**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 10 mai 2005)

(Les réponses du conseil général de l'Orne au questionnaire de votre Commission d'enquête, remises par M. BUREL lors de son audition, sont reproduites en page 351 du tome III du présent rapport)

Présidence de M. Augustin BONREPAUX, Président

MM. Gérard Burel et Charles-Henri Bouvet sont introduits.

M. le Président : Mes chers collègues, nous accueillons maintenant M. Gérard Burel, Président du conseil général de l'Orne, accompagné de M. Charles-Henri Bouvet, Directeur général adjoint des services du département, chargé des finances.

Au cours de l'audition des représentants de l'Association des départements de France, chacun a souligné la diversité des situations. Nous avons donc décidé d'entendre des présidents de conseils généraux issus des diverses tendances politiques – vous appartenez, M. Gérard Burel, à l'UMP – et venus de départements aux caractéristiques différentes.

Département principalement rural, l'Orne présente la caractéristique d'une grande stabilité de ses taux d'impôts directs. Nous souhaitons que vous puissiez nous expliquer dans quelle mesure la situation de votre département est particulière et quels ont été vos choix politiques en matière de financement. Nous avons pu constater que vos taux étaient particulièrement élevés, deux fois plus que la moyenne nationale si nos informations sont exactes. Pourrez-vous notamment nous dire de quand date cette situation ?

M. le Président rappelle à MM. Gérard Burel et Charles-Henri Bouvet que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête leur ont été communiquées. À l'invitation du Président, ceux-ci prêtent serment.

M. Gérard BUREL : Élu de l'Orne depuis 1970, j'en préside le conseil général depuis 1993. L'Orne est un département plutôt rural, où l'agriculture constitue le premier poste du PIB marchand, mais le pourcentage d'emplois industriels y est le premier de Basse-Normandie, devant le Calvados. Le département compte 292 000 habitants, c'est-à-dire qu'il se situe dans la strate comprise entre 250 000 et 500 000 habitants.

Le département a connu des fortunes diverses, et je répondrai tout de suite à la question que vous venez de me poser : pourquoi les taux de la taxe d'habitation et du foncier bâti sont-ils si élevés ? J'avoue, à ma grande honte, que la seule chose que je sais, c'est que les causes en sont historiques, puisqu'elles datent d'avant la guerre de 1914 ! J'ai essayé de les réduire, mais la règle de liaison des taux m'en a empêché. En outre, il est toujours risqué de baisser les impôts, car on ne sait jamais si on ne va pas être amené à les augmenter à nouveau quelques années après.

Quelle était la situation que j'ai trouvée en 1993 ? L'encours de la dette s'élevait à 1,089 milliard de francs, soit presque autant que le budget de fonctionnement, qui était de 1,2 milliard de francs. La situation était donc assez désespérée, à telle enseigne que les banques ne voulaient plus nous prêter d'argent. C'est dire que notre signature avait peu de valeur ! Le département avait surinvesti, en pratiquant beaucoup d'interventions dans toutes les directions. Mon prédécesseur, qui était sénateur, était très sollicité par les communes, pour des écoles, des mairies, des piscines, des salles polyvalentes, pour la voirie rurale ou communale, etc. Ces subventions étaient distribuées *larga manu*, sur l'excédent de fonctionnement, puis en empruntant lorsque l'excédent était épuisé, puis en autorisant le préfinancement quand il n'y avait plus de possibilités d'emprunter. Le département est donc rapidement « sorti des clous » par rapport aux critères habituellement admis.

Il a donc fallu mener une politique courageuse, consistant à mettre un frein aux subventions aux communes, sauf pour l'adduction d'eau, l'assainissement des eaux usées, l'électrification rurale, les écoles et les mairies. J'ai dû aller m'expliquer devant les maires, certains ont protesté, d'autres m'ont dit : « on savait bien que ça ne pouvait pas durer » et m'ont souhaité bon courage... Le courage a consisté à comprimer les dépenses de fonctionnement, ce qui est plus facile à dire qu'à faire, et à faire rentrer l'argent qui nous était dû, ce qui m'a donné des sueurs froides à certains moments. Nous avions un système pour les contingents d'aide sociale payés par les communes, avec deux termes : le solde de l'année précédente et l'acompte demandé pour l'année suivante. Quand j'ai demandé à mes services quel était le montant du solde dû au département, ils m'ont dit : entre 13 et 15 millions de francs. Comme une différence de 2 millions de francs, ce n'est tout de même pas rien, je leur ai demandé de bien vérifier, et quinze jours après ils m'ont avoué, la tête un peu basse, que finalement ce n'était pas 17 millions de francs, mais 35 millions ! Imaginez ce que c'est que de devoir réclamer 35 millions aux communes de son département !

M. Alain GEST : Quand on fait ça, mieux vaut ne pas être candidat aux sénatoriales !

M. Gérard BUREL : Les montants les plus élevés étaient ceux des trois plus grandes communes du département, dont les maires, de droite comme de gauche, m'ont dit : « C'est impossible, on ne peut pas te rembourser maintenant ! » Mais on m'a assuré que les communes rurales, elles, avaient toutes un bas de laine, et de fait, à ma plus grande surprise, elles ont payé à 95 %, ce qui m'a donné une bouffée d'oxygène. Je n'étais pas sorti du pétrin pour autant, car tous les clignotants étaient au rouge, et il a fallu limiter pendant un ou deux ans le budget d'investissement, après avoir surinvesti sur les routes. Il y a eu aussi, bien sûr, une augmentation de la fiscalité, portant sur tous les taux, y compris ceux qui étaient déjà très élevés. Heureusement, cela n'a duré que deux ans. Je précise que nous sommes tout de même au-dessous de la moyenne de la strate pour la taxe professionnelle, et que le foncier non bâti pèse très peu dans nos budgets. Pendant six ou huit mois, j'ai vraiment cru que je ne redresserais pas la situation, mais peu à peu les clignotants se sont remis au vert. Et en quatre ans, à ma grande surprise car je croyais que ce serait plus long, le département est revenu à meilleure fortune, et a recommencé à pouvoir vivre sa vie. Il y a donc eu deux ans où les taux ont augmenté respectivement de 8 % et de 6 %, ce qui n'est pas négligeable, mais j'étais bien décidé à éviter une nouvelle hausse. Les investissements sont revenus peu à peu, j'ai expliqué au préfet que ce n'était pas à moi de les financer pour des pôles scolaires ou des regroupements pédagogiques, dans la mesure où c'était l'État qui décidait des fermetures de classes. J'ai continué, en revanche, à subventionner les mairies, car c'est symbolique, le département les subventionne toujours. Tout cela, petit à petit, a porté ses fruits, ce qui nous a permis de nous désendetter.

La dette était énorme. Il y avait une partie « remboursable » qui était comptabilisée comme étant la nôtre, mais que les communes devaient nous rembourser. Nous

avons négocié avec le Crédit local de France, qui a bien voulu nous la racheter moyennant indemnités, sauf celle de deux communes qu'il prétendait insolvables – mais qui, depuis, ont tout remboursé au département. Cela m'a permis de réduire la dette de 200 millions de francs, ce qui est toujours bon à prendre en termes d'affichage...

Depuis, la situation s'est améliorée. Nous avons fait une gestion de trésorerie assez pointue, en profitant de toutes les possibilités, comme le *revolving*, les fameux CLTR, qui consiste à confier sa trésorerie à un banquier qui, au lieu de vous verser un intérêt, ce qu'il ne peut pas faire légalement, vous diminue d'autant les intérêts que vous lui devez. Et aujourd'hui, la dette n'est plus que de 34 millions d'euros, soit bien moins que la moyenne de notre strate. La dette départementale par habitant, hors Paris, était de 456,71 euros en 1996, elle est de 327,25 euros en 2003. Nous sommes à 136,31 euros. Ces chiffres sont vérifiables, ce sont ceux de l'Association des départements de France.

La conclusion qu'il faut en tirer, c'est qu'un département peut s'enfoncer très vite, mais que, quand il se redresse, ça peut aller vite aussi. Pour cela, il faut qu'il y ait une volonté, il faut surtout ne pas être lâché par ses collègues conseillers généraux, mieux vaut donc qu'il n'y ait pas d'élections, municipales ou cantonales, à brève échéance. Il n'empêche que cette technique a bien marché, et que les résultats sont là. Je ne vous jure pas que, dans deux ou trois ans, nous ne serons pas amenés à augmenter à nouveau les impôts, mais je reste vigilant, attentif, et comme le principe de compensation par l'État est inscrit dans la Constitution, je n'ai pas de raison de douter...

M. Bernard DEROSIER : Il y en a au moins un qui y croit !

M. le Rapporteur : Vous avez expliqué pourquoi il n'y a pas eu d'augmentation pendant neuf ans. Qu'est-ce qui vous a permis, pendant toutes ces années, de ne pas augmenter les impôts ? Avez-vous eu le sentiment que votre prudence en matière de dépenses vous a empêché de répondre à la demande des citoyens ? Il y a tout de même eu, dans la période récente, l'APA, les 35 heures, les SDIS. Comment avez-vous absorbé le choc, étant donné que la Constitution ne comportait pas encore les garanties qui y sont désormais inscrites ?

M. Gérard BUREL : J'ai eu à subir, comme d'autres, les 35 heures. Comment ai-je résolu le problème ? Je vous surprendrai sans doute beaucoup : je n'ai embauché personne du fait des 35 heures. J'ai embauché 22 personnes plus tard, certes, mais sur un budget séparé, celui du laboratoire vétérinaire départemental, au moment de la crise de l'ESB, et il y avait, en face, des recettes importantes, puisque nous faisons à l'époque plus de 1 000 analyses par jour. Mais le département *stricto sensu* n'a embauché personne. Les fonctionnaires territoriaux ont su faire des progrès de productivité, que nous avons accompagnés par l'achat de matériels informatiques performants qui ont permis de supprimer des tâches répétitives.

L'APA nous a davantage gênés. On nous a annoncé un beau jour qu'elle devrait être en place au 1^{er} janvier 2002, mais les décrets d'application de la loi n'étaient même pas sortis ! Dans mon département, la montée en charge, Dieu merci – mais je crains qu'il n'en aille pas de même pour la loi sur le handicap –, a été progressive, la PSD comme l'ACTP ont baissé parallèlement, et comme nous avions, sur l'exercice précédent, des excédents de fonctionnement assez confortables, nous avons pu passer le cap. L'État, au début, a mis un certain temps à compenser, aujourd'hui il compense à 33 %, c'est-à-dire bien moins que les 50 % que nous espérions. Mais depuis, ça se passe bien, et les tableaux qui vous ont été remis font apparaître le nombre des bénéficiaires : 6 000 pour l'APA, encore 528 pour l'ACTP et plus aucun, depuis 2002, pour la PSD.

M. le Rapporteur : Et le SDIS ?

M. Gérard BUREL : C'est autre chose. Nous avons subi le choc de plein fouet. Je me souviens de congrès de présidents de conseils généraux où tout le monde critiquait la façon dont les choses se passaient. Depuis, les départements sont devenus les principaux contributeurs. Avant, c'étaient les communes, mais l'augmentation de leur participation est désormais strictement encadrée, ce qui veut dire que les conseils généraux absorbent toutes les augmentations des budgets, quelle qu'en soit la raison – investissement ou fonctionnement. Je précise que je préside le conseil d'administration du SDIS de mon département.

Nous avons eu une déconvenue récente avec la prestation de retraite qui va être versée aux sapeurs-pompiers volontaires. Il est tout à fait légitime que ces gens très dévoués en bénéficient, mais il nous en coûtera, dans l'Orne, 375 euros pour chacun de nos 1 341 sapeurs-pompiers volontaires, soit 503 000 euros, somme sur laquelle le ministère de l'intérieur nous donne royalement 145 000 euros. Reste donc 358 000 euros, qu'il faudra bien trouver dans le budget du SDIS. Cette année, ça va passer, puisque nous avons un excédent de fonctionnement – j'ai en effet appliqué à la gestion du SDIS les mêmes méthodes qu'à celle du département –, mais l'année prochaine ? Je m'inquiète d'autant plus qu'on nous annonce une participation à hauteur de 2 % du budget de personnel pour la formation des officiers professionnels !

Le problème - et M. Michel Mercier, que vous entendrez tout à l'heure, a dénoncé ce fait à juste titre -, c'est que les sapeurs-pompiers ont pris l'habitude de négocier directement au ministère de l'Intérieur, sans que nous soyons conviés et sans qu'on nous demande notre avis. Nous n'avons plus, ensuite, qu'à financer ! Mon sentiment, c'est que l'État n'a pas l'air de vouloir choisir. Le préfet est le patron opérationnel, le président du conseil général fournissant les moyens. C'est une façon de diluer les responsabilités en cas de pépin. Si un Airbus ou un Boeing s'écrase, on aura du mal, quel que soit le département, à envoyer les hommes et le matériel dans les délais requis, et à répartir les blessés dans les hôpitaux. Le préfet dira : « je n'avais pas les moyens de faire face. » Le président du conseil général dira : « j'ai fait ce que j'ai pu avec les moyens que j'avais. » Mieux vaudrait que les sapeurs-pompiers et le SDIS soient confiés en totalité au préfet, avec toute l'intendance, dans la mesure où il s'agit d'une mission régalienne de l'État. Ou alors, pourquoi pas, en totalité au président du conseil général. Mais il faut choisir.

M. Jean-Pierre GORGES : Il faudrait mettre cela en fiscalité propre.

M. Gérard BUREL : À mon avis, qui n'engage que moi, il faudrait une capitation par habitant, qui apparaisse sur la feuille d'impôt. J'aime bien les pompiers, j'ai d'excellentes relations avec eux, ils sont remarquables de dévouement, mais ainsi les citoyens sauraient, pour une fois, combien ça leur coûte. Ce serait plus clair.

M. Bernard DEROSIER : Sur les problèmes de personnel, je sais qu'un certain nombre de mes collègues considèrent que tous nos maux viennent des 35 heures. Vous nous dites qu'elles ne vous ont pas conduit à embaucher, mais je relève que votre budget de personnel a augmenté de près de 14 % entre 1998 et 2005. Ce n'est pas seulement dû au GVT, il doit y avoir autre chose, d'autant que, sur la même période, si j'en crois le tableau suivant, les effectifs ont augmenté de 125 par rapport à 699 au départ, soit une augmentation de 18 %. À quoi correspond cette augmentation ?

Question subsidiaire : lorsque le Parlement a voté les emplois-jeunes, combien le département en a-t-il embauché directement ?

M. Gérard BUREL : Très peu : 5 seulement, mais que nous avons intégrés après.

M. Bernard DEROSIER : Moins de 1 %, donc.

M. Gérard BUREL : Tout à fait.

Quand nous étions en période de rigueur, nous avons laissé partir du personnel sans le remplacer. Parallèlement, il y a eu un audit pour mettre en adéquation les postes et les personnels correspondants. Tout ça s'est passé en douceur, et c'est seulement au bout de quatre ans que les représentants syndicaux m'ont demandé quels étaient les effectifs du département. Ils ont alors eu la surprise de constater qu'ils avaient baissé de 100. Depuis, il y a eu l'ESB, 80 personnes travaillent au laboratoire départemental, dont 40 s'occupent exclusivement de l'ESB – pour l'instant, car personne ne sait combien de temps ça va durer.

Pour le reste, il y a eu montée en puissance parce que certains services se sont étoffés, mais ça n'a rien de scandaleux : nous sommes tout à fait dans la norme des départements de notre strate. Bien sûr, comme tout le monde, nous attendons les TOS et les personnels de la DDE, ce qui va provoquer une forte augmentation. Et puis il y a aussi la gestion du RMI, pour laquelle nous avons embauché 16 personnes, ainsi que la mise en place des différents schémas : gérontologie, handicap, etc. Tout cela requiert des personnels compétents.

M. le Président : Pour le RMI, il n'y a pas eu de transfert de personnels de l'État ?

M. Gérard BUREL : Si, mais nous avons voulu faire un peu mieux, notamment pour l'insertion et l'accompagnement des allocataires.

M. Alain GEST : Juste une précision : vous avez dit tout à l'heure que le nombre de bénéficiaires de l'APA était de 6 000. Combien y en avait-il auparavant, tous systèmes confondus, y compris la PSD ?

M. Gérard BUREL : 4 000, peut-être même moins. En 2001, c'était 1 526 pour la PSD et 768 pour l'ACTP. Quand on est passé à l'APA, il y en a eu 4 762 en 2002. Vous trouverez ces chiffres dans le dossier que nous allons vous laisser. Actuellement, c'est autour de 6 000.

Mme Claude DARCIAUX : Cela prouve qu'il y avait un vrai besoin !

M. Alain GEST : Le Directeur général des collectivités locales vient de nous indiquer que ni les dernières lois de décentralisation, ni la loi relative au RMI-RMA n'avaient d'effet sur les budgets des départements et des régions. Pouvez-vous nous le confirmer en ce qui concerne les départements ?

M. Gérard BUREL : Il y a un effet, mais très faible à mon avis. En revanche, des conseils généraux voisins ont vu progresser leur nombre d'allocataires. Comme le système fonctionne à guichets ouverts, on doit payer sans discuter, on n'a pas de prise, on ne peut pas programmer. Certains départements ont la chance de ne pas en avoir trop, mais ce n'est pas le cas partout.

C'est ce que j'ai du mal à faire comprendre à certains magistrats de la Chambre régionale des comptes, qui nous demandent pourquoi nous avons tant de dépenses à caractère social.

M. Bernard DEROSIER : De quoi se mêlent-ils ?

M. Gérard BUREL : Je ne leur ai pas dit ça comme ça...

M. Bernard DEROSIER : De temps en temps, il le faut !

M. Gérard BUREL : Ils m'ont aussi parlé de certaines dépenses non obligatoires que nous avons. Nous avons, par exemple, un hélicoptère sanitaire biturbine qui nous coûte les yeux de la tête, alors qu'avant nous n'avions qu'un hélicoptère monoturbine. De même, nous avons seulement trois pilotes, et maintenant on en exige cinq, notamment pour des raisons d'amplitude horaire. Heureusement, nous nous sommes associés avec la Sarthe. Le coût est plus facile à supporter à deux.

M. Alain GEST : Ce que je voulais vous faire préciser, c'est si, pour le RMI, les compensations de l'État en 2004 par rapport à 2003 ont été correctes, et conformes aux engagements du Gouvernement ?

M. Gérard BUREL : Je crois que oui, mais M. Charles-Henri Bouvet va vous donner plus de précisions.

M. Charles-Henri BOUVET : Sur le RMI-RMA, à la sortie de l'exercice 2004, nous avons 2,5 millions d'écart avec l'exercice précédent, sur 22,5 millions d'euros. On peut estimer qu'il s'agit du montant que le département assumait pour l'insertion avant la décentralisation.

M. Alain GEST : Je reprécise ma question : j'ai demandé si les dépenses étaient compensées. On me dit qu'il y a un différentiel de 2,5 millions d'euros, sachant qu'en 2004 il y a eu, malheureusement, une hausse du nombre des allocataires dans tous les départements. Est-ce bien de cela qu'il s'agit ? Si oui, on retombe dans ce qu'a expliqué le DGCL en matière de compensations, compte tenu des engagements du Premier ministre.

M. Charles-Henri BOUVET : Le total des dépenses en compte administratif est de 22,506 millions d'euros, la compensation est de 17,154 millions d'euros. La différence est d'un peu plus de 5 millions d'euros, mais il y a, dans ces 5 millions, la part d'insertion que le département assumait avant. Il reste donc à compenser 2,5 millions d'euros environ. Cela correspond à ce que l'État devrait normalement nous reverser. Il nous restera donc la part d'insertion que nous faisons avant la décentralisation, à moins que l'État nous fasse un cadeau.

M. le Président : Il y aura donc 2,5 millions d'euros qui seront compensés début 2006.

M. Jean-Pierre GORGES : Conformément aux engagements pris !

M. le Président : Si ce qui est annoncé maintenant l'avait été trois mois plus tôt, peut-être les choses auraient-elles été différentes... Certains engagements sont donc tenus, mais pas tous : vous avez entendu ce qui a été dit sur les SDIS.

M. le Rapporteur : Il faut avoir confiance !

M. Bernard DEROSIER : Notre confiance a trop longtemps été trompée.

M. le Président : En tout cas nous progressons, et peut-être notre Commission y est-elle pour quelque chose...

M. Alain GEST : Il faut distinguer entre les conséquences des lois de décentralisation et celles des mesures sociales supplémentaires prises dans le cadre de compétences que nous avons déjà. Dans le cas des sapeurs-pompiers, par exemple, il n'y a pas de décentralisation nouvelle, il y a une amélioration de la situation des sapeurs-pompiers, ce qui est tout à fait différent. C'est une mesure sociale nouvelle, certes non compensée, mais qui n'a rien à voir avec la décentralisation.

M. Maurice LEROY : Je n'ai pas bien compris, il va falloir que je vienne en stage dans l'Orne... On nous dit que les 35 heures n'y ont pas provoqué d'embauches, mais les effectifs ont tout de même augmenté de 18 %. J'aimerais comprendre. Je ne vois pas, par exemple, comment un département peut, sans embaucher, passer de moins de 2 000 bénéficiaires de la PSD à 6 000 bénéficiaires de l'APA : même avec le meilleur des logiciels, il doit prendre du retard dans le traitement des dossiers ! N'y a-t-il vraiment pas eu de charges supplémentaires de personnel liées aux 35 heures et à l'APA ?

M. Bernard DEROSIER : Avez-vous signé un accord-cadre avec les syndicats sur les 35 heures ? Si oui, nous aimerions en avoir connaissance.

M. Gérard BUREL : Il y a eu des discussions. J'ai signé l'accord-cadre, mais pas eux... Ils étaient libres de signer ou non, comme je l'étais moi-même d'appliquer ce que je trouvais juste. Je vous enverrai le texte de l'accord, qui ne porte donc que ma signature.

Pour répondre à M. Maurice Leroy, les dépenses de personnel sont une chose, mais il y a des majorations tous les ans du fait du GVT. Nous avons embauché des personnels, non pas à cause des 35 heures, mais du fait d'actions nouvelles, par exemple dans les laboratoires.

M. Jean-Pierre GORGES : Vous avez donc fait « fondre votre gras » pour financer ces nouvelles opérations...

M. Alain GEST : Votre barème de PSD devait être très élevé, ce qui explique que le différentiel ait été extrêmement faible.

M. le Président : Vous faites également état d'un petit différentiel sur le Fonds social du logement, que vous réclamez à l'État. Ai-je bien compris ?

M. Gérard BUREL : C'est exact. Les discussions sont en cours.

M. le Président : Avez-vous observé, depuis 2002, une baisse du Fonds national des adductions d'eau ? Et cela a-t-il gêné le département rural que vous êtes ?

M. Gérard BUREL : Cela m'aurait beaucoup gêné si le département n'était pas déjà équipé à 99 % pour l'adduction d'eau.

M. le Président : Il n'y a donc pas eu de conséquences pour vous ? Il y a tout de même eu d'abord une réduction de moitié, puis un basculement vers les agences de l'eau.

M. Gérard BUREL : Pour les adductions d'eau, il n'y a pas eu de conséquences, ou très peu. Il y en a eu davantage pour l'assainissement, c'est vrai.

M. le Président : J'ai vu dans la presse que vous aviez équipé votre département en *Wimax*. Certains vous demanderont pourquoi vous avez dépassé vos compétences, mais ce n'est pas moi qui vous le reprochera. Je voudrais simplement savoir comment il faut faire...

M. Gérard BUREL : L'Orne, pour son malheur, a manqué son désenclavement routier. Notre première autoroute, l'A28 entre Alençon et Rouen, 125 km d'un seul coup, va être inaugurée fin octobre, et nous entamons les travaux de l'A88 entre Alençon et Caen par Sées. Cela nous a servi de leçon. La première fois que j'ai parlé à mes conseillers généraux des « autoroutes de l'information », comme on disait à l'époque, ils m'ont d'abord regardé avec des yeux ronds. Je leur ai expliqué qu'il ne fallait pas que nous manquions, après le désenclavement routier, le désenclavement numérique, qui est un facteur d'attractivité pour les entreprises. Je suis revenu à la charge six mois plus tard, entre-temps certains s'étaient documentés et m'ont dit : il faut y aller.

C'était plus facile à dire qu'à faire, car on ne savait ni combien ça coûtait, ni quelle technique choisir. On nous proposait de couvrir le département en fibre optique, comme dans le Rhône, mais M. Michel Mercier avait les moyens, et moi je ne les avais pas. Je savais, par contre, que l'opérateur historique avait déployé de la fibre optique dans le département. J'ai donc été voir le directeur pour lui demander très poliment la carte, qu'il a refusé de me donner. Je suis revenu deux ou trois fois à la charge, et de guerre lasse il me l'a communiquée, en me faisant jurer sur l'honneur que c'était seulement pour mon information. En fait, l'opérateur historique attendait de pied ferme les autres opérateurs, pour leur imposer d'en passer par ses fibres à lui, mais ils ne se précipitaient pas.

Comme nous sommes un petit département, avec peu de moyens, il fallait trouver une autre formule. Il était alors question de la boucle locale radio. La législation ne le permettait pas, mais j'ai pris le risque, tout comme mon collègue et voisin de l'Eure, M. Jean-Louis Destans. Il a eu l'opérateur historique sur le dos en pleine campagne électorale, mais quand il a eu fini de déployer sa fibre optique en doublant ce qu'avait fait France Télécom, il était maître de sa fibre, ce qui lui a permis de faire baisser les tarifs en organisant une concurrence. Je suis parti tout seul, sur une autre technique, J'étais vétérinaire, donc bien éloigné des NTIC et de toutes ces choses, et je me demandais si nous avions fait le bon choix. Il est toujours risqué de choisir une technique, sans être sûr qu'elle soit bonne, qu'elle soit performante, et qu'elle permette des évolutions ultérieures.

Pour trouver les financements, il n'était sans doute pas très indiqué de s'adresser à l'État quand on est à la limite de la légalité. J'ai donc demandé à la région et à l'Europe, et nous avons réussi à rassembler 8 millions d'euros, dont 4,9 pour le département, 2 pour la région et 1 pour l'Europe. Nous avons lancé l'appel d'offres, et j'ai eu deux réponses : de France Télécom qui nous proposait l'ADSL avec les performances que l'on lui connaît, et d'une entreprise du nom d'Altitude Télécom, qui proposait de couvrir tout le département, ce à quoi je tenais beaucoup. Mais je voulais d'abord faire une expérience grandeur nature sur

l'agglomération d'Alençon. L'émetteur couvrirait 5 km de rayon seulement, avec 8 ou 9 mégabits, ce qui suffit bien pour la plupart des usages industriels – en tout cas pour l'instant car dans quatre ou cinq ans ce ne sera sans doute plus assez. Comme ça a marché, on a équipé une deuxième ville, puis on s'est aperçu qu'il y avait un petit problème avec une zone industrielle à 10 kilomètres de là, à Tinchebray. Notre partenaire nous a proposé de nous installer le *WiFi*, d'une portée très courte, mais qui la couvrirait parfaitement. On a vu que ça marchait, on y est allés sans état d'âme. Ils ont installé 17 pylônes, en utilisant aussi les réservoirs d'eau, et mon département est désormais intégralement couvert, pour le coût que j'ai dit. En plus, la portée des pylônes est maintenant de 25 km.

M. le Président : Et quel est le coût pour l'utilisateur ?

M. Gérard BUREL : L'ADSL est proposé dans l'Orne à 27 euros par mois, le *Wimax* à 39 euros. J'avais des doutes au départ, mais on sait maintenant que le système *Wimax* va devenir le standard. Le choix que nous avons fait était donc le bon.

M. le Président : Merci de cette consultation. Merci aussi de cette démonstration qu'un département n'est pas forcé de se limiter à ses compétences et peut faire beaucoup pour le développement économique, même si cela coûte un peu et oblige parfois à augmenter les impôts.

M. le Rapporteur : Nous y voilà !

M. le Président : En tout cas, M. Gérard Burel ne l'a pas fait.

M. Gérard BUREL : J'ajoute que, lorsque l'opérateur historique a proposé une convention des départements innovants, j'ai refusé les deux premières moutures, mais que j'ai eu l'honneur de signer la troisième, qui me convenait parfaitement, avec M. Thierry Breton, qui était alors à la tête de l'entreprise. L'effet a été très positif, car fin 2005, France Télécom aura amené l'ADSL partout où c'est possible, à partir de ses sous-répartiteurs. Bien sûr, il aura une partie de la clientèle des particuliers, mais j'ai obtenu de mon opérateur pour la boucle locale radio, au terme d'une rude négociation, que les agriculteurs soient traités comme les particuliers, étant donné qu'ils ne font pas un usage permanent du *Wimax*. Je suis très satisfait car je sais qu'on pourra demain, si le besoin s'en fait sentir, augmenter les débits et les portées.

Reste la question de savoir comment évacuer toutes les données numériques. Si j'avais eu les mêmes moyens que M. Michel Mercier dans le Rhône, j'aurais tiré une fibre optique depuis Alençon jusqu'à Rouen. Comme je ne les avais pas, je me suis contenté de faire poser un tuyau sur les bas-côtés de l'autoroute, ce qui me permettra d'en tirer une le moment venu. Voilà : vous savez tout.

M. le Président : Je vous remercie de toutes ces réponses et de toutes ces précisions.

**Audition de M. Michel MERCIER,
Président du conseil général du Rhône**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 10 mai 2005)

Présidence de M. Augustin BONREPAUX, Président

M. Michel Mercier est introduit

M. le Président : Mes chers collègues, nous accueillons maintenant M. Michel Mercier, Président du conseil général du Rhône.

Nous poursuivons avec vous nos auditions de présidents de conseils généraux représentant des départements variés et des sensibilités politiques différentes. Membre de l'UDF, vous êtes un spécialiste reconnu des finances locales, mais aussi le président d'un conseil général qui affiche une politique d'évolution soutenue de sa fiscalité directe, même si les taux restent modestes. Par ailleurs, vous venez de présenter devant l'Observatoire de la décentralisation un rapport assez critique sur le financement du RMI. Nous souhaitons donc entendre vos explications sur ces choix et ces appréciations.

M. le Président rappelle à M. Michel Mercier que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête leur ont été communiquées. À l'invitation du Président, celui-ci prête serment.

M. Michel MERCIER : Je m'efforcerai d'être le plus bref possible, car votre Commission sait déjà beaucoup de choses. Il est exact que le département du Rhône a augmenté ses impôts ces dernières années et va le faire encore dans les années qui viennent. Mais s'en tenir à cet aspect n'a pas beaucoup de sens. Tout dépend du niveau d'où l'on part. Nous sommes le cinquième département le moins imposé de France. D'autre part, notamment en matière sociale, c'est l'État qui fixe la quotité des dépenses, dépenses dont nous ne sommes que les gestionnaires, ce qui conduit naturellement les départements à se situer à un niveau de fiscalité à peu près équivalent.

Comme nous étions peu imposés, nous étions très endettés, sans doute étions-nous, et sommes-nous encore, le département le plus endetté de France. Il y a eu, dans le département, un événement un peu particulier. Lyon étant considérée comme une ville riche, elle reçoit peu d'aides. Il est toujours difficile de bousculer les idées reçues, notamment chez les plus riches que nous, comme la Haute-Savoie, département qui est de loin le plus riche de Rhône-Alpes, et qui veut cacher sa richesse... Quand M. Michel Noir était maire de Lyon, nous avons décidé ensemble de construire un périphérique, car Lyon était la seule grande ville de France à ne pas en avoir. Nous avons cherché qui pouvait nous aider. L'Europe, pas question ! Paris non plus, arguant que c'était un projet local : on sait que personne ne passe par Lyon, surtout pour aller du nord au sud... Quant à la région, elle a dit aussi que c'était purement local, alors même qu'elle payait dès qu'il y avait quelque chose à faire à Valence, à Saint-Chamond, à Annecy, partout sauf dans le Rhône ! Nous avons donc fait face tout seuls, communauté urbaine et département. Nous avons concédé pour trouver 15 milliards de francs, mais le Conseil d'État a annulé la concession. En une semaine, il a fallu payer le concessionnaire, et le département a dû faire immédiatement un emprunt de 1,2 milliard de francs, ce qui nous a lourdement et

durablement endettés, même si nous avons mené depuis une politique active qui nous a permis de nous désendetter de 900 millions de francs.

L'impôt, donc, est plutôt faible, la dette plutôt lourde, et les nouvelles compétences pèsent très fortement sur le budget du département. Les dépenses sociales sont devenues le premier poste. Notre budget est d'environ 1,450 milliard d'euros, ce qui est plutôt faible pour un département comptant 1,6 million d'habitants. Le social représente 53 % du budget total, et 75 % du budget de fonctionnement.

Que peut-on remarquer sur ces dernières années ? Il y a eu certes des augmentations dues à notre propre action, comme pour le périphérique de Lyon, dont le péage ne nous rembourse que le milliard de francs que nous avons emprunté sur les 6 milliards de francs du coût total, mais il y a eu aussi d'autres événements qui nous ont poussés à augmenter sensiblement les impôts : la prise en charge des SDIS, des personnes âgées, des handicapés, l'insertion au sens RMI du terme...

Pour les sapeurs-pompiers, par exemple, les dépenses sont passées de 4 millions d'euros par an à 90 millions d'euros entre 1996 et 2005. Aujourd'hui, nous avons un corps qui est un des premiers de France, sinon le premier, avec 4 000 volontaires. Nous avons créé 2 000 postes de volontaires pour remplacer des professionnels, bien qu'on nous ait dit à l'époque que ça ne pouvait pas marcher en ville, plus 1 500 professionnels, et tout ce qu'il faut comme colonels et autres officiers. Tout cela pèse très lourd, en termes de capacité d'intervention, compte tenu des industries chimiques autour de Lyon et de la nécessité d'avoir des équipements spéciaux pour faire face au risque chimique, aussi bien à Lyon que dans toute la France. Nous avons aussi à répondre au risque d'attentats, et nous avons donc équipé spécialement 400 sapeurs-pompiers pour y répondre. Ce sont des dépenses très spécifiques, qui expliquent que le poids des sapeurs-pompiers soit extrêmement lourd.

S'agissant des grands postes de dépenses, ils sont tous de l'ordre du milliard de francs. Le RMI, tout compris, allocations et insertion, nous a coûté l'an dernier 150 millions d'euros. Nous sommes passés de 29 000 à 31 000 bénéficiaires, les allocations nous ont coûté environ 123 millions d'euros, l'insertion 17 autres millions d'euros, nous avons reçu de l'État 107 millions d'euros, il a donc manqué 15,5 millions d'euros, que nous avons pris, comme les autres départements, sur notre trésorerie. Lorsqu'il a fallu fixer les impôts pour 2005, je n'ai pas tenu compte de ce qui nous a manqué sur les allocations du RMI : compte tenu de la parole du Gouvernement, j'ai considéré que c'était fait. Mais sur l'année 2005, il nous manque déjà 9,6 millions d'euros entre ce que nous avons versé et ce que nous avons reçu au titre de la TIPP.

Dans le communiqué de Bercy sur les recettes fiscales de l'année, tout augmente, sauf la TIPP qui baisse de 1,4 %. La TIPP n'a rien à voir avec le RMI, et si on choisit une recette qui baisse pour financer une dépense qui monte, on peut toujours courir ! Pour que ça s'équilibre, il faut trouver autre chose, et il faut que les collectivités puissent en discuter avec l'État. Nous avons un engagement du Premier ministre, il n'y a pas de raison de ne pas lui faire confiance. Quand on aura réglé 2004, on aura réglé 2005, ou alors c'est que le Gouvernement sort du système qu'il a lui-même fixé, et aussi de la Constitution, qui oblige à compenser par une recette fiscale. Un demi-milliard d'euros, ça ne se trouve pas comme ça, La seule chose que puisse faire l'État, c'est augmenter la part départementale de la TIPP pour 2004, ou bien choisir un autre impôt. Et une fois qu'il l'aura augmentée, cela m'étonnerait que quelqu'un monte à la tribune du Parlement pour annoncer qu'il va la diminuer, de sorte que l'acquis 2004 se reproduira automatiquement en 2005, mais on restera dans une situation qui n'est pas bonne. Quand il y a un impôt affecté, un seul impôt pour financer une seule dépense, la même question se repose tous les ans, ça ne risque pas de marcher, et c'est la négation même de l'idée d'impôt

multiple, dont les éléments varient pour faire face à une masse de dépenses. Il faut absolument qu'on en sorte.

Dans mon département, il a manqué 15,5 millions d'euros l'an dernier, et déjà 9,6 millions d'euros cette année, soit plus de 25 millions d'euros au total. Qu'est-ce qu'on fait dans ces cas-là ? Un emprunt de trésorerie, tous les jours. Comment ? C'est très simple. Le matin, on regarde ce qu'on a à payer, on examine avec le payeur ce qui va rentrer et on veille à ce qu'il ne reste rien en caisse le soir. Le matin, à 11 heures 20 – car j'ai remarqué qu'avant, la paierie ne paie jamais, il faut attendre qu'ils soient prêts et qu'ils aient fini de trier tous leurs papiers – à 11 heures 20 donc, je fais débloquer les lignes de trésorerie, et à 15 heures 50, on arrête les lignes de trésorerie pour faire rentrer tout ce qui reste. À cette heure-là on ne paie plus, ils commencent à ranger leurs dossiers ; on se met d'accord avec le payeur sur l'ordre de priorité des mandats qu'on va payer dans la journée, on veille à ce qu'il reste zéro en caisse le soir, car ce n'est pas la peine de laisser de l'argent qui coûte et dont personne ne se sert. Et on recommence le même système le lendemain, de façon à avoir le moins de frais financiers possible.

Une dépense dont on ne parle jamais, et qui coûte très cher, c'est même la première mais les handicapés vont certainement passer devant, c'est l'enfance en difficulté. Dans un département comme le nôtre, il y a 5 700 enfants qui relèvent de l'aide sociale à l'enfance. Mais chez nous, il y a une vieille tradition, c'est que les juges appliquent non pas le code mais une décision de la Cour de cassation, et pratiquent le placement direct sans consulter nos services. Nous avons un schéma départemental - on en est au quatrième -, mais le juge dit : « je suis libre, je suis indépendant, je fais ce que je veux », il place les enfants n'importe où et nous, on court derrière pour payer. C'est un vrai problème, car nous avons dépensé 900 millions de francs.

Nous avons 31 000 allocataires du RMI, 5 700 enfants placés, 18 700 personnes âgées qui bénéficient de l'APA, cette APA qui a été à la fois un coup et un coût pour le département. Et comme plus personne, parmi les hautes autorités respectées de la République, ne parle de cette chose un peu bizarre qui s'appelle péréquation, le Gouvernement s'est laissé aller, il nous a donné 4 millions d'euros de moins en 2005 par rapport à 2004 pour financer l'APA, alors qu'il y a 1 000 bénéficiaires de plus. Cela nous a coûté un point de fiscalité. La péréquation, dans le Rhône c'est mal vu parce que c'est considéré comme synonyme de grande inflation fiscale. La péréquation, c'est très bien, mais il ne faudrait pas qu'elle soit faite comme ça. Si l'État veut faire des cadeaux, c'est son affaire, mais le problème c'est qu'il nous enlève à nous pour donner à des gens qui sont plus riches que nous dans la mesure où ils ont moins de dépenses, notamment sociales, même s'ils ont moins de recettes...

Quant aux personnes âgées, il faut bien voir qu'en trois mois nous avons reçu 27 000 dossiers de demande d'APA. La masse de travail a été énorme pour nos fonctionnaires. Heureusement, nous avons territorialisé nos services depuis longtemps, avec au moins une maison du département par canton. L'an dernier, nous avons pu ainsi recevoir 70 000 familles, une sur dix, dans les maisons du département. Cela nous a permis de monter très vite les dossiers, et aussi de faire des plans d'aide un peu surdimensionnés, car l'un de nos problèmes, c'est d'avoir prévu les choses de façon juste mais généreuse, avec un montant d'allocation élevé pour payer des heures de service. En effet, les associations d'aide à domicile sont un peu malthusiennes, on n'arrive pas à leur faire embaucher des gens qui sont au RMI, et qu'on pourrait pourtant former. Si bien qu'on donne de l'argent à des personnes âgées qui ne trouvent pas de services à acheter et qu'on leur en reprend donc une partie l'année suivante, tandis que d'un autre côté on verse des allocations à des gens qui n'ont pas de travail. Nous voudrions trouver des synergies entre les deux, mais ça ne marche pas. On voit là les limites du système associatif. Nous allons essayer de faire autrement si nous n'arrivons pas à les convaincre d'aller

plus loin car, pour nous, c'est la clé. Si seulement on pouvait mettre 5 000 personnes, sur les 31 000 qui sont au RMI, en face des 18 000 personnes âgées qui cherchent quelqu'un pour s'occuper d'eux, ce serait déjà bien. C'est quelque chose de très important pour nous, et j'espère bien trouver un moyen, si possible avec les associations, sinon sans elles. S'il y a bien une chose qui ne se délocalisera jamais, ce sont les services à la personne. On répondrait à un vrai besoin, en créant de vrais emplois, de vraies entreprises, avec de vrais bénéficiaires, et peu de risques financiers. Et c'est peut-être le seul moyen, pour les départements, de sortir de la spirale de la dépense supplémentaire obligatoire.

Pour les handicapés, nous approchons du milliard de francs, le nombre de places a beaucoup augmenté du fait qu'il y a un schéma, nous avons dépensé 130 millions d'euros l'an dernier, ce sera sans doute 135 cette année, mais pour l'an prochain je crains le pire, que nous dépassions les 150 millions d'euros. Compte tenu de la façon dont la nouvelle loi organise la compensation par l'État et l'octroi de l'allocation de compensation, les demandeurs étant membres de la commission qui organise les choses, ça va être un sacré chantier, peut-être le plus difficile, car le côté affectif est bien plus lourd encore que pour les personnes âgées ou exclues. S'il y a un vrai souci pour demain, c'est celui-là.

Même si nous sommes spécialisés dans le domaine social, nous faisons beaucoup d'autres choses aussi. Ainsi, c'est le département qui réalise le tramway reliant l'aéroport au centre de Lyon, et qui paie la moitié des transports urbains de la communauté urbaine, aussi bien en fonctionnement qu'en investissement. Nous avons conservé toute notre action en direction des 293 communes du département, de la plus petite à la plus grande. Mais le département reste aussi une collectivité territoriale de plein exercice, avec une compétence générale, même s'il a des compétences particulières dans le domaine social, qu'elle assume parfaitement. Il est probable que nous devons encore augmenter les impôts directs locaux, ne serait-ce que pour arriver au niveau moyen, car nous avons les mêmes dépenses que les autres. Quand le RMI et l'APA sont fixés par décret ministériel, ce n'est pas la peine d'essayer de voir comment payer moins.

J'ai fait procéder à une vérification sur 6 000 bénéficiaires du RMI, ça s'est très bien passé. J'ai naturellement eu droit à des manifestations d'ATTAC et d'Agir contre le chômage, ce que je comprends très bien, c'est leur rôle. Mais tout s'est très bien passé : les directeurs généraux étaient sur le pont, je suis allé faire des permanences moi aussi, nous avons convoqué les gens, et certains nous ont dit : « je suis au RMI depuis quatre ans, ou depuis six ans, mais c'est la première fois que je vois quelqu'un, que quelqu'un s'occupe de savoir où on en est ». Mon but est qu'à la fin de l'année, chacun des 31 000 bénéficiaires ait un référent et un contrat d'insertion – je ne dis pas forcément un emploi. C'est une forme de respect. Croire qu'on peut s'en tirer avec 385 euros par personne en moyenne, c'est se donner bonne conscience. Ce que je veux, c'est qu'on ait un vrai dialogue avec tous les bénéficiaires.

Voilà les raisons qui nous ont poussés à augmenter les impôts cette année. Sur cinq points, il y en a un pour la péréquation ressources, un pour l'APA, un pour les sapeurs-pompiers – et ça va continuer, car l'an prochain il faudra changer tous les uniformes, ce qui coûtera 7 millions d'euros, soit encore deux points de fiscalité, et changer aussi toutes les radios des véhicules – et enfin deux points pour les handicapés. Et pour le RMI il manque déjà 26 millions. Il y a un engagement du Premier ministre, mais il faudra trouver un meilleur système afin de ne pas devoir rejouer la même pièce tous les ans. On ne peut pas financer une dépense qui augmente avec un impôt unique dont le produit baisse.

Voilà. Je m'excuse d'avoir été un peu long...

M. le Rapporteur : Sur l'homogénéisation des dépenses, j'ai bien entendu votre raisonnement qui conduit à augmenter l'impôt là où il est faible, mais conduit-il aussi à ce qu'il diminue là où il est élevé ?

M. Michel MERCIER : Comme vous l'a très bien expliqué M. Gérard Burel tout à l'heure, les départements gardent des réserves pour l'avenir. À un moment donné, ils arriveront au bout.

M. le Rapporteur : Espérez-vous de la gestion du RMI et de l'APA, au-delà de l'intelligence mise dans le système, une moindre dépense et plus d'économies ?

M. Michel MERCIER : Je crois qu'on peut faire beaucoup mieux et que c'est tout l'intérêt de la décentralisation. Aujourd'hui, sur le RMI, nous n'avons aucun pouvoir. Nous avons appris par la presse que le Gouvernement le revalorisait de 1,97 % au 1^{er} janvier, ce qui est d'ailleurs tout à fait normal, car le Gouvernement ne peut se désintéresser du montant des minima sociaux, qui fait partie de notre système de civilisation. Quel que soit le Gouvernement, il augmentera le RMI chaque 1^{er} janvier sans nous demander notre avis. Il va donc falloir que l'on trouve des synergies pour pouvoir économiser dans le cadre de nos compétences. Quand on gère à la fois les personnes âgées dépendantes qui ont besoin de personnel et les allocataires du RMI qui n'ont pas de travail, cela met en colère d'entendre les associations dire qu'elles ne peuvent pas prendre de RMistes pour l'aide à domicile. C'est une vaste foutaise ! On peut former les gens, en direct, sur nos crédits d'insertion, ça ne durerait tout de même pas cinq ans, et tout le monde serait gagnant. Actuellement, on donne de l'argent, des dizaines de milliers de francs, à des personnes âgées, et on leur en reprend une partie l'année d'après parce qu'elles n'ont pas pu le dépenser. L'an dernier, ce sont 6 millions d'euros que nous avons dû récupérer ! Et c'est inhumain, parce qu'on sait qu'elles en ont besoin.

M. le Président : Sur les contrats d'avenir, que proposez-vous ? De faire embaucher les RMistes par des entreprises, ou par des associations ?

M. Michel MERCIER : Je n'ai pas de choix philosophique. Les associations sont là. Je voudrais vraiment qu'elles s'ouvrent à l'idée qu'il faut qu'elles embauchent, et qu'elles embauchent des gens qui sont au RMI. Si elles ne veulent vraiment pas, nous essaierons de faire créer des entreprises.

M. le Rapporteur : Quelles sont, s'agissant des TOS, les marges de gestion, d'efficacité, de productivité ?

M. Michel MERCIER : Il faut distinguer au sein des TOS. Par exemple, il est tout à fait normal qu'il y ait des fonctionnaires qui assurent une présence permanente dans un établissement. J'ai dit clairement que dans tous les collèges, désormais, il y aurait quelqu'un 365 jours par an. L'an dernier, il y a des collèges où on a mis le feu, et où personne n'a pu entrer parce que c'était fermé. Ça, c'est fini ! Il y aura en permanence quelqu'un.

Il y a aussi la restauration. Je vais passer des accords, notamment avec les communes rurales, afin que le restaurant scolaire fonctionne bien. Pareil si la commune fait appel à une société de restauration. Je vais essayer de faire jouer toutes les synergies locales. Le Rhône compte 1,6 million d'habitants, il y a des cantons de 4 000 habitants, des communes de 1 000 habitants qui ont un collège, il faut un restaurant scolaire, sans doute le même pour le collège et pour l'école, ce qui permettra en plus de réduire le hiatus pour l'élève de CM2 et celui de sixième. Nous avons ouvert des négociations. Le maire de Lyon a créé il y a plusieurs années

une cuisine centrale gérée par des sociétés. Pour qu'il puisse bénéficier de meilleurs prix, je vais traiter avec lui. Je n'ai pas la même philosophie que lui sur tous les sujets, mais on peut tout de même s'entendre quand il s'agit du bien public...

M. le Rapporteur : De combien est le temps de travail des TOS ? De 1 600 heures ?

M. Michel MERCIER : J'ai pris une délibération pour l'ensemble des fonctionnaires. Il est de 1 607 heures par an. Les sapeurs-pompiers se sont mis en grève, c'est normal, et c'est leur droit constitutionnel. Si le temps de travail baisse dans la loi, il baissera aussi pour eux, mais pour l'instant, c'est 1 607 heures. On peut les répartir comme on veut, je suis ouvert sur les rythmes, il faut que les gens puissent prendre des vacances, mais les TOS travailleront le même nombre d'heures que les autres fonctionnaires.

M. le Rapporteur : Il y a manifestement une certaine confusion sur le sujet. Tout à l'heure, nous avons eu beaucoup de mal à obtenir une réponse du Directeur général des collectivités locales.

M. Michel MERCIER : Je connais bien la réponse : en principe c'est tant, mais en pratique on s'arrange... Les TOS ne sont pas une catégorie à part. Ce sont des fonctionnaires locaux. Dans une commune, le personnel de l'école fait le même nombre d'heures que les autres. On ne va pas créer des sous-catégories. Un des grands problèmes, c'est de donner à tout le monde le même statut et le même temps de travail. J'y suis arrivé, j'ai mis au moins dix ans, et ce n'est pas une nouvelle catégorie qui me fera changer. Tout le monde fera 1 607 heures.

M. le Rapporteur : Vous dites que le RMI vous a coûté 123 millions d'euros en allocations et que vous en avez reçu 107 de l'État.

M. Michel MERCIER : Et je ne compte pas les 17 millions d'euros de l'insertion.

M. le Rapporteur : Je les laisse de côté. Il reste donc une différence de 15,5 millions.

M. Michel MERCIER : Le Premier ministre est arrivé à un total de 450 millions d'euros pour toute la France. Avec l'Observatoire de la décentralisation, je suis arrivé à 430, plus ou moins 10 millions car certains départements n'ont pas encore adopté leur compte administratif.

M. Alain GEST : Pour le SDIS, vous êtes passés, en dix ans, de 4 à 90 millions d'euros par an. C'est bien cela ?

M. Michel MERCIER : Oui, entre 1996 et 2005. Avant, nous ne payions pas tout, seulement l'équipement. Maintenant, nous payons tout, et nous avons les professionnels. Quand j'ai pris le service, les élus avaient beaucoup démissionné devant les pompiers, qui sont très populaires, qui ont des casques et des camions rouges, qui font pimpon... Ils avaient obtenu de la communauté urbaine une délibération sensationnelle, garantissant le maintien de l'âge moyen du corps ! Comme les sapeurs-pompiers sont 1 100 et vieillissent, chose curieuse, d'un an chaque année, il fallait embaucher beaucoup pour faire redescendre la moyenne... C'était une vraie pétaudière, ça m'a pris jusqu'au tiers de mon temps, j'ai eu six mois de grève. J'ai commencé par interdire les graffiti « pompiers en grève » sur les camions, en leur disant que les camions ne leur appartenaient pas, et comme ils ont désobéi, j'ai mis 221 sanctions, et naturellement j'ai eu une grève. Je n'avais pas un très fort soutien du préfet, jusqu'au jour où ils ont eu l'idée lumineuse de balancer des extincteurs en métal sur les CRS, dont trois se sont retrouvés à l'hôpital. Le soutien

a tout de suite été meilleur... Maintenant, on s'entend bien avec les syndicats. Quand on est d'accord, on le dit. Quand on n'est pas d'accord, on ne le dit pas. On se voit tous les deux mois, on fait le point. Je leur ai dit clairement : il n'y a pas un sou de plus, d'accord pour une indemnité cette année, mais alors pas d'embauches, et des heures supplémentaires pour les jeunes qui veulent en faire. Evidemment, tous ont choisi d'en faire....

M. Alain GEST : Combien de jours par an les sapeurs-pompiers travaillent-ils ?

M. Michel MERCIER : C'est très simple. Je leur ai dit, et ça a été aussi la raison de la grève, qu'ils devaient faire autant d'heures que les autres. Ils avaient inventé un système de cycles, de 24 ou de 36 heures, et leur emploi du temps était fixé trois ans à l'avance. J'ai dit un jour au colonel, un excellent colonel d'ailleurs, le meilleur de France, qui a mis dix ans à devenir directeur parce qu'il avait les syndicats contre lui : « regardons les choses en face, on n'a pas besoin des pompiers de la même façon 24 heures sur 24. » J'ai fait faire un graphique, dont il ressortait que les pointes se situaient entre six heures et dix heures le matin, un petit peu à midi, de nouveau en fin d'après-midi, tandis qu'après 21 heures c'était très calme. J'ai donc supprimé les cycles de 24 et de 36 heures pour les remplacer par des cycles 12 heures, et j'ai dit : 1 600 heures pour tout le monde – 1 607 maintenant. Comme, pendant les vacances scolaires, il y a beaucoup moins d'accidents, on peut affecter les pompiers pendant 12 heures quand on en a besoin, et on les met en congé quand on en a moins besoin. La gestion est un peu compliquée, mais on économise de l'argent. Sinon, nous serions à bien plus de 90 millions d'euros.

M. Alain GEST : On m'a dit qu'ils travaillaient 95 à 105 jours par an...

M. Michel MERCIER : C'est vrai dans les systèmes où les gens n'ont pas fait les réformes, où ils font encore des cycles de 24 heures, et ça, c'est ingérable. Je connais bien la question, ça fait vingt-huit ans que je m'occupe des pompiers. Comme ils ne savaient pas quoi faire la nuit, ils avaient demandé des casernes avec des chambres individuelles privées, où il fallait bien qu'ils s'occupent... Ils habitent à Marseille, ou en Haute-Loire – qui est tout de même un pays de cocagne –, et ils venaient une fois par semaine à Lyon. Ils avaient leur maison là-bas et un appartement payé à Lyon. Maintenant, il n'y a plus que des chambres de garde : on ne va pas leur donner des chambres individuelles pour 12 heures. Grâce à cela, on a pu récupérer des appartements pour loger gratuitement 250 jeunes sapeurs-pompiers qui débudent dans le métier et qui ne gagnent pas assez. Même quand les choses sont très réglementées, on peut toujours réformer. Après, ils vont se plaindre à la direction de la défense et de la sécurité civiles place Beauvau, où les choses sont toujours gérées par un préfet et par beaucoup d'autres pompiers. Ils se gèrent eux-mêmes, mais on peut gérer aussi si on veut. Cela demande beaucoup d'implication, beaucoup de temps, et c'est parfois un peu rude.

M. Alain GEST : Est-ce qu'on peut dire, s'agissant des handicapés, que le point de fiscalité supplémentaire qui leur est lié provient bien d'un choix du schéma départemental, et que d'autre part, s'agissant de l'insertion, le différentiel entre 107 et 123 millions d'euros est la conséquence de l'augmentation du nombre des allocataires du RMI ?

M. Michel MERCIER : Bien sûr, on peut même être plus clair encore. Le département a bénéficié de la garantie donnée par le Conseil constitutionnel sur la loi de finances pour 2004, puisque le produit de la TIPP affectée était inférieur à ce que l'État avait lui-même dépensé pour le RMI en 2003. Nous avons eu ainsi 1,95 million d'euros de plus par la mise en œuvre de cette garantie, mais nous avons eu aussi beaucoup plus d'allocataires, J'ajoute que ceux-ci viennent plus nombreux et plus vite, suite à la réforme de l'assurance-chômage – et non pas à la réforme de l'ASS, comme nous l'avions tous pensé au départ, puisque le Président de la République l'a

interrompue avant qu'elle entre en vigueur. Mais quand l'assurance-chômage ne paie plus, c'est le département qui paie.

M. le Président : Vous n'avez pas parlé des contrats d'avenir. Vous en faites beaucoup ? Est-ce que cela entraîne un surcoût ?

M. Michel MERCIER : Je vois l'ironie de votre question... Pour l'instant, non.

M. le Président : Vous n'avez pas signé de convention ?

M. Michel MERCIER : Nous allons en signer une.

M. le Président : L'Ariège est en avance sur vous...

M. Michel MERCIER : Je n'en ai jamais douté que l'Ariège soit toujours en avance... Nous allons signer, car nous avons besoin de tous les systèmes possibles, quelque imparfaits qu'ils soient, pour sortir du RMI. Cela va coûter plus cher, bien sûr, puisque la part du RMI payée par le département n'est qu'un montant objectif, alors que dans la réalité le RMI n'est qu'une allocation différentielle. Il y aura donc un surcoût.

M. Alain GEST : Le Directeur général des collectivités locales nous a dit tout à l'heure que c'était pratiquement la même chose.

M. Michel MERCIER : Je crois que cela va coûter relativement cher, sauf si l'on choisit ceux qui ont un RMI élevé pour les mettre en contrat d'avenir et que l'on dit à ceux qui ont un RMI plus bas qu'ils n'auront pas de contrat parce que cela coûterait plus cher. On peut toujours présenter les choses de la façon qu'on veut. Dans mon département, le RMI moyen est de 385 euros. Cela coûtera donc plus cher, sauf pour ceux qui sont à 416 euros : pour eux, ce sera moins cher.

M. le Président : Il reste à voir ce que cela représente sur l'ensemble de la France.

Vous avez parlé des placements directs par les juges des enfants. Avez-vous des propositions à faire ? Avez-vous aussi des problèmes avec les décisions sur les mineurs étrangers ?

M. Michel MERCIER : Les deux questions sont très différentes. S'agissant des placements directs, il faut savoir si l'État, la justice, fait confiance ou non aux collectivités territoriales. Si oui, il n'y a pas de raison que le juge ne confie pas les enfants aux services, qui les placeront, après analyse de leur cas, dans l'établissement considéré comme le plus adéquat dans le schéma départemental. Si le juge veut faire l'assistante sociale, j'ai 200 postes vacants, je peux en embaucher quelques-uns. Le juge, selon moi, doit garder sa fonction de magistrat, même s'il a, je le sais bien, des pouvoirs particuliers dans le domaine de l'enfance. Nous avons 90 % de placements directs. Si la proportion descendait ne serait-ce qu'à 50 %, cela nous permettrait d'avoir une bien meilleure gestion des établissements. Quand on ne sait pas lequel va se trouver trop plein et lequel pas assez, il faut payer du personnel partout.

S'agissant des mineurs étrangers en situation irrégulière, le Rhône est un carrefour, et la dépense a été multipliée par douze en deux ans. J'ai une anecdote à ce sujet. Dans

ma petite commune, le Crédit agricole a ouvert une nouvelle agence ultra-moderne, avec un appareil automatique très sophistiqué qui vous donne toute sorte de renseignements en lisant votre carte. Invité à l'inauguration, j'ai ainsi découvert, en introduisant la mienne, que j'étais tuteur d'au moins cent gamins étrangers en situation irrégulière. Le juge m'avait nommé, sans même que je le sache car les services avaient dû classer le courrier, et des associations avaient ouvert des comptes pour tous ces gamins, dont j'étais personnellement responsable. J'ai appelé dès le lundi le Premier président pour qu'il mette un peu d'ordre dans tout ça... Nommer tuteur le président du conseil général, très bien, mais Mercier, non !

Nous avons des dépenses de plus en plus lourdes, des cas de plus en plus nombreux. Nous avons une bonne collaboration avec les parquets, mais d'énormes difficultés. Nous faisons beaucoup de vérifications d'âge, ce qui est très compliqué.

M. le Président : Est-ce qu'il vous arrive de contester les décisions des juges ?

M. Michel MERCIER : Bien sûr. Il y en a un, en particulier, qui refuse les contrôles osseux au motif qu'on peut se tromper. Je fais appel dans ces cas-là.

M. le Président : Et pendant ce temps, que devient le jeune ?

M. Michel MERCIER : On paie. On a fixé une règle : tant par jour. Mais j'ai créé une équipe de médecins, de sages-femmes, d'infirmières, d'assistantes sociales, qui visitent les bidonvilles autour de Lyon pour vérifier l'état sanitaire des gens, faire les vaccins, les soins de base. C'est très lourd, et ce n'est pas quelque chose qui arrive beaucoup dans l'Orne.

M. le Président : Dans l'Ariège, ça arrive.

M. Michel MERCIER : C'est normal : vous êtes un département frontalier. L'autre jour, une soixantaine de Croates se sont installés sur une place du centre de Lyon, la télévision et la presse sont venues. J'ai envoyé une équipe : il y avait trente femmes enceintes ! Il a bien fallu les garder, les loger. Mais où ? Il n'y a plus d'hôtels, l'État dépense énormément pour l'accueil en hôtels, bien plus que nous, mais nous payons beaucoup aussi.

M. le Président : Une dernière question, brève, sur la couverture numérique. L'Orne, département rural, l'a réalisée parce qu'elle était enclavée. Mais vous, pourquoi l'avez-vous faite ? Pour équiper, ou pour faire baisser les prix ?

M. Michel MERCIER : Parce que nous sommes ruraux aussi. Je ne suis pas très connaisseur en matière de technologies, mais nous voulions, au nom de l'aménagement du territoire, que la partie rurale du département ait les mêmes atouts que sa partie urbaine.

M. le Président : Quelle technique avez-vous choisie ?

M. Michel MERCIER : C'est l'ancien sénateur et vice-président René Tréguët, qui est un grand spécialiste, qui a choisi la fibre optique. Nous avons été un peu brouillés, au début, avec France Télécom, mais ça s'est arrangé depuis, ils ont voulu prouver qu'ils n'étaient pas mauvais. Ils ont mis l'ADSL à haut débit sur tout le département, et les gens peuvent choisir.

M. le Président : Je vous remercie pour ces réponses et ces précisions très intéressantes.

**Audition de M. Dominique ANTOINE,
Directeur des personnels, de la modernisation et de l'administration
au ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
et M. Michel DELLACASAGRANDE,
Directeur des affaires financières**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 11 mai 2005)

Présidence de M. Augustin BONREPAUX, Président

MM. Dominique Antoine et Michel Dellacasagrande sont introduits.

M. le Président : Mes chers collègues, nous accueillons aujourd'hui M. Dominique Antoine, Directeur des personnels, de la modernisation et de l'administration au ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, et M. Michel Dellacasagrande, Directeur des affaires financières au même ministère.

Notre Commission a souhaité faire le point sur le transfert aux collectivités territoriales de quelque 93 000 techniciens, ouvriers et personnels de service de l'éducation nationale. Ce mouvement de grande ampleur a suscité beaucoup d'interrogations parmi les départements et les régions. Bien qu'applicable en 2006, il paraît avoir justifié quelques hausses préventives de fiscalité.

La plupart des questions en suspens doivent maintenant être en voie de règlement, comme vous avez pu l'expliquer le 4 mai dernier à la Commission consultative d'évaluation des charges.

M. le Président rappelle à MM. Dominique Antoine et Michel Dellacasagrande que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête leur ont été communiquées par écrit. À l'invitation du Président, ceux-ci prêtent serment.

M. Dominique ANTOINE : M. le Président, M. le Rapporteur, Mmes, MM. les députés, mon collègue Michel Dellacasagrande et moi-même allons suivre le questionnaire que vous nous avez transmis pour faire le point sur l'application de la loi du 13 août 2004.

La première question porte sur les effectifs TOS transférés, par région et par département. Pour effectuer ce dénombrement, nous nous appuyons sur les articles 82 et 104 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004. L'article 82 mentionne la liste des compétences transférées. L'article 104 dispose que seront transférés aux collectivités territoriales ou à leurs groupements les emplois pourvus au 31 décembre de l'année précédant l'année du transfert sous réserve que leur nombre global ne soit pas inférieur à celui constaté le 31 décembre 2002.

Par emplois pourvus, nous comprenons les emplois budgétaires sur lesquels ont été affectés soit un fonctionnaire titulaire, soit un agent non titulaire. Autrement dit, il ne s'agit pas seulement des emplois budgétaires occupés par des fonctionnaires. Cependant, nous n'intégrons pas dans le périmètre les emplois budgétaires qui n'auraient pas été utilisés, qui n'auraient pas engendré de dépense effective, l'emploi étant uniquement une autorisation de dépenses.

Pour ce qui est de la date d'observation, nous l'interprétons comme devant être une date unique au niveau national. Nous prenons donc deux photographies, l'une au 31 décembre 2002, l'autre au 31 décembre 2004, et nous retenons celle qui est la plus favorable pour les collectivités territoriales prises globalement. Ce travail de dénombrement a fait l'objet d'une enquête, prévue d'ailleurs par la loi. Je pourrai vous la remettre, au moins sous forme de projet. Le chef de file interministériel est le ministère de l'intérieur qui a reçu ce projet et attend de recevoir les contributions des autres ministères concernés par la question afin d'en faire une synthèse et de transmettre ces éléments à la Commission consultative d'évaluation des charges qui est le destinataire final de cette enquête. Je rappelle que l'Assemblée nationale et le Sénat ont été destinataires, à la fin du mois de décembre dernier, d'une première enquête portant sur le rappel sur cinq ans des effectifs TOS affectés dans les collèges et les lycées, établissement par établissement. Mais c'est la deuxième enquête qui fera foi pour le transfert des moyens. Elle a abouti aux chiffres suivants : 92 273,55 TOS en équivalents temps plein au 31 décembre 2002 ; 92 997,85 TOS en équivalents temps plein au 31 décembre 2004. Nous retiendrons donc ce deuxième chiffre, puisqu'il est le plus favorable pour les collectivités territoriales.

M. le Rapporteur : La notion d'observation la plus favorable s'entend au niveau national ?

M. Dominique ANTOINE : C'est de cette façon que nous entendons appliquer l'article 104. En effet, l'État doit aux collectivités l'intégralité des moyens qu'il consacrait au 31 décembre 2004 (sous réserve que cette observation soit plus favorable que celle du 31 décembre 2002) aux compétences transférées. Si l'analyse se faisait collectivité par collectivité, au total, l'État transférerait davantage.

Je précise également que des chiffres sont contenus soit dans les conventions provisoires de mise à disposition qui ont été signées par 43 collectivités dans les délais impartis par la loi, soit dans les projets de convention qui ont été discutés et n'ont pas abouti à une signature à la même date. Nous sommes en train d'analyser les écarts éventuels entre ces chiffres (la sommation des chiffres résultant de ces conventions et projets de conventions) et les résultats de l'enquête que je viens de citer. Au total, on arrive à un écart dérisoire de 2 ETP. Mais en réalité, il faut observer les choses plus en détail, pour vérifier l'adéquation des chiffres provenant des deux sources collectivité par collectivité. Ce faisant, on arrive à des écarts parfois plus importants, qui s'expliquent par des raisons techniques. Par exemple, le personnel de telle cité mixte collège-lycée a pu être comptabilisé deux fois, dans une convention pour le collège et dans une autre pour le lycée. Nous allons procéder aux quelques redressements qui s'imposent. Lorsque la convention n'a pas été signée, nous procéderons aux corrections nécessaires dans les arrêtés qui seront pris comme substitut à la convention. Et s'agissant des conventions qui ont été signées, nous procéderons éventuellement par avenant, pour rectifier à la marge les écarts qui pourraient être constatés.

La deuxième question que vous nous avez posée porte sur les emplois supports, compris comme les emplois administratifs qui, dans les rectorats et éventuellement dans les inspections académiques, sont consacrés à la gestion des TOS. Ces emplois supports sont compris dans le champ de la compensation. Nous en avons entrepris le dénombrement, et nous arrivons à un total de 750 unités, ce qui aboutit à un ratio qui peut surprendre les élus locaux, car il est différent, voire très différent, de certains ratios mis en avant par les élus dans la gestion de leurs propres ressources humaines. Nous sommes en effet au-delà de 1 emploi support pour 120 TOS, alors qu'on nous oppose des chiffres de l'ordre de 1 pour 50 dans les collectivités territoriales. Cette différence objective s'explique de plusieurs façons. D'abord, l'État a été très économe de ses moyens. Ensuite, nous gérons de grands nombres (tous les TOS d'une région et de plusieurs départements), de manière assez concentrée dans les rectorats, d'où des économies d'échelle. De plus, nous gérons non seulement les TOS mais aussi les enseignants : il y a donc

une mutualisation de la gestion des ressources humaines. J'ajoute que la gestion des ressources humaines n'est pas envisagée de la même façon par l'État et les collectivités : dans les collectivités territoriales, la gestion qualitative, individualisée est plus perfectionnée. L'État, lui, fait beaucoup de gestion collective. Enfin, une partie de la gestion des ressources humaines est assurée de fait, dans les établissements scolaires, par les intendants et les chefs d'établissement. Ce potentiel de gestion de la ressource humaine restera bien évidemment à la disposition des collectivités même si les agents qui exercent ces compétences ne sont pas transférés.

Quel est le calendrier prévisionnel ? Désormais, les conventions sont supposées avoir été signées. Nous avons transmis au ministère de l'intérieur les résultats de notre enquête statistique. Dès qu'une consolidation interministérielle pourra être faite, ce bilan sera transmis à la Commission consultative d'évaluation des charges. La procédure d'élaboration des arrêtés interministériels est en cours. Nous cheminerons ensuite vers le décret définitif de partition, que nous souhaitons faire prendre par les autorités compétentes avant la fin de l'année calendaire 2005, de façon à ce qu'il s'applique le 1^{er} janvier 2006. L'entrée en vigueur de ce décret commandera le début de l'exercice du droit d'option par les personnels TOS. Ce droit d'option est étalé sur deux ans par la loi. Si l'objectif que je viens d'indiquer est tenu, le droit d'option s'exercera entre le 1^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2007. Comme vous le savez, les TOS ont le choix entre deux possibilités : l'intégration dans la fonction publique territoriale ou le détachement, détachement qui est d'un genre un peu particulier, puisqu'il est sans limitation de durée. Si le TOS n'exerce pas son droit d'option avant le 31 décembre 2007, et il en a parfaitement le droit, sa situation de mise à disposition est prorogée tout au long de la période qui précède la date butoir d'exercice de ce droit d'option.

Nous avons, pour notre part, le choix entre deux modes de gestion possibles du transfert, compte tenu des modalités d'exercice du droit d'option. Nous pouvons choisir la technique dite « du fil de l'eau » : dès que le droit d'option est exercé, l'administration en tire les conséquences sans délai et prend l'arrêté d'intégration ou de détachement. Une deuxième possibilité consisterait à prendre connaissance, tout au long de l'année 2006, des vœux des agents et de n'en tirer les conséquences par arrêtés qu'à la fin de l'année 2006. Dans cette hypothèse, un arrêté collectif ou un ensemble d'arrêtés individuels seraient pris au 1^{er} janvier 2007. La technique du fil de l'eau présente des inconvénients, notamment pour la fiscalité locale. En effet, à partir du moment où un agent est intégré ou détaché, c'est la collectivité d'accueil qui le prend en charge financièrement. Or, si nous choisissons la technique du « fil de l'eau », il sera très difficile de prévoir à l'avance la compensation financière due aux collectivités. En revanche, la seconde technique permettra d'éviter un effet de transfert de trésorerie vers les collectivités territoriales. Il reste à perfectionner l'analyse juridique pour savoir si la loi actuelle, telle qu'elle est rédigée, permet de retenir la deuxième option, qui est celle que le ministère de l'éducation nationale préconise.

Votre quatrième question porte sur les différentes situations statutaires des agents TOS, avant et après l'exercice du droit d'option. Je crois y avoir largement répondu par anticipation.

S'agissant de la question de la création d'un cadre d'emploi spécifique pour les TOS, je souligne que c'est le ministère de l'Intérieur qui est mandaté pour effectuer ce travail. La création d'un cadre d'emploi spécifique pour les TOS a été différée du fait des conséquences de la revalorisation du SMIC sur la catégorie C de la fonction publique de l'État et de la transposition qui s'impose en faveur de la fonction publique territoriale. En effet, la revalorisation du SMIC rend obsolète un certain nombre d'échelons inférieurs de la catégorie C. Il est possible de procéder par une indemnité différentielle, mais il est de meilleure méthode de procéder par un toilettage de l'échelonnement indiciaire des corps concernés. C'est bien

l'intention du ministère de la Fonction publique. Ce toilettage constitue désormais un préalable pour la prise des cadres d'emploi d'accueil des TOS, à moins de vouloir délibérément les priver de l'avantage induit par la revalorisation du SMIC. Tout cela renvoie à l'été 2005 la parution des textes créant les nouveaux cadres d'emploi, c'est-à-dire assez tôt pour permettre aux agents TOS d'exercer leur droit d'option en connaissance de cause à compter du 1^{er} janvier 2006. Quoi qu'il en soit, les projets de textes sont connus des organisations syndicales et ont déjà été présentés aux TOS dans les établissements scolaires.

La cinquième question que vous posez porte sur le temps de travail des TOS. Sont-ils tenus à une durée annuelle de 1 607 heures ? Comment les vacances scolaires sont-elles prises en compte ? Je tiens à la disposition de votre Commission d'enquête le texte de la circulaire ministérielle signée en 2001 par M. Jack Lang. Elle a été publiée au *Bulletin officiel de l'Éducation nationale* n° 4 du 7 février 2002. Je voudrais en présenter ici l'économie, et ne pas masquer les écarts que l'on peut constater entre l'obligation réglementaire de 1 600 heures, portée à 1 607 heures en raison de la journée de solidarité du 16 mai, et la pratique que reflète cette circulaire. Je sais que c'est là un point sensible dans nos relations avec les collectivités territoriales, dont je n'ai d'ailleurs pas vérifié les pratiques en matière de temps de travail.

M. Charles de COURSON : Elles sont hétérogènes.

M. Dominique ANTOINE : Je crois savoir qu'elles sont hétérogènes, en effet, mais je ne suis pas mandaté pour en faire une analyse détaillée. Je veux simplement ici vous présenter le régime effectif du temps de travail des TOS, par comparaison avec les obligations théoriques de 1 607 heures. Mes prédécesseurs ont difficilement négocié un accord sur la réduction du temps de travail, dans un contexte où le passage aux 35 heures ne conduisait peut-être pas tout le monde à bénéficier d'une diminution effective du temps de travail par rapport aux pratiques antérieures. Je mesure les contraintes qu'a dû affronter la personne chargée de ce dossier à cette époque.

Nous sommes en pratique dans un régime fondé sur un cycle de travail annuel de 1 607 heures désormais. L'application de cette quotité se fait sur la base de 9 semaines de congé, ou de 45 jours ouvrés de congé pour un agent à temps complet. La circulaire précise également que, dans les établissements publics locaux d'enseignement, en période de vacances des élèves, les obligations de service des personnes comportent un temps de travail qui ne peut excéder 25 jours par an. On comprend l'inspiration de cette disposition : s'agissant de l'entretien, le besoin d'intervention des TOS est supérieur lorsque les élèves sont présents. Jusque-là, il n'y a pas de distorsion constatée avec la quotité de 1 607 heures. Le point sensible est la prise en compte des jours fériés légaux. La circulaire prévoit que les jours fériés légaux sont comptabilisés comme du temps de travail effectif, donc validés comme du temps de travail à déduire des 1607 heures annuelles, lorsqu'ils sont précédés ou suivis d'un jour travaillé par l'agent. D'autre part, on décompte dans le temps de travail quotidien une pause de vingt minutes par jour.

M. Charles de COURSON : Combien d'heures sont effectivement travaillées ?

M. Dominique ANTOINE : Je ne veux pas fuir la question, mais le fait est que l'application de cette circulaire relève de l'échelon local. Je ne peux pas vous fournir de chiffres certains.

M. le Rapporteur : Pouvez-vous nous indiquer un ordre de grandeur ?

M. Dominique ANTOINE : Je pense que le nombre de semaines effectives de congé n'est pas de neuf mais de onze. Quant au temps de travail hebdomadaire, je ne dispose pas d'instruments de mesure me permettant de répondre finement à cette question.

J'ajoute que la durée hebdomadaire ne peut être supérieure à 40 heures, sauf pour les personnels ouvriers chargés de l'accueil. Il s'agit des personnels chargés du gardiennage à l'entrée des établissements. Ceux-ci sont soumis à un régime spécifique d'horaires dits d'équivalence car l'intensité du travail pendant leurs horaires de travail n'est pas considérée comme équivalente à celle des TOS. On aboutit ainsi à 1 730 heures pour les personnels d'accueil en poste simple logé, et à 1 910 heures pour chacun des personnels d'accueil en poste double logé, c'est-à-dire les couples de concierges d'établissement.

Le temps de déplacement entre la résidence administrative ou le lieu habituel de travail et un autre lieu de travail désigné par l'employeur est considéré comme du temps de travail effectif par la circulaire. Le régime juridique des congés bonifiés est le même que celui de la fonction publique territoriale. Quant au compte épargne-temps, il a été organisé en application du décret du 29 avril 2002 portant création d'un compte épargne-temps dans la fonction publique de l'État.

Je voudrais souligner, sur un plan sociologique et non plus juridique, que les TOS sont caractérisés par un niveau de primes et d'indemnités qui est parmi les plus faibles de la fonction publique de l'État. C'est l'indemnité d'administration et de technicité qui s'applique désormais, depuis 2002, à cette population. Cette indemnité est organisée autour d'un taux pivot qui peut être multiplié par 1, 2, 3, 4, et jusqu'à 8 selon les régimes en vigueur dans les différents ministères. Nous venons d'obtenir de haute lutte le passage du taux moyen de 1,65 à 1,95. Autrement dit, nous sommes tout à fait en bas des fourchettes interministérielles. Sociologiquement, il est clair que, dans l'esprit des TOS comme de l'institution, ces deux questions du temps de travail et du régime indemnitaire ont été, au fil des années, plus ou moins globalisées. J'appelle souvent sur ce point l'attention de mes interlocuteurs issus des collectivités territoriales, pour les inviter à tenir compte de ce fait. Dans le cadre de leur libre autonomie, ils pourront ou non prolonger ce principe, mais il est important de dire qu'à des salaires très modestes correspond un temps de travail conçu de manière souple.

Sur la question du mode de calcul du coût d'un agent TOS, je laisse à mon collègue le soin de vous apporter les précisions nécessaires.

M. Michel DELLACASAGRANDE : Le calcul du coût d'un agent TOS a été fait sur les bases suivantes. Il intègre : la rémunération principale, que nous sommes en mesure de déterminer à partir du grade de l'agent (nous disposons pour chacun des grades d'un indice moyen de rémunération du grade) ; le cas échéant, la nouvelle bonification indiciaire ; les rémunérations accessoires ; les charges patronales. Les charges patronales sont déterminées au coût qu'acquittent aujourd'hui les collectivités territoriales, soit un taux de 45,6 %. D'autres coûts existent, qui ne sont pas à proprement parler intégrés dans le coût de l'agent : il s'agit du coût des concours, de la formation et de l'action sociale. Ce sont des coûts très imbriqués entre les différentes catégories de personnel de l'éducation nationale. Nous conduisons actuellement des enquêtes visant à déterminer précisément la part de ces coûts qui relève des TOS qui seront transférés.

S'agissant des règles afférentes au financement des cotisations patronales, la compensation se fera sur la base du coût de cotisation à la charge de la collectivité employeur, soit 45,6 %, taux qui intègre notamment une cotisation retraite de 27,3 %.

M. le Rapporteur : À quel chiffre, pour l'État, ces 45,6 % sont-ils à comparer ?

M. Michel DELLACASAGRANDE : La comparaison avec l'État est difficile. Il n'y a pas de taux de cotisation retraite. Il y a, dans le budget du ministère de l'Éducation nationale, un chapitre identifié consacré aux retraites, qui représente à peu près 10 milliards d'euros, mais il est immédiatement transféré sur le budget des charges communes et géré par le ministère des Finances, puisque c'est lui qui liquide les pensions. La comparaison est donc délicate.

Cela dit, avec la loi organique relative aux lois de finances, nous aurons un taux de cotisation retraite associé à chaque rémunération. Ce taux, qui n'est pas définitivement fixé, tournerait autour de 50 %.

Vous nous avez posé une question relative à la responsabilité civile des collectivités et à l'assurance des personnels. Je ne suis pas sûr de bien comprendre cette question.

M. le Rapporteur : Lors de son audition, Mme Ségolène Royal nous a dit que le conseil régional qu'elle préside assurait d'ores et déjà des dépenses liées à l'assurance des personnels TOS.

M. Michel DELLACASAGRANDE : Je ne sais pas de quel type d'assurance on parle. Le principe selon lequel l'Etat est son propre assureur est aussi applicable, autant que je sache, aux collectivités territoriales, même si elles ont la possibilité de s'assurer également. Je mesure mal la portée de la question et le contenu de ce problème d'assurance.

S'agissant des contrats aidés, ils sont au nombre de 25 000 au ministère de l'Éducation nationale. Un peu plus de 16 000 correspondent à des fonctions assurées par des TOS. Ce chiffre provient du CNASEA, qui centralise la gestion des contrats aidés. Les crédits correspondant à la part employeur de ces contrats aidés, part actuellement prise en charge par le ministère de l'Éducation nationale, seront transférés au 1^{er} janvier 2006. Sur les trois dernières années, la moyenne de ces crédits a été de 31,2 millions d'euros.

La comparaison entre le coût « employeur » des CES et des CEC, d'une part, et ceux des contrats d'avenir ou d'accompagnement dans l'emploi, d'autre part, est difficile à établir. Les taux peuvent varier localement, puisque, s'agissant des contrats d'accompagnement dans l'emploi, ce sont les préfets qui fixent les taux de prise en charge par le ministère de l'Emploi, et donc la part restant pour l'employeur. Aujourd'hui, pour un CES, le taux de prise en charge par le ministère de l'Éducation nationale, employeur, est de 35 %. Pour les CEC, le taux est dégressif : l'Emploi prend en charge 60 % la première année, 50 % la deuxième année, 40 % la troisième année. Un taux de prise en charge unique, de 69 %, sera appliqué aux CES devenant des contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE).

M. le Rapporteur : Un taux meilleur que pour un CES, donc.

M. Michel DELLACASAGRANDE : En effet, ce taux est meilleur que pour un CES.

M. Charles de COURSON : Pendant combien de temps sera-t-il appliqué ?

M. Michel DELLACASAGRANDE : Je n'ai pas l'impression que l'application de ce taux soit limitée dans le temps pour les CAE. Par contre, le taux de prise en charge par l'emploi variera pour les contrats d'avenir : 75 % la première année, 50 % la deuxième année, et 25 % la troisième année.

M. Charles de COURSON : Ces chiffres s'entendent-ils hors exonération de charges ?

M. Michel DELLACASAGRANDE : Le taux de prise en charge que j'indique correspond à la partie prise en charge par l'Emploi. Ce qui reste, c'est ce qui est pris en charge par le ministère de l'Éducation nationale aujourd'hui et sera, demain, pris en charge par la collectivité. Je ne suis pas entré dans le détail parce que, comme vous le savez, les choses sont un peu plus compliquées pour les contrats d'avenir : pour les anciens RMistes, le département verse à l'employeur du contrat d'avenir ce qu'il versait au titre du RMI. Le taux de prise en charge dont je parlais est un taux par rapport à la partie qu'il reste à rémunérer après le versement par le département de la partie correspondant au RMI.

S'agissant des crédits de suppléance, ils seront transférés au 1^{er} janvier 2006 sur la base de la moyenne des trois dernières années, 2002, 2003 et 2004, c'est-à-dire au total 44 millions d'euros.

Le forfait d'externat, qui est la contribution que verse l'État aux organismes de gestion de l'enseignement privé sous contrat, correspond aux personnels non enseignants : personnels de direction, personnels médico-sociaux, personnels administratifs, personnels d'éducation et de surveillance, personnels de laboratoire, enfin personnels TOS. La partie qui correspond aux TOS sera transférée aux collectivités territoriales à partir du 1^{er} janvier 2007. Le forfait d'externat représente 800 millions d'euros. La partie qui sera transférée est de l'ordre de 255 millions d'euros, se répartissant en deux parts à peu près égales entre les régions et les départements.

M. le Rapporteur : Lorsque notre Commission s'est rendue en région Languedoc-Roussillon, le problème spécifique du lycée de Font-Romeu a été évoqué. Il l'a également été par le Vice-président du conseil régional lors de son audition. Pouvez-vous nous dire où nous en sommes ?

M. Dominique ANTOINE : Cette question est complexe. Il existe autour de ces établissements un centre d'accueil des sportifs de haut niveau, qui relève du ministère des Sports. Cet ensemble avait été maintenu dans le giron de l'État au moment des précédentes lois de décentralisation. La loi du 13 août 2004 a prévu un transfert de propriété du collège et du lycée, mais pas du centre sportif. C'est là une source de difficultés, car il est nécessaire de procéder à une partition topographique entre ce qui relève des établissements scolaires et ce qui relève du centre sportif, sachant qu'un certain nombre d'équipements sportifs sont en réalité mis en commun. Un arbitrage gouvernemental nous a conduits à dissocier la date de transfert de la propriété de la date de création des EPLE. La propriété a été transférée le 1^{er} janvier dernier. La création des EPLE est envisagée pour la rentrée 2005. Il nous faut déterminer les périmètres pour préparer l'arrêté préfectoral créant les EPLE, de manière concertée, si possible, avec les collectivités territoriales.

M. le Rapporteur : Y a-t-il des difficultés avec le département ou la région ?

M. Dominique ANTOINE : Les deux collectivités ont manifesté dès le départ une opposition au principe même de cette décentralisation, et ne manifestent pas une coopération constante. Il

faudra, dans l'intérêt du service public, que des conventions de fonctionnement se nouent entre les collectivités au moment de la création des EPLE.

M. le Président : Ce lycée accueillait des enfants venus de toute la France. Sera-ce toujours le cas, ou sera-t-il réservé aux élèves des Pyrénées-Orientales ?

M. Dominique ANTOINE : Le régime de recrutement du lycée n'est pas affecté par la loi de décentralisation.

M. le Président : Peut-on imposer à une collectivité de consentir des dépenses pour des élèves venus d'ailleurs ?

M. le Rapporteur : Les élèves du lycée du Parc ne sont pas tous Lyonnais ou Rhône-Alpins !

M. le Président : En principe, les élèves d'un collège proviennent du département, et les élèves d'un lycée proviennent de la région. N'y a-t-il pas là des charges supplémentaires qui relèvent de la solidarité nationale ?

M. Dominique ANTOINE : Dans certains lycées professionnels dont les spécialités sont rares, comme dans certains lycées comprenant des sections de BTS, le recrutement dépasse largement le cadre de la région.

M. le Président : Le département pourra-t-il faire appel aux financements des collectivités d'où proviennent les élèves ?

M. Dominique ANTOINE : Ce n'est pas prévu par la réglementation.

M. le Rapporteur : Il en va de même pour les classes préparatoires d'un grand lycée dont le recrutement est national.

M. Michel RAISON : La première décentralisation a concerné de nombreux lycées recrutant dans toute la France. Et de toute façon, il n'y a pas beaucoup de lycées qui n'ont pas d'élèves venus d'autres régions. On n'a jamais vu qu'un lycée doive accueillir exclusivement les élèves d'une région.

M. Dominique ANTOINE : Sur le plan technique, je rappelle que les dotations que l'État consacrait à ces lycées seront intégralement transférées à la collectivité qui reçoit la charge du fonctionnement.

M. Michel DELLACASAGRANDE : Je précise que, pour Font-Romeu, les crédits de fonctionnement sont de l'ordre de 370 000 euros.

M. le Président : Dans quel état sont les bâtiments de Font-Romeu, notamment sur le plan de la sécurité ?

M. Dominique ANTOINE : J'allais y venir, M. le Président. Un débat a été ouvert, dans le cas de cet établissement comme dans d'autres, sur l'état des bâtiments au moment du transfert de propriété. Le Gouvernement a pris une décision de principe, qui consiste à financer les travaux

de mise en sécurité. Je ne parle pas des travaux de mise en conformité, mais de mise en sécurité. Les besoins sont en cours d'évaluation par les préfets et les recteurs, qui s'appuient très largement sur les DDE.

M. le Rapporteur : Qu'en est-il des lycées internationaux ?

M. Dominique ANTOINE : Le traitement est le même, mais les choses sont plus simples. Si un établissement regroupe un collège et un lycée, il faut procéder à une partition, mais il n'y a pas d'autres fonctions accolées. Un seul site pose des difficultés, il s'agit du centre international de Valbonne. Nous avons un collège, un lycée et une école primaire imbriqués dans un établissement public *ad hoc*, qui encadre leur activité mais qui héberge aussi un centre de formation d'une ampleur sans équivalent dans les EPLE, ainsi qu'un centre d'hébergement à l'année dont le potentiel est de 1 200 lits. Des élèves venus du monde entier y sont accueillis, et y restent pendant les vacances scolaires.

M. le Rapporteur : S'agissant de la propriété des lycées ou des collèges, la loi du 13 août 2004 prévoit que dès qu'il y a travaux, la collectivité de rattachement peut revendiquer la propriété immobilière du bien. L'application de cette disposition appelle-t-elle un commentaire particulier ? Aujourd'hui, les régions ou les départements ne sont pas nécessairement propriétaires des lycées ou des collèges. Le propriétaire peut être l'État, ou, très souvent, une ville. À ma connaissance, il faut une revendication explicite de la propriété.

M. Dominique ANTOINE : Il faudrait vérifier ce point, mais il me semble que l'article 79 de la loi du 13 août 2004 a modifié cette situation en transférant d'emblée la propriété à la collectivité.

M. le Rapporteur : C'est le cas lorsque le bien appartenait à l'État. Mais certains établissements appartiennent aux villes. Dans ce cas, il n'y a transfert que si la collectivité, région ou département, en revendique explicitement la propriété.

M. Dominique ANTOINE : L'article 79, dans son deuxième alinéa, dispose que les biens immobiliers des collèges appartenant à une commune ou à un groupement de communes peuvent être transférés en pleine propriété au département à titre gratuit, et sous réserve de l'accord des parties. Lorsque le département effectue sur ces biens des travaux de construction ou d'extension, le transfert est de droit, à sa demande, et ne donne lieu au versement d'aucun droit. L'application de cette disposition ne pose pas de difficulté particulière. Une disposition parallèle existe à l'égard des régions.

M. le Rapporteur : Une fois que tous les TOS dont nous parlons auront été transférés, combien en restera-t-il dans l'escarcelle de l'État, qu'il s'agisse des TOS ou des fonctions d'accompagnement ? Le chiffre sera-t-il exactement de zéro à l'issue du processus ?

M. Dominique ANTOINE : Non, parce que certains TOS entretiennent les rectorats, les inspections académiques, les centres d'information et d'orientation. Le chiffre résiduel sera de l'ordre d'un millier de TOS. Quant aux personnels administratifs, ils appartiennent à des corps qui s'occupent de la gestion des TOS mais aussi d'autres sujets. Seule une fraction minoritaire d'entre eux seront transférés.

M. le Rapporteur : S'agissant des emplois supports, j'ai bien compris qu'ils ne s'occupent pas exclusivement de la gestion des TOS. L'État paiera-t-il une part d'unités d'œuvre supérieure à ce qu'elle est aujourd'hui ?

M. Dominique ANTOINE : Les emplois supports représentent 750 ETP. L'État ne transférera pas exactement ces 750 emplois. En effet, les personnels détachés seront gérés à la fois par la collectivité d'accueil et par l'État, pour la partie de leur carrière qui correspond au maintien dans la fonction publique de l'État. Il faudra donc faire une réfaction sur le périmètre du transfert pour tenir compte de cette tâche qui sera maintenue du côté de l'État. La difficulté est que nous ne savons pas à l'avance combien de TOS opteront pour le détachement. Nous estimons que lorsqu'un TOS sera détaché, pour un ETP, deux tiers ont vocation à être transférés aux collectivités et un tiers à rester du côté de l'État. Mais il s'agit là d'une estimation de l'administration à ce stade, et non d'une décision. Ce n'est donc pas le potentiel de 750 ETP qui sera finalement transféré.

Supposons, cas d'école, que tous les TOS choisissent le détachement. Dans ce cas, ces 93 000 agents conserveront un dossier au rectorat. Étant détachés, ils peuvent revenir, théoriquement, dans la fonction publique de l'État à différents moments de leur carrière. Il faut bien gérer ce segment. La charge de gestion est légère, mais elle demeure.

M. le Rapporteur : La question politique est la suivante. Quelle garantie donnez-vous à la représentation nationale que l'État ne garde pas, dans les rectorats ou dans d'autres services, un nombre de personnels anormalement élevé au regard des transferts qui auront été effectués ? À supposer que la totalité des TOS choisissent l'intégration dans la fonction publique territoriale, le nombre d'emplois supports passera-t-il, à l'issue du processus, de 750 ETP à zéro ?

M. Dominique ANTOINE : Dans ce cas, oui. Il faut bien considérer que, après le calcul des ETP, la désignation des personnes, temps partiels inclus, doit aboutir à 750 ETP dans le deuxième cas d'école que vous évoquez.

Dans la période transitoire de 2005, qui a commencé, des conventions provisoires de mises à disposition ou des arrêtés interministériels lorsque ces conventions n'ont pas été signées se déduiront une liste de personnes, TOS et personnels administratifs gérant les TOS, qui feront l'objet d'un arrêté individuel de mise à disposition pour l'année transitoire.

Après le décret de partition, c'est-à-dire au début de 2006, une nouvelle liste sera dressée, qui sera évidemment proche de la précédente, mais qui tiendra compte des éventuels mouvements de personnels. Elle déterminera les personnels qui sont définitivement transférés et doivent donc opter. Nous essayons de faire en sorte que, dans l'intervalle, les ajustements dans les affectations, notamment pour les gestionnaires de TOS, permettent à des volontaires d'être au rendez-vous du 1^{er} janvier 2006, de manière à permettre aux collectivités de travailler avec des agents motivés, et en particulier motivés pour passer d'un rectorat, généralement situé au chef-lieu de région, où sont actuellement concentrés les gestionnaires de TOS, à un chef-lieu de département. Ce passage correspond quelquefois à une mobilité géographique.

M. le Rapporteur : Le problème peut se poser en sens inverse lorsqu'il y a deux rectorats dans une région.

M. Dominique ANTOINE : Oui.

M. le Rapporteur : Ces difficultés seront-elles gérées de manière assez facile, vous semble-t-il ?

M. Dominique ANTOINE : Non, je ne dis pas d'emblée que ce sera facile. Je pense que nous surmonterons ces difficultés lorsqu'elles se présenteront.

M. le Rapporteur : À Montpellier, nous avons posé au recteur la question du temps de travail des personnels TOS. Il nous a répondu qu'il ne savait pas. Cette réponse est-elle normale ?

M. Dominique ANTOINE : Le recteur de toute académie connaît bien entendu les principes directeurs que je vous ai présentés, puisqu'il a connaissance de toutes les circulaires publiées au *Bulletin officiel de l'Éducation nationale*. Il est vrai que le calendrier de travail, et donc de congé, est arrêté au sein de l'établissement scolaire. C'est en pratique le chef d'établissement, en vertu de son autorité fonctionnelle sur les agents et de son autorité hiérarchique, qui arrête ce calendrier de travail. Dans beaucoup d'établissements, les agents TOS sont réunis le lundi matin pour établir les feuilles de mission. Le tout est ensuite consolidé dans le cadre d'une gestion annualisée. Le recteur a donc raison d'ignorer le détail de la mise en œuvre des textes dans chaque établissement. Il va de soi qu'il connaît, en revanche, la réglementation en vigueur.

M. le Rapporteur : Vous nous avez dit que l'allègement du temps de travail était une sorte de contrepartie de la modicité des rémunérations. En même temps, vous avez souligné la difficulté particulière qu'avait posée l'application des 35 heures. Peut-on dire que la circulaire Lang reprenait, pour faire face au problème des 35 heures, une pratique de minoration du temps de travail qui était déjà établie ?

M. Dominique ANTOINE : C'est en effet ce que j'ai voulu signifier. J'insiste sur le fait que je suis très attentif au contenu et à l'application de la réglementation, tout comme le Directeur des affaires financières est très attentif à la maîtrise de la dépense afférente à la gestion du personnel, mais je crois que je manquerais à ma mission de responsable de la gestion des ressources humaines de ces personnels si j'ignorais ces considérations sociologiques portant sur des grands nombres. Par exemple, dans la revendication d'un cadre d'emploi spécifique d'accueil, qui a été finalement satisfaite par le Gouvernement, il y a le souci des TOS de conserver la possibilité de partir en vacances au milieu du mois de juillet et de ne pas être affectés par une collectivité dans un centre aéré ou une DDE pour compléter leur service annuel.

M. le Rapporteur : Le cadre d'accueil devrait-il le prévoir ?

M. Dominique ANTOINE : Le cadre d'accueil le prévoit de manière indirecte, puisqu'il confirme l'enracinement des TOS dans la communauté éducative. Derrière cette expression, il faut comprendre qu'une collectivité ne sera pas fondée à extraire autoritairement un TOS qui ne le souhaiterait pas d'un établissement scolaire pour l'affecter à d'autres tâches. Elle sera libre de faire travailler dans un établissement scolaire un agent appartenant à un autre cadre d'emploi, mais elle ne pourra pas, de manière autoritaire, procéder à la démarche inverse.

M. le Rapporteur : Que dira le cadre d'emploi sur la quantité d'heures de travail ?

M. Dominique ANTOINE : Le cadre d'emploi confirme l'enracinement des TOS dans la communauté éducative, déjà prévu par le code de l'éducation. L'agent peut aller d'un EPLE à l'autre, mais ne peut pas travailler en dehors d'un EPLE. Par conséquent, la réglementation actuelle du temps de travail continue de s'appliquer. En tout cas, la saisonnalité liée à la présence et à l'absence des élèves tout au long de l'année s'applique.

M. le Rapporteur : La règle des 1 607 heures s'applique. La circulaire Lang s'applique-t-elle ?

M. Dominique ANTOINE : Le cadre juridique impose l'application du décret.

M. Charles de COURSON : Si l'on divise 1 607 heures par 143 jours d'ouverture des établissements, on arrive à 11 heures. Or, personne ne travaille 11 heures par jour ouvré.

M. Dominique ANTOINE : D'où vient ce chiffre de 143 jours ?

M. Charles de COURSON : C'est le nombre de jours travaillés dans un établissement. Je gère les transports scolaires dans mon département : je connais donc au jour près le nombre de jours d'ouverture des établissements. De même, dans les cantines, on travaille 143 ou 144 jours par an. On ne travaille pas pour autant 11 heures par jour.

M. Dominique ANTOINE : Comptabilisez-vous les 20 jours qui sont effectivement travaillés pendant les périodes de congé scolaire ?

M. Charles de COURSON : Vous n'allez pas faire travailler les cantines pendant les heures de congé scolaire ! Elles ne fonctionnent pas quand il n'y a pas d'élèves.

M. Dominique ANTOINE : Non, mais le grand nettoyage au début de l'été est une pratique assez répandue dans les établissements scolaires.

M. Charles de COURSON : Deux journées suffisent amplement pour cela.

M. le Président : M. Charles de Courson, vous avez demandé la parole, vous l'aurez tout à l'heure. La parole est à M. le Rapporteur.

M. le Rapporteur : Je ne comprends pas très bien la répartition des rôles entre la DGCL et vous-mêmes. Comment les choses se passent-elles dans la préparation du mouvement de décentralisation, dans la préparation des textes, dans les évaluations ? Qui fait quoi à chaque étape, organisationnelle, statutaire, financière ?

M. Dominique ANTOINE : Globalement, la DGCL est chef de file. C'est elle qui coordonne le dossier. Nous lui fournissons tous les éléments dont elle a besoin et nous collaborons en confiance. Sur le volet social, nous sommes parfois mieux placés pour avoir des contacts directs avec les organisations représentatives, mais je confirme que notre action s'inscrit dans un cadre interministériel, d'autant que la loi du 13 août, comme vous le savez, est loin de concerner seulement l'éducation nationale.

M. le Rapporteur : Que pensez-vous de la tentation de certaines régions de créer des établissements publics tampons leur évitant d'avoir à gérer de gros bataillons de personnels, socialement actifs ?

M. Dominique ANTOINE : C'est une question qui est en fait assez technique. Faut-il prendre en régie directe, si j'ose dire, la gestion administrative des TOS, ou faut-il imaginer une structure *ad hoc* qui les gérerait pour le compte d'une collectivité territoriale ? C'est une question technique et d'opportunité. Puisque le ministère de l'Intérieur est le chef de file, nous sommes attentifs à ses prises de position sur ce sujet. J'ai cru comprendre qu'il était défavorable à cette perspective.

M. le Rapporteur : Est-elle légalement possible ?

M. Dominique ANTOINE : Actuellement, non. Il faudrait, à ma connaissance, créer une nouvelle catégorie d'établissements publics. Ce qui est aujourd'hui possible, c'est de créer des syndicats mixtes qui permettent à plusieurs collectivités de mutualiser la gestion des TOS.

M. Charles de COURSON : S'agissant du taux de cotisations sociales, vous nous avez dit que la règle des 45,6 % serait appliquée, dont 27,3 % au titre de la retraite. Vous avez rappelé que le taux d'équilibre du régime des fonctionnaires de l'État, civils et militaires, est de l'ordre de 53 %. L'État étant son propre assureur, comment nous assurer de la stabilité dans le temps ? Quand un fonctionnaire d'État opte pour la fonction publique territoriale, ce n'est pas du tout neutre. La dérive des coûts liés à ce taux pose un vrai problème. J'ajoute que, pour le personnel de l'État détaché dans d'autres collectivités, les employeurs remboursent un taux fixé par la direction du budget, actuellement de 33 % – après avoir longtemps été de 25 % – qui est très inférieur au taux d'équilibre. Si l'on appliquait le taux d'équilibre, aucun employeur n'accepterait de recruter un personnel de l'État en détachement. Pourriez-vous nous éclairer, donc, sur la garantie dans le temps ?

Ma deuxième question porte sur la formation. Dans mon département, nous avons été très étonnés de la faiblesse des moyens destinés à former les personnels TOS. D'ailleurs, une partie d'entre eux sont peu ou pas formés. Prenez l'exemple des chauffagistes. Beaucoup n'ont jamais été formés à cette fonction. Ils se sont formés sur le tas. Pour nos fonctionnaires, nos coûts de gestion et de formation sont de 30 à 40 % supérieurs aux coûts assumés par l'État. J'ajoute que le rectorat n'est pas seul à gérer les personnels. L'échelon central participe aussi à la gestion : les moyens informatiques, par exemple, relèvent du niveau central. Nous voulons donc bénéficier des moyens que l'administration centrale consacre à la gestion des TOS. On nous dit que ce n'est pas prévu. Autrement dit, on refait l'erreur qui a été faite lors de la décentralisation Defferre.

M. le Rapporteur : Sur ce point, je me permets de compléter la question de M. Charles de Courson. Quel est le nombre d'emplois qui seront supprimés en administration centrale ?

M. Charles de COURSON : Supprimés, mais non transférés aux collectivités territoriales. Dans mon département, 474 TOS vont nous être transférés. Il nous manque au moins cinq personnes pour les coûts de gestion, sans même parler des coûts de formation.

S'agissant de la durée du travail, la durée effectivement travaillée, la seule qui ait un sens, ne peut pas être de 1 607 heures, à moins d'utiliser les personnels TOS à d'autres fonctions. Faites le calcul. Les personnels affectés aux cantines ne peuvent pas travailler plus de 143 jours, multipliés par sept ou huit heures. Il y a à l'évidence une sous-utilisation de la ressource humaine. Avez-vous fait des études pour connaître la durée effectivement travaillée ?

M. Michel DELLACASAGRANDE : S'agissant du taux de cotisations sociales, vous avez évoqué la situation des personnels qui opteraient pour le détachement. Il est vrai que le taux que la collectivité devrait acquitter au titre du régime de retraite serait de 33 %. En conséquence, la compensation sera faite sur la base d'un taux de cotisation vieillesse de 33 % et non pas de 27,3 %, comme ce serait le cas pour un TOS qui aurait demandé à être intégré.

M. Charles de COURSON : L'État garantira-t-il la stabilité du taux dans le temps ?

M. Michel DELLACASAGRANDE : Je ne peux pas me prononcer sur le problème de l'équilibre du régime de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales

(CNRACL). Il ne relève pas de ma compétence. Je peux simplement vous dire qu'il existe aujourd'hui un système de compensation entre régimes, qui a été mis en place par la loi de finances de 1986. Cette loi a instauré une solidarité financière entre tous les régimes spéciaux. Je ne suis pas en mesure de vous dire si ce système fonctionne bien.

M. le Président : Y aura-t-il une compensation, une sorte de soulte versée par l'État au régime de retraite de la CNRACL au titre des cotisations des agents depuis le début de leur carrière ? Car c'est la CNRACL qui va payer leur retraite. Un transfert est-il prévu ? Et si oui, comment sera-t-il calculé ?

M. Michel DELLACASAGRANDE : C'est un sujet qui dépasse le ministère de l'Éducation nationale. C'est la DGCL qui est en mesure de répondre à cette question.

M. le Président : En Commission consultative d'évaluation des charges, on nous a renvoyés aux services de gestion. Il faudrait tout de même qu'on nous réponde un jour.

M. Michel DELLACASAGRANDE : Cela ne peut pas être un problème de gestion.

Je voudrais aussi rappeler que l'article 108 de la loi du 13 août 2004 prévoit que, chaque année, le Gouvernement remettra au Parlement un rapport évaluant les conséquences de l'intégration dans la fonction publique territoriale des personnels transférés sur l'équilibre du régime de retraite.

M. Charles de COURSON : Je n'ai pas eu de réponse à ma question. Si le personnel TOS veut rester membre de la fonction publique d'État en étant détaché, le taux de 33 % s'applique. Au moment du transfert, les moyens transférés le sont à l'euro près. Mais dans le temps, si la Direction du budget augmente de 33 % à 35 % le taux de cotisation, les collectivités territoriales auront-ils une compensation ? Un mécanisme d'ajustement est-il prévu en cas de rehaussement du taux pour les personnels détachés ?

M. Michel DELLACASAGRANDE : Il n'y a pas de mécanisme d'ajustement prévu à ce stade.

M. Charles de COURSON : Dans l'autre cas, celui de l'intégration dans la fonction publique territoriale, je me permets de faire remarquer au Président Augustin Bonrepaux que le problème est inverse. En effet, cette intégration améliore le rapport démographique de la CNRACL, au détriment du régime de la fonction publique de l'État. La question à se poser est donc de savoir si le versement d'une soulte de la CNRACL à l'État est prévu ou non.

M. le Président : Ce serait tout de même un comble !

Mme Claude DARCIAUX : La CNRACL est déjà déficitaire.

M. le Président : Le rapport démographique du régime de la CNRACL s'améliore dans l'immédiat, mais, à terme, il se dégrade.

M. le Rapporteur : Le taux de 53 % pris en compte dans la LOLF, que vous avez évoqué tout à l'heure, ne revient à aucun moment dans le calcul des transferts ?

M. Michel DELLACASAGRANDE : À aucun moment. Aujourd'hui, il n'existe pas. C'est un taux qui sera mis en place à partir du 1^{er} janvier 2006, en lien avec la mise en oeuvre de la loi organique.

M. le Rapporteur : N'est-ce pas ce taux qui devrait être pris en compte ?

M. Charles de COURSON : Bien sûr que si. Mais si tel était le cas, plus personne ne voudrait du détachement, car qui acceptera un taux de cotisation de 53 % ? C'est bien le problème. D'où la fixation de ce taux à des niveaux bas – 25 % puis 33 %.

M. le Rapporteur : Je veux être sûr de bien comprendre. L'État, à partir du 1^{er} janvier 2006, paiera 53 %.

M. Charles de COURSON : À lui-même !

M. le Rapporteur : Oui, à lui-même, pour le personnel en fonction. Pour le personnel qui sera détaché, qui va payer combien ?

M. Michel DELLACASAGRANDE : La collectivité va payer 33 %.

M. le Rapporteur : Et l'écart entre les deux ?

M. Charles de COURSON : C'est l'État qui devra le payer.

M. Michel DELLACASAGRANDE : C'est cela même.

M. le Rapporteur : Le détachement n'est donc pas de l'intérêt de l'État, il est moyennement de celui de la collectivité. Il est de l'intérêt du seul agent.

M. Michel DELLACASAGRANDE : Rappelons que le problème des taux de cotisation des personnels détachés n'est pas spécifique aux collectivités territoriales. Il se pose dans tous les cas de détachement des fonctionnaires de l'État. Quand un fonctionnaire de l'État est détaché dans un établissement public à caractère administratif, par exemple, cet établissement acquitte une cotisation au taux de 33 %. C'est ce taux qui sera maintenu en vigueur en 2006.

M. le Rapporteur : Ce taux pose donc à l'État une difficulté majeure pour l'ensemble de ces détachements.

Pouvez-vous répondre à la question relative à la formation des TOS, M. Antoine ?

M. Dominique ANTOINE : Je voudrais en appeler à l'indulgence de la Commission d'enquête pour que ma réponse n'apparaisse pas comme impertinente, mais nous dépensons en formation les crédits que le Parlement vote, et que le budget nous laisse après les gels et annulations divers. Vous pouvez considérer, en effet, que les crédits sont faibles. Nous aimerions, nous, pouvoir mieux former nos TOS. Je note tout de même qu'un certain nombre d'agents font l'objet d'efforts particuliers, notamment ceux qui appartiennent à des équipes mutualisées. C'est le cas des chauffagistes, par exemple.

Quant à l'imputation des dépenses administratives nationales, je voudrais souligner le niveau très élevé de déconcentration de la gestion des TOS, fort heureusement. L'administration centrale exerce essentiellement deux compétences : le détachement et la mise à disposition.

M. Charles de COURSON : Permettez-moi de contester ce point de vue. Prenons l'exemple des chaînes de traitement de la paie. Qui les élabore ? C'est le niveau central.

M. Dominique ANTOINE : Pour les algorithmes initiaux.

M. Charles de COURSON : De même, c'est le niveau central qui assume la fonction réglementaire et élabore les statuts. Ces fonctions de gestion des personnels resteront au niveau central. On a vu la même chose se produire lors de la première décentralisation.

M. Dominique ANTOINE : Je ne conteste pas ce point.

M. le Rapporteur : Au total, combien d'effectifs seront supprimés en administration centrale ?

M. Dominique ANTOINE : En administration centrale, nous supprimons chaque année un peu plus de 100 emplois, sur une base de moins de 3 500.

M. Charles de COURSON : Mon problème n'est pas celui-là. Il est que le personnel qui gère les TOS ne sera pas transféré comme il le devrait l'être aux collectivités.

M. Dominique ANTOINE : Je comprends ce que vous dites. Je voudrais simplement, pour éclairer le débat, vous donner des ordres de grandeur. L'équipe nationale qui s'occupe de la formation des 240 000 personnes dont j'ai la charge comprend sept ou huit personnes. Nous pourrions, certes, prendre un prorata de 293 000 TOS, mettons trois agents, et les répartir entre les départements et les régions. Pardon de pousser le paradoxe, mais nous pourrions même proratiser le poste budgétaire du ministre.

M. Charles de COURSON : M. le Directeur, ce sont bien les conseils généraux et régionaux qui vont devoir assurer la fonction de la paie et concevoir les chaînes informatiques. Aujourd'hui, ce sont vos services qui alimentent la paie en informations ; ces fonctions ne sont pas transférées.

M. Dominique ANTOINE : Actuellement, l'essentiel de la gestion informatique de la paie se fait au niveau académique. Parmi les 750 ETP dont j'ai parlé, il y a un certain nombre d'informaticiens, de formateurs, de personnels relevant du service social, de la médecine du travail. Tout cela a été évalué localement. Cela dit, je comprends la question de l'imputation des charges nationales. Je souligne simplement la modestie de l'enjeu : l'ordre de grandeur est très inférieur à 1 ETP.

S'agissant de la durée du travail, on peut effectivement débattre du temps de travail effectif des cuisiniers. Ce que je constate, c'est que les organisations syndicales font, quand elles s'adressent aux collectivités territoriales, le même raisonnement globalisé que celui qu'elles font avec nous : le temps de travail doit être apprécié au regard du régime indemnitaire. Dans l'ensemble, elles ont le sentiment de ne pas perdre au change, parce que les régimes indemnitaires de beaucoup de collectivités sont bien meilleurs que ceux que nous pratiquons. S'il

y a une charge supplémentaire en termes de temps de travail, elles considéreront qu'elle est compensée, dans beaucoup de cas, par les avantages indemnitaires.

Il est clair en tout cas que la circulaire Lang ne peut pas s'imposer aux collectivités.

M. le Rapporteur : Quelle est sa valeur légale ?

M. Dominique ANTOINE : Une circulaire est toujours interprétative d'un texte réglementaire.

M. le Président : Qu'est-ce qui va s'imposer aux collectivités ?

M. Dominique ANTOINE : C'est le régime de 1 607 heures.

M. le Président : Et le projet de statut que vous allez rédiger ?

M. Dominique ANTOINE : Absolument. Il y aura homologation sur les principes. Comme je l'ai dit tout à l'heure, je ne suis pas convaincu que toutes les collectivités appliquent effectivement cette durée du travail. La question sera réglée au cas par cas, selon les collectivités.

M. le Président : Le cadre d'emploi définira-t-il également le régime indemnitaire ?

M. Dominique ANTOINE : Le taux de base sera le même. Qu'il doive être multiplié par 1,5 ou 1,8 relèvera de la libre appréciation des collectivités territoriales.

Vous aurez noté que je ne m'en tiens pas strictement à une approche juridique des problèmes. En tant que gestionnaire de ressources humaines, il est des informations que je crois devoir communiquer à une commission telle que la vôtre.

M. Alain GEST : M. le Directeur, vous nous avez dit que le temps de travail était une sorte de compensation du régime indemnitaire défavorable des TOS. Par-delà la diversité des métiers concernés, pourriez-vous préciser ce que ce régime représente en termes de niveau de rémunération ?

M. Michel DELLACASAGRANDE : S'agissant du coût moyen d'un TOS pour l'État, nous l'estimons à 20 900 euros charges comprises, avec un taux de cotisation de 15,3 %. Pour une collectivité, le coût serait de 26 393 euros, compte tenu du taux de charges sociales.

M. Alain GEST : Concrètement, quel est le salaire net ?

M. Michel DELLACASAGRANDE : Les 26 393 euros correspondent à un taux de cotisation employeur de 45,6 % ; le taux de cotisation salarié tourne autour de 12 %.

M. Dominique ANTOINE : S'agissant des métiers des TOS, environ deux tiers des agents sont des ouvriers d'entretien et d'accueil, qui n'ont pas de spécialité véritable. À peu près un quart des TOS sont des ouvriers professionnels, qui ont des spécialités de recrutement. Ils ne sont pas enfermés dans ces spécialités et peuvent être affectés à d'autres tâches, même s'il y a une

prégnance forte de la spécialité de recrutement. Nous avons confié à la SOFRES une étude permettant d'identifier les facteurs qualitatifs qui manifestent l'attachement des TOS à leur fonction et à l'institution de l'éducation nationale. Trois motivations principales sont apparues : le statut ; la proximité de l'élève et la participation à l'acte éducatif ; enfin, le métier. Dans le dialogue social au moment du transfert, il sera intéressant de jouer sur ces différentes composantes. Il est bon, notamment, de montrer que la décentralisation peut être l'occasion d'un enrichissement professionnel.

M. le Rapporteur : Quel peut-il être ?

M. Dominique ANTOINE : M. Charles de Courson a évoqué l'effort de formation des collectivités, en disant qu'il était supérieur à celui de l'État. Pourquoi ne pas imaginer des regroupements. Si des actions de formation sont déjà mises en oeuvre pour des électriciens ou des chauffagistes, pourquoi ne pas y associer les TOS ?

M. le Rapporteur : Au-delà de cet exemple, quelles sont les marges de productivité et d'intelligence du service supplémentaire que vous voyez dans la décentralisation ?

M. Dominique ANTOINE : Je suis prudent en répondant à des questions de ce type. Car il ne s'agit pas pour moi de déterminer l'usage que les collectivités feront de la décentralisation. Ce serait un paradoxe et une faute de ma part. Cela dit, il me semble que deux leviers pourront être utilisés par les collectivités. Le premier est la mutualisation inter-établissements, qui pourrait être plus poussée qu'elle ne l'est actuellement.

M. le Président : Mais vous avez dit que le personnel était géré par le chef d'établissement. Qu'est-ce qui changera, avec un même chef d'établissement ?

M. Dominique ANTOINE : Pour l'instant, la mutualisation se fait dans le cadre d'équipes mobiles d'ouvriers professionnels (EMOP). Elles sont gérées par un établissement particulier, dit support, qui passe convention avec d'autres établissements pour organiser la mutualisation. La collectivité territoriale, depuis le vote de la loi de décentralisation, est compétente pour définir des politiques d'entretien des établissements. Elle devra d'ailleurs passer convention avec chacun des établissements pour lui indiquer quelles sont ses attentes et quels moyens elle met à sa disposition. Il sera également loisible aux collectivités de redistribuer des emplois, non pas pour les extraire des établissements, mais pour les faire passer d'un établissement à l'autre. Autrement dit, les collectivités ont en main des instruments de gestion puissants pour organiser une mutualisation plus développée.

Le deuxième levier – qui est sensible, mais pourquoi ne pas l'aborder ? – est le degré et le mode d'intervention d'entreprises privées en complément des fonctionnaires. Cette complémentarité existe déjà, mais elle pourra être redéfinie par les collectivités. Je n'en dis pas plus. Je ne dis pas que la décentralisation organise la privatisation. Je dis que cette complémentarité sera nécessairement revue par les élus qui seront attentifs à l'exercice de leurs compétences.

M. le Président : Cela peut déjà se faire actuellement. Ce n'est pas interdit ?

M. Dominique ANTOINE : Le parti pris politique qui a inspiré la loi de décentralisation était de considérer que la question sera mieux éclairée parce que les collectivités sont plus proches des besoins des utilisateurs.

M. le Président : Certes, mais il y aura un cadre d'emploi et une direction assurée par le même chef d'établissement. J'entends bien que des conventions pourront être passées, mais il y a actuellement une réglementation de l'État qui impose un certain nombre de choses. Je ne vois pas où sont les améliorations.

M. Alain GEST : Le chef d'établissement n'aura pas nécessairement les mêmes instructions que celles qui lui sont données actuellement.

M. le Président : Elles ne seront pas forcément meilleures.

M. Alain GEST : D'après ce que nous entendons depuis tout à l'heure, M. le Président, j'ai tout de même le sentiment que les agents sont loin d'être perdants dans l'opération.

M. le Président : Je n'ai pas dit qu'ils étaient perdants. L'objet de notre travail est de savoir si la décentralisation va se traduire par des coûts supplémentaires pour les collectivités. Je vois les coûts et je ne vois pas les économies, voilà tout.

M. Alain GEST : Il faut considérer les choses dans la durée...

M. Michel DIEFENBACHER : Les deux formules juridiques du transfert des personnels, l'intégration dans un cadre territorial et le détachement, ont un inconvénient : il est difficile de mesurer en début d'exercice l'impact sur le budget de la collectivité d'accueil, puisque l'on ne sait pas à quel moment le droit d'option sera exercé. Je me demande s'il n'existe pas une troisième solution qui permettrait de régler ce problème, à savoir la mise à disposition avec prise en charge à compter du 1^{er} janvier 2006 par la collectivité d'accueil. Cette formule est très souple et permet deux modes de rémunération : par la collectivité de départ et par la collectivité d'arrivée. Attribuer aux départements et aux régions une somme globale correspondant aux dépenses antérieures de l'État permettrait d'éviter l'incertitude. Pourquoi ne pas procéder ainsi ?

Ma deuxième question porte sur les contrats aidés. La difficulté vient du fait que nous avons à prendre en compte deux préoccupations différentes, et parfois contradictoires.

La première est le maintien par l'État des prestations antérieurement consenties. Cela implique, d'une part, le financement par l'État, au bénéfice de la collectivité d'accueil, de ce qui était auparavant la part employeur. Mais d'autre part, l'État devra continuer à consentir le même effort qu'auparavant s'agissant du financement des contrats aidés.

La deuxième préoccupation est le libre choix par la collectivité d'accueil du mode de gestion. Car elle peut souhaiter avoir recours à des contrats aidés au même niveau qu'antérieurement, à un niveau supérieur ou à un niveau inférieur. Elle peut également souhaiter, dans le cadre d'une politique de résorption de l'emploi précaire, avoir plutôt recours à des emplois permanents, et donc à la titularisation d'agents auparavant recrutés dans le cadre d'un contrat emploi solidarité ou au recrutement d'agents extérieurs. Dans cette dernière hypothèse, pour financer le surcoût que représente le recrutement d'agents permanents, la collectivité pourra-t-elle utiliser des crédits qui étaient auparavant alloués au financement des CES, soit en ce qui concerne la part employeur, soit en ce qui concerne l'aide à l'emploi ?

M. Michel DELLACASAGRANDE : Nous transférerons aux collectivités les crédits correspondant à la partie des emplois aidés prise en charge sur le budget de l'Éducation nationale.

M. le Rapporteur : Quoi qu'elles en fassent ?

M. Michel DELLACASAGRANDE : Ensuite, les collectivités seront libres de leur utilisation.

M. Michel DIEFENBACHER : Oui, mais ma question porte sur l'autre partie, celle qui correspond à l'aide apportée par l'État à l'emploi.

M. Michel DELLACASAGRANDE : Cette aide n'est pas concernée par le transfert.

M. Michel DIEFENBACHER : Si. Il s'agit bien d'une prestation antérieurement consentie par l'État.

M. Michel DELLACASAGRANDE : Oui, mais en contrepartie du recrutement d'emplois aidés. Cette contrepartie reste.

M. Michel DIEFENBACHER : Cela veut dire que, pour bénéficier du même niveau de prestation qu'antérieurement, la collectivité est obligée d'avoir demain un emploi aidé. Elle ne peut pas pratiquer une politique de déprécarisation si elle le souhaite. C'est la remise en cause du maintien des prestations antérieures de l'État, et c'est une entrave à la libre administration des collectivités territoriales.

M. le Président : M. Michel Diefenbacher a raison. On nous a expliqué tout à l'heure que 16 000 emplois aidés occupaient des fonctions assurées par des TOS.

M. Dominique ANTOINE : Non.

M. le Président : Si, c'est ce qu'a dit M. Michel Dellacasagrande. Cela veut dire que si l'on supprime ces emplois aidés, 16 000 fonctions assurées par les TOS ne seront pas assurées.

M. Michel DELLACASAGRANDE : Ce que j'ai dit, ou ce que j'aurais dû dire plus clairement, c'est que 16 000 emplois aidés exercent des fonctions de même nature que celles qu'exercent les TOS.

M. le Rapporteur : Cela veut dire la même chose.

M. Michel DELLACASAGRANDE : Non. Ces 16 000 ne sont absolument pas compris dans les 93 000 ETP.

M. le Président : Si on les supprime, que se passe-t-il ?

M. Dominique ANTOINE : La première mission des titulaires de CES, c'est de s'insérer. C'est pour cela que ces contrats ont été créés. Pour les aider à s'insérer, on leur confie des tâches dans le champ des compétences des personnels TOS. Mais s'il s'agissait de TOS de substitution, le

législateur aurait prévu le transfert de ces personnes au même titre que les TOS. Il ne l'a pas fait. Il a prévu le transfert du potentiel financier que représente la contribution de ces agents aux compétences transférées.

M. le Président : Supposons que l'intégration fonctionne bien, que les collectivités gèrent mieux, et que 16 000 contrats d'avenir soient passés. Que se passe-t-il dans deux ans ? Faut-il les renvoyer au RMI ou les conserver dans leur emploi ? Et qui paiera ?

M. Alain GEST : M. le Président, le problème que vous évoquez n'a rien de nouveau. Il se pose depuis la création des emplois aidés, quelle que soit leur forme. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle n'a toujours pas pris fin le scandale permanent des collectivités territoriales qui n'ont jamais embauché définitivement les personnes embauchées en CES.

M. Michel DIEFENBACHER : Je crois que je me suis mal fait comprendre. Je ne demande pas que l'Etat prenne en charge la différence du coût qui existe entre un emploi précaire et un emploi permanent. Par contre, il est important de maintenir dans la durée le volume global de la prestation financière antérieurement consentie par l'État. Or, celle-ci comportait deux parties : la partie employeur, qui est transférée à la collectivité ; l'aide à l'emploi, d'autre part.

M. le Rapporteur : Mais quand il n'y aura plus du tout de chômage en France, l'État ne s'interdit pas de supprimer ces politiques. Le jour où il n'y a plus de chômage, on n'est pas obligé de continuer à assurer l'équivalent des dépenses de politique de l'emploi sur les emplois aidés.

M. Michel DIEFENBACHER : Le raisonnement, à mon avis, n'est pas celui-là. Il s'agit de savoir si l'on applique ou pas le principe du maintien des prestations antérieures. Antérieurement, l'État consentait une aide à l'emploi. Si l'on applique le principe du maintien de la prestation, cette aide doit être maintenue, quelle que soit par ailleurs l'évolution de la politique de l'emploi.

M. le Rapporteur : Il me semble qu'il n'est pas absurde de penser qu'il y a un distinguo à faire entre ce que dépensait l'État employeur et ce qu'il dépensait au titre des politiques de l'emploi. Le jour où il n'y aura plus de chômeurs en France, il ne sera plus légitime à engager les mêmes sommes sur les politiques de l'emploi.

M. Jean-Pierre GORGES : D'après ce que nous avons entendu, nous voyons que le transfert des TOS va générer un surcoût sur une certaine période. J'aimerais avoir des précisions sur cette période durant laquelle le double statut donnera lieu à une double gestion.

À l'égard de la décentralisation, mon souci n'est pas tant la compensation que le fait que l'État continuera de grossir malgré le transfert des compétences.

D'autre part, quel est l'avantage de transférer les TOS si les collectivités ne sont pas libres de mettre en oeuvre une gestion complètement différente, par exemple en affectant les personnels à d'autres tâches. Cela pourrait d'ailleurs enrichir leurs parcours professionnel. Notre collègue Charles de Courson a montré que, de toute façon, les TOS ne travaillent pas 1 607 heures, mais beaucoup moins. Je pense qu'ils sont pratiquement utilisés à mi-temps.

Mme Claude DARCIAUX : Ces propos sont scandaleux !

M. Jean-Pierre GORGES : Pendant les vacances scolaires, en l'absence d'élèves et de professeurs, on ne nettoie pas les cours de récréation en permanence. Il ne faut pas faire croire que les personnels TOS sont utilisés sept ou huit heures par jour.

S'il n'y a pas de synergie entre les collectivités, si elles n'ont pas la possibilité de passer du travail en régie à la délégation de service public, le système pourra être complètement inefficace. Les collectivités seront-elles libres de leur gestion ?

M. le Président : M. Jean-Pierre Gorges en arrive aux mêmes conclusions que moi.

M. Alain GEST : Peut-être, mais pas du tout par le même raisonnement.

M. Dominique ANTOINE : Je ne sais pas ce qui relève de la question et ce qui relève du commentaire politique, sur lequel je n'ai pas à me prononcer.

Je n'ai jamais dit, quant à moi, que la décentralisation allait créer des surcoûts.

M. Jean-Pierre GORGES : Vous avez dit qu'une partie des 750 emplois supports resteront en activité. Il faudra gérer les doubles carrières.

M. Dominique ANTOINE : Ce n'est pas un surcoût, c'est un partage du coût.

D'autre part, en tant que responsable de la gestion des ressources humaines, je ne peux pas accepter un discours selon lequel les TOS travailleraient à mi-temps en étant payés à plein temps. Affirmer cela n'est pas respecter les personnes qui exercent ces activités.

M. Jean-Pierre GORGES : M. Charles de Courson vous a fait la démonstration que, dans des structures ouvertes 143 jours dans l'année, il faudrait travailler 11 heures par jour pour arriver à 1 607 heures.

M. Dominique ANTOINE : Je précise que, dans les équipes qui travaillent en cuisine, il y a certes des ouvriers professionnels qui ont été recrutés dans les spécialités de cuisine, mais il y en a aussi qui appartiennent à d'autres disciplines de recrutement. Beaucoup d'entre eux sont affectés à d'autres tâches lorsque la cuisine est fermée. Rien n'empêche d'ailleurs un chef d'établissement, puisque ces spécialités ne sont que des spécialités de recrutement dans lesquelles les agents ne sont pas enfermés, de les faire travailler dans d'autres spécialités.

M. le Rapporteur : Les personnels qui travaillent en cuisine sont assez rarement en dehors de la cuisine...

M. Michel RAISON : L'important, c'est qu'il existe un potentiel d'amélioration de productivité, qui peut être positif pour les collectivités.

Y a-t-il un différentiel entre les postes pourvus et non pourvus ? Si oui, quel était le chiffre en 2002 et quel est le chiffre en 2004 ? Quelles en sont les causes ?

M. le Président : Bonne question !

M. Michel DELLACASAGRANDE : Il faut définir la notion de poste non pourvu. Il y a aujourd'hui, sur le chapitre budgétaire 31-90, des emplois de titulaires. Il est exact que tous ne sont pas pourvus par des titulaires. Environ 3 300 non-titulaires occupent des emplois de titulaires qui se trouvent vacants. Mais ils sont comptés dans les 92 000.

M. le Président : Vous nous avez pourtant dit que les compensations se feront uniquement pour les postes pourvus.

M. Michel DELLACASAGRANDE : Environ 3 300 postes sont pourvus par des non-titulaires au lieu de l'être par des titulaires.

M. Michel RAISON : Ma question est la suivante : y a-t-il des postes qui ne sont pas pourvus du tout, ni par des titulaires ni par des non-titulaires ?

M. Michel DELLACASAGRANDE : Oui, à la marge, environ 400 emplois ne sont pas pourvus, pour des raisons de gestion administrative, par exemple entre un départ et un remplacement. Leur nombre dépend en partie de la période de l'année à laquelle on en fait la constatation.

M. Charles de COURSON : J'ai une question sur la gestion des remplacements. Dans la Marne, les absences sont remplacées à hauteur du tiers. Nous avons demandé si la bonne gestion des établissements permet un remplacement au tiers, et comment l'État le compensera. Il nous a été répondu que la compensation correspondra aux moyens nécessaires, à l'euro près, pour assurer un remplacement au tiers.

L'administration centrale pense-t-elle que ces normes sont satisfaisantes du point de vue du service public ? D'autre part, est-il exact que vous assurerez les remplacements jusqu'à la fin de l'année 2005 et non jusqu'à la rentrée ? Le recteur nous a indiqué que ce serait sous réserve d'une éventuelle régulation budgétaire des crédits du ministère, à la fin de l'exercice.

M. Dominique ANTOINE : Je pense que les moyens votés par la représentation nationale au titre du remplacement des TOS sont bien employés, ce d'une manière globale. La proportion d'un tiers ne me surprend pas. Nous ne transférons que cela parce que c'est cela que la loi nous invite à transférer.

Sur ce chapitre comme sur beaucoup d'autres chapitres de fonctionnement, nous sommes soumis à la régulation budgétaire. Pour l'instant, nous pensons que nous serons en mesure d'assurer les remplacements tout au long de l'année civile 2005, comme ce fut le cas en 2004.

M. le Rapporteur : Certains pensent que la pression populaire à laquelle seront soumis les nouveaux décideurs les conduira à engager des dépenses significativement supérieures et à employer un plus grand nombre de TOS ? Intuitivement, comment évaluez-vous une telle hypothèse ? Avez-vous le sentiment que les sous-effectifs soient tels que les collectivités territoriales, fût-ce au prix d'augmentations d'impôt, s'engageront dans une telle démarche ? Ou pensez-vous que cette pression supposée n'est pas si justifiée que cela, et qu'en tout cas elle serait résistible ?

M. Dominique ANTOINE : Le modeste fonctionnaire parisien d'administration centrale que je suis manque d'éléments pour répondre complètement à cette question. J'ai *a priori* une très grande confiance dans la capacité des collectivités territoriales à organiser rationnellement et efficacement leur gestion.

M. le Rapporteur : Plus concrètement, y a-t-il aujourd'hui des sous-effectifs patents ?

M. Dominique ANTOINE : Nous ne raisonnons jamais qu'en termes de répartition. La représentation nationale vote un certain nombre d'emplois, après quoi nous les répartissons au mieux de l'intérêt général. Si la représentation nationale fixe les emplois à un certain niveau, c'est qu'elle pense que ce niveau est approprié.

M. le Président : Vous nous avez dit que, si le transfert se faisait collectivité par collectivité, l'État transférerait davantage. D'où vient cette différence ?

M. Dominique ANTOINE : Elle s'explique mécaniquement. On observe la situation nationalement au 31 décembre 2002 et au 31 décembre 2004, et on choisit le chiffre le plus favorable, en l'occurrence le second. C'est ce chiffre qui vaut pour toutes les collectivités, y compris pour la collectivité qui, par exception, aurait vu son chiffre diminuer entre les deux dates. Si le chiffre le plus favorable était déterminé collectivité par collectivité, la sommation des moyens transférés serait, mécaniquement, supérieure.

M. le Président : C'est bien là le problème. Chaque fois qu'on a créé des établissements dans les zones urbaines – et j'ai en tête un cas particulier à Toulouse –, on a pris les personnels dans les autres établissements, lesquels souffrent en effet de sous-effectifs patents.

M. Alain GEST : Avez-vous eu connaissance de réels problèmes pour assumer les fonctions dévolues aux TOS dans l'ensemble des lycées et collèges ?

M. Dominique ANTOINE : La réalité est extrêmement diverse sur tout le territoire. Près de 100 000 personnes travaillent dans près de 8 000 établissements scolaires, sous des latitudes et des longitudes variées. Il me semble que l'État a été, ces dernières années, à la hauteur des besoins.

M. le Président : Il n'y a pas d'autres questions ?...

Je vous remercie, Messieurs, pour les réponses que vous nous avez apportées, même si elles ne nous ont pas toutes donné satisfaction.

**Audition de M. Pierre MÉHAIGNERIE,
Président de la Commission des finances,
de l'économie générale et du Plan de l'Assemblée nationale**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 11 mai 2005)

Présidence de M. Augustin BONREPAUX, Président

M. Pierre Méhaignerie est introduit.

M. le Président : Mes chers collègues, nous sommes heureux d'accueillir M. Pierre Méhaignerie, Président de la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan de l'Assemblée nationale.

M. le Président, vous êtes à l'origine de notre Commission d'enquête, puisque vous êtes le premier signataire de la proposition de résolution adoptée par l'Assemblée nationale. Vous avez déjà pu intervenir lors de la discussion de cette proposition, mais il nous a semblé utile de vous entendre aujourd'hui devant notre Commission pour que vous nous donniez votre sentiment sur l'évolution de la fiscalité locale. En effet, en tant que Président de la Commission des finances, vous êtes un observateur privilégié et engagé de l'évolution de l'ensemble des recettes et des dépenses des administrations publiques. Vous pouvez notamment nous indiquer quel est à votre avis l'état des relations financières entre le budget de l'État et les collectivités territoriales.

M. le Président rappelle à M. Pierre Méhaignerie que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête lui ont été communiquées par écrit. À l'invitation du Président, celui-ci prête serment.

M. Pierre MÉHAIGNERIE : M. le Président, je vous remercie, ainsi que M. le Rapporteur, de m'avoir invité. J'attends que votre Commission d'enquête aide le Gouvernement et le Parlement, et notamment la Commission des finances de notre Assemblée, à fixer quelques repères et à proposer pour l'avenir quelques réformes.

Il convient de rappeler quel est le contexte économique et social actuel. Notre pays doit répondre à une double nécessité d'efficacité et de justice. L'efficacité exige la confiance des entreprises, la libération des initiatives, le développement des investissements. La justice doit s'entendre en termes de pouvoir d'achat et de réduction du chômage. Lors des dix prochaines années, même avec une croissance de l'ordre de 2 % à 3 % par an, nous savons que les deux tiers de cette croissance devront aller au financement des dépenses de vieillesse, de santé, au remboursement de la dette et à la réduction des déficits. À qui doit aller le dernier tiers ? Pour des raisons philosophiques et politiques, je pense qu'il doit aller essentiellement à ceux dont le salaire ne permet pas d'appartenir, comme ils l'espèrent, à la classe moyenne. Je pense surtout aux salariés du secteur privé.

Partant de là, l'État comme les collectivités territoriales doivent s'imposer une meilleure maîtrise de leurs dépenses et une amélioration de leur productivité.

La part de la fiscalité locale dans le PIB a fortement augmenté, puisqu'elle est passée de 8,5 % à 10,2 %. Et encore ce chiffre n'inclut-il pas l'évolution du poids des dégrèvements.

En effet, cette évolution n'intègre pas la part croissante de l'impôt local prise en charge par l'État sous forme d'exonérations et de dégrèvements, puisque nous parvenons presque à 35 % pour la taxe d'habitation et que nous avoisinerons progressivement les 45 % ou 50 % pour la taxe professionnelle. Très peu d'élus connaissent le niveau des dégrèvements pris en charge par l'État. La remarquable étude du sénateur Yves Fréville fait apparaître que la taxe d'habitation est devenue un impôt local progressif sur le revenu. Dans la commune de Saint-Pol-sur-Mer, cas extrême il est vrai, seuls 2,3 % des habitants paient en totalité la taxe d'habitation, tandis que 35,1 % ne sont pas imposés et que 62,6 % bénéficient de dégrèvements partiels. Les ressources de taxe d'habitation bénéficiant à la commune étaient en 2001 de 1 401 francs, une part importante, 851 francs, étant prise en charge par l'État.¹

Si cette prise en charge des dégrèvements prenait en compte le niveau de revenu par habitant ou le potentiel fiscal, elle aurait une certaine justification. Mais plus vous imposez fortement, plus le niveau de vos dégrèvements est important. Comme le dit M. René Dosière, sans cette prise en charge, n'y aurait-il pas eu une révolte des contribuables, ou à tout le moins une pression des contribuables locaux sur leurs élus ? Il y a là dans notre système une forme d'anesthésiant et de déresponsabilisation, ce qui est contraire à l'intérêt général du pays. Est-il sain qu'une part de plus en plus importante de la fiscalité locale soit payée par l'impôt national ?

Certes, l'État transfère aux collectivités des responsabilités qu'il ne compense pas en totalité – c'était vrai pour les lycées et les collèges, ce sera vrai pour la voirie –, mais, d'un autre côté, entre 1990 et 2003, la croissance des dégrèvements pris en charge par l'État a représenté 10 milliards d'euros. Il a été dit devant votre Commission d'enquête que le seul impôt qui ne bénéficie d'aucune exonération ni dégrèvement, à savoir la taxe foncière sur le foncier bâti, a été multipliée par sept en vingt ans.

Voici un exemple qui illustre de manière frappante le poids de la prise en charge de la taxe professionnelle par l'État : Citroën-PSA à Rennes, avec 9 683 salariés, était soumise à une taxe professionnelle de 64 millions d'euros en 2004, mais n'a payé que 26,4 millions d'euros net, le reste étant pris en charge par l'État au titre du plafonnement. Cette taxe professionnelle de 64 millions d'euros est à comparer à une masse salariale de 240 millions d'euros. Cela signifie que la taxe professionnelle représente l'équivalent de quatre mois de salaires. Voilà qui donne à réfléchir : les délocalisations peuvent avoir plusieurs causes, la taxe professionnelle en est une.

Qu'en est-il de l'attente de pouvoir d'achat supplémentaire ? Il est absorbé par la progression de la taxe professionnelle, puisqu'un point représente pratiquement une semaine de travail pour 9 600 salariés. Entre 1994 et 1995, alors que l'entreprise a fait de lourds investissements pour la 407, la taxe professionnelle est passée en une année de 62 à 70 millions d'euros. L'élu est-il conscient des conséquences que de telles augmentations peuvent avoir pour l'industrie française ?

Quelles pistes de réflexion peuvent-elles être explorées pour l'avenir ? Nous avons d'abord, à mon sens, un devoir de vérité, que ce soit en matière de lisibilité ou de transparence. La complexité est telle qu'elle rend illisibles pour l'électeur les responsabilités de

¹ *Les rapports du Sénat : La taxe d'habitation est-elle encore un impôt local ? Yves Fréville, sénateur, n° 71, 19 novembre 2003.*

chacun. Je souhaiterais que, par la voie des trésoreries générales ou par celle des chambres régionales des comptes, soit affiché un traitement harmonisé de l'évolution des dépenses, des taux, en précisant le potentiel financier des collectivités de plus de 10 000 habitants par rapport au potentiel financier moyen. Cet effort de transparence doit aussi conduire à indiquer l'évolution des dotations de l'État.

Deuxième piste de réflexion : continuera-t-on encore longtemps à récompenser la dépense, en termes de DGF et de dégrèvements, et à pénaliser la vertu ? Là où les entreprises paient moins de 25 points de taxe professionnelle, elles doivent verser au fonds national une cotisation qui varie entre 1,6 et 3,4 points. Lors de la dernière assemblée des élus de la communauté d'agglomération de Vitré, dont j'assume la présidence, beaucoup de maires m'ont dit qu'il serait plus intéressant de garder cet argent localement, en augmentant fortement le taux de taxe professionnelle. Sans remise en cause de ces incitations à la dépense, il est vain d'espérer maîtriser la dépense publique. L'élu fait son travail, mais il est bien entendu qu'entre la satisfaction des demandes fortes de services publics et le poids de la responsabilité supporté par le contribuable, il y a un déséquilibre : lorsque vous dépensez 100 euros, vous ne demandez que 10 euros à 50 % de vos contribuables !

J'ajoute que si l'on veut trouver demain des moyens financiers pour assurer la nécessaire péréquation entre collectivités pauvres et collectivités riches, il faudrait – mais j'admets que cela demande du courage – réduire un peu le niveau élevé de dégrèvements pour des collectivités ayant un potentiel fiscal supérieur à la moyenne et un revenu par habitant nettement supérieur à la moyenne. Dans la prochaine loi de finances, nous devons aller dans cette direction, sans quoi la dépense continuera de croître à un rythme supérieur de 3 ou 4 points à l'inflation. Je rappelle que la croissance des dépenses de personnel correspond à 30 000 emplois supplémentaires par an.

Troisième piste de réflexion : l'intercommunalité. Je suis favorable à l'intercommunalité, mais le fait est qu'elle est perçue comme un étage de plus qui accroît la superposition des responsabilités et le chevauchement des compétences. De plus, elle est potentiellement lourde de conflits dès lors que la communauté d'agglomération s'arroge la totalité de la croissance des recettes de taxe professionnelle, alors que les communes, en vertu du principe de subsidiarité, sont mieux placées pour assurer certaines compétences.

J'ajoute que les équipements publics et leur coût de fonctionnement ont tendance à croître plus vite que les revenus. Le Directeur des politiques régionales à la Commission européenne affirme que la France est, de loin, le pays où les communes investissent le plus. Lorsque Dexia dit que c'est une chance de voir les collectivités territoriales investir, je réponds que c'est vrai jusqu'à un certain point. Il y a des investissements qui ne se feraient pas s'ils n'étaient pas financés par des subventions à hauteur de 75 %, 80 %, voire 85 %.

M. le Rapporteur : C'est une chance pour Dexia !

M. Pierre MÉHAIGNERIE : Et il y a des investissements dont la rentabilité est contestable. Une affectation de ressources publiques sur d'autres investissements créateurs de richesses et d'emplois pourrait être la bienvenue. J'ajoute que ces « arrosoirs » impliquent à chaque fois des demandes faites en multiples exemplaires.

J'ai même appris récemment que le Centre national de la chanson, des variétés et du jazz verse des subventions d'équipement à des centres culturels. Certains reçoivent ainsi sept subventions différentes. Je ne suis pas sûr que cela soit de la bonne gestion.

L'État, s'il veut être exigeant pour les autres, doit l'être pour lui-même. Je ne pense pas qu'il faille supprimer la taxe sur le foncier non bâti. Ce serait couper le lien de responsabilité entre les collectivités rurales et les élus.

M. Charles de COURSON : C'est décidé !

M. Pierre MÉHAIGNERIE : Non, ce n'est pas totalement décidé, je l'espère.

M. Michel RAISON : C'est au Parlement de décider !

M. Pierre MÉHAIGNERIE : Exactement.

Pour ce qui est des normes, l'exemple du SDIS est une caricature. Je suis heureux de ne pas avoir voté cette réforme proposée par le ministre de l'Intérieur de l'époque. Elle portait en germe tous les excès actuels, le ministère décidant des normes et laissant les élus, et en particulier les départements, en assumer la responsabilité financière.

Être vertueux, c'est aussi ne pas imposer des conventions collectives à tout bout de champ sans que les élus participent, du moins officiellement, à la négociation. Comme c'est agréable de dire oui aux organisations syndicales sans avoir à payer la facture !

Les réglementations et le coût des procédures sont un autre élément à prendre en considération. Entre les SCOT, les PLU, les PLH, l'État n'a pas toujours choisi les voies les plus faciles. Je ne parle pas des chevauchements de compétences entre ministères. Je ne parle pas non plus du non-transfert, ou du transfert seulement partiel, des postes de personnels. Nous l'avons vécu pour les lycées et les collèges. Nous pourrions de nouveau en faire l'expérience pour la voirie.

Je ne parle pas non plus de la multiplication des entrepreneurs politiques, mais il faudra bien un jour se poser le problème. Quand je vois les dépenses de communication de certaines collectivités, auxquelles s'ajoutent les lancements de télévisions locales payées par le contribuable, je suis sûr qu'il est possible d'exploiter des marges de productivité importantes.

Trois points, pour conclure. Premièrement, les collectivités territoriales restent dans une logique de moyens et non de performance. Deuxièmement, le débat politique entre l'État et les collectivités est totalement faussé. Les accusations de part et d'autre sont justifiées, mais elles sont partiales et partielles. Car c'est vrai que si l'État ne transfère pas les dotations, il a pris en charge un poids tellement important, à travers les dégrèvements et les exonérations, qu'il finance en partie les collectivités territoriales. Enfin, M. le Président, M. le Rapporteur, il y a de l'ordre à mettre dans la maison France. Cette remise en ordre bénéficierait, et à l'emploi, et au pouvoir d'achat des salariés.

M. le Rapporteur : On sent bien que certaines collectivités apprécient moyennement la démarche de notre Commission d'enquête. Nous sommes parfois un peu gênés de poser certaines questions : nous avons le sentiment de remettre en cause le principe de la décentralisation, l'autonomie des collectivités territoriales, en prenant parfois le risque de paraître donner des leçons. M. Pierre Méhaignerie, comment peut-on être porteur du message que vous venez d'indiquer tout en respectant la démarche décentralisatrice ? Comment dire certaines choses aux collectivités sans être donneur de leçons ? Le Président de la Commission des finances et de la fiscalité locale de l'Association des maires de France s'est même interrogé sur la légitimité de notre Commission d'enquête, mais aussi de la Représentation nationale, à poser des questions du

type de celles que vous avez posées. Il y a là une difficulté politique considérable, qu'il ne faut pas sous-évaluer.

M. Pierre MÉHAIGNERIE : Je m'exprime ici en tant que Président de la Commission des finances de l'Assemblée nationale. Il y a une attente de transparence et de lisibilité de la part de nos compatriotes, attente à laquelle nous ne répondons pas, du fait de la complexité du système.

L'État est souvent accusé par les collectivités territoriales. Il a le devoir de répondre. J'ai beaucoup d'amitié pour mes collègues élus locaux, mais en tant qu'élus nationaux, nous avons le devoir de préparer l'avenir dans un monde qui change. Aujourd'hui, l'impératif industriel, l'attente d'emplois et de pouvoir d'achat doivent conduire les élus locaux, quelles que soient les difficultés, à rechercher toutes les voies possibles pour améliorer le rapport qualité/coût de leurs services.

M. le Rapporteur : Vous avez évoqué un traitement harmonieux de la présentation de l'évolution des dépenses, des taux, du potentiel financier. Quelles formes pourrait prendre ce traitement ?

M. Pierre MÉHAIGNERIE : Dans les grands journaux d'information, les citoyens peuvent prendre connaissance des résultats des marchés publics. On pourrait, dans les mêmes conditions, rendre obligatoire la publication dans les grands quotidiens locaux d'information de l'évolution des impositions dans l'ensemble des collectivités territoriales de plus de 10 000 habitants, de façon que le citoyen voie plus clairement la responsabilité et l'engagement de chacune des collectivités. Cela impliquerait que soit également connu le potentiel financier de la commune par rapport à la moyenne du potentiel financier des communes ayant la même population, ainsi que l'évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement, sans oublier l'évolution des taux des différents impôts locaux.

M. le Rapporteur : Vous avez exercé et exercez encore des responsabilités dans des exécutifs locaux. Comment votre pratique est-elle en harmonie avec ce que vous nous avez dit aujourd'hui ?

M. Pierre MÉHAIGNERIE : C'est une excellente question.

Il y a aujourd'hui en France environ 160 communautés d'agglomération. Celle que je préside regroupe 57 000 habitants. Son taux de taxe professionnelle est de 11,4 %, ce qui la situe au troisième rang des communautés d'agglomération les moins imposées.

Quant à la taxe d'habitation et à la taxe sur le foncier bâti, nous sommes autour de 13 %, soit un taux inférieur de 15 % à 20 % à la moyenne de l'imposition dans les villes comptant entre 10 000 et 20 000 habitants.

Je reconnais que c'est plus facile dans la collectivité que je gère, parce qu'elle a un potentiel financier supérieur à la moyenne nationale. Il reste que nous nous sommes fixé une discipline depuis plusieurs années. Cette discipline est aujourd'hui très difficile à tenir, parce que les communes de base voient très difficilement la justification du 1,6 point que les entreprises doivent payer au fonds national. Elles se demandent pourquoi ne pas garder cet argent en élevant le taux de la taxe professionnelle au niveau de la moyenne nationale.

M. Charles de COURSON : M. le Président de la Commission des finances, vous avez décrit un système qui, effectivement, ne récompense pas la vertu, voire la sanctionne, en même temps qu'il récompense le vice.

Vous n'avez pas évoqué la question de la réforme de notre système fiscal. Si nous en sommes arrivés là, n'est-ce pas parce que nous avons des impôts complètement obsolètes ? Quelles sont vos idées en la matière ?

Certains proposent de donner aux conseils généraux la possibilité de lever une CSG, en abaissant la CSG nationale. Cet impôt a notamment l'avantage de ne pas être facilement manipulable et d'être payé par 80 % des Français.

La taxe professionnelle est quasiment morte, de par la réforme Strauss-Kahn. Quelles solutions préconisez-vous pour aller dans le sens de la responsabilisation ?

M. Pierre MÉHAIGNERIE : On dit parfois que les vieux impôts sont les meilleurs. Sur quelle assiette pourrions-nous asseoir de nouveaux impôts, compte tenu du poids des prélèvements fiscaux ? Je suis donc extrêmement prudent. Je ne suis pas favorable à l'institution de nouveaux impôts. De toute façon, à moins de vingt-quatre mois des élections présidentielle et législatives, c'est une mission impossible.

Par contre, deux réformes peuvent être menées à bien. La première concerne le coefficient d'intégration fiscale (CIF). Il ne faudrait pas qu'il conduise à une évolution contraire au principe de subsidiarité. Nous devrions y réfléchir dans la prochaine loi de finances. La deuxième réforme concerne la péréquation. Il serait opportun de réexaminer certains dégrèvements pour des collectivités dont le potentiel fiscal et le revenu par habitant sont supérieurs à la moyenne nationale. Il y a là des marges de redéploiement.

Quant à la réforme de la taxe professionnelle, je suis, comme beaucoup d'entre vous, dans le noir presque absolu. Les marges sont faibles. Il faut progressivement assurer une diminution de l'ordre d'1 milliard d'euros sur une durée de trois ou quatre ans. Mais cela n'est possible que si l'on n'augmente pas chaque année les taux. M. Dominique Strauss-Kahn avait supprimé la part salariale de la taxe professionnelle : cela représentait l'équivalent de 6 milliards d'euros. Six ans après, il y a eu rattrapage de cette prise en charge par l'État du fait de l'augmentation des taux de taxe professionnelle.

Mme Claude DARCIAUX : Vous n'avez pas évoqué la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, qui est basée sur le foncier bâti et n'a aucune justification par rapport à l'objectif. Elle continue d'exploser, notamment en raison des normes imposées aux usines d'incinération et des collectes sélectives. Une réforme n'est-elle pas envisageable, qui pourrait introduire un peu plus de justice sociale ?

M. Pierre MÉHAIGNERIE : La question que vous posez montre que si nous n'avions pas plafonné une partie de la taxe d'habitation, nous aurions déclenché une réaction très vive du contribuable, comme le dit très bien M. René Dosière. La taxe d'enlèvement des ordures ménagères dépasse, dans certains cas, la taxe d'habitation.

M. le Rapporteur : Je précise que cette taxe ne fait l'objet d'aucun dégrèvement, d'aucune exonération, d'aucun plafonnement d'aucune sorte. C'est une taxe à l'état pur.

M. le Président : M. le Président de la Commission des finances, il me semble que la dernière loi de finances a introduit quelques améliorations visant à mieux répartir cette taxe.

M. Pierre MÉHAIGNERIE : Cela n'enlève rien au fait qu'elle continue à augmenter.

Nous avons pris une mesure en faveur de l'éco-emballage pour que les courriers non adressés participent au financement du tri. Il faut marquer une pause dans l'accroissement des normes. Les normes, c'est très bien, mais il y a un moment où il faut peser les avantages et les inconvénients. L'État doit réfléchir avant d'édicter ou d'homologuer de nouvelles normes. Dans un système très verticalisé, chaque chef de bureau n'est attentif qu'à ce qui relève de sa compétence. Nous aboutissons à des additions de coûts qui deviennent insupportables pour le contribuable, national ou local. J'ajoute que moins il y aura de ministres, plus il sera possible de marquer une pause réglementaire.

Il faudra aussi aller vers l'individualisation de la taxe, de façon que chacun comprenne qu'il paie en fonction de sa responsabilité propre.

M. Michel RAISON : Vous nous avez parlé des « arrosoirs ». Les subventions ont en effet pour effet pervers d'inciter à la dépense. Vous avez proposé d'introduire une relation entre le niveau des dégrèvements et la richesse de la collectivité. Ne serait-il pas également judicieux d'instaurer une relation entre le plafonnement des subventions et la richesse de la collectivité ? On pourrait également introduire certains critères qui éviteraient que les communes fassent n'importe quoi. Non loin de chez moi, une communauté de communes est en train d'envisager la construction d'un gymnase qui coûterait quelque 5 à 6 millions d'euros pour 3 000 habitants.

M. le Rapporteur : Pour compléter cette question, je remarque que, parmi les dizaines de responsables que nous avons auditionnés, très peu ont évoqué le décroisement des compétences. Ceux qui l'ont fait ont le plus souvent revendiqué la notion de compétence générale.

M. Pierre MÉHAIGNERIE : La clarification des compétences est une question qui devra de nouveau être posée au Parlement, dès lors qu'on aura dressé le bilan de cette décentralisation partielle. Cette clarification est attendue par les collectivités territoriales et par les électeurs.

M. le Rapporteur : Par les électeurs, sans doute. Par les collectivités, cela ne m'a pas sauté aux yeux !

M. le Président : Le Directeur général des collectivités locales nous a fait remarquer hier que la loi du 13 août 2004 permettait de revenir quelque peu sur le cloisonnement des compétences, ce qui n'est pas forcément négatif.

M. Alain GEST : Pour compléter cette question, je rappelle que la naissance d'une communauté d'agglomération doit entraîner des baisses de charges pour les communes qui ne sont pas villes centres. La loi du 13 août 2004 définit l'intérêt communautaire et nécessite que le groupement de communes prenne intégralement en charge une compétence. Cela ne va-t-il pas dans le sens que vous souhaitez ?

M. Pierre MÉHAIGNERIE : La communauté d'agglomération de Vitré a délimité nettement ses compétences. Pour éviter d'avoir une nouvelle structure administrative, elle a recruté, pour toutes ses charges administratives, des secrétaires de mairie en fonction, de façon qu'il n'y ait

pas de conflit entre la communauté d'agglomération et les communes de base. C'est ainsi que le directeur de la communauté d'agglomération est le secrétaire général de la commune de Vitré. Les trois ou quatre responsables administratifs sont des secrétaires de mairie, qui travaillent au tiers temps pour la communauté.

Nos voisins européens disent que la France est suradministrée et sous-organisée. On constate que, dans les grandes entreprises françaises, on a souvent recruté des diplômés des grandes écoles d'administration afin d'obtenir plus facilement toutes les subventions possibles. Aujourd'hui, certaines collectivités recrutent des personnes chargées de préparer des dossiers afin de bénéficier de tous les « arrosoirs » financiers. Peut-être faudra-t-il un jour instituer un taux de subvention maximal, qui ne pourra pas être dépassé, sauf peut-être pour les communes très pauvres. Les entreprises et les collectivités territoriales elles-mêmes ont besoin d'oxygène plus que de subventions.

M. le Président : On ne peut pas reprocher aux collectivités territoriales les dégrèvements pris en charge par l'État, car ils ont été décidés par le Parlement. Chaque fois qu'on a voulu faire une réforme de fond, on a biaisé et on a préféré un allègement pris en charge par l'État à une véritable réforme. Cela a été vrai pour la taxe d'habitation comme pour la taxe professionnelle.

Deuxièmement, je ne crois pas que la taxe professionnelle favorise les délocalisations. Un rapport de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris reconnaît que la taxe professionnelle n'a aucune influence sur les délocalisations.

Troisièmement, on nous dit qu'il faut comparer les taux. Je voudrais qu'on compare aussi les bases. Certaines collectivités ont des taux très bas parce que leurs bases sont très supérieures aux autres.

En ce qui concerne la péréquation, M. le Président de la Commission des finances, il me semble que vous n'avez pas formulé de propositions très nouvelles par rapport à ce que je vous entends dire depuis longtemps. J'estime que la véritable péréquation, c'est une meilleure répartition des ressources entre collectivités, en proportion de leurs charges.

Vous nous avez dit que l'État devait être vertueux. Soit. Mais, en deux ans, il a transféré aux départements les charges supplémentaires relatives aux services d'incendie et de secours, et a fait de même pour les handicapés et pour les assistantes maternelles. C'est l'État qui décide et ce sont les départements qui exécutent. Ce n'est quand même pas très vertueux !

Cela dit, j'apprécie votre position sur la réforme de la taxe professionnelle, qui me paraît prudente.

M. Pierre MÉHAIGNERIE : J'ai bien dit que le contexte politique me semblait imposer comme priorité la revalorisation du pouvoir d'achat. Cela exige une discipline de la dépense publique.

S'agissant des dégrèvements, vous avez raison de souligner que la responsabilité en incombe au Parlement. Vous vous rappelez très bien, M. le Président, les circonstances dans lesquelles un certain amendement avait été imposé à votre groupe dans les années 1990.

M. le Rapporteur : Pouvez-vous rappeler ces circonstances ?

M. Pierre MÉHAIGNERIE : Le groupe communiste avait déposé un amendement tendant à transférer sur le contribuable national une partie des impôts locaux, dès lors que les taux de la taxe d'habitation étaient élevés. Il y avait peut-être aussi un certain souci de justice dans le fait de faire payer au contribuable national les impôts locaux.

M. le Président : Je m'en souviens fort bien. Il y avait aussi la volonté d'enterrer la réforme de la taxe d'habitation, tendant à la faire varier selon le revenu.

M. Pierre MÉHAIGNERIE : C'est vrai. Mais aujourd'hui, la taxe d'habitation est, de fait, proportionnelle au revenu.

Ce que je souhaite, c'est que les élus locaux donnent aux citoyens toutes les informations, y compris sur le poids des dégrèvements.

Vous dites qu'il n'y a pas de lien entre la taxe professionnelle et les délocalisations. C'est parce que le plafonnement permet à l'État de prendre une partie de la différence. Sans ce plafonnement, beaucoup d'équipementiers automobiles seraient fortement tentés d'aller s'installer ailleurs en Europe.

S'agissant des dégrèvements, M. Yves Fréville a parfaitement démontré que, s'ils peuvent être justifiés, ils ne sont pas en proportion de la richesse des collectivités territoriales mais du niveau de la pression fiscale. Ils ne vont donc pas dans le sens de la justice fiscale.

Les élus font leur travail, et souvent très bien. Aujourd'hui, le niveau élevé de la dépense locale n'entraîne pas de réaction de l'électeur, dans la mesure où une partie importante de la dépense est prise en charge par l'État. Cela explique que les collectivités territoriales françaises aient beaucoup plus investi et dépensé, ces dernières années, que les collectivités des autres pays européens.

M. le Président : M. le Président de la Commission des finances, nous vous remercions de votre contribution aux travaux de notre Commission d'enquête.

**Audition de M. Patrice PARISÉ,
Directeur des routes**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 11 mai 2005)

(Des documents fournis par M. PARISÉ à l'appui de son intervention sont reproduits en page 373 du tome III du présent rapport)

Présidence de M. Augustin BONREPAUX, Président

M. Patrice Parisé est introduit.

M. le Président : Nous accueillons M. Patrice Parisé, Directeur des routes au ministère de l'Équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer.

Les conseils généraux s'inquiètent de la charge financière que représentera le transfert des routes nationales en application de la loi du 13 août 2004 ; nous attendons donc que vous nous présentiez la mise en œuvre de ce transfert, ainsi que le mode de calcul et le montant de la compensation qui sera versée par l'État aux départements au titre du fonctionnement et de l'investissement. Dans un second temps, nous ferons le point sur l'exécution du volet routier des contrats de plan ; je vous demande de fournir à notre Commission d'enquête des éléments région par région jusqu'en 2004, en analysant les évolutions constatées.

M. le Rapporteur : Nous aborderons aussi la question du transfert des personnels, aspect important de la décentralisation.

M. le Président rappelle à M. Patrice Parisé que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête lui ont été communiquées. À l'invitation du Président, celui-ci prête serment.

M. Patrice PARISÉ : Dans un premier temps, je dresserai un rapide panorama de la situation, en termes de calendrier et de conséquences financières, concernant le transfert des routes nationales aux départements dans le cadre de la loi du 13 août 2004.

Conformément à la loi, le Gouvernement a consulté l'ensemble des départements sur l'avant-projet de décret qui doit fixer la consistance du futur réseau routier national. Y sont énumérés les axes que l'État envisage de conserver, en application de la définition suivante : « le réseau routier national est un réseau cohérent de routes et d'autoroutes d'intérêt national ou européen ». Le réseau soumis à la consultation totalise environ 10 000 kilomètres de voies sur un total de 30 000 kilomètres de routes nationales et d'autoroutes non concédées. Cette consultation s'est déroulée, dans la plupart des départements, au cours du premier trimestre de cette année. Nous avons commencé à recueillir les délibérations des conseils généraux depuis

fin mars et, sur cette base, nous sommes en train de préparer le projet de décret que le Gouvernement envisage de transmettre au Conseil d'État avant l'été.

Une fois ce décret publié, il appartiendra aux préfets de prendre les arrêtés transférant aux départements les routes nationales n'y figurant pas. Ces transferts deviendront effectifs le 1^{er} janvier de l'année suivant les arrêtés préfectoraux et, en l'absence d'arrêté préfectoral, le transfert sera de droit au plus tard le 1^{er} janvier 2008. Ainsi, si des arrêtés sont pris avant la fin de l'été 2005, les routes concernées seront transférées aux départements à compter du 1^{er} janvier 2006.

S'agissant des modalités financières, les articles 119 et 121 de la loi du 13 août 2004 ont prévu le transfert aux départements des ressources aujourd'hui consacrées par l'État à l'entretien courant et aux grosses réparations – réhabilitations, opérations de sécurité et liées aux risques naturels – des routes transférées. Nous avons commencé à préparer le projet de décret qui doit fixer les modalités précises de cette compensation. Il a déjà été présenté une première fois à la Commission consultative d'évaluation des charges, laquelle a donné un avis de principe favorable.

S'agissant de la compensation des charges d'entretien courant, nous avons proposé de retenir et d'appliquer la même méthode de répartition que celle en vigueur pour l'entretien des routes nationales : la dotation votée par le Parlement est répartie entre les directions départementales de l'équipement (DDE) à raison des caractéristiques physiques du réseau (type de routes) ainsi que du climat (pour la viabilité hivernale), sur la base d'une circulaire annuelle.

Le deuxième type de dépenses concerne les grosses réparations et les réhabilitations d'ouvrages d'arts ou de chaussée. Les ressources correspondantes ne sont pas distribuées aux directions départementales de l'équipement sur la base de ratios, mais font l'objet d'une programmation analytique : les crédits sont alloués en fonction des besoins recensés et de l'urgence des travaux. Il serait inadapté de les reverser à l'identique d'année en année, ce qui produirait évidemment un effet d'aubaine dans certains cas et d'éviction dans d'autres. Nous avons donc proposé de globaliser ces dépenses au plan national, de calculer des ratios en fonction des linéaires de chaussée et des surfaces de pont transférés, de façon à appliquer la même méthode que pour l'entretien courant.

Qu'il s'agisse des dépenses d'entretien courant ou d'investissement au titre de la préservation du patrimoine, nous avons donc proposé de procéder par ratio en fonction de caractéristiques physiques du réseau transféré.

Les opérations de transfert de personnel ne sont pas encore engagées, puisque le périmètre définitif du futur réseau routier national n'est pas encore connu. Nous transférerons aux départements l'ensemble des personnels aujourd'hui affectés aux routes nationales transférées.

Dans les directions départementales de l'équipement, il existe pour les routes deux types d'organisation. Dans les directions organisées selon l'article 6, les personnels interviennent à la fois sur les routes nationales et sur les routes départementales ; pour ces directions, il faudra donc établir un tri en se fondant sur des bases de données et évaluer le nombre d'équivalents temps plein utilisés sur chacune des deux catégories de voies. Le partage sera plus facile à opérer pour les DDE organisées selon l'article 7, les services travaillant au profit des routes départementales et nationales y étant d'ores et déjà distincts. Il reste qu'un partage devra être effectué pour les routes qui sont actuellement nationales et vont devenir départementales ; cet exercice sera mené département par département, sur la base des rapports d'activité et des décomptes des temps de travail des personnels.

Enfin, outre les personnels techniques, les DDE emploient des personnels affectés à des tâches « support », par exemple la comptabilité ou la gestion des ressources humaines, et le partage les concernera également.

M. le Président : Selon quels critères sera-t-il effectué ?

M. Patrice PARISÉ : En fonction des volumes d'activité, évalués au cas par cas. L'exercice ne sera pas aisé mais nous devons nous y atteler, en concertation avec les conseils généraux.

La loi n'a, en revanche, pas prévu de transfert de ressources au titre du développement du réseau. Les partenaires des contrats de plan État-régions resteront simplement tenus par leurs engagements jusqu'au terme de ces contrats, c'est-à-dire jusqu'à ce que leur volet routier soit achevé dans la limite des enveloppes fixées.

M. le Rapporteur : Si la loi n'a rien prévu, la Constitution y a pourvu...

M. Patrice PARISÉ : La loi a défini limitativement les charges d'investissement en question dans son article 121.

Face à cette situation, le Gouvernement a évoqué, durant le débat parlementaire, la solution consistant à décroiser les financements. En quoi cela consistera-t-il ? Demain, l'État n'interviendra plus financièrement sur les routes nationales qui deviendront départementales et, à l'inverse, les départements ne seront plus sollicités pour participer au financement des routes restant nationales. Nous avons cependant retenu deux hypothèses : premièrement, pour les routes nationales conservées par l'État, le maintien de la contractualisation entre l'État et les régions ; deuxièmement, l'instauration d'une contractualisation du même type entre les départements et les régions pour les axes qui vont devenir départementaux.

Quelles seraient les conséquences de ce décroisement ? Nous avons effectué une simulation fondée sur quatre hypothèses. Premièrement, nous avons retenu le réseau routier national dessiné dans le projet soumis à la consultation des départements – c'est-à-dire 10.000 kilomètres de routes conservées et 20 000 kilomètres de routes transférées. Deuxièmement, nous avons effectué notre calcul en nous référant à l'exécution du XII^{ème} Plan : comment aurait-il été

exécuté en mode décroisé ? Troisièmement, nous avons pris en compte l'éligibilité au FCTVA des fonds de concours des collectivités territoriales, prévue par la loi du 13 août 2004 à compter du 1^{er} janvier 2005. Quatrièmement, nous avons supposé que les régions réinvestiraient dans les volets routiers des contrats de plan État-régions la TVA récupérée du fait de cette mesure nouvelle ; la neutralité financière, pour elles, serait donc totale.

Sur la base de ces hypothèses et en effectuant les calculs en montants nets, c'est-à-dire après annulation de l'effet TVA, il s'avère que, globalement, à l'échelon national, sur la durée totale du contrat de plan, il en résulterait un « gain » pour les collectivités territoriales – essentiellement les départements, mais aussi les villes, de 370 millions d'euros environ, et symétriquement une « perte » du même montant pour l'État. La notion de gain s'entend par rapport à la situation actuelle, toutes choses égales par ailleurs. Cette réalité, qui résulte d'une situation consolidée à l'échelon national, ne se décline évidemment pas de la même manière dans chaque département ; le bilan par collectivité est plus contrasté, certaines perdant des montants significatifs tandis que d'autres sont largement gagnantes, selon une courbe de distribution symétrique.

M. le Président : Merci. Peut-être pouvez-vous enchaîner sur les contrats de plan. Où en sont-ils ? Quand pensez-vous qu'ils seront réalisés ? Quelles sont vos prévisions ?

M. Patrice PARISÉ : Traditionnellement, nous mesurons l'avancement de la réalisation des contrats de plan État-régions au moyen des affectations d'autorisations de programme, lesquelles sont individualisées par opération, tandis que les crédits de paiement constituent une masse fongible. Pour la métropole, au 31 décembre 2004, les contrats de plan avaient été réalisés à hauteur de 50,6 % et, fin 2005, compte tenu des crédits aujourd'hui votés, le taux devrait monter à 64,7 %, hors mesures de régulation éventuelles.

M. le Président : Cela signifie que 14 % auront été réalisés cette année.

M. Patrice PARISÉ : Absolument : c'est l'effet de la loi de finances initiale pour 2005 et des 300 millions d'autorisations de programme votés par le Parlement en loi de finances rectificative (LFR) pour 2004.

M. le Président : Ces crédits sont-ils délégués, ou seulement portés au budget ?

M. Patrice PARISÉ : Ils sont en cours d'affectation. Nous fonctionnons selon le principe suivant : chaque opération est identifiée individuellement et les autorisations de programme sont affectées quand les dossiers sont prêts et en fonction de l'avancement des travaux. Nous classons généralement les opérations en deux tranches : les priorités, qui représentent la moitié de l'enveloppe annuelle, la seconde étant disponible pour appliquer les éventuelles mesures de régulation de façon la plus équilibrée possible. L'affectation n'est donc pas automatique, ce qui tend à compliquer le processus, mais il est important que les crédits soient autant que possible utilisés de manière fonctionnelle, selon l'avancement des opérations.

M. le Président : Vous avez parlé de 50,6 % alors que le taux qui nous a déjà été indiqué tourne plutôt autour de 56 %.

M. le Rapporteur : Le Délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, dans son audition, a cité le taux de 56 %, mais avec le plan de relance routier.

M. le Président : Celui-ci ne deviendra pourtant effectif qu'en 2005.

M. Patrice PARISÉ : En effet. Il ne devient effectif que lorsque nous affectons les autorisations de programme.

M. le Président : C'est ce qui explique la différence. Mais le taux de 14 % atteint cette année inclut donc le plan de relance voté en loi de finances rectificative, les mesures adoptées dans le budget 2005 n'atteignant pas plus de 10 %.

M. le Rapporteur : Pourquoi le Président de notre Commission d'enquête feindrait-il d'ignorer l'existence de la LFR ?

M. le Président : C'est un problème de présentation. La DATAR affiche, pour 2004, un taux de réalisation de 10,56 % en tenant compte de la loi de finances rectificative, sans quoi il n'aurait été que de 8,34 %. Vous ne pouvez tout de même pas comptabiliser la loi de finances rectificative sur les deux exercices : soit vous l'imputez en 2004 et le taux de réalisation des contrats de plan, en 2005, ne progressera que de 10 %, soit vous l'imputez en 2005 et le taux de réalisation des contrats de plan, en 2004, n'a progressé que de 8,34 % !

Mais revenons au sujet qui nous intéresse : le financement des collectivités territoriales. Seront-elles amenées à engager des dépenses supplémentaires ? La Direction des routes est maître d'ouvrage. Quand appelle-t-elle la participation des départements et des régions ? Et quand lance-t-elle des travaux ?

M. Patrice PARISÉ : Chacune des opérations inscrites aux contrats de plan fait l'objet d'une convention, conclue entre l'État et la région concernée, comportant un échéancier de déroulement des travaux et de versement des fonds de concours. Ensuite, les échéanciers peuvent être révisés ou non. Certaines régions préfèrent verser les fonds de concours prévus initialement sans tenir compte de l'avancement physique des opérations, tandis que d'autres sont très attentives à adapter leurs versements à l'avancement réel des travaux ; cela se fait d'un commun accord entre les services déconcentrés de l'État et les régions. Certaines d'entre elles choisissent même parfois, pour accélérer la réalisation de telle ou telle opération, de verser leurs fonds de concours alors même que l'État n'est pas en situation de dégager des crédits de paiement.

M. le Rapporteur : Le rapporteur spécial du Sénat pour les transports terrestres, M. Gérard Miquel, dénombre six départements perdants dans l'exercice de décroisement. Votre évaluation est-elle convergente ?

M. Patrice PARISÉ : Plusieurs chiffres ont été cités. Si l'on retient strictement la valeur algébrique du bilan, le nombre de départements perdants est beaucoup plus élevé. En fait, il y a autant de départements perdants que de départements gagnants, selon une distribution symétrique. La grande masse des départements gagne peu ou perd peu. Parmi les perdants, une dizaine d'entre eux le seraient pour un montant significatif, de plusieurs millions voire de plusieurs dizaines de millions d'euros. Parmi les gagnants c'est la même chose. Il y a donc plus de six départements perdants au sens strict, mais de moins de 3 millions d'euros sur sept ans, et nous ne les avons par conséquent pas répertoriés comme tels. Du côté des gagnants, c'est à peu près symétrique, la grande masse d'entre eux gagnerait quelques centaines de milliers ou quelques millions d'euros, tandis qu'un petit nombre gagnerait plusieurs dizaines de millions d'euros.

Pour le département des Alpes-de-Haute-Provence par exemple, auquel l'État a prévu de transférer la totalité des routes nationales, le bilan ne peut être que négatif. À l'inverse, dès lors qu'est appliquée la règle du décroisement, seront gagnants les départements où, pour des raisons de constitution de réseau, l'État a prévu de garder l'ensemble du réseau routier national. C'est particulièrement vrai pour ceux qui participent significativement aux contrats de plan : les moyens qu'ils consacrent aujourd'hui aux routes nationales seront libres d'emploi, puisque celles-ci resteront nationales dans leur totalité.

M. le Rapporteur : Cela dépend aussi de l'importance des travaux prévus. Si j'ai bien compris, à intensité normale de travaux, plus le transfert est massif, plus le département est pénalisé. Cette logique ne me paraît pas très saine.

M. Patrice PARISÉ : Le décroisement n'est pas prévu par la loi ; ce n'est pas une règle mais un palliatif, qui peut conduire à pénaliser certains départements et à en favoriser d'autres. On observe cependant que, globalement, ce principe est opérant puisque le solde consolidé est positif pour les collectivités territoriales. Il ne permet toutefois pas de régler tous les cas et, pour certains départements, il est indéniable que le bilan sera négatif.

M. le Rapporteur : Notre Commission a évidemment besoin d'un dossier complet sur ce point. Comment réglerez-vous le problème des six à dix départements significativement perdants ?

M. Patrice PARISÉ : La loi ne prévoit d'obligation de compensation que pour l'entretien courant et l'investissement tel que défini par l'article 121-III de la loi du 13 août 2004. En transférant les ressources, pour ces deux postes, selon le mode de calcul que j'ai décrit tout à l'heure, l'État remplit parfaitement ses obligations.

Nous avons effectué notre simulation sur la base du réseau soumis à la consultation des départements et nous sommes en train d'analyser les observations de ces derniers pour aboutir à un nouveau projet de décret. Je ne dévoilerai pas un secret en vous disant

que le futur réseau routier national comprendra un linéaire plus important que celui soumis à la consultation, certains départements ayant objecté que telle ou telle route a un intérêt national ou international et devait de ce fait être conservée par l'État.

M. le Rapporteur : Quel est l'ordre de grandeur de la différence de linéaire entre les deux versions du projet de décret ?

M. Patrice PARISÉ : Le Gouvernement devrait soumettre au Conseil d'État un projet de décret comportant de l'ordre de 10 % à 20 % de linéaire supplémentaire – mais il s'agit à ce stade d'une estimation personnelle. Le bilan, pour chaque département pris individuellement, est très sensible à l'hypothèse de réseau retenue : le gain total des départements est susceptible de s'élever de 370 à 800 millions d'euros, et d'augmenter d'autant les charges pour l'État. Le nombre de collectivités sensiblement perdantes diminue évidemment aussi dans des proportions importantes.

M. le Rapporteur : Un arbitrage entraînant un tel coût pour l'État vous paraît-il vraisemblable ? Bercy ne risque-t-il pas de s'y opposer ?

M. Patrice PARISÉ : À défaut de contrainte législative, l'État a l'obligation morale de faire en sorte qu'aucun département ne pâtisse de façon excessive de ce transfert et du décroisement envisagé. En revanche, il ne paraît pas possible de tenir compte des gains réalisés par certains d'entre eux.

M. le Rapporteur : Quelle est alors la probabilité que le transfert intervienne en 2006 ? Plus la charge pour l'État est lourde, plus le transfert risque d'être retardé, sans doute après 2007...

M. Patrice PARISÉ : L'opération ne se traduira pas par une obligation de dépenses supplémentaires pour l'État mais, à ressources équivalentes, par un ralentissement de l'aménagement du réseau routier national structurant. Il serait paradoxal que cette conséquence soit de grande ampleur.

M. le Rapporteur : Et que ferez-vous pour les quelques départements qui resteront perdants ?

M. Patrice PARISÉ : Ils seront en définitive fort peu nombreux et, pour ceux là, l'État envisage de participer à des opérations bien identifiées en vue de neutraliser, sinon en totalité, du moins en partie, la perte enregistrée par rapport à la situation précédente.

M. le Rapporteur : Ce sera donc une sorte de compensation instantanée.

M. Patrice PARISÉ : En effet.

M. le Rapporteur : Certains présidents de conseil général se plaignent que les transferts de personnel d'encadrement supérieur soient extrêmement modestes, contrairement à ceux de personnel d'exécution ou de maîtrise, manifestement plus convenables.

M. Patrice PARISÉ : Avant de vous répondre, si vous le permettez, M. le Rapporteur, j'ai encore deux précisions à apporter en ce qui concerne le décroisement.

Premièrement, la loi a prévu que les contrats de plan État-régions s'exécutent jusqu'à leur achèvement, c'est-à-dire jusqu'à épuisement de l'enveloppe fixée dans le volet routier, et non jusqu'à leur fin calendaire. Jusqu'à ce stade, rien ne changera : les opérations prévues au contrat de plan seront achevées, même au-delà des sept ans prévus, sans décroisement.

Deuxièmement, l'éligibilité des fonds de concours au FCTVA produit ses effets depuis le 1^{er} janvier 2005, alors que le bilan que je vous ai présenté concerne la période *post* contrat de plan actuel. Au 31 décembre 2004, l'exécution atteignait 50,6 % en autorisations de programme, et forcément moins en crédits de paiement. Or l'éligibilité au FCTVA porte sur les paiements. Cela signifie que, sur plus de la moitié des opérations prévues, l'effet TVA sera très sensible pour les collectivités territoriales.

M. le Rapporteur : L'éligibilité des fonds de concours crée donc bien un effet d'aubaine pour les régions. Mais on ne sait pas ce qu'elles vont faire de cet argent, si elles vont le réinjecter dans les opérations liées au transfert des routes aux départements.

M. le Président : Il est tout de même normal que la TVA soit compensée pour les régions ; ce n'est pas un cadeau, car cela correspond à des transferts de charges.

M. le Rapporteur : Mais la région n'est pas maître d'ouvrage.

M. Patrice PARISÉ : Nous exécutons l'actuelle génération des contrats de plan État-régions sur la base d'un cadrage budgétaire qui était valable en 1999. L'engagement des crédits de paiement étant encore inférieur à 50 % au 1^{er} janvier 2005, la récupération de TVA jouera, et cette ressource, qui n'est pas nécessairement injustifiée, viendra en plus car elle n'était pas prévue initialement.

M. le Rapporteur : À combien s'élèvera le montant de l'aubaine pour les régions ?

M. Patrice PARISÉ : Les montants concernés s'élèvent à 4,7 milliards d'euros pour les régions et à 2,7 milliards d'euros pour les départements, soit un total de 7,4 milliards d'euros. Le reversement devrait donc s'élever à 20 % des trois cinquièmes, ce qui représente une somme non négligeable.

M. le Rapporteur : Environ 900 millions d'euros ?

M. Patrice PARISÉ : Je vous fournirai les chiffres précis.

M. le Rapporteur : Revenons aux personnels.

M. Patrice PARISÉ : Le transfert portera sur toutes les catégories de personnel, y compris l'encadrement. Il est également prévu de transférer les personnels d'ingénierie. La seule interrogation concerne les directeurs départementaux de l'équipement et le directeur des routes !

M. le Rapporteur : Quelles sont les réorganisations de services et les réductions d'effectifs prévues en administration centrale consécutivement à ces transferts ?

M. Patrice PARISÉ : En administration centrale, pour l'instant, aucune réduction d'effectifs n'est prévue, pour deux raisons.

Premièrement, nos tâches – orientation politique, préparation budgétaire, animation des services, gestion – sont assez peu corrélées au montant des investissements gérés, puisque la partie la plus importante des études de projets est réalisée au niveau déconcentré.

Deuxièmement – et cela militerait même plutôt pour une croissance mesurée et momentanée de nos effectifs –, la réorganisation complète en cours des services déconcentrés est autrement plus compliquée et lourde à gérer que le transfert des routes nationales aux départements. La responsabilité de l'investissement et de l'entretien routiers, qui, jusqu'à présent, reposait essentiellement sur les directions départementales de l'équipement, sera confiée au niveau régional, et les directions départementales de l'équipement n'interviendront pratiquement plus sur les routes. Nous allons en effet créer deux nouveaux types de services : d'une part, des services de maîtrise d'ouvrage dans chaque direction régionale de l'équipement, chargés du pilotage des opérations d'investissement et des contrats de plan État-régions ; d'autre part, des directions interrégionales des routes, au nombre de onze, qui seront chargées de la gestion et de l'exploitation de l'ensemble du réseau. Dans le programme « Routes » au sens de la LOLF, le nombre de personnes impliquées passera d'un peu moins de 50 000 à un peu moins de 15 000, y compris les personnels du réseau scientifique et technique.

M. le Rapporteur : Nous avons posé la même question à votre collègue de l'Éducation nationale concernant le transfert des agents TOS. J'entends bien vos arguments, mais votre réponse n'est guère séduisante. Nous sommes en effet attentifs à l'impact, y compris en administration centrale, des transferts de compétences aux collectivités territoriales.

M. Patrice PARISÉ : Je comprends ce souci. Néanmoins, dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF et de ses programmes verticaux, la Direction des routes devra assumer des tâches nouvelles, notamment en matière de pilotage des services ou de formation.

M. le Rapporteur : À quels services incombent actuellement ces tâches ?

M. Patrice PARISÉ : Aux directions supports, comme celle du personnel.

M. le Rapporteur : Leurs effectifs vont-ils « fondre » à due mesure ?

M. Patrice PARISÉ : Je n'ai pas encore connaissance des chiffres car il est difficile, à ce stade, de se faire une idée complète des implications des réformes en cours de l'organisation du ministère, avec notamment la création d'un secrétariat général. Quoi qu'il en soit, la responsabilité d'un programme au sens de la LOLF nous conduit à assumer un ensemble de tâches nouvelles. Je viens par ailleurs de créer une équipe de projet, composée de huit personnes, pour conduire le projet de réorganisation et de transferts de services ; pour une opération concernant 30 000 personnes qui vont quitter les services de l'État, j'estime que ces moyens ne sont pas dispendieux.

Mme Claude DARCIAUX : Vous nous avez dit que l'État prendra en charge l'entretien courant. Mais un état des lieux contradictoire interviendra-t-il et l'État procédera-t-il à une remise en état préalablement aux transferts ?

Le transfert de routes nationales aux départements ne risque-t-il pas de se traduire par une baisse de la qualité des voies, au détriment des communes rurales qu'elles traversent ? Les maires sont très inquiets.

Les communes récupéreront-elles l'entretien des routes nationales traversant leur agglomération ? Comment les finances d'une commune pourront-elles supporter la charge de l'entretien d'une telle voirie ?

Que se passera-t-il si un département refuse de gérer une route ? Vous avez évoqué des arrêtés préfectoraux, mais, lorsqu'une route nationale traverse plusieurs départements, une cohérence sera-t-elle garantie sur tout son tracé ?

Sera-t-il possible d'étaler ces transferts dans le temps ?

M. le Président : Et si un département les refuse, que se passera-t-il ?

Mme Claude DARICHAUX : Enfin, dans la mesure où l'État n'interviendra plus pour développer les routes transférées, il dégagera des économies. Qu'en pensez-vous ?

M. Patrice PARISÉ : La remise en état des voies ne serait pas conforme au principe constitutionnel, qui consiste à transférer la ressource antérieurement consacrée à la compétence

transférée. L'État transférera aux départements la totalité des crédits qu'il consacrait à l'entretien et au fonctionnement des routes concernées, mais aucune remise à niveau n'est prévue, dans la mesure où le réseau routier répond globalement aux besoins de déplacements et sert convenablement l'économie nationale. On peut considérer qu'il pourrait être encore mieux entretenu, qu'il serait possible de faire encore plus, mais le niveau de ressources aujourd'hui alloué permet un fonctionnement normal. La loi a toutefois prévu qu'une étude exhaustive du réseau soit rendue dans un délai d'un an. Celle-ci n'a cependant pas pour objet de conduire à des remises en état, mais de permettre aux futurs gestionnaires d'assumer leurs responsabilités – le Conseil constitutionnel a d'ailleurs été appelé à se prononcer sur ce point.

M. le Rapporteur : Quand sera-t-elle rendue ?

M. Patrice PARISÉ : En principe cet été. J'espère que nous parviendrons à tenir le délai. Nous avons mobilisé tous les centres techniques de l'équipement à cet effet.

Il n'existe pas de relation entre le transfert des routes et la qualité de leur entretien ; chaque département est maître de sa politique et de l'utilisation de ses ressources. Je le répète, les départements devraient globalement disposer de davantage de moyens – cela ne règle pas la question de ceux qui resteront perdants en matière de développement du réseau mais ce problème sera finalement marginal en montant. En revanche, l'Etat devra supporter, à volume d'aménagement constant, une charge sensiblement plus élevée.

Il peut arriver qu'une route nationale actuelle ne présente pas un caractère d'intérêt national ou international mais ait une vocation communale. La loi prévoit alors que l'État la conserve, non pas dans le réseau routier national mais dans son domaine, dans la perspective d'un transfert ultérieur aux communes concernées. L'amendement sénatorial contenant cette disposition n'a cependant pas défini les modalités financières selon lesquelles le transfert en question s'opérera.

Mme Claude DARCIAUX : C'est le problème !

M. Patrice PARISÉ : Je n'ai donc pas de réponse légale à vous donner sur ce point, mais je suis d'avis que le transfert aux communes, lorsqu'il est la conséquence d'une opération générale de décentralisation, s'accompagne d'un transfert de ressources dans les mêmes conditions que pour les départements, par souci d'équité. Pour les crédits, il suffirait donc de procéder à un transfert de dotations. En revanche, la question est plus difficile pour les personnels ; peut-être faudrait-il imaginer une compensation financière. Mais je formule ces remarques sous toutes réserves car les arbitrages gouvernementaux n'ont pas encore eu lieu.

Je rappelle que l'avis demandé aux départements est simple et non pas conforme : le Gouvernement peut donc passer outre à cet avis. Un département qui refuserait le transfert d'une route se placerait ainsi dans l'illégalité.

M. le Rapporteur : Combien de départements refusent la décentralisation ?

M. Patrice PARISÉ : Très peu l'ont refusée dans son principe. 30 % à 35 % d'entre eux ont émis une tonalité clairement négative. Certains s'opposent au transfert de telle ou telle route. Ceux qui donnent un avis globalement favorable émettent parfois quelques observations ou des réserves, notamment de nature financière.

Une route ne s'arrête pas aux limites d'un département, cela n'aurait aucun sens, d'autant que la réforme en cours tend à organiser la gestion du réseau routier par grands itinéraires afin d'offrir un meilleur service aux usagers et de gagner en productivité et en homogénéité. Lorsqu'un département a émis le désir très clair de prendre à sa charge une route que le département voisin souhaiterait au contraire voir rester sous la responsabilité de l'État, il faudra donc trancher.

La loi a prévu, je le répète, un transfert au 1^{er} janvier suivant la publication de l'arrêté préfectoral, sachant que toutes les routes d'intérêt local seront transférées de droit au 1^{er} janvier 2008. Personnellement, je suis défavorable à un étalement supplémentaire, qui compliquerait à l'excès la mise en place des services, des personnels et des procédures de partage avec les départements. La période transitoire doit être la plus concentrée possible car elle sera très complexe à gérer.

M. le Président : Parallèlement à la décentralisation, n'assiste-t-on pas à une volonté injustifiée de reconcentration des services de l'État s'occupant des routes nationales sur les agglomérations, au détriment de l'aménagement du territoire et de la réalisation des travaux ?

La réalisation des contrats de plan est extrêmement disparate, la région Île-de-France, par exemple, en étant déjà à 62 % pour son volet routier. Des travaux avancent plus vite que d'autres, et certains ne décollent même pas du tout puisque, dans mon département, le taux de réalisation reste largement inférieur à 20 %. Quand pensez-vous que la totalité des volets routiers seront terminés ? La DATAR nous a répondu que ce ne serait sans doute pas pour 2006 ou 2007, mais plutôt pour 2008. Encore faudrait-il que le taux atteigne 12,5 % par an ; or nous en sommes loin puisque ce niveau n'a été atteint qu'en 2001 – depuis, il n'excède pas 10 %. Nous attendons une réponse pour commencer à réfléchir à nos propositions en vue des prochains contrats de plan. Et que faites-vous pour rattraper le retard pris par des opérations ne présentant pas de problèmes mais souffrant simplement d'un manque de détermination, et peut-être de crédits ?

M. Patrice PARISÉ : Il faut distinguer, parmi les services routiers, les personnels intervenant sur la route, qui constituent la plus grande partie des effectifs, des personnels d'encadrement et des bureaux d'études. Les personnels chargés de l'entretien courant resteront évidemment à proximité de leur territoire d'intervention, dans des centres d'entretien et d'intervention, comme ceux mis en place sur les autoroutes non concédées A20 ou A75, répartis tous les 60 kilomètres sur le réseau. S'agissant des moyens d'études, nous allons effectivement procéder à des regroupements, mais chacune des onze directions interrégionales conservera plusieurs implantations : nous n'allons pas tout regrouper au siège. Cela correspond à une nécessité : dans certaines de nos cent directions départementales de l'équipement, la cellule spécialiste des ouvrages d'art ne comporte que deux ou trois agents, et il suffit que l'un d'entre eux vienne à manquer pour que la structure devienne extrêmement fragile. Il est essentiel que l'État conserve un savoir-faire de haut niveau en ingénierie, pour les chaussées comme pour les ouvrages d'art, et, à cet effet, les structures doivent avoir une taille minimum.

M. le Président : Le risque est que certaines zones, éloignées des services compétents, bénéficient de moins d'attention et de moins de travaux. La DDE de l'Ariège a toujours su accomplir convenablement les études et le suivi qui lui étaient demandés. Vous me permettez de douter que, sur les routes de l'Ariège, le service soit mieux assuré depuis Toulouse que depuis Foix. Cette démarche ne me paraît cohérente ni pour améliorer l'efficacité, ni pour réduire les coûts. Et pourquoi privilégier certains départements en y maintenant des services supprimés ailleurs ? Le raisonnement est identique pour la Banque de France, le tri postal ou l'équipement : on nous dit : « on déménage » !

M. Patrice PARISÉ : Il y a quelques années, nous avons créé un arrondissement interdépartemental des ouvrages d'art, basé à Millau, pour prendre en charge tous les travaux réalisés sur l'autoroute A75, de Clermont-Ferrand à Béziers. Ce service, qui dispose de plusieurs antennes et intervient sur plusieurs départements, est réputé pour la qualité de son travail et des réalisations qu'il a dirigées : c'est un exemple à suivre. Je puis vous assurer en revanche que, du fait de l'inadéquation de structures dont la taille devient sous-critique, nous éprouvons des difficultés à exécuter nos missions et nous perdons progressivement de la compétence technique. Je n'ai aucun doute sur le fait qu'il est indispensable de procéder à des regroupements. La structure de maîtrise d'ouvrage, qui sera basée à Toulouse, sera constituée d'une quinzaine de personnes et n'assurera que le pilotage des opérations, la passation des marchés, le suivi budgétaire, le contrôle des coûts, tandis que les travaux seront surveillés par du personnel réparti sur le territoire de la direction interrégionale. Puisque l'État doit être plus efficace, plus économe de ses moyens et plus productif, nous sommes obligés de procéder à des aménagements de structures.

S'agissant de l'exécution des contrats de plan État-régions, j'ai sous les yeux un tableau précisant les pourcentages d'avancement par région, duquel il ressort que les écarts sont extrêmement faibles.

M. le Président : Je connais ce tableau. Mais quand estimez-vous que les contrats de plan seront achevés ? En 2007, en 2008, en 2009 ? Et que comptez-vous faire pour que toutes les opérations soient menées à bien ? Dans certaines zones infrarégionales, que je connais bien, le taux de réalisation reste inférieur à 15 %.

M. Patrice PARISÉ : Vous me faites beaucoup d'honneur en me posant ces questions, car il faut être au minimum ministre de l'Économie et des finances pour pouvoir y répondre ! Je ne puis, pour ma part, que vous informer des réalités mathématiques : si le rythme actuel des moyens budgétaires mis en place est maintenu en 2006 et au-delà, nous devrions pouvoir terminer en 2008. Mais évidemment, si les moyens sont inférieurs, les délais seront plus longs.

M. le Président : Supposons que ce soit 2008. Comment faites-vous pour rattraper les opérations en retard, voire qui n'ont pas commencé ? À qui incombe la faute ? Certainement pas à la Direction de routes, qui a, paraît-il, approuvé les projets...

M. Patrice PARISÉ : Elle n'incombe pas non plus aux DDE, puisque vous avez laissé entendre, il y a un instant, qu'elles avaient les moyens...

M. le Président : Je ne cesse de dire le contraire !

M. Patrice PARISÉ : C'était une boutade !

En tout cas, sur les questions budgétaires, je ne puis vous répondre à la place du Gouvernement et du Parlement.

M. le Président : Toutes vos réponses ne m'ont pas donné satisfaction, mais je note tout de même une petite avancée en ce qui concerne les transferts de personnel : nous y voyons désormais un peu plus clair en ce qui concerne les compensations.

M. Patrice PARISÉ : Je comprends que les collectivités territoriales s'interrogent sur ces transferts, mais je crois avoir montré que l'ensemble des collectivités, régions, départements et communes, sortiront gagnantes de cette opération de décentralisation, en tout cas s'agissant des investissements, puisqu'elles auront sensiblement moins de charges qu'aujourd'hui. Cela signifie que l'État, corrélativement, devra dépenser plus pour maintenir son niveau d'intervention sur le réseau structurant, à moins qu'il n'admette de réduire ses réalisations. Il a beaucoup été dit que l'État « maltraitait » les collectivités, en ne transférant pas les crédits nécessaires ; globalement, je suis sûr du contraire, même si, c'est vrai, certains cas particuliers méritent attention.

M. le Président : L'absence de remise en état des routes dégradées, préalablement à leur transfert, entraînera un surcoût pour les collectivités territoriales. Ce n'est pas la règle de fonctionnement actuel des départements : quand ils transfèrent de la voirie aux communes, ils la remettent en état préalablement.

Mme Claude DARCIAUX : Exactement !

M. le Président : Jusqu'à présent, l'État faisait surtout payer les collectivités territoriales puisqu'il assumait seulement 25 % environ du coût des travaux routiers, TVA déduite. Il faut reconnaître qu'il rétablit un peu l'équilibre avec cet effort de 370 millions d'euros, mais c'est imputable au changement de régime de déduction de TVA.

M. Patrice PARISÉ : Vous me permettrez de contester l'assertion selon laquelle les routes transférées sont en mauvais état. Je reconnais que les réalisations effectuées par le passé l'ont été avec le concours des collectivités territoriales, sans lesquelles le réseau routier national en serait pas ce qu'il est. Sans les autoroutes à péage, le réseau autoroutier ne serait pas non plus ce qu'il est. Plutôt bien que mal, nos routes répondent aux besoins du pays. On pourrait toujours faire davantage, mettre plus d'argent, mais ce serait au détriment d'autres politiques. Au demeurant, si un département considère qu'il doit faire plus que ce que l'État faisait, c'est son droit, mais cela ne justifie pas à mon avis une compensation supplémentaire.

M. le Président : Notre Commission d'enquête est chargée d'évaluer les causes d'augmentation de la fiscalité locale. Vous nous dites que l'État, avant le transfert aux collectivités territoriales, n'était pas en mesure d'entretenir seul le réseau – c'est du reste ainsi qu'au départ nous ont été présentées les choses. C'est dire qu'il est implicitement demandé aux collectivités territoriales d'accomplir un effort supplémentaire. Il ne faut par conséquent pas les accuser d'accroître les impôts. Mais nous dépassons là le rôle du Directeur des routes ! Je vous remercie.

**Audition de M. Adrien ZELLER,
Président du conseil régional d'Alsace,
accompagné de M. Jacques BIGOT, Président du Groupe socialiste,
M. Olivier LIDOYNE, Directeur des transports et déplacements,
M. Steven THÉNAULT, Directeur de l'éducation et de la formation,
et M. Albert KISTER, Directeur des lycées**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 18 mai 2005)

Présidence de M. Augustin BONREPAUX, Président

MM. Adrien Zeller, Jacques Bigot, Olivier Lidoyne, Steven Thénault et Albert Kister sont introduits.

M. le Président : Nous accueillons aujourd'hui M. Adrien Zeller, Président du conseil régional d'Alsace, accompagné de MM. Jacques Bigot, Président du Groupe socialiste du conseil régional, Olivier Lidoyne, Directeur des transports et des déplacements, Steven Thénault, Directeur de l'éducation et de la formation, et Albert Kister, Directeur des lycées.

Messieurs, je vous souhaite la bienvenue. Je vous rappelle que notre Commission d'enquête a pour objectif d'examiner l'évolution récente de la fiscalité locale, ses causes et ses conséquences, ainsi que les conditions d'une responsabilité mieux assumée de l'ensemble des décideurs. Nous souhaiterions donc connaître votre stratégie fiscale et les différents postes de dépenses qui pèsent le plus sur votre budget, notamment dans la perspective de l'acte II de la décentralisation et compte tenu du degré d'exécution des contrats de plan.

M. le Président rappelle à MM. Adrien Zeller, Jacques Bigot, Olivier Lidoyne, Steven Thénault et Albert Kister que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête leur ont été communiquées. À l'invitation du Président, ceux-ci prêtent serment.

M. Adrien ZELLER : Les régions, collectivités en devenir, connaissent des situations très différentes sur l'ensemble du territoire national, et les attentes à leur égard sont aussi très diverses. En Alsace, tout est régional : nos concitoyens, face aux mutations en cours et pour être mieux reconnus, attendent beaucoup de cet échelon dans l'espace européen. C'est pourquoi notre action est si diversifiée, sans doute davantage que celle de beaucoup d'autres régions. C'est aussi une action de proximité, qui a pour ambition de répondre aux attentes fondamentales en matière d'aménagement du territoire. Ainsi, pour de grands projets comme les TGV Est et Rhin-Rhône, nous sommes une des régions les plus motrices, ce qui suppose de consentir un effort et par conséquent d'accepter certaines conséquences fiscales.

Mais notre industrie manufacturière est très importante et nous cherchons à la ménager. Or, déjà très vulnérable car exposée à la concurrence, c'est elle qui s'acquitte de la

plus grande partie de la taxe professionnelle et nous voulons éviter de la surcharger. Nous avons par conséquent toujours été favorables à une part de TIPP modulable pour la région, en liaison avec nos responsabilités importantes dans le domaine des transports et nos projets de moyens de transport collectifs comme le tram-train, dont il faut financer le coût.

S'agissant de stratégie fiscale, nous voudrions inscrire notre action dans la durée : nous ne prétendons pas ne jamais augmenter les impôts, mais nous comptons pratiquer la modération fiscale et faire preuve de régularité dans les évolutions, en jouant sur plusieurs paramètres à la fois. Le danger qui nous guette est l'accroissement des frais de fonctionnement alors que nous voudrions rester une collectivité dynamique, capable d'accompagner les mutations, d'inciter et de soutenir la réalisation d'équipements, de moderniser les universités et de jouer pleinement la carte de l'ouverture européenne.

Nous regrettons que l'assiette fiscale soit si faible : en Alsace, un point de fiscalité représente 1,05 million d'euros pour les trois anciennes taxes, ou 1,4 million d'euros si l'on y ajoute la taxe sur les cartes grises.

Notre région se caractérise par l'ampleur de ses projets, en particulier de ses grands projets comme les TGV, ce qui nécessite un effort considérable et se traduit par une augmentation temporaire de notre endettement. Nous pratiquons une planification financière pluriannuelle, révisée chaque année, afin de savoir où nous allons. Nous avons choisi, sur la période de dix ans en cours, de financer nos investissements lourds à hauteur des deux tiers par l'autofinancement et du tiers restant par l'emprunt, soit une augmentation de 100 millions d'euros par an. Nous ne sommes pas non plus au bout de nos efforts en ce qui concerne les lycées, puisque la population lycéenne en Alsace augmente : cette année, elle a dû encore progresser de près de 2 % et la tendance semble devoir perdurer, en raison de la démographie dynamique et de l'allongement de la durée des études. Nous sommes aussi très actifs sur la formation professionnelle, compte tenu de la situation de l'emploi.

La question des personnels est centrale et le sera bien plus encore demain, chacun le sait. Je précise que les 35 heures n'ont pas fondamentalement déséquilibré notre budget. Mais l'Alsace est sans doute la région de France qui a lancé le plus de programmes européens. Ainsi, outre la gestion en direct des crédits du FEDER, outre INTEREG, nous conduisons d'autres programmes innovateurs importants, souvent complexes, notamment dans le domaine de l'environnement et des énergies renouvelables, dont le suivi a requis le recrutement de personnels qualifiés afin que l'intégralité des enveloppes soit consommée.

Des dépenses de personnel sont aussi liées au choix volontariste de la proximité : dans chaque bassin d'emploi, un, deux ou trois agents sont chargés d'exercer sur place les compétences de la région en matière d'action économique auprès des entreprises, d'emploi et de formation. Les services techniques s'occupant de la maintenance et des travaux dans les lycées sont pour une large part territorialisés et nous en ferons de même pour la gestion et l'encadrement des TOS. L'idée est d'être présent au plus près des acteurs économiques et réactifs, afin de pouvoir ajuster au mieux nos moyens aux besoins et d'assurer la cohésion et l'équilibre de l'ensemble des territoires de la région. Ce choix, pertinent pour répondre aux attentes de nos concitoyens, permet à la région d'être très reconnue localement.

La dispersion actuelle de nos services sur sept ou huit sites éparpillés dans Strasbourg est ingérable. La nouvelle maison de la région pourra heureusement être occupée à partir de juillet et sera sans doute inaugurée en septembre. Le bâtiment est relativement modeste, quoique joli, l'idée étant de poursuivre notre politique de territorialisation des services plutôt que de tout concentrer dans la métropole régionale et européenne.

Que faisons-nous pour conserver nos marges de manœuvre ? Le combat est permanent. L'Alsace est une petite région extrêmement sollicitée dans les domaines culturel, sportif ou environnemental, et nous devons être présents dans tout ce qui représente un intérêt pour la région, en évitant toutefois de nous occuper trop de ce qui ne nous regarde pas. À côté de nos missions fondamentales dans les domaines des transports, de l'éducation, de la formation professionnelle et maintenant du développement économique, nous avons décidé de nous efforcer de limiter à 2 % le taux de croissance de nos dépenses non obligatoires, dans les secteurs où nous n'avons pas de compétence explicite.

La taxe d'apprentissage étant plus faible en Alsace que dans les autres régions de France – 0,2 %, compte tenu de l'absence de versement hors quota –, notre budget apprentissage est relativement lourd.

Nous essayons de cantonner les frais généraux dans des limites raisonnables. Cela vaut en particulier pour notre politique de communication, très ciblée, avec le bulletin sans doute le moins cher de France. Même si, cette année, du fait de la réalisation d'un film, à l'occasion de la fin de la construction de la maison de la région, le budget communication atteint 1,3 million d'euros, il reste relativement modeste, et nous ne voulons pas entrer en concurrence avec les départements ou les communautés urbaines.

S'agissant de la compétence TER, la région Alsace, avec d'autres, était expérimentale. Nous avons déterminé que notre contribution propre destinée à couvrir les frais d'exploitation devait se situer entre 10 et 11 millions d'euros par an pendant sept ans – sans parler des programmes gares, matériels ou infrastructures. Aujourd'hui, notre contribution d'exploitation représente l'équivalent de 14 ou 15 points de fiscalité, mais le système a été dynamisé et les résultats sont assez remarquables : le trafic a progressé de plus de 50 %, avec une amélioration notable du service et aussi de la productivité du système ferroviaire régional, c'est-à-dire du prix de revient du kilomètre parcouru.

Quelles sont les conséquences financières des transferts de compétences ? Pour 2005, les règles du jeu ne sont pas appelées à changer dans nombre de domaines et l'impact financier est donc encore marginal, autour de 200 000 ou 300 000 euros, avec un ou deux recrutements. Mais nous savons que la situation changera diamétralement une fois que la pleine responsabilité des TOS nous incombera. Nous ne savons pas tout en ce qui concerne la gestion de ces personnels ; des améliorations sont attendues mais nous créons de nouvelles surfaces dans les lycées car la population lycéenne croît et notre dotation de départ en TOS est sensiblement inférieure à la moyenne nationale ; un effort doit être accompli en ce qui concerne l'alignement de leur statut sur celui des personnels des collectivités territoriales – même si nous demanderons sûrement un allongement du temps de travail pour les personnels transférés.

Nous ne savons pas encore exactement comment nous nous déploierons, ni comment la Commission consultative d'évaluation des charges travaillera, mais nous estimons que le train actuel de décentralisation, avec l'inventaire des richesses historiques et archéologiques, le secteur médico-social et les TOS, devrait entraîner une charge supplémentaire de l'ordre de deux points de fiscalité par an pendant trois ans. La fiscalité future évoluera en fonction de deux facteurs, les grands projets et les compétences transférées.

Nous souhaitons que la région Rhône-Alpes participe au projet de TGV Rhin-Rhône, dont elle tirera profit. Pour l'Alsace, ce projet devrait représenter cinq points d'impôt, en admettant qu'un emprunt spécifique sur trente ans soit souscrit et que les travaux s'étalent entre 2006 et 2010 ou 2011. Avec ce deuxième projet de TGV, nous allons vers un pic de modernisation mais nous avons résolument décidé de consentir cet effort, dans le cadre de notre planification financière pluriannuelle, pour rattraper notre retard.

L'État se désengage, il faut le reconnaître. Pas tant pour les contrats de plan, qui sont plutôt marqués par des lenteurs et un retard global de deux ans par rapport à la période initialement prévue. Mais le désengagement est patent, par exemple, pour les emplois-jeunes – lorsqu'ils étaient justifiés, nous avons dû intervenir afin de les consolider –, les congés individuels de formation ou dans le domaine de l'environnement. Nous sommes souvent sollicités par des acteurs qui pensent que nous avons vocation à nous substituer, en tout ou partie, à l'État. Nous décidons alors au cas par cas, en fonction de l'intérêt régional et des besoins réels.

S'agissant des contrats de plan, nous n'avons pas effectué d'avance de frais et nous assumons une seule maîtrise d'ouvrage, dans le cadre du programme universitaire de la Maison des sciences humaines. Pour le reste, nous ne sommes que contributeurs et les opérations ne démarrent que lorsque l'État est en mesure de financer sa part ; s'il ne l'est pas, l'opération est décalée d'un ou deux ans. Il est vrai aussi qu'un certain nombre de chantiers, notamment routiers, ont connu des difficultés d'ordre juridique et des retards, les déclarations d'utilité publique ayant été annulées. De même, plusieurs projets d'infrastructures ferroviaires se sont révélés plus complexes et plus lourds que cela n'avait été prévu initialement.

Nous supportons le coût de la mise aux normes des lycées, ainsi que des gares et des établissements touristiques pour l'accessibilité aux personnes handicapées, mais la question concerne davantage les communes que les régions.

La gestion des collectivités régionales n'est pas simple. Les régions n'ont pas encore trouvé toute leur place dans le paysage institutionnel français, notamment au regard de ce que l'on constate dans le reste de l'Europe. Je souhaite ardemment que nous percevions de nouvelles ressources, du type TIPP modulable, que nous utiliserions en liaison avec notre responsabilité importante dans les domaines des transports et du développement durable. Il n'en demeure pas moins que les régions sont des collectivités très attendues, des collectivités d'avenir, dont il faut tout faire pour préserver les capacités d'action.

M. le Rapporteur : Je remercie M. Adrien Zeller pour ses propos et je prends acte de sa modestie : chacun aura noté l'expression « maison de la région » !...

Dans la perspective de la réforme de la taxe professionnelle, n'avez-vous pas été tenté de profiter de l'effet d'aubaine en augmentant le taux, puisque l'État sera bientôt amené à payer ? Certains ont manifestement recouru à ce procédé. Est-ce bien raisonnable ?

M. Adrien ZELLER : Pour nous, ce qui compte, c'est le choix de fond, l'indication claire d'une direction. J'ai dit d'emblée que la taxe professionnelle, dans le cadre d'une économie industrialisée, devait être utilisée avec modération pour éviter les surchauffes et les chocs fiscaux, mais je m'opposerai vigoureusement à sa suppression, parfois évoquée. Comment imaginer en effet que des responsabilités nous incombent dans le domaine du développement économique, que nous soutenions le tissu productif, et que l'efficacité de notre action n'ait aucun retour en termes fiscaux ? Si par hasard la Commission des finances de l'Assemblée nationale devait persister dans cette idée, elle commettrait un contresens.

Notre stratégie fiscale est toujours mûrement réfléchie. Ce fut notamment le cas pour le budget 2005 et nous avons estimé la situation au plus près de la réalité. La première décision modificative, fin juin, intégrera cependant 8 à 10 millions d'euros de ressources supplémentaires, les recettes fiscales et les dotations, par prudence, ayant été légèrement sous-évaluées en décembre dernier.

M. le Rapporteur : Vous auriez donc pu voter huit points d'impôt de moins ?...

M. Adrien ZELLER : Non. Cela n'aurait pas été raisonnable car nous sommes confrontés à des enjeux d'avenir, comme le TGV, les trams-trains et la modernisation des infrastructures ferroviaires ou des lycées. Nous avons la volonté de financer une partie de nos investissements par l'emprunt, mais point trop n'en faut. Notre stratégie est évolutive et nous tenons à maîtriser le budget à tous points de vue.

M. le Président : Ces dernières années, avez-vous enregistré une baisse de la taxe professionnelle dans la région ?

M. Adrien ZELLER : Non, mais cela pourrait survenir si des entreprises comme Peugeot fermaient des établissements pour les délocaliser.

M. le Rapporteur : La sous-évaluation des impôts et des dotations est-elle une pratique habituelle dans les collectivités, dictée par la prudence de gestion ? N'est-ce pas une cause d'augmentation de la fiscalité locale ?

M. Adrien ZELLER : Nous n'avons sous-évalué sciemment, ni les recettes fiscales, ni les dotations, mais nous ne savions pas comment évoluerait l'économie régionale, ainsi que le nombre de constructions, donc les bases fiscales. Nous avons fait ce choix raisonné pour éviter de taper à côté.

M. le Rapporteur : Peut-on imaginer l'institution de modalités techniques pour mieux connaître les bases à temps pour le vote du budget ?

M. Adrien ZELLER : Au vu de ce que représentent les sommes inscrites aux décisions modificatives, je doute que ce soit décisif. Cela fait toujours du bien pour un budget supplémentaire !

M. le Rapporteur : Donc, l'an prochain, vous n'augmenterez pas vos impôts de 2 % ?...

M. Adrien ZELLER : Je ne l'affirme pas. Tout dépend du niveau des taux d'intérêt, des autres charges, des besoins de modernisation économique. Je puis toutefois vous assurer qu'il n'y aura pas de dérapage.

M. le Rapporteur : Certaines majorations de dotations étaient-elles liées à la décentralisation ?

M. Adrien ZELLER : Non.

M. le Rapporteur : J'ai mal compris l'idée de recherche de reconnaissance et de proximité par la région, sur laquelle vous avez beaucoup insisté. Comment cette proximité s'articule-t-elle avec l'action des autres collectivités ? La recherche-vous dans votre propre champ de compétence ou bien provoque-t-elle des doubles emplois éventuels ? Les collectivités régionales et départementales tendant à se concentrer sur leurs missions et à diminuer leurs engagements et subventions au profit des communes, celles-ci craignent de se retrouver seules face à leurs responsabilités. Estimez-vous cette inquiétude fondée, alors que vous avez annoncé que vous comptiez maintenir un taux de croissance annuel de 2 % de vos dépenses non obligatoires ?

M. Adrien ZELLER : J'ignore la situation dans laquelle se trouvent les autres régions, mais je vais vous expliquer comment nous raisonnons. Nous recherchons la proximité dans l'exercice de nos compétences propres, notamment la formation professionnelle et l'animation du tissu économique, au plus près des entreprises, dans les bassins d'emploi, pour faire connaître les dispositifs régionaux et alerter tous les acteurs locaux sur les possibilités mises à leur disposition par la région.

M. le Rapporteur : Cette proximité, qui conduit à la création d'emplois sur le terrain, vous amène-t-elle à diminuer simultanément le nombre d'emplois à la future maison de la région ?

M. Adrien ZELLER : Absolument. Il n'y a pas de doublons et nos effectifs sont stabilisés.

Je reviens sur les subventions aux communes. Nous leur avons clairement annoncé que nous n'avons pas pour compétence générale de les soutenir. Nous n'intervenons à leur profit que sur des thèmes régionaux, pour financer des équipements culturels d'une certaine

importance, des infrastructures permettant d'accomplir des économies d'énergie ou de produire des énergies renouvelables, pour valoriser le patrimoine, agir sur la trame verte ou en faveur de l'habitat. Selon nous, le tuteur des communes est le département et non la région.

M. le Rapporteur : Qu'entendez-vous par le mot « tuteur » ?

M. Adrien ZELLER : La plupart des départements, vous le savez, ont instauré des barèmes de taux modulés très généraux pour l'ensemble des équipements municipaux, tandis que, pour notre part, nous n'interférons pas de la sorte.

M. le Rapporteur : Le temps de travail des TOS est-il réellement de 1.607 heures ? Chacun commence à prendre conscience qu'on est loin du compte... Quels progrès de productivité du système imaginez-vous ? En quoi la décentralisation peut-elle constituer un progrès dans la gestion de ces personnels ? En quoi le régime des TOS va-t-il changer en Alsace ?

M. Adrien ZELLER : Nous répondrons à la question de manière progressive. D'abord, nous comptons améliorer la rémunération des TOS et, d'un autre côté, rapprocher leur temps de travail effectif des 1 586 heures en vigueur dans notre région. Ensuite, pour augmenter la motivation de ces personnels et réduire l'absentéisme, nous voudrions les faire bénéficier des gains de productivité que nous escomptons obtenir. Enfin, nous pensons établir des relations de partenariat et de confiance et solliciter les établissements, sur leur budget propre, afin de compléter les équipes. Le but est d'activer le système et d'utiliser les moyens au mieux.

M. le Rapporteur : Il semble que les TOS travaillent en moyenne vingt-cinq ou vingt-sept heures par semaine, sans compter l'absentéisme. Cet état de fait n'est-il pas de nature à créer des tensions avec les autres catégories de personnel de la région ?

M. Adrien ZELLER : Pour commencer, nous avons créé un comité technique paritaire propre pour la catégorie des TOS.

M. le Rapporteur : C'est autorisé ?

M. Adrien ZELLER : Absolument. Nous discutons avec les personnels pour établir des relations de confiance et une meilleure reconnaissance de leur rôle au sein des établissements. Nous nous sommes coordonnés avec les départements pour les collèges, notamment sur la question des équipes mobiles d'ouvriers professionnels (EMOP).

M. le Rapporteur : Vous disposerez de plus de marges que l'État, mais pourrez-vous vraiment intervenir, notamment sur l'évolution du temps de travail ?

M. Adrien ZELLER : Pour partie, avec une meilleure présence effective sur les lieux de travail. Il faudra jouer sur la responsabilisation.

M. le Président : L'État prévoit un statut pour les TOS. Le respecterez-vous ? Vous affirmez que vous allez augmenter la durée de travail, alors que ce statut fixe une durée précise.

M. Adrien ZELLER : À travail égal, salaire égal ! Les particularismes seront traités de manière spécifique, mais l'égalité du système de rémunération et de primes suppose l'égalité de la durée du travail de tous les personnels de la région.

M. le Président : Vous envisagez donc d'allonger la durée du travail des TOS en leur accordant une compensation ?

M. Adrien ZELLER : Nous ne le ferons pas d'un seul coup, d'autant que, à ce jour, nous ne connaissons pas tout de la situation, mais nous la ferons évoluer en continuant à discuter, territoire par territoire, avec ces personnels.

M. le Rapporteur : Cela signifie-t-il que des différences sont constatées d'un territoire à l'autre ?

M. Adrien ZELLER : Non. La discussion territoire par territoire permet simplement de prendre en compte tous les avis.

M. le Rapporteur : Lors de l'audition collective de la délégation de l'Association des régions de France, vous aviez déjà évoqué devant notre commission l'idée consistant à accroître la fiscalité de 2 % par an pendant trois ans. L'État, depuis lors, a tout de même précisé les conditions dans lesquelles les transferts de financement en compensation interviendront et il apparaît que leur ampleur sera plutôt supérieure à ce que nous attendions il y a encore deux ou trois mois. Pour les TOS par exemple, la part patronale des emplois aidés sera prise en compte, et d'autres précisions ont été apportées s'agissant des personnels paramédicaux. Dans ces conditions, maintenez-vous toujours cet objectif de 2 % ?

M. Adrien ZELLER : Pour l'instant, oui. Nous nous fixons cette norme pour pouvoir affronter les besoins qui apparaîtront, comme celui de la rénovation des écoles d'infirmières, qui nous échoira.

M. le Rapporteur : Ces 2 % permettront donc d'assumer les transferts de compétences et les actions supplémentaires ?

M. Adrien ZELLER : Oui. Cette ligne de conduite nous paraît raisonnable, réaliste, et nous tâcherons de la respecter. En Alsace, le nombre de TOS pour mille élèves est relativement faible

et la population scolaire progresse. Nous savons d'autre part que nous devons accorder un treizième mois de rémunération et compléter certains effectifs. Nous nous gardons de toute fantaisie mais il convient de prendre ces réalités en compte.

M. le Rapporteur : Avez-vous signé la convention avec l'État ?

M. Adrien ZELLER : Oui.

M. le Rapporteur : Cela vous donne-t-il droit à une prime ?

M. Adrien ZELLER : Je ne le pense pas. Nous avons négocié pied à pied, notamment pour ce qui concerne le personnel d'encadrement des TOS, en comparant notre situation avec celle des autres régions de France, comme nous l'avons fait avec M. Jean-Claude Gayssot lors du transfert de la responsabilité ferroviaire – mais il ne nous serait jamais venu à l'esprit de refuser de signer.

M. le Rapporteur : Que la région Alsace mette en place une aide régionale pour l'emploi des jeunes (ARPEJ), c'est votre droit le plus strict, mais il est un peu curieux que vous parliez de désengagement de l'État en matière d'emplois-jeunes, car rien n'a jamais été prévu pour la sortie du dispositif.

M. Adrien ZELLER : Le dispositif créé par M. François Fillon, alors ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, a été abandonné. Notre objectif n'est pas de reprendre les 5 000 emplois-jeunes créés dans la région ; il s'agit seulement de ne pas casser les initiatives de structures associatives présentant un intérêt régional et de donner toutes ses chances à la consolidation des emplois concernés. Les choix ont donc été accomplis en fonction de nos responsabilités ; ils privilégient surtout l'éducation, l'environnement et la culture, domaines dans lesquels nous menons une politique très active.

M. Jean-Pierre GORGES : Plusieurs de vos remarques m'ont fait plaisir, notamment à propos de la limitation de la progression des dépenses non obligatoires et de l'adéquation entre les compétences des collectivités territoriales et leur fiscalité. Quant à votre souci de proximité en matière de développement économique, je le comprends, mais je note que les départements et les intercommunalités raisonnent de même. La multiplicité des donneurs d'ordre politiques sur les mêmes compétences conduit à la plus grande pagaille au niveau national, sans résultat probant – même si les pôles de compétitivité amènent un peu d'ordre. Qu'en pensez-vous ? Comment cela se passe-t-il en Alsace ?

M. Adrien ZELLER : Nous rencontrons effectivement des problèmes de cet ordre, mais peut-être moins qu'ailleurs. Même si, historiquement, les premières agences de développement économique ont été créées par les départements, la logique veut que l'échelle régionale soit chef de file sur cette compétence et aille plus loin, notamment en matière d'action internationale, mais cela ne se fait pas en un jour, d'autant que tout le monde ne voit pas notre montée en puissance d'un bon œil...

Le choix de la proximité n'implique pas uniquement la déconcentration de nos services et ne se solde pas par un doublement des structures. Nous avons ainsi aidé chaque bassin d'emploi à se doter d'une plate-forme d'initiative locale autonome, qui est une structure pour épauler les entreprises.

98 % des aides aux entreprises sont aujourd'hui le fait de la région, l'État diminuant son action et les départements intervenant très peu en la matière. Toute l'infrastructure économique, c'est-à-dire les zones d'activité et les bâtiments, relève des départements, couplés aux intercommunalités, tandis que le développement économique – filières, branches, outil de production, conseil à l'innovation, à la modernisation, à l'exportation – incombe à la région. Ce système, quoique imparfait, fonctionne assez bien depuis maintenant dix ans en Alsace. Cette vision est partagée.

Les pôles de compétitivité s'ordonnent bien. Pour l'industrie automobile, nous nous sommes appuyés sur des structures existantes, avec le concours des sous-traitants, de la région Franche-Comté, des villes et des intercommunalités concernées. En ce qui concerne les biotechnologies et les thérapies du futur, nous avons créé une nouvelle forme de gouvernance pour fédérer toutes les initiatives des agglomérations, des industries, des universités et des laboratoires.

La législation est sans doute perfectible. Pour ma part, je crois beaucoup en l'idée de chef de file pour que chaque niveau de collectivité se sente investi de missions claires et coordonne l'action sans pour autant détenir une autorité juridique sur les autres acteurs : les personnes âgées relèvent du département ; l'innovation, les filières économiques et la formation professionnelle incombent à la région. Ainsi, nous n'organiserions jamais une mission commerciale, car nous savons que les chambres consulaires détiennent une longue tradition en la matière et font mieux que nous. En revanche, lorsqu'il s'agit d'innovation et de recherche-développement, d'incubateurs, de pépinières, nous prenons nos responsabilités et les choses s'ordonnent plutôt bien.

M. Jean-Pierre GORGES : Notre Commission d'enquête constate la coexistence de deux mouvements contradictoires : la décentralisation et l'intercommunalité, chacun accusant l'autre d'être à l'origine de l'inflation fiscale. En principe, le mouvement vers le haut est plus générateur d'économies que la décentralisation mais, d'un autre côté, le besoin de proximité doit être satisfait. La cascade de structures administratives vous semble-t-elle en adéquation avec la décentralisation et la concentration intercommunale ? Ne serait-il pas possible de procéder à de l'intégration verticale sans coût supplémentaire ? À l'inverse, n'existe-t-il pas des compétences que la région pourrait transférer à des structures locales sans augmentation proportionnelle des moyens ? De grandes intercommunalités, par exemple, ne pourraient-elles pas gérer les collèges et les lycées en plus des écoles primaires ?

M. le Rapporteur : Notre Commission d'enquête s'est en effet interrogée à plusieurs reprises sur la part prise par la construction intercommunale dans l'augmentation de la fiscalité locale. L'intercommunalité, dans bien des cas, se révèle coûteuse plutôt qu'économe. Les régions, en poussant bien souvent à la reconnaissance des interlocuteurs intercommunaux, n'encouragent-elles pas un dérapage financier ?

M. Adrien ZELLER : En matière d'intercommunalité, nous nous abstenons de nous doter d'une stratégie : nous laissons fonctionner le couple département-intercommunalités. Notre niveau d'intervention, depuis les « lois Pasqua et Voynet », est le bassin d'emploi, auquel doit correspondre un pays. Les communautés de communes de base s'organisent peu ou prou à l'échelle des cantons et le département est plus qualifié que nous pour piloter ces interventions.

Notre mission consiste à assumer un ensemble de compétences aujourd'hui peu ou mal exercées par l'État, en récupérant une partie de ses services déconcentrés. Je pense à l'action industrielle, à l'environnement, aux énergies renouvelables, à la formation professionnelle ou au tourisme. Nous sommes le meilleur réceptacle pour recevoir ces compétences, implicitement abandonnées. J'ai ainsi connu un délégué au tourisme à la préfecture de région disposant de si peu de moyens d'action que ses frais de structure paraissaient démesurés. Il n'est pas impensable, en revanche, que les agglomérations s'emparent de certaines responsabilités dans les domaines du social, du logement ou de l'urbanisme, placés sous la tutelle du département. Je crois donc au couple État-région et au couple département-commune ou département-intercommunalité.

M. le Président : Le co-président de l'Institut de la décentralisation que vous êtes estime-t-il que la coopération intercommunale porte une responsabilité dans l'augmentation des impôts locaux ?

M. Adrien ZELLER : Il faut éviter de raisonner par stéréotypes. Je vois se développer, en milieu rural, nombre de structures en faveur de la petite enfance, qui n'auraient jamais vu le jour sans l'intercommunalité. Il n'y a aucun risque de doublon, car ce n'est pas une compétence de la région. Et d'autres exemples pourraient être pris, notamment dans le domaine de l'environnement. Les choix doivent être raisonnés et les échelles pertinentes.

L'Alsace, sans bénéficier forcément du soutien de la loi, a bâti une politique en direction des sous-préfectures. Ces villes possèdent un, deux, souvent trois lycées ; elles ont une fonction culturelle et une fonction hospitalière ; elles jouent un rôle central au service d'un territoire de cinq ou six cantons. Nous avons donc passé des conventions avec elles, tandis que les départements s'occupent des villes plus petites. Cette répartition des rôles et cette vision territoriale de proximité, qui garantissent l'égalité d'accès aux services publics, s'avèrent fonctionnelles et pertinentes : aucun maire, de droite ou de gauche, ne pourrait désormais se passer de la politique des villes moyennes.

M. Jean-Pierre GORGES : L'application de la notion de chef de file, sur la totalité d'une opération, ne risque-t-elle pas d'avoir un effet sur la fiscalité ?

M. Adrien ZELLER : Dès lors que le besoin est avéré, certainement pas. J'aurais aimé que la dernière loi fût plus claire en matière économique et définisse mieux l'expression « chef de file ». Une des difficultés sur lesquelles bute le plan Borloo est précisément qu'il est difficile de savoir qui doit faire quoi et en répondre. Il faut absolument identifier la collectivité la mieux placée pour exercer une compétence, la responsabiliser et la juger sur son action.

M. le Président : Vous vous êtes dit favorable à l'instauration d'une part de TIPP modulable. Continuez-vous de penser que les bases de la TIPP sont évolutives ? Savez-vous comment vous pourriez la moduler ? Seriez-vous d'accord pour remplacer la taxe professionnelle par une part de TIPP modulable ?

Vous avez déploré l'étroitesse des bases d'imposition des régions. Que proposez-vous pour les élargir ?

Quelle réforme de la taxe professionnelle préconisez-vous ? Approuvez-vous la suppression de la part régionale ?

M. Adrien ZELLER : J'y suis vigoureusement hostile, je l'ai dit. Je propose avant tout de modifier le mode de calcul de la taxe professionnelle. Il convient de moins frapper les investissements industriels et de tenir mieux compte des résultats, même si, pour les communes, cela se traduira par une variation des recettes d'une année sur l'autre, car, si on veut partager le destin économique des entreprises, il faut aussi le ressentir, le cas échéant budgétairement. Par ailleurs, je constate que certaines activités de services paient trois fois moins de taxe professionnelle par unité de valeur ajoutée créée que l'industrie, qui supporte pourtant davantage la concurrence européenne et internationale. Il s'agit là d'une contradiction majeure.

M. le Rapporteur : Vous pensez à la grande distribution ?

M. Adrien ZELLER : Pas uniquement. Je pensais à toute une série de services, comme les banques et les assurances, qui bénéficient également de l'action économique du territoire sur lesquelles ils se trouvent. Je suis favorable à des évolutions tendant vers un système plus équilibré, sans pour autant réclamer un grand soir de la fiscalité locale.

Pour revenir à la TIPP, même si les efforts de réduction de consommation du pétrole devaient porter leurs fruits, compte tenu de nos responsabilités dans le domaine de transports, je reste favorable à l'instauration d'une part de TIPP modulable. Je n'en fais pas le *nec plus ultra*, mais le dispositif actuellement prévu nous permettra d'exister, de favoriser le fait régional et d'être des acteurs de développement, de mutation et de soutien aux pôles de compétitivité.

À titre personnel, contrairement au Gouvernement de M. Lionel Jospin, je n'aurais pas supprimé la taxe additionnelle aux droits de mutation car j'estime qu'une partie du marché immobilier résulte du dynamisme économique régional.

Le niveau régional, comme l'Europe, se construira sur trente ans. Au stade actuel, il importe de réformer la taxe professionnelle, quitte à encadrer les changements afin d'alléger son poids pour l'industrie. Il serait par ailleurs logique, dans le souci du développement durable, d'instituer une part de TIPP modulable. Enfin, je ne serais pas hostile à une péréquation, à condition qu'elle s'appuie sur des critères tenant compte de nos responsabilités en

matière économique. Je me méfie des grands soirs qui n'arrivent jamais ; je préfère des améliorations cohérentes !

M. le Rapporteur : Que pensez-vous du degré de dynamisme de la TIPP ?

M. Adrien ZELLER : Je considère que ce n'est pas un problème central. L'éco-développement ne peut pas se limiter à cet aspect des choses à partir du moment où les régions assument leurs responsabilités. Je constate que l'impôt local, utilisé avec esprit de responsabilité et souci de bonne gestion, lorsqu'il ne sert pas des promesses inconsidérées, est souvent mieux accepté que l'impôt national. C'est aussi un choix démocratique car, grâce à la proximité qui évite l'impression de versements dans un tonneau sans fond, il est plus facile d'expliquer aux citoyens à quoi sert leur argent.

M. le Rapporteur : La région envisage-t-elle d'aider les départements pour les routes nationales départementalisées ?

M. Adrien ZELLER : C'est une excellente question. Dans le cadre de la préparation de l'actuel contrat de plan, nous avons évoqué, avec l'État et les départements, une série de dossiers, soit arrivés à maturité, soit en préparation, et nous nous calerons sur les projets d'intérêt régional, qui étaient encore à étudier ou dont il faudra cofinancer les études. Je serais étonné que nous nous désengagions sur de tels projets qui ont déjà fait l'objet d'un accord moral, au moins jusqu'en 2010.

M. le Rapporteur : Irez-vous, pour la réalisation des opérations, au-delà des études prévues dans le cadre des contrats de plan ?

M. Adrien ZELLER : Oui, dans la limite de nos moyens. En tout cas, nous sommes déterminés à ne pas nous désengager brutalement de projets dont nous avons reconnu la pertinence et l'intérêt régional.

M. le Président : M. Jacques Bigot est-il du même avis que M. Adrien Zeller à propos des charges découlant de la décentralisation, par exemple le coût du transfert des TER ? Estime-t-il que le transfert de la compétence en matière de formation des infirmières entraîne un surcoût ? Pourrait-il préciser les désengagements de l'État dont a fait état M. Adrien Zeller ? Enfin, quel est son point de vue sur la réforme éventuelle de la taxe professionnelle ?

M. Jacques BIGOT : J'ai juré de dire la vérité mais, sur ces sujets, je ne vous ferai part que de ma pensée !

Il est toujours difficile, pour les élus minoritaires, de disposer de toutes les informations. Nous ignorons par exemple le coût exact des charges de personnel qu'induiront pour la région les transferts de compétences en préparation. Il est certain que, dans le budget 2005, certains engagements en personnel visent à préparer le transfert des TOS, sans

participation financière de l'État. Depuis l'année dernière, la compétence de la gestion des fonds structurels européens a été transférée à titre expérimental à la région Alsace, qui a ainsi dû procéder à des recrutements sans bénéficier du transfert de la dizaine de fonctionnaires de l'État qui exerçaient cette mission auparavant. De même, je ne suis pas persuadé que le personnel des rectorats sera transféré aux régions.

En ce qui concerne la formation professionnelle, j'observe, dans le budget 2005, une augmentation de 22 % des dépenses, non compensée par une croissance parallèle de recettes : la région doit donc prélever sur ses ressources propres pour la politique qu'elle estime devoir mettre en œuvre.

En qualité de maire d'une commune membre d'une communauté urbaine, je constate une tendance des élus locaux à vouloir faire endosser par l'intercommunalité des charges qu'ils ne parviennent pas à faire supporter par leur propre commune, sans nécessairement abonder le budget intercommunal par prélèvement sur celui de la commune. Mais cela ne concerne pas la région.

Notre groupe est relativement peu favorable à l'adossement de la fiscalité régionale sur une part évolutive de la TIPP. Elle entrerait en complète contradiction avec les politiques menées par la région tendant à promouvoir le transport ferroviaire régional, dans l'idée d'offrir une alternative à l'automobile, ou à limiter le trafic de poids lourds, compte tenu des taxes mises en place en Allemagne. Le comité économique et social d'Alsace a d'ailleurs pointé ce risque de schizophrénie.

Les indications du président Adrien Zeller sont très claires : il affiche la volonté de limiter l'augmentation de la fiscalité régionale à deux points supplémentaires par an, ce qui nécessitera le recours à l'emprunt. Les investissements ne vont-ils pas s'en ressentir ? Cela ne risque-t-il pas de remettre en cause le rôle de la région, administration de mission ? Le comité économique et social d'Alsace s'en est également enquis dans son avis sur le projet de budget 2005 de la région.

M. le Président : Qu'avez-vous à dire au sujet des désengagements de l'État dont M. Adrien Zeller a fait état ?

M. Jacques BIGOT : Pour avoir assisté à des rencontres avec les personnels TOS, je crois que le souci le plus important consiste à concilier des statuts différents. Le rythme de travail des TOS est sans doute moindre, même s'il n'est pas certain qu'il ne soit que de vingt-cinq heures par semaine en Alsace car le nombre peu élevé de ces personnels dans notre région nécessite un travail plus important. De plus, la suppression du lundi de Pentecôte porte le temps de travail dans la région à 1 586 heures plus 7 heures. Les primes des personnels de la région sont supérieures à celles versées par l'Éducation nationale. Je crains que les exécutifs régionaux ne parviennent pas longtemps à justifier le maintien de deux statuts différents et il me semble que ce problème n'a pas été pris en compte dans les négociations.

Le transfert à la région de la compétence du transport ferroviaire régional a entraîné une augmentation assez conséquente des dépenses en raison de l'inflation du coût d'utilisation des infrastructures, notamment pour les arrêts en gare.

M. le Président : La communauté urbaine de Strasbourg a-t-elle reçu une subvention de l'État pour le tramway et, si oui, à quelle hauteur ?

M. Jacques BIGOT : Le désengagement bien connu de l'État en matière de transports pèse très lourdement sur les projets de la communauté urbaine. Toute l'équipe communautaire, majorité et minorités confondues, n'a cessé d'émettre des observations à ce sujet, dénonçant les promesses non tenues. Quoi qu'il en soit, le tramway, à Strasbourg, est en panne, à la suite d'une annulation de déclaration d'utilité publique.

M. Jean-Pierre GORGES : Cela aidera la collectivité à faire des économies !

M. Jacques BIGOT : J'ajoute que le désengagement de l'État se retrouve pour le projet de développement d'un tram-train qui devait pénétrer dans l'agglomération de Strasbourg et desservir l'aéroport ainsi que le Parlement européen. L'ambition du projet a dû être revue fortement à la baisse, compte tenu de ce désengagement.

M. Jean-Pierre GORGES : Votre seul exemple de désengagement de l'État a porté sur la remise à niveau du statut des TOS. Je m'inscris en faux : l'État n'est nullement responsable de cette situation ; la différence de niveau de rémunération n'est qu'un problème local.

Nous avons démontré, lors de précédentes auditions, que vos autres remarques étaient tout aussi dénuées de fondement. L'abandon d'un projet est plutôt générateur d'économies, même si le service n'est pas là. L'incidence sur la fiscalité d'un désengagement de l'État est par conséquent positive.

M. le Rapporteur : ...En vertu de l'axiome : « Une subvention est d'abord une dépense » !

M. Jean-Pierre GORGES : Exactement. Lorsque je suis devenu maire, j'ai donc commencé par arrêter des opérations coûteuses.

M. le Président : Qu'en pensez-vous, M. Jacques Bigot ?

M. Jacques BIGOT : Je ne suis pas là pour tenter de vous convaincre, mais pour répondre à vos questions.

M. le Président : M. Adrien Zeller, vous nous avez déclaré avoir signé la convention avec l'État sur les TOS, après négociation, parce que vous connaissiez le nombre de TOS et de personnels de gestion qui vous seraient transférés. Cela signifie-t-il que vous recevrez des renforts par rapport aux effectifs actuellement en fonction ? Avez-vous obtenu une réponse à propos des postes non pourvus dont on nous dit, en Commission consultative d'évaluation des charges, qu'ils n'étaient pas compensés ? Bref, quels avantages avez-vous retiré de la signature de cette convention ? Et comment avez-vous pu obtenir toutes ces informations auxquelles, en ma qualité que président de conseil général, je n'ai pas eu accès ?

M. Adrien ZELLER : Avec le préfet de région, nous avons débattu des emplois aidés, des vacataires...

M. le Président : M. le Préfet de région, à l'époque de la négociation, vous a donné des informations sur les emplois aidés ? C'est important, parce que ce n'a pas été le cas partout. Pour ma part, je n'ai reçu d'informations que par M. Dominique Antoine, le directeur d'administration centrale compétent, lors d'une audition de notre commission d'enquête.

M. Adrien ZELLER : Nous avons veillé à ce qu'un inventaire complet des emplois aidés présents dans les établissements soit effectué.

M. le Président : Cela, tout le monde l'a fait.

M. Adrien ZELLER : En outre, nous nous sommes battus avec l'administration de l'État, préfet et recteur, pour obtenir des emplois d'encadrement. Nous n'avons pas eu tout ce que nous souhaitions, mais nous avons obtenu plus que ce qui était initialement prévu.

M. le Président : Toucherez-vous la prime de 5 % censée être accordée aux signataires des conventions ?

M. Adrien ZELLER : Je ne me suis pas mêlé de cette question mais j'ai défendu pied à pied les intérêts de ma région, comme je l'aurais fait avec n'importe quel gouvernement.

J'ai vécu de bout en bout la décentralisation ferroviaire, qui, après des expertises contradictoires et des expérimentations, s'est soldée, depuis 2000, par une dizaine de points de fiscalité supplémentaires, l'État n'ayant pas compensé le matériel à la hauteur du prix d'achat. Nous avons pensé que le principal était l'intérêt des usagers et nous avons donc accepté d'assumer cette responsabilité, même avec une forme de contrepartie fiscale locale. Toutefois, nous avons ensuite veillé à accroître la productivité générale du système. C'est une règle de conduite permanente. Le rapport coût/efficacité devient meilleur. Il en sera de même pour les TOS.

M. Jean-Pierre GORGES : Et cet exemple correspond à un désengagement du gouvernement précédent !

M. le Rapporteur : En effet.

M. Jacques Bigot, quel progrès attendez-vous de la décentralisation des TOS en matière de gestion, eu égard aux moyens dont la région disposera ? Quelles sont les marges de productivité en termes d'amélioration de l'organisation ? Par ailleurs, approuvez-vous le fait que deux CTP distincts coexistent ?

M. Jacques BIGOT : La région, qui gère essentiellement des effectifs de catégorie A et B, se voit subitement confier la responsabilité d'un nombre important de personnels techniques. J'ai toutefois rassuré les personnels TOS que j'ai rencontrés en leur indiquant qu'à mes yeux, ils n'avaient rien à perdre avec ce transfert. Après tout, les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) travaillent bien avec le personnel de l'État depuis des années.

Le problème est le coût de ce transfert. Il faut tenir compte du coût du passage de la fonction publique d'État à la fonction publique territoriale. La région Alsace sera donc évidemment confrontée à des agents qui demanderont à conserver des avantages, tout en bénéficiant de ceux de leurs nouveaux collègues, notamment les primes.

M. le Rapporteur : Comment répondre à cette problématique ?

M. Jacques BIGOT : Cela générera nécessairement des coûts supplémentaires, mais je ne suis pas le gestionnaire de la région.

Le CTP distinct, dont je découvre l'existence aujourd'hui, permettra sans doute de travailler différemment pour assurer la gestion de ce type de personnels, à laquelle la région n'était pas habituée.

M. le Rapporteur : Selon vous, les TOS devraient-ils continuer à bénéficier de la même durée de travail hebdomadaire tout en percevant la rémunération territoriale ?

M. Jacques BIGOT : La région devra étudier, point par point, la façon dont travaillent les agents TOS transférés. Cet audit, qui aurait pu être accompli en amont, est indispensable.

M. le Rapporteur : Quel progrès d'organisation et de productivité attendez-vous de la nouvelle organisation ? Quels seront les avantages de la décentralisation ?

M. Jacques BIGOT : Il m'est difficile de répondre aujourd'hui. Je ne suis pas persuadé que la région soit outillée pour faire travailler convenablement les TOS. Les chefs d'établissement auxquels j'ai rendu visite ont exprimé de vraies interrogations sur le mode de fonctionnement futur. Notre mission est de rassurer et je l'ai fait, sans esprit de polémique, car je suis un partisan de la décentralisation. Notre rôle à nous, élus locaux, est de défendre l'intérêt de nos

concitoyens. Cela dit, le transfert se fait à mon sens un peu vite, sans audit préalable, et les régions qui l'accepteront se trouveront confrontées à quelques difficultés. Mais elles les dépasseront, comme elles ont toujours su le faire.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Dans le même ordre d'idée, M. Adrien Zeller, vous êtes-vous livré à des comparaisons de ratios de gestion avec les autres régions ? La région Alsace a-t-elle déjà accompli davantage d'efforts d'améliorations de gestion que d'autres, ce qui signifierait que de fortes potentialités d'économies existeraient ailleurs ?

M. Adrien ZELLER : M. Albert Kister, directeur des lycées de la région, pourrait répondre en ce qui concerne les TOS.

M. le Président : J'en profite pour lui demander combien de personnels ont été mis en place par la région pour préparer le transfert.

M. Albert KISTER : Outre moi-même, directeur des lycées depuis le 3 janvier dernier, la région a recruté une chargée de mission contractuelle le 1^{er} avril, qui venait du rectorat. Les effectifs dédiés à cette mission seront donc relativement marginaux en termes de coûts salariaux.

M. le Président : Mais quel sera votre rôle ?

M. Albert KISTER : La direction des lycées a été créée afin de mettre en œuvre les compétences dévolues à la région par la loi du 13 août 2004. Elle s'occupera de compétences incombant d'ores et déjà à la région comme les dotations aux établissements, les équipements des lycées, y compris privés et agricoles, et la vie lycéenne, compétences assumées depuis le train de décentralisation de 1986, ainsi que des missions nouvelles de gestion indirecte des personnels TOS, placés sous l'autorité fonctionnelle du chef d'établissement.

M. le Président : Combien de postes vous seront transférés par l'État pour la gestion des TOS ?

M. Albert KISTER : En vertu de la convention provisoire, 20,55 postes seront transférés du rectorat vers la région et les deux départements, les inspections académiques n'étant pas concernées. Il est évident que la région en aurait souhaité davantage...

Les quatre antennes territoriales de la direction des lycées de la région seront chargées de mettre en œuvre tout ce qui touche à la restauration, à l'accueil et surtout à la maintenance du patrimoine immobilier et des équipements.

M. le Président : Le partage de ces 20,55 postes entre la région et les départements est-il effectué ?

M. Albert KISTER : Nous ne sommes pas encore en mesure de le faire car les discussions sont en cours à propos des équipes mobiles d'ouvriers professionnels (EMOP), des cités scolaires, des titulaires remplaçants et de la restauration, beaucoup de lycéens étant hébergés dans des collèges et beaucoup de collégiens étant hébergés dans des lycées.

La convention de mise à disposition provisoire a automatiquement rattaché les TOS à la collectivité dont relevait leur établissement, eu égard aux problèmes de responsabilité.

M. le Rapporteur : Une coopération avec les départements est-elle en gestation ?

M. Albert KISTER : Il est impossible de tracer clairement un trait de séparation entre la région et les départements car toutes les EMOP interviennent indifféremment en collège et en lycée. Il s'agit de ne pas casser cet outil de travail. Les autorités politiques de la région Alsace ont la volonté de parvenir à une approche commune avec les départements sur le régime indemnitaire, le temps de travail et l'action sociale.

M. le Président : Les 20,55 emplois transférés concernent bien les postes supports, c'est-à-dire de gestion et de suivi des carrières ?

M. Albert KISTER : Tout à fait, ainsi que les agents s'occupant des examens, des concours et de la formation.

M. le Rapporteur : Quels effectifs resteront affectés au rectorat ?

M. Albert KISTER : L'effectif de départ moins 20,55 postes !

M. le Rapporteur : Mais combien de personnes resteront affectées au rectorat pour s'occuper de vos TOS ?

M. Albert KISTER : Le problème est de savoir à quel rythme les personnels ouvriers feront leur choix. En effet, suivant qu'ils opteront pour le détachement ou pour l'intégration, leur gestion administrative sera différente. Il faudra par conséquent moduler les transferts en fonction de la vitesse d'exécution de la loi, si je puis m'exprimer ainsi. Le rectorat devra donc continuer de gérer les personnels qui n'ont pas opté pour leur rattachement à une collectivité, le détachement, qui est réversible, impliquant une double gestion de carrière. Mais il faut bien anticiper ces transferts, notamment en termes de gestion informatique des personnels et de formation des personnels de gestion.

M. le Président : Si j'ai bien compris, M. Adrien Zeller, la convention que vous avez signée vous accorde davantage de TOS que ceux actuellement en fonction dans les lycées ?

M. Adrien ZELLER : Non.

M. le Président : Vous nous avez pourtant dit que vous étiez sous-dotés et que, grâce à la négociation, vous aviez obtenu davantage.

M. Adrien ZELLER : Nous avons obtenu la prise en compte de tous les emplois aidés et d'un certain nombre de vacataires, et nous nous sommes battus pour récupérer un maximum d'emplois d'encadrement, à répartir entre la région et les départements.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Je n'ai pas le sentiment que ma question ait obtenu une réponse satisfaisante : le nombre de TOS par rapport aux effectifs d'élèves est-il identique que partout ailleurs ou bien avez-vous déjà un meilleur ratio de gestion ?

M. Adrien ZELLER : Notre ratio de gestion est forcément meilleur, puisque nous avons moins de personnel que d'autres régions. Je note toutefois qu'il est plus facile de bien utiliser les moyens dans les régions où les établissements sont grands, ce qui est le cas de l'Alsace.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Le passage d'un statut à l'autre sera donc plus délicat dans votre région que dans d'autres, où un potentiel de gains de productivité existe, par des non-remplacements de départs à la retraite par exemple.

M. Adrien ZELLER : C'est possible.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Je crois me souvenir que, contrairement aux autres exécutifs régionaux, vous avez pris la décision politique, respectable en tant que telle, de ne pas instituer la gratuité des livres scolaires. Avez-vous estimé ce que cette mesure vous aurait coûté ?

M. Adrien ZELLER : Nous avons estimé que cela nous coûterait 2,3 fois plus cher. Mais nous avons fait le choix d'aider les familles qui acquittent moins de 750 euros d'impôt sur le revenu par an – c'est-à-dire gagnant jusqu'à environ 2,5 fois le SMIC. Nous avons aussi mis en place un dispositif d'aide à l'achat de fournitures scolaires pour les élèves des lycées professionnels et technologiques, l'écrasante majorité de ces jeunes venant de familles modestes. Nous couvrons ainsi environ la moitié des élèves. L'obligation de s'équiper en fournitures ne doit pas être un déterminant du choix de la scolarisation, sans que nous soyons pour autant obligés d'aider des familles qui considèrent être en mesure de payer les livres scolaires.

Ce choix a été motivé par nos responsabilités et nos ressources. Ne disposant, parmi nos ressources fiscales, d'aucun impôt de répartition, nous avons pensé qu'il était socialement plus juste de concentrer l'effort sur les familles modestes que d'augmenter la taxe sur les cartes grises. Nous avons donc décidé, il y a huit jours, d'augmenter le seuil de prise en charge de 500 à 750 euros d'impôt sur le revenu payé avec deux tranches d'aide.

Au demeurant, nombre d'associations de parents d'élèves, de toutes sensibilités politiques, ont souhaité continuer d'organiser des bourses aux livres dans les lycées. Nous souhaitons consolider ce système. La centralisation de la gestion des achats de livres pose des problèmes aux petites librairies et entraîne une surcharge pour les intendants, ainsi que des frais de gestion très élevés. Notre système est donc satisfaisant, équitable et juste, même si nous pouvons encore l'améliorer.

M. Michel PIRON : Il est tout à fait possible d'imaginer que certains services rendus par les TOS soient modifiés et qu'une partie d'entre eux soient redéployés. Le service public peut externaliser certaines tâches mais aussi, inversement, intégrer des services de maintenance jusqu'à présent assurés par des prestataires extérieurs, notamment dans le domaine de l'informatique. Sur le plan des principes, êtes-vous ouvert à l'idée de recombinaison, dans la durée, de l'ensemble des services, pour améliorer le service public de proximité ? Avez-vous déjà commencé à examiner cette possibilité ?

M. Adrien ZELLER : Nous allons déterminer quel est le meilleur moyen d'organiser le service public local de maintenance et de demi-pension, sans idée préconçue, mais en fonction des contraintes de la situation. Je connais, dans le Bas-Rhin, deux collèges dont la demi-pension est assurée par des prestataires privés, et cela fonctionne bien depuis vingt ans. De même, des fonctions comme l'entretien des ordinateurs ou la vérification des installations de chauffage et de climatisation sont déjà pour partie externalisées. Nous n'avons pas de plan prédéterminé mais nous réfléchissons au cas par cas, dans le respect des droits des personnes et de la qualité du service public, pour savoir s'il peut être parfois utile de créer, par exemple, des cuisines centrales.

M. le Président : Messieurs, je vous remercie.

AUDITIONS (SUITE)

**Audition de M. Charles BUTTNER,
Président du conseil général du Haut-Rhin,
accompagné de M. Joseph SPIEGEL,
Président du Groupe socialiste des élus du conseil général,
M. Michel CHOCHOY, Directeur général adjoint des services,
Mme Nicole FELLY, Chef du service Insertion et développement local,
et M. René JACQUES, Directeur des infrastructures routières**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 18 mai 2005)

Présidence de M. Augustin BONREPAUX, Président

MM. Charles Buttner, Michel Chochoy, Mme Nicole Felly, MM. René Jacques et Joseph Spiegel sont introduits.

M. le Président : Nous poursuivons maintenant nos auditions de la matinée en entendant M. Charles Buttner, Président du conseil général du Haut-Rhin, accompagné de M. Michel Chochoy, Directeur général adjoint des services du département, Mme Nicole Felly, Chef du service Insertion et développement local, M. René Jacques, Directeur des infrastructures routières, et M. Joseph Spiegel, Président du Groupe socialiste des élus du conseil général.

Madame, messieurs, je vous souhaite la bienvenue.

Nous souhaiterions que vous nous présentiez votre stratégie fiscale et les différents postes de dépenses qui pèsent le plus sur votre budget, notamment dans la perspective de l'acte II de la décentralisation.

M. le Président rappelle à MM. Charles Buttner, Michel Chochoy, Mme Nicole Felly, MM. René Jacques et Joseph Spiegel que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête leur ont été communiquées. À l'invitation du Président, ceux-ci prêtent serment.

M. le Président : M. Charles Buttner, vous avez la parole pour un exposé introductif.

M. Charles BUTTNER : Nous vous remercions de votre invitation, et sommes très honorés que vous ayez pensé à nous...

Le département du Haut-Rhin reste dans une situation financière saine, due notamment à la structure de sa fiscalité, qui repose à 61 % sur les entreprises, et dépend donc largement du niveau de l'activité économique. Les taux d'imposition sont restés stables jusqu'en 2002, année où a dû être mise en place l'APA, ce qui aurait justifié une hausse de nos impôts de près de 9 %. Nous nous sommes néanmoins limités à 6 % en 2002, ce qui a permis néanmoins d'équilibrer le compte administratif et d'adopter un budget qui s'est révélé efficace, dans la mesure où nous avons eu une dotation compensatrice de l'État en cours d'année. Nous nous sommes de nouveau limités à 6 % en 2003, puis à 3 % en 2004 et à 2,9 % pour 2005.

Notre situation est tout à fait convenable aussi en ce qui concerne l'endettement, puisque nous sommes en situation de nous désendetter sur deux ans. Le recours à l'emprunt est

traditionnellement prévu à hauteur de 80 millions d'euros, mais nous n'en avons réalisé que 30 millions en 2004. Les perspectives sont donc tout à fait sereines.

Ces éléments nous permettent d'avoir une stratégie proche des préoccupations de la population du Haut-Rhin. Depuis trois ans, le taux de chômage a fortement augmenté dans la région, jusqu'à rejoindre la moyenne nationale. Cela signifie aussi qu'il ne faut pas exiger d'efforts supplémentaires de la population, mais modérer la pression fiscale. Cela dit, nous n'en avons pas réellement besoin de l'augmenter davantage.

Le coût de l'APA reste maîtrisé et, s'agissant de l'acte II de la décentralisation, il est vrai qu'une part du RMI n'est pas couverte : il manque 7 millions d'euros. Mais il y a un engagement du Gouvernement, qui devrait nous permettre de ne pas avoir un déficit aggravé de ressources. Nous sommes donc à même d'assurer les compétences que nous avons à exercer, sans que cela justifie une augmentation supérieure à celle qui a été décidée.

Pour les années à venir, et sans tenir compte des lois non encore appliquées - comme celle sur le handicap -, nous ne pouvons faire de vraie projection, même si la charge s'annonce extrêmement lourde. Ce que nous constatons, c'est que le transfert des TOS et des personnels de la DDE devrait nous amener à compenser le surcoût par deux points ou deux points et demi de fiscalité supplémentaires. Il ressort des réunions que nous avons eues, notamment avec le Premier ministre, que la négociation reste à mener avec l'État, mais je pense que nous ferons encore quelques progrès.

Pour avoir vécu de très près l'acte I de la décentralisation, notamment celle des collèges, je tiens à souligner que la part de la DGF « collèges » représente aujourd'hui moins du septième de ce que le département y consacre, et que c'est à peu près la même chose partout, mais aussi qu'il y a aussi une satisfaction générale vis-à-vis du service public assuré par les départements. Pourquoi dis-je cela ? Parce qu'à mon avis, les compétences transférées devront s'accompagner de mesures d'amélioration du service public. En Alsace, académie traditionnellement sous-dotée en postes TOS, il faudra sûrement faire un effort important de recrutements supplémentaires, mais cela ira dans le sens d'une qualité de service renforcée, d'une plus grande proximité par rapport aux préoccupations du terrain. Je le dis sans ambages : je suis personnellement très favorable à une décentralisation qui n'en est sans doute qu'à ses balbutiements, car le service public sera certainement mieux assuré, à un coût lui-même mieux maîtrisé – mais cela reste naturellement à vérifier.

J'ajoute que, si notre maîtrise budgétaire semble bonne ou très bonne, avec des ratios qui peuvent paraître surprenants, notamment celui du nombre de fonctionnaires par rapport à la population - pour lequel nous sommes très au-dessous de la moyenne nationale -, nous sommes très au-dessous également – à 73 % exactement – pour le niveau de la fiscalité. Le Haut-Rhin, comme d'ailleurs l'Alsace dans son ensemble, est donc relativement sous-fiscalisée. Je crois qu'il y a, d'assez longue date, une recherche de productivité dans nos services publics territoriaux, et que cela explique en grande partie les stratégies financières de nos collectivités, comparées à celles d'autres régions. Cela explique aussi leur bonne santé financière.

M. le Rapporteur : Avez-vous des indicateurs ?

M. Charles BUTTNER : Nous devrions pouvoir vous les fournir. Nous sommes parmi les dix départements – le sixième ou le huitième, je crois – dont la fiscalité est la moins forte.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Quelle est votre population ? Et combien avez-vous de fonctionnaires ?

M. Charles BUTTNER : Nous avons 708 000 habitants, et environ 1 180 fonctionnaires, plus 230 assistantes maternelles. Ce n'est pas beaucoup !

M. Jean-Pierre GORGES : Et ça marche quand même ?

M. Charles BUTTNER : Mais oui.

M. le Rapporteur : Il nous faudrait les ratios comparés avec ceux des autres départements.

M. Charles BUTTNER : Je suis très sensible à cette question, car je suis toujours étonné moi-même de constater que le service public est apprécié par la population, alors même que la fiscalité est largement inférieure à la moyenne nationale. La raison en est qu'il y a moins de fonctionnaires.

M. le Rapporteur : Pourquoi retombez-vous, alors, dans l'idée très banale qu'il y a sous-encadrement des TOS et qu'il faudra augmenter leurs effectifs ? Vous apprêteriez-vous à trahir votre vertu historique ?

M. Charles BUTTNER : J'userai, pour ma part, de formulations plus prudentes... Je suis chef d'établissement scolaire depuis une bonne vingtaine d'années, et je continue d'ailleurs d'exercer mes fonctions de proviseur au lycée polyvalent régional de l'automobile, ce qui étonne souvent les gens. Je suis donc bien placé pour dire que les collèges et les lycées du département sont propres, bien entretenus, et ce malgré le sous-encadrement.

M. le Rapporteur : Alors, pourquoi voulez-vous embaucher ?

M. Charles BUTTNER : Parce que nous avons la conscience que, compte tenu de la charge demandée au personnel et de la nécessité d'améliorer le service dont la compétence nous est transférée – accueil, hébergement, entretien, restauration –, nous souffrons d'une sous-dotation endémique.

M. le Rapporteur : Mais n'est-ce pas le cas aussi pour les fonctions que vous exercez déjà, de manière pourtant satisfaisante à vos propres dires ? L'objectif n'est pas forcément de rejoindre la moyenne nationale.

M. Charles BUTTNER : Je m'explique. Dans un département voisin, que je ne citerai pas – je dirai seulement qu'il est montagneux –, la tendance est plutôt à la fermeture des collèges car la population décroît. Il est pourtant difficile d'y supprimer des postes, et quasiment impossible d'en transférer à d'autres départements. L'Éducation nationale y maintient donc les effectifs parce qu'il n'y a pas d'autre solution. Inversement, il est tout aussi impossible, à budget constant, de créer les postes nécessaires dans les académies où on construit plusieurs collèges par an. C'est de là que vient ce déficit croissant, et nous ne pourrions pas continuer à faire comme avant, c'est-à-dire demander des effectifs au recteur, faire avec ce qu'on nous donnait et recruter, pour le reste, des contractuels ou des CES – qui représentent encore une part très importante des TOS. Dans cette affaire, nous sommes vraiment sur le fil, et nous ne pourrions pas éviter, du fait

de la proximité qu'il y a désormais entre les responsables et le public, de faire des efforts pour ce secteur particulier.

Au niveau de l'administration départementale, c'est autre chose. Nous avons directement la responsabilité de quelque 1 183 fonctionnaires, et l'encadrement, la direction générale sont à même de mettre l'accent là où il y aurait déficit. Pour l'administration des TOS, ce n'est pas la même musique. Cela dit, je ne mets pas en cause, contrairement à d'autres, leur productivité : je ne suis pas de ceux qui tirent sur les TOS, d'autant que je les connais.

M. le Rapporteur : M. Dominique Antoine, le directeur compétent pour les TOS au sein du ministère de l'Éducation nationale, nous a dit qu'au moment du passage aux 35 heures, il avait paru quasiment impossible de porter la durée du travail des TOS à ce niveau, car elle était très au-dessous. C'est ce qui a motivé, d'ailleurs, la circulaire Lang de février 2002. Il y a donc bien un problème de durée du travail par rapport aux autres personnels dont vous avez la charge, ce qui risque d'être un peu crucifiant pour vous, étant donné que vous êtes à la fois proviseur de lycée et président de conseil général.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Nous avons la chance d'avoir en votre personne quelqu'un qui connaît bien la question, et qui la voit d'un double point de vue. La semaine dernière, on nous a laissé entendre que, compte tenu du niveau de rémunération relativement modeste des TOS, leur moindre durée de travail, consacrée par la circulaire Lang, constituait une sorte de compensation. Mais nous avons du mal à comprendre comment tout cela fonctionne, compte tenu notamment des vacances scolaires. Vous êtes sûrement en mesure de nous en parler très concrètement, sachant naturellement que ce n'est pas forcément la même chose pour la restauration scolaire, qui n'a pas lieu en été, ou du nettoyage, qui est moins nécessaire en période de congés.

M. Charles BUTTNER : Je suis étonné de vous entendre dire que les TOS auraient des horaires incompatibles avec ceux de la fonction publique territoriale. Les miens font 1 580 heures, ou plutôt 1 575 heures par an ; ils ont des semaines de 41 heures 30 ; ils sont en totalité en congé du 13 juillet au 20 août, quand l'établissement est fermé, et partiellement pendant les petites vacances, avec des jours de permanence. Il faut enlever aux 1 600 heures nationales les deux jours du statut local, ce qui donne 1 580 heures ou 1 575, mais ils les font, en tout cas dans mes établissements.

M. le Rapporteur : Ce doit être une exception haut-rhinoise, car M. Dominique Antoine nous disait que la circulaire Lang de février 2002 avait été prise pour répondre à la difficulté d'arriver aux 35 heures. Or cette circulaire dit : pas plus de vingt-cinq jours de travail pendant la période des vacances scolaires. Étant donné qu'il y a au maximum 150 jours de classe dans l'année, et compte tenu notamment des temps de pause, on semble aujourd'hui assez loin de 1 600 ou même de 1 580 heures par an. Mais il semble que ce ne soit pas le cas chez vous ?

M. Charles BUTTNER : Nous avons constitué un groupe de travail à l'échelle de l'académie, avec la région et le département du Bas-Rhin, car je souhaitais justement que la question soit éclaircie.

M. le Rapporteur : Dans votre lycée, les agents font, nous dites-vous, 1 580 heures. Et ceux que vous allez avoir comme président du conseil général, font-ils 1 580 heures aussi ?

M. Charles BUTTNER : Je pense que oui, sous la foi du serment, mais cela mérite d'être éclairci, et c'est pourquoi nous avons constitué ce groupe de travail.

M. le Rapporteur : Peut-être n'appliquez-vous pas la circulaire Lang ? Ce n'est pas grave, elle ne paraît pas légale...

M. le Président : On nous a dit qu'il y aurait un statut pour les TOS. Fixera-t-il la durée du travail à 1 580 heures, à 1 600 heures, à un autre niveau ? Et l'appliquerez-vous ?

M. Charles BUTTNER : Nous attendons aussi de savoir quel sera le corps d'emploi spécifique qui sera créé pour les TOS dans le cadre de leur intégration.

M. le Rapporteur : Il peut y avoir débat sur l'écart entre le temps de travail des agents et les 35 heures. Mais, jusqu'à présent, tous nos interlocuteurs nous ont dit que les TOS sont assez mal payés, que leur régime indemnitaire est médiocre, mais que leur temps de travail est très inférieur aux 1 607 heures annuelles ordinaires, et qu'il y aura donc peut-être une marge de négociation entre, par exemple, une augmentation du temps de travail et une revalorisation des indemnités. Vous nous dites que votre situation à vous est différente, que vous êtes déjà à l'horaire normal, mais cela risque de vous poser une difficulté particulière, car vous n'auriez pas cette marge de négociation. Comment allez-vous faire ?

M. Charles BUTTNER : Nous leur demanderons de continuer à travailler la même durée.

M. le Rapporteur : Mais les indemnités resteront-elles au niveau minimum ? S'ils ne peuvent pas travailler plus, ils ne seront donc pas plus payés ?

M. Charles BUTTNER : C'est une question que nous nous posons aussi dans le cadre du groupe de travail que les trois collectivités ont constitué pour clarifier celle du temps de travail des TOS dans l'académie de Strasbourg.

M. le Rapporteur : Mais dans votre lycée, le temps de travail est bien de 1 580 heures ?

M. Charles BUTTNER : Je persiste à croire que oui.

M. Jean-Pierre GORGES : Quand on divise le nombre annuel d'heures légales par rapport au nombre de jours où les gens sont effectivement à leur poste de travail, on arrive à plus de 10 heures par jour, ce qui n'est matériellement pas possible. La restauration scolaire, par exemple, fonctionne 143 jours, ce qui voudrait dire 11 heures et demie de travail par jour !

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Sauf si les personnels de restauration, par exemple, font autre chose lorsqu'il n'y a pas d'élèves.

M. Charles BUTTNER : Nos personnels ont effectivement des services mixtes, sauf le cuisinier, naturellement.

M. le Rapporteur : Certes, mais la circulaire Lang ne permet pas d'ajouter plus de 25 jours aux jours scolaires, et encore y a-t-il un certain nombre de règles relatives aux jours de congé, si bien qu'au total on ne dépasse pas 160 jours. Vous êtes bien le premier à nous dire que vos TOS font 1 580 heures.

M. Charles BUTTNER : L'organisation de leur service repose sur cette base. Mais je vais quand même vérifier tout ça.

M. le Rapporteur : Je souhaite que vous nous précisiez ce que vous appelez maîtrise de la dépense. Vous nous dites d'abord que vous avez moins de fonctionnaires par habitant, et nous serions preneurs, soit dit en passant, d'un tableau comparatif par rapport aux autres collectivités. Et vous nous dites ensuite que le transfert des TOS va vous amener à recruter, mais que la décentralisation a la vertu de contribuer à la maîtrise des dépenses.

M. Charles BUTTNER : Il y a différents niveaux de service. Je me souviens du temps où les collègues étaient de la responsabilité de l'État. Les structures y étaient parfois délabrées, les équipements inexistantes, notamment pour les enseignements spécialisés, et cela sans que nous puissions interpellier un quelconque responsable. Nous étions bien obligés de nous accommoder de cette situation. Depuis que, le 1^{er} janvier 1986, les collègues lui ont été transférés, le département du Haut-Rhin a d'abord décidé, dans les deux ans, la reconstruction d'un premier collège – qui était d'ailleurs le mien, mais je n'étais pas encore conseiller général –, après quoi il y a eu ensuite un plan pluriannuel d'investissement.

M. le Rapporteur : C'est sans doute très bien, mais ça a dû plutôt augmenter les dépenses ?

M. Charles BUTTNER : Oui, mais ça a amélioré le service.

M. le Rapporteur : Mais vous parliez de maîtrise de la dépense...

M. Charles BUTTNER : Maîtrise, oui, mais dans le cadre d'un service amélioré. La maîtrise, ça ne consiste pas à en faire le moins possible, mais à trouver une évolution des ressources qui soit supportable à la fois par le contribuable et par l'économie, tout en permettant de fournir un service satisfaisant à la population.

M. le Rapporteur : Quelle différence faites-vous entre ce que serait l'exercice par le conseil général d'une compétence déléguée et celui d'une compétence décentralisée ? Sur le RMI, plus précisément, comment gérez-vous la compétence, y compris au regard du nombre, des problématiques d'insertion, du type de décisions que peuvent prendre les commissions locales d'insertion ? Une attitude possible consiste à constater qu'il y a tant d'allocataires et que, donc, ça coûte tant, et de demander de temps à autre un reconventionnement à l'État au motif que ça coûte plus cher que la ressource transférée. Une autre attitude est d'essayer d'agir sur le nombre des allocataires, grâce à la qualité de l'insertion, grâce à l'offre d'emplois, y compris celle sur laquelle vous pouvez avoir une influence, comme l'APA, ou grâce à la gestion des problèmes d'abus ou de fraudes. Comment vous situez-vous, entre cette conception d'une décentralisation au sens fort du terme et celle d'un guichet qui aurait simplement changé de drapeau, passant de l'État au département ?

M. Charles BUTTNER : L'exercice d'une compétence doit être pleine. Nous devrions, à la limite, avoir aussi une latitude d'action sur les critères d'entrée dans le dispositif. Gérer juste un guichet est appauvrissant, ce n'est pas ma démarche, même si ça ouvre un droit à compensation. Aujourd'hui, l'État a ses critères, ses règles, nous les appliquons et nous constatons qu'il y a un différentiel à compenser. Voilà la situation où nous sommes. Nous gérons le guichet et nous attendons la compensation. Nous avons saisi le préfet il y a trois ou quatre mois, peut-être même six, car, pour 2004, il nous manque 7 à 8 millions d'euros : 37 millions d'euros ont été dépensés, et 30 millions d'euros seulement nous ont été transférés.

M. le Président : Et depuis le 1^{er} janvier dernier ?

M. Charles BUTTNER : Nous voyons le coût augmenter constamment. Nous en sommes déjà à 3,5 millions d'euros.

M. le Rapporteur : Comment envisagez-vous de passer du guichet à la compétence ?

M. Charles BUTTNER : Nous attendons cela de l'État tout-puissant... Plus sérieusement, si nous sommes dans une situation où nous exerçons une compétence à la place de l'État, il doit y avoir compensation. En revanche, si nous étions dans le plein exercice de la compétence, figée sur une dotation de base, et que nous puissions être maîtres sur toute la ligne, de l'initialisation à la conclusion, ça pourrait devenir une responsabilité budgétaire totale du département. Mais en attendant, nous sommes dans une logique de demande de compensation du déficit de la compétence RMI.

M. le Rapporteur : Mais aujourd'hui, avez-vous dans les textes la marge qu'il vous faut pour passer d'une logique de guichet à la dynamique de compétence ? Attendez-vous la réponse de l'État, ou avez-vous la capacité de trouver vous-même la réponse ?

M. Charles BUTTNER : Je ne crois pas. À mon sens, nous n'avons pas la possibilité de faire évoluer le dispositif.

M. le Rapporteur : Vous pouvez réguler le nombre. Nous avons entendu le Président du conseil général du Rhône, M. Michel Mercier, nous expliquer qu'il avait convoqué les bénéficiaires du RMI, à la fois pour contrôler et pour mobiliser, pour conseiller, pour responsabiliser. Il nous a également parlé de mettre en relation la compétence RMI et la compétence APA. Vous avez déjà cette possibilité. Qu'attendez-vous donc de plus, par rapport à la situation juridique actuelle, pour dire : nous sommes passés du guichet à une compétence qu'on maîtrise mieux ?

M. Charles BUTTNER : Nous sommes là au cœur des enjeux de la cohésion sociale. J'ai présidé une commission locale d'insertion pendant des années. Nous sommes, dans le département, à plus de 50 % de RMIstes couverts par un contrat d'insertion, et même à 85 %, voire 95 % dans les zones les plus rurales. Le respect du contrat d'insertion conditionne le maintien du RMI, et je salue tous les acteurs du dispositif, nos services, ceux des communes, les élus, dont l'activité tend à maîtriser les flux de nouveaux RMIstes. J'aurais besoin de pouvoir comparer avec d'autres départements, car dans le Haut-Rhin le taux de chômage, depuis six ans, est passé de 4 ou 5 % à un peu plus de 9 %, mais le nombre des RMIstes, lui, n'a pas doublé : il est seulement passé de 7 000 ou 7 500 à 8 200. Nous agissons donc, c'est vrai, mais cela dit, je n'avais pas encore abordé cette question sous l'angle où vous l'avez posée. Aujourd'hui, notre attitude est de constater que le RMI nous a été transféré, qu'il se solde par des déficits importants, et d'en demander le remboursement. Pour ma part, je serais favorable à l'exercice entier de la compétence par le département, et sans doute le faisons-nous déjà pour notre politique de contrats d'insertion. Ce qui serait intéressant, c'est de regarder, à situation de chômage équivalente, combien il y a d'allocataires du RMI dans les autres départements, et dans quelle proportion ils sont couverts par des contrats d'insertion.

M. le Rapporteur : Il serait très intéressant que notre Commission d'enquête puisse comparer le pourcentage de chômeurs et le pourcentage d'allocataires du RMI dans chaque département.

Pour en revenir aux TOS, M. Dominique Antoine nous a dit que le problème, au moment du passage aux 35 heures, avait été d'allonger leur durée de travail pour la rapprocher de 35 heures par semaine. Le régime actuel national est de 1 607 heures, qui « s'apprécient » – tout est dans cette expression – compte tenu de neuf semaines ou 45 jours de congé, avec cette contrainte qu'on ne peut imposer plus de 25 jours de travail par an pendant les vacances scolaires, que les jours fériés légaux sont considérés comme jours de travail effectifs lorsqu'il suivent ou précèdent un jour de travail ordinaire, que vingt minutes de pause par jour sont comptés comme temps de travail, et enfin que, sauf pour les personnels d'accueil, c'est-à-dire les concierges des établissements, on ne peut pas dépasser 40 heures de travail par semaine. Si on additionne toutes ces contraintes, il n'y a aucun moyen d'atteindre, même à 100 heures près, 1 580 heures par an.

M. le Président : Si je comprends bien, M. le proviseur ne respecte pas la légalité, puisqu'il parlait de 41 heures 30 ?

M. le Rapporteur : Il respecte la loi. C'est la circulaire qui n'est pas légale !

M. Jean-Pierre GORGES : Tout à l'heure, le Président du conseil régional d'Alsace nous disait qu'il était assez strict sur les compétences, et que 2 % seulement de son budget était utilisé hors compétences obligatoires, souvent d'ailleurs sous la forme de fonds de concours pour aider des projets spécifiques. Vous êtes dans une gestion assez saine, avec un nombre de fonctionnaires assez réduit. Quelle part de votre budget est utilisée hors compétences obligatoires ? C'est d'ailleurs un pourcentage qu'il serait intéressant d'avoir pour chaque région ou département.

M. Charles BUTTNER : Hors compétences obligatoires, il y a en premier lieu d'abord l'aide aux communes, pour les bâtiments publics, la voirie, etc. Je le dis très volontiers, car c'est un vrai enjeu au sein du projet départemental. Cela représente un peu plus de 100 millions d'euros sur un budget de 600 millions d'euros environ, soit un peu plus de 15 % ; M. Michel Chochoy pourra vous donner les chiffres exacts. S'ajoutent à cela les compétences en matière de développement économique, qui sont importantes, d'aide aux universités, qui sont importantes aussi. Au total, nous ne sommes pas loin, sinon du tiers, du moins du quart des dépenses.

M. Michel CHOCHOY : Le montant précis des dépenses hors compétences obligatoires s'élève à 145 millions d'euros en fonctionnement.

M. Charles BUTTNER : Autrement dit, en effet, 25 %.

M. Jean-Pierre GORGES : C'est colossal. Il serait intéressant que notre Commission ait un éclairage sur ce qui se passe au niveau national, car je répète depuis le début que ce qui conduit à la hausse de la fiscalité, c'est que, pour des raisons politiques évidentes, tout le monde s'occupe de la même chose – du développement économique, de la culture, des sports, etc. – et qu'il s'ensuit une gabegie monstrueuse. Je serais partisan de ramener tout le monde à ses compétences propres.

M. le Président : Il ne faut pas oublier que ce que l'État ne fait pas, ce sont les départements qui le font... Nous aurons l'occasion d'interroger les ministres à ce sujet.

M. Jean-Pierre GORGES : Ce qui est un peu contradictoire, c'est de reprocher à l'État de ne pas compenser les transferts de compétences, et d'utiliser le budget et l'impôt pour faire tout autre chose.

M. Charles BUTTNER : J'étais en passe de devenir Président du conseil général quand le précédent Directeur général des services m'a parlé de réunions qui se tenaient de façon centralisée, voici deux ou trois ans, et au cours desquelles des représentants de Bercy développaient l'idée que les départements, et les collectivités territoriales en général, sortaient trop souvent du champ de leurs compétences, notamment pour ce qu'on appelle l'aide aux tiers. Or cette aide, qui a des fondements historiques, relève de l'autonomie des assemblées délibérantes. Les énarques de Bercy nous disent : « on sait bien qu'on va étrangler les départements, mais ils ont une poire pour la soif qu'ils peuvent comprimer jusqu'à ce qu'il n'y ait plus une goutte pour payer la décentralisation, et après, on verra bien... » Je trouve ce discours, je n'hésite pas à le dire, inadmissible. Ce n'est pas le champ des compétences qui détermine l'investissement d'un département, surtout quand il y a, comme chez nous, une fiscalité maîtrisée et des dépenses publiques largement inférieures à la moyenne nationale. Je ne puis donc pas accepter votre propos.

M. Jean-Pierre GORGES : Ma remarque ne s'adressait pas à vous. Au contraire, je vous citais en exemple. Vous êtes un département bien géré, avec peu de fonctionnaires, et en plus vous distribuez un quart de votre budget hors compétences obligatoires. Cela signifie que, dans les autres départements, la marge doit être encore plus considérable.

M. le Président : Peut-être l'une des propositions de notre Commission sera-t-elle de réformer la Constitution de façon à ce que les collectivités n'aient plus la liberté de s'administrer de façon autonome !

M. Jean-Pierre GORGES : Pourquoi pas ?

M. le Président : On verra alors qui fera ce qu'elles ne font plus...

M. Alain GEST : En tant qu'ancien président de conseil général, je voudrais réagir à ce qu'a dit notre collègue. Il a raison de demander quelle est la part du budget consacrée, je ne dirai pas à des dépenses hors compétences, mais plutôt à des dépenses complémentaires non imposées par la loi. Mais il faudrait le faire aussi pour les régions, les communes et leurs groupements. Car le département est une institution ancienne, qui pâtit de son ancienneté du fait de ce qu'exigent de lui, le mot n'est pas trop fort, les communes et leurs groupements, qui ne tolèrent pas, par exemple, qu'il ne les soutienne pas pour les écoles primaires, alors même qu'il est seul à assumer la charge des collèges, de même que la région assume celle des lycées.

M. le Rapporteur : Depuis un petit nombre d'années pour les collègues...

M. Alain GEST : C'est depuis 1999, en effet, que la loi les met intégralement à la charge des départements. Depuis, il y a des charges en moins pour les structures intercommunales, qui n'ont absolument pas été répercutées sur les budgets communaux. Si on veut faire une opération vérité, il faut la faire en entier. Le département est beaucoup plus sollicité que la région parce qu'il est beaucoup plus ancien, et il y a toute une tradition de partenariat avec les communes, qui explique beaucoup de choses. Je suis de ceux qui pensent qu'on n'aboutira pas nécessairement à la recommandation évoquée par notre Président, mais que chaque niveau devra, inévitablement, s'habituer à respecter davantage ses compétences, sans quoi il ne s'en sortira pas : il voudra faire un meilleur service, certes, mais à un coût toujours croissant.

Par ailleurs, M. le président Charles Buttner, vous n'avez pas du tout évoqué le coût induit par les mesures liées aux SDIS. Avez-vous fait évaluer l'incidence de la prime de

fidélisation et de reconnaissance récemment accordée aux sapeurs-pompiers volontaires ? Ne pensez-vous pas que, là où les charges augmentent pour les collectivités territoriales, c'est plus du fait de mesures sociales nouvelles plus que de compétences nouvelles ? Et seriez-vous favorable à ce qu'on identifie clairement, par une taxe *ad hoc* figurant sur la feuille d'impôts locaux, le coût des SDIS ?

Enfin, sur le RMI, j'ai besoin de mieux comprendre la façon dont vous avez fait votre évaluation. La loi vous confie l'intégralité de la gestion, mais ce que vous ne maîtrisez pas, évidemment, c'est le nombre de personnes qui vont entrer dans le dispositif, car cela dépend de la situation de l'emploi. Par contre, sauf conventionnement avec la CAF et peut-être la MSA pour la gestion informatisée du système, vous avez l'intégralité de la gestion, que vous ne partagez plus avec l'État ; or ce partage expliquait largement, selon moi, que le coût du dispositif ne soit pas maîtrisé. Avez-vous prévu les mesures à prendre, maintenant que vous contrôlez tout, pour vous assurer de l'efficacité des contrats d'insertion ? Il peut y avoir, en effet, ne le prenez pas mal, des taux de couverture très importants, mais toute la question est de savoir comment évaluer l'efficacité du dispositif. Plus que le volume financier total de l'aide, ce qui compte, c'est le nombre de personnes à qui elle permet de sortir du dispositif. Pensez-vous que la loi nouvelle favorise un meilleur contrôle et, à terme, une meilleure gestion, sachant naturellement que vous ne pouvez pas faire autrement que de prendre en charge les nouveaux allocataires, qui sont la résultante des difficultés économiques que le pays rencontre ?

M. Charles BUTTNER : S'agissant du RMI, Mme Nicole Felly vous donnera des indications, mais je voudrais ajouter un constat à la fois préoccupant et intéressant : celui de la non-compatibilité, *a priori*, entre le contrat d'avenir et la démarche RMI.

M. le Président : Pouvez-vous vous en expliquer davantage ? C'est très intéressant.

M. Charles BUTTNER : C'est un constat récent que nous avons fait chez nous. Alors même qu'il s'agit de deux dispositifs nationaux, tous deux extrêmement complexes il est vrai - surtout le contrat d'avenir -, force est de constater qu'ils ne sont pas reliés entre eux.

M. le Président : Avez-vous évalué le surcoût du contrat d'avenir et celui du RMA pour le département ?

M. Charles BUTTNER : Oui, nous avons fait un travail là-dessus.

Mme Nicole FELLY : Nous avons lancé un appel d'offres public pour le RMA, que nous avons mis en œuvre à compter de 2005, car lorsque nous avons « récupéré » le RMI en 2004, cela nous a demandé un très gros travail.

M. le Rapporteur : Vous n'avez donc fait aucun RMA dès 2004 ?

Mme Nicole FELLY : Non, seulement en 2005, car notre chantier prioritaire pour 2004 était de réorganiser et d'harmoniser le RMI sur tout le département.

M. le Rapporteur : Quel est votre objectif en matière de RMA ?

Mme Nicole FELLY : Notre objectif est d'arriver à 300 en 2005 et à 600 fin 2007, selon le contrat passé avec les prestataires. Cela peut paraître modeste, mais l'important est de faire un

travail de qualité, un travail de dentelle, avec les artisans, le monde économique, que nous rencontrons tout les mois dans le cadre du comité de pilotage, pour arriver à des emplois pérennes. Il ne s'agit pas de placer des gens pour dire qu'on a placé des gens. Nous avons donc mis beaucoup de moyens sur l'accompagnement.

M. le Président : Des moyens qui vous ont été transférés, ou des moyens en plus ?

Mme Nicole FELLY : Des moyens en plus. Nous avons divisé le département en trois grands territoires, constituant trois lots, nous avons procédé à la mise en concurrence, et nous avons donc trois prestataires : l'ANPE et deux associations, chacun opérant sur un territoire. Avec l'ANPE, nous avons frôlé la rupture, mais une dynamique d'émulation s'est maintenant instaurée, de façon très intéressante.

M. le Président : Comment cela s'est-il passé avec l'ANPE ?

M. Charles BUTTNER : J'ai écrit à ce sujet au Premier ministre et au ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, qui s'est montré très intéressé. En fait, l'ANPE était surprise, et même interloquée, qu'on puisse la mettre en concurrence, et elle a eu une réaction bizarre : elle a retiré ses agents de certaines commissions locales. C'était presque une mesure de rétorsion. Les choses se normalisent, mais...

M. le Président : Pouvez-vous nous expliquer en quoi le contrat d'avenir est contradictoire avec le RMI-RMA ?

M. Charles BUTTNER : Je trouve dommage qu'il n'y ait pas de ponts clairement établis entre deux dispositifs mis en œuvre par le Gouvernement.

M. le Président : Comment financez-vous le surcoût ? En réduisant les crédits d'insertion, comme certains l'ont préconisé ?

M. Charles BUTTNER : Non. Par des dépenses nouvelles, le cas échéant par une hausse de la fiscalité. Nous nous préparons tout de même, pour 2006, à une augmentation de la fiscalité qui prenne en compte tous ces paramètres, et qui pourrait être à deux chiffres...

M. le Rapporteur : À quoi cette augmentation importante est-elle liée ?

M. Charles BUTTNER : À la poursuite de l'augmentation du nombre des bénéficiaires de l'APA, à l'évolution prévisible de la prestation de compensation du handicap, au RMI-RMA, à la mise en place du contrat d'avenir, et aussi, bien sûr, au transfert des TOS et des personnels de la DDE très probablement, ne serait-ce qu'en raison de l'encadrement à mettre en place ainsi que de notre projet de territorialisation du service public départemental au niveau des bassins de vie.

M. le Rapporteur : Quelles économies, quels progrès de productivité la décentralisation permettra-t-elle, selon vous ?

M. Charles BUTTNER : Je ne suis pas sûr qu'elle permette des économies au sens strict, mais on pourra faire mieux sans y mettre beaucoup plus d'argent. J'ai évoqué d'emblée, tout à l'heure, la structure de la fiscalité du département : 61 % de ses produits reposent sur les entreprises, notamment à travers la taxe professionnelle. Cela suppose une certaine richesse, et la possibilité

de moins imposer les ménages qu'ailleurs. Cette relative richesse, il faut donc la considérer avec plus de précaution que jamais, car si l'activité économique continue de décroître, les effets se feront sentir dans deux ou trois ans sur la taxe professionnelle, indépendamment même de la modification éventuelle de l'assiette et de sa compensation.

Quant au SDIS, son coût a été décuplé entre le début des années 1990 et 2000-2001, pour passer aujourd'hui à près de 9 millions d'euros en fonctionnement, plus quelque 5 millions d'euros en investissement pour 2005. Nous avons dans le département 7 000 à 8 000 sapeurs-pompiers volontaires, qui ne nous coûtent, si je puis dire, « que » 120 000 euros pour les vacations, ce qui explique que la départementalisation ait rencontré, à l'époque, une relative hostilité du département. La compétence nous a été transférée, mais nous n'avons pas de référentiel de besoins d'équipement par habitant, ni en moyens humains ni en matériels. Comment savoir s'il nous faut, et où, un nouveau fourgon-pompe-tonne, une autre grande échelle, etc. ? Faute d'avoir une idée précise des standards, il y a un risque que la dépense explose sous la pression des demandes.

M. Alain GEST : Présidez-vous vous-même le SDIS ?

M. Charles BUTTNER : Non, il est présidé par l'un des vice-présidents.

M. Alain GEST : Quelle est votre opinion sur l'éventuelle matérialisation du coût des sapeurs-pompiers par une taxe identifiée sur la feuille d'impôt ?

M. Charles BUTTNER : Cela ne m'interpelle pas particulièrement, dans la mesure où la dépense est *a priori* intégrée et maîtrisée. Je ne suis pas sûr que, compte tenu du montant, le jeu en vaille la chandelle, ni que cela apporte beaucoup de lisibilité. Mais je comprends qu'ailleurs cela puisse être différent.

Par ailleurs, sans doute M. Jean-Pierre Gorges et moi-même nous sommes-nous mal compris tout à l'heure. Mon propos ne s'adressait pas à lui, mais partait d'un vécu qui m'avait blessé, car je trouve toujours étonnant qu'on puisse juger de l'activité d'une collectivité et vouloir figer sa destinée par des législations et réglementations qui s'imposeraient à elle, comme, par exemple, sur l'aide aux communes. Quand j'entends dire qu'il faut se recentrer exclusivement sur ses compétences, j'ai envie de demander : lesquelles ? Qu'est-ce qui est de notre compétence et qui ne l'était pas avant ? Qu'est-ce qui a généré des coûts ? Le développement économique est évidemment une compétence régionale, mais que faire de notre investissement traditionnel – et attendu – en faveur des universités, du soutien à l'investissement, à la création et à l'extension des entreprises ?

M. le Président : Il faudrait interdire à l'État de demander aux départements d'intervenir dans des compétences qui ne sont pas les leurs...

M. Alain GEST : Supprimons alors les contrats de plan !

M. le Président : Quel est, cette année, le coût supplémentaire des sapeurs-pompiers volontaires, et quelle est la compensation de l'État ?

M. Charles BUTTNER : *A priori*, nous ne sommes pas en mesure de vous le dire maintenant, mais nous pourrions vous faire parvenir les données cet après-midi.

M. le Président : Le transfert des routes entraîne-t-il des coûts supplémentaires ? Quelle est la longueur de la voirie transférée ? Et quelle est la compensation par l'État ? Nous avons quelques chiffres à ce sujet, mais sommes demandeurs de plus d'informations.

M. Charles BUTTNER : Mon approche globale est que l'État conserve les autoroutes, qui sont rares chez nous car il n'a pas cru bon de s'engager plus avant, ces dernières décennies, dans une région aussi éloignée de la centralité... C'est d'ailleurs l'une des raisons de mon engagement en faveur de la décentralisation.

Aux 2 400 kilomètres de la voirie départementale actuelle devraient s'en ajouter 140 supplémentaires.

M. le Président : Cela pose-t-il des problèmes particuliers ?

M. Charles BUTTNER : Il faudra bien financer...

S'agissant des routes, peut-être le Directeur des infrastructures routières pourrait-il ajouter quelques éléments...

M. René JACQUES : Nous devrions récupérer entre 140 et 122 kilomètres, selon les cas, qui s'ajouteront aux 2 390 kilomètres de la voirie départementale actuelle.

M. le Président : Pour tout dire, et pour préciser ma question, l'un des vos voisins nous a dit : on nous transfère beaucoup de routes, mais pas les personnels de catégorie A nécessaires, seulement ceux de catégorie C. Êtes-vous dans la même situation ?

M. René JACQUES : Pour le personnel qui entretient les routes nationales qui nous seront transférées, nous aurons le ratio normal, représentatif de celui des routes départementales qui sont gérées par la DDE pour notre compte. Le prorata sera convenable, mais la difficulté sera de déterminer et de calculer objectivement les personnels qui nous seront transférés au titre des investissements. À l'origine, le discours du ministère était qu'il n'y aurait pas de transfert financier au titre des investissements, donc pas de personnels d'ingénierie, ce qui était déraisonnable. Aujourd'hui, il semble qu'il y aura bien des personnels d'ingénierie, en charge des missions d'investissements, mais dans une proportion qui reste à déterminer, selon une méthode qui n'est pas connue. Toute la question est de savoir si nous aurons une quantité de « matière grise » en rapport avec l'importance des réseaux qui nous sont transférés.

M. le Rapporteur : Il y aura bien transfert du financement des investissements par décroisement du contrat de plan ?

M. René JACQUES : On pourrait considérer *a priori* que notre département sortira gagnant de ce décroisement, dans la mesure où il apportait, et continue d'apporter, des contributions élevées dans le cadre du réseau qui va rester à l'État, et qui comprend une autoroute importante. En y regardant de plus près, c'est moins évident, car nous avons devant nous des investissements très attendus, et donc à faire très rapidement, sur des routes nationales transférées, investissements dont certains étaient prévisibles mais n'ont pas pu être inscrits au contrat de plan actuel parce que l'enveloppe budgétaire était bouclée.

M. le Rapporteur : Mais la région vous aidera ?

M. René JACQUES : C'est la bonne question !

M. le Rapporteur : On nous l'a dit tout à l'heure.

M. René JACQUES : Peut-être pas partout, mais sur les opérations les plus lourdes, oui. Et nous aurons soin de faire comprendre à nos partenaires qu'ils peuvent, grâce à la récupération du FCTVA, apporter la même contribution nette et donc inscrire plus, en brut, que ce qu'ils faisaient avant, notamment dans le cadre du contrat de plan. Cela étant, nous devrions avoir, sur le réseau transféré, une charge supplémentaire de l'ordre de 5 millions d'euros par an les premières années, et qui atteindra 10 millions d'euros par an en 2009-2011 – indépendamment des efforts faits par ailleurs par le département pour son réseau actuel. La difficulté que nous aurons, c'est que les besoins du réseau nouveau vont se télescoper avec la fin du contrat de plan, qui débordera, c'est évident, au-delà de 2006 et pour lequel nos engagements s'élèvent à 4 millions d'euros par an.

Nous aurons aussi une autre difficulté, c'est que les routes transférées sont généralement des routes importantes, fréquentées, bruyantes, et que le plan de lutte contre le bruit récemment adopté comporte des mesures assez exigeantes. Cela fait des années qu'on évoque les points noirs et leur résorption, et c'est justement maintenant que l'on transfère aux départements les parties du réseau concernées, avec une demande sociale de plus en plus forte et des contraintes quasi législatives qui ne sont que rarement évaluées. Et l'État nous dit : ça tombe bien, je suis en train de faire des études phoniques sur trois villages le long de la route qui va vous être transférée, je vous passerai les dossiers juste avant le transfert, et vous n'aurez plus qu'à vous débrouiller pour financer... Et c'est une situation qui risque de s'amplifier avec les années.

M. le Président : Je me tourne maintenant vers le président du groupe des élus socialistes au conseil général pour lui demander quelles sont ses observations sur le coût de la décentralisation. M. Charles Buttner nous dit que les TOS coûteraient entre 2 % et 2,5 % de supplément de fiscalité, et qu'en 2006 il y avait lieu de craindre, pour toute une série de raisons, une augmentation à deux chiffres. Vous ne seriez d'ailleurs pas les seuls... Confirmez-vous ce propos ? Avez-vous connaissance d'autres désengagements de l'État ? Et quelles sont, selon vous, les raisons qui peuvent conduire à une telle augmentation ?

M. le Rapporteur : Aucune !

M. le Président : Que pensez-vous, enfin, de la compensation de la RMI par la TIPP ? Cette dernière constitue-t-elle, à votre avis, une recette évolutive ?

M. Charles BUTTNER : Si je puis me permettre un mot, c'est une recette qui n'est pas souple du tout, pas évolutive, et qui est très clairement en dessous de nos attentes. Il faudra diversifier les sources de financement. La baisse de la consommation était pourtant prévisible, compte tenu des prix et des progrès technologiques.

M. Joseph SPIEGEL : J'ai souffert, tout au long de cette audition, pour mon président de conseil général, jusqu'à ce qu'il se libère et évoque, avec la franchise qu'on lui connaît, une augmentation à deux chiffres de la fiscalité. Les conseils généraux ont deux attitudes possibles : soit on décide de répondre, sans aller plus loin, aux difficultés du présent, ce qui est un peu la posture choisie par le département du Haut-Rhin dans son budget 2005, lequel, selon ses termes, traduit une maîtrise des charges courantes de gestion qui n'augmentent que de 2,2 % ; soit on

anticipe sur les transferts de charges – dont on n’a d’ailleurs pas mesuré l’impact au niveau départemental, et l’embarras de mon président et de ses collaborateurs, malgré toute l’amitié que je lui porte, montre qu’il y a bien une vraie difficulté d’évaluation. Le cabinet *Ernst and Young* a montré, cela dit, les trois impacts fondamentaux de la décentralisation sur la fiscalité, le désendettement et la maîtrise des dépenses, qu’il s’agisse des TOS, des routes, des handicapés...

M. le Rapporteur : Des départements nous font une autre réponse.

M. Alain GEST : Vous parlez là, me semble-t-il, d’un impôt de précaution, et non pas des impôts 2005. Ou est-ce que je me trompe ? L’objectif de notre Commission était d’expliquer l’augmentation brutale de la fiscalité. Pouvez-vous donc nous dire clairement si, dans le budget 2005 de votre département, il y a un impact de la nouvelle loi de décentralisation ?

M. Joseph SPIEGEL : La vérité doit être entre les deux. Vous avez vu la difficulté qu’avait le Président du conseil général à répondre à cette question. N’attendez donc pas que je le fasse à sa place ! Je pense que toute compétence décentralisée entraînera une exigence de qualité de service différente. De deux choses l’une : soit on est sourd aux préoccupations des habitants, soit cette exigence se traduira par une augmentation des dépenses. Pour être au conseil d’administration de cinq collègues, je puis affirmer que les TOS y sont en nombre insuffisants.

M. le Rapporteur : Comment cela se passera-t-il dans les départements où le nombre des TOS est excessif ?

M. Joseph SPIEGEL : Chez moi, en tout cas, ça ne marche pas bien. Le département fait - tout le monde le reconnaît - des investissements colossaux dans les collèges, mais il y a un décalage entre l’investissement dans la pierre et l’investissement dans l’humain. Ne raisonner qu’en termes de résultats, c’est se moquer de la politique, car nous sommes tout de même au service de la population. Sommes-nous en mesure, aujourd’hui, d’avoir une vraie démarche de projet, quand les questions que vous nous posez sont dénuées de tout indicateur ? Il aurait fallu commencer par proposer des indicateurs à la fois observables et comparables d’un département à l’autre.

M. le Rapporteur : Excellente proposition !

M. le Président : J’ai tout de même entendu, pour ma part, deux choses marquantes. D’une part, le transfert des TOS se traduira par 2 % à 2,5 % de fiscalité en plus, ce qui va dans le même sens que les propos tenus par M. Adrien Zeller tout à l’heure. Et deuxièmement, du fait du RMI-RMA et du contrat d’avenir, responsabilité que n’a pas la région, l’augmentation sera sûrement à deux chiffres l’an prochain. Pourquoi ? Parce que si certains ont considéré qu’il fallait faire tant de contrats d’avenir cette année et prévoir la dépense en conséquence, d’autres ont choisi de ne les faire que l’an prochain.

M. Alain GEST : Ce n’est pas le problème ! Vous parlez du futur, or le Directeur général des collectivités locales, que nous avons entendu la semaine dernière, n’avait pas tout à fait le même avis sur l’impact. Je veux bien que l’on parle de 2006, de 2010, de 2020, et on peut, si l’on veut, faire des impôts de précaution en attendant. Mais ce que j’attends, moi, ce n’est pas de la prospective, c’est une réponse à ma question précise : y a-t-il, dans le Haut-Rhin, un effet de la loi de décentralisation de 2004 sur le budget 2005, comme on l’a écrit dans les quotidiens régionaux ?

M. le Président : Les réponses qui nous sont faites sont tout aussi précises. J'ai tout de même entendu que le département se préparait à dépenser 5, bientôt 10 millions d'euros en plus pour les routes nationales.

M. Joseph SPIEGEL : Plus 7 millions d'euros, non compensés, pour le RMI !

M. Alain GEST : On verra comment il le gèrera.

M. le Rapporteur : Il ne faut pas sur-solliciter la synthèse de tous ces éléments. J'entends ce qu'on nous dit aujourd'hui, j'ai entendu aussi, la semaine dernière, les présidents des conseils généraux de l'Orne et du Rhône nous dire que leur stratégie ne les conduisait pas aux mêmes choix fiscaux. Mais chaque collectivité est libre de ses choix de fiscalité.

M. le Président : Le Rhône augmente régulièrement ses taux !

M. le Rapporteur : Quand vous évaluez la charge du RMI pour votre département dans les années à venir, est-ce que vous tenez compte des assurances que vous a récemment données le Premier ministre ? Et si ces engagements sont tenus, est-ce que vous augmenterez moins les impôts ?

M. Charles BUTTNER : Nos calculs tiennent déjà compte de ces engagements. Sans refaire tout l'exposé liminaire, je redis seulement que nous sommes en bonne santé financière, que nous arriverons à faire un budget 2005 totalement équilibré, que nous l'exécuterons jusqu'à son terme, que nous avons une première décision modificative en prévision, ainsi qu'une deuxième, et que nous n'envisageons pas de bouleverser la structure générale du budget. Et je redis que, pour l'année prochaine, si l'on additionne toutes les dépenses nouvelles possibles, nous devons proposer à l'assemblée départementale de ne pas écarter l'hypothèse d'un pourcentage d'augmentation à deux chiffres. Ensuite, il faudra bien discuter, rechercher une solution qui tienne compte de l'environnement économique, de la situation des ménages... Ce sont des choix politiques.

M. le Président : Je vous remercie de cette franchise, que j'apprécie.

M. le Rapporteur : Il y a des choix à deux chiffres, mais il y a des choix qui ne sont pas à deux chiffres...

M. Joseph SPIEGEL : Vos questions se situent dans l'ordre du conjoncturel, or la vraie question de fond est que nous risquons de devenir, année après année, de simples observateurs de l'augmentation de la fiscalité locale, si nous ne passons pas, en France, d'un système vertical, fonctionnant par empilement et cloisonnement, à davantage d'horizontalité. Il faut, selon moi, commencer par réfléchir à une plus grande spécialisation du conseil général, dont on ne peut tout de même pas attendre qu'il aille au-devant de tous les souhaits des habitants dans tous les domaines. Actuellement, il y a trois niveaux qui ont une compétence générale : la commune, le département, la région. Dans une perspective - peut-être lointaine car je ne suis guère suivi lorsque je l'évoque -, d'« évaporation » du conseil général, il faudrait dans un premier temps attribuer au département des compétences spécialisées : l'action sociale, les routes, le SDIS, les collèges. Ce serait à la fois plus lisible et plus démocratique, et cela permettrait aux intercommunalités de prendre davantage de compétences de proximité. Le département, en effet, est trop loin des gens et pas assez structurant.

Il faudrait ensuite réfléchir à une restructuration du puzzle institutionnel, qui consisterait à transférer les compétences fortes au conseil régional et les compétences de vie aux intercommunalités, et à donner aux communes des marges de manœuvre grâce à une DGF qui soit vraiment de répartition, afin qu'elles ne soient plus tributaires des subventions du conseil général. Comment voulez-vous mener des politiques, lorsque vous êtes perçu comme un distributeur de subventions ? Je revendique donc une autre façon de faire. Il faut passer de la subvention au contrat et de l'à-peu-près au projet, sans quoi nous irons droit dans le mur, quels que soient les gouvernements et quelles que soient les majorités départementales. Nous avons trop tendance à discuter d'institutions et de résultats au lieu de partir des besoins des habitants. Le cas du RMI est éloquent : nous avons en France plus de cent dispositifs pour l'emploi, et l'un des taux de chômage les plus dramatiques d'Europe ! La question qui est posée est celle de la méthode, bien plus que de la dépense.

Mme Arlette GROSSKOST : L'utilité des subventions n'est-elle pas faible au regard de leur coût ? La question qui nous occupe n'est pas de savoir comment réformer les institutions, encore que nous puissions avoir certains points d'accord, mais d'examiner s'il est nécessaire, au regard des compétences dévolues, d'augmenter la fiscalité locale. Je voudrais savoir ce qui motive une perspective d'augmentation à deux chiffres, au regard des vraies compétences du conseil général.

M. Joseph SPIEGEL : Posez la question à mon président, c'est lui et non pas moi qui a évoqué cet hypothèse ! Je ne suis pas dans l'exécutif départemental, même si j'aime bien mon président...

M. Charles BUTTNER : Sans vouloir porter de jugement ni donner de leçons à personne, car je ne suis ni parlementaire ni spécialiste des institutions, il me semble néanmoins que la décentralisation devait avoir son pendant : la réforme de l'État ...

M. le Rapporteur : Cela n'a échappé à personne ! Mais de grâce, essayons d'appréhender ces problèmes complexes morceau par morceau...

M. Charles BUTTNER : Pour conclure sur ce point, autant le projet de la décentralisation reste enthousiasmant - et important pour notre pays, - autant sa déclinaison est devenue plutôt une affaire d'épiciers, un calcul au plus juste, qui n'a plus rien à voir avec la volonté politique. Il aurait fallu une déclinaison plus volontariste.

M. le Rapporteur : Sans reprendre à mon compte les termes que vous avez employés, je voudrais souligner qu'il existe un exercice un peu aride et pénible, qui est l'ajustement des transferts de ressources, et sur lequel il ne faut pas faire preuve de naïveté, car il n'est pas impossible - et il serait même assez logique - que l'Etat cherche à ne pas en transférer trop. Il y a donc une dialectique, mais celle-ci est gérée sur une période assez longue, qui permet à notre Commission d'enquête, ainsi qu'à d'autres commissions comme la Commission consultative d'évaluation des charges, de vérifier que les choses se font convenablement, afin d'éviter que ne prédomine la logique de l'impôt de précaution, consistant à augmenter les impôts plus qu'il n'est strictement nécessaire parce qu'on n'est pas sûr que les transferts de ressources se fassent à due concurrence.

M. Alain GEST : Il faudra peut-être vérifier l'utilisation et la consommation des crédits 2005.

M. le Président : Ce sera l'objet d'une autre commission d'enquête...

Madame, messieurs, je vous remercie.

**Audition de Mme Fabienne KELLER,
Maire de Strasbourg,
et M. Robert GROSSMANN,
Président de la communauté urbaine de Strasbourg,
accompagnés de M. André THOMAS, Directeur général délégué des services,
et M. François KUSSWIEDER, Directeur des finances et de la programmation**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 18 mai 2005)

Présidence de M. Augustin BONREPAUX, Président

Mme Fabienne Keller et MM. Robert Grossmann, André Thomas et François Kusswieder sont introduits.

M. le Président : Nous poursuivons cet après-midi nos auditions sur l'Alsace en accueillant Mme Fabienne Keller, sénateur-maire de Strasbourg, et M. Robert Grossmann, Président de la communauté urbaine de Strasbourg, accompagnés de M. André Thomas, Directeur général délégué des services, et de M. François Kusswieder, Directeur des finances et de la programmation.

Je vous rappelle que notre Commission d'enquête a pour objet d'examiner l'évolution récente de la fiscalité locale, ses causes et ses conséquences, ainsi que les conditions d'une responsabilité mieux assumée de l'ensemble des décideurs. Nous souhaiterions donc que vous nous présentiez votre stratégie fiscale et les différents postes de dépenses qui pèsent le plus sur votre budget, ainsi que les avantages et inconvénients du recours à l'intercommunalité dans la forme très intégrée qui est la vôtre.

M. le Président rappelle à Mme Fabienne Keller et MM. Robert Grossmann, André Thomas et François Kusswieder que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête leur ont été communiquées. À l'invitation du Président, ceux-ci prêtent serment.

Mme Fabienne KELLER : Je suis venue en compagnie de MM. Robert Grossmann, Maire délégué et Président de la communauté urbaine de Strasbourg (CUS), André Thomas, Directeur général délégué des services, et François Kusswieder, Directeur des finances et de la programmation. Nous traiterons simultanément de la ville et de la CUS, qui sont deux structures très intégrées, et comme nous avons l'habitude de gérer à deux voix, cette présentation se fera de la même façon.

M. Robert GROSSMANN : Vous avez bien voulu nous convoquer, et nous sommes très impressionnés par l'intérêt que suscite notre audition... Mais le Président et le Rapporteur sont là, et nous en sommes très heureux !

Comme nous aimons à le dire, Strasbourg est, en quelque sorte, « l'autre capitale ». Elle a des obligations particulières qui découlent de son statut diplomatique, avec quarante ambassades, autant de consulats, le Conseil de l'Europe et ses 2 000 agents, le Parlement européen, la Cour européenne des droits de l'homme. Nous faisons face à ces

obligations avec beaucoup de conviction et de conscience, mais cela n'est évidemment pas sans implications financières. Nous avons des dépenses spécifiques liées à l'accueil des institutions européennes, et le problème le plus important est d'ordre protocolaire : réceptions, liaisons aériennes et autres. Au-delà, nous avons la nécessité de disposer d'équipements d'une dimension supérieure à la taille propre de l'agglomération, car nous sommes une capitale dont la population n'a pas la taille critique d'une capitale. Cela se manifeste en matière de transports - avec l'effort que nous faisons pour la ligne TGV - et de culture - avec l'opéra, les théâtres, la philharmonie et plusieurs dizaines d'institutions culturelles importantes, qui font de nous la première ville de France pour la part du budget (près de 30 %) consacrée à la culture, et l'État ne nous aide que très moyennement sur ce plan. Mme le Maire vous parlera du TGV, je dirai donc simplement que nous avons eu à souffrir, car Strasbourg aura attendu un quart de siècle pour un TGV qui s'arrête aujourd'hui en Lorraine. La ligne est espérée pour 2008 et encore aurons-nous dû y mettre beaucoup d'argent, alors qu'il a été offert aux autres villes ou régions desservies. J'insiste d'ailleurs pour dire qu'il ne s'agit pas d'un TGV pour Strasbourg, mais d'un TGV Centre-Europe, destiné à aller jusqu'à Budapest.

S'agissant de l'organisation des services, nous avons, depuis 1972, une seule administration pour la ville et la CUS. La communauté urbaine avait été créée par la loi en 1967. La fusion a été imposée par un très grand maire et président de la CUS, qui fut aussi Président du Conseil, M. Pierre Pflimlin, et son heureuse idée est largement saluée aujourd'hui. On peut simplement regretter qu'il n'existe pas d'outil permettant de mesurer l'intérêt financier de cette fusion, mais elle a permis, d'évidence, des économies importantes, puisqu'il y a une seule direction générale des services, une seule direction des finances, une seule direction des ressources humaines, un seul service du contrôle de gestion, un seul service de gestion du patrimoine, un seul service informatique, etc. Cette fusion permet en outre de concilier de façon automatique l'intérêt communautaire et l'intérêt municipal, puisque ce sont les mêmes agents qui travaillent sur les mêmes compétences et qu'il s'ensuit une absence de conflits d'intérêt, de projets redondants et de mesures contradictoires. D'une façon générale, il convient d'avoir à l'esprit que les services municipaux sont, par nature, des services de proximité, la contrepartie de cette proximité étant un plus grand besoin d'agents pour remplir les missions au contact de la population. En effet, à l'exception de la propreté, qui relève de la CUS, les activités exercées au niveau municipal sont celles qui nécessitent les plus gros effectifs, 61 % du total : école, social, sport, sécurité. En revanche, les compétences communautaires sont surtout des compétences d'ingénierie et d'études, qui ont davantage pour objet de planifier l'agglomération que de délivrer des services quotidiens.

Et maintenant, en stéréophonie, je redonne la parole à Mme le Maire...

Mme Fabienne KELLER : S'agissant de la gestion des effectifs, nous avons notamment dû, à partir de 2001 - date à laquelle nous avons pris en charge la ville et la communauté urbaine -, faire fonctionner un certain nombre d'équipements nouveaux et compenser la réduction du temps de travail opérée par nos prédécesseurs, qui avaient fixé contractuellement l'horaire annuel à 1 522 heures, soit moins que le minimum réglementaire. Les délais de recours étaient, hélas, expirés.

Depuis 2003, nous avons engagé de nombreuses actions pour stabiliser la masse salariale. Néanmoins, les collectivités territoriales sont soumises de façon automatique aux décisions de l'État, tant en ce qui concerne les évolutions statutaires, l'augmentation des traitements, que les mesures à caractère social - augmentation des contributions à la CNRACL, retraite additionnelle, contribution sociale pour les personnes âgées - ce qui entraîne, à effectif constant, une augmentation automatique de 2 % à 3 % par an, sans même compter le GVT, dont on peut considérer qu'il peut être en partie maîtrisé. Cela se traduit par un nombre à peu près

équivalent de points supplémentaires de fiscalité sur les ménages, étant donné que la masse salariale représente, pour les raisons que vous a exposées le président Robert Grossmann, un peu plus de la moitié des dépenses de fonctionnement de la ville. J'ajoute que nos activités revêtent une dimension profondément humaine, qu'il s'agisse des 900 agents de la culture, comme les musiciens de l'orchestre, ou des travailleurs sociaux, de sorte que la notion de gains de productivité est à manier avec douceur... Je précise en outre que, pour la seule année 2005, l'augmentation des cotisations patronales décidée à l'échelon national coûtera à la ville et à la CUS 1,9 million d'euros, s'ajoutant à une masse salariale de 270 millions d'euros. Quant à la fin des contrats jeunes, elle a conduit les associations à caractère social à reprendre ces contrats à leur charge et à se tourner, *in fine*, vers les collectivités pour qu'elles les subventionnent en proportion.

Les mesures prises pour contrôler la masse salariale concernent avant tout la gestion des effectifs. Ainsi, les services ont pour instruction de ne plus créer de postes sans en compenser l'équivalent, même lorsque l'ouverture d'équipements nouveaux nécessite de nouveaux emplois. Nous avons mis en place une gestion par objectifs, différencié le régime indemnitaire en fonction du niveau de responsabilité exercé – ce qui nous a valu une grève des éboueurs à Noël, mais nous avons tenu bon – et instauré progressivement des entretiens d'évaluation pour tous les agents, dans une collectivité qui en avait quelque peu perdu l'habitude.

Tout cela a eu pour effet de faire repartir l'autofinancement à la hausse, permettant ainsi un meilleur financement de la section d'investissement. La ville, pour mettre en conformité son patrimoine, et la CUS, pour se doter des grands équipements structurants nécessaires à son rayonnement, ont entamé en 2001 un ambitieux programme d'investissement, de l'ordre de 200 millions d'euros de crédits opérationnels par an. Cet effort a été opportunément effectué alors que l'économie locale connaissait un net ralentissement. Nous sommes en effet en tête, depuis deux ans, pour la hausse du taux de chômage, alors que nous étions jusqu'alors en tête pour la faiblesse de ce taux.

À ce meilleur autofinancement s'ajoute le fait que le recours à l'emprunt est plus facile, les deux collectivités étant peu endettées et les taux étant historiquement bas. Conformément aux engagements pris pendant la campagne électorale, la municipalité a réduit de 5 % le taux de la taxe d'habitation en 2002. Toutefois, le diagnostic des équipements publics réalisé en début de mandat a révélé que le patrimoine communal était très dégradé : 80 % des écoles n'étaient pas aux normes de sécurité, et il en était de même pour les crèches, les équipements sportifs et culturels. Il était donc indispensable de mener un important programme de remise aux normes de ce patrimoine, conduisant à augmenter à nouveau les impôts ménages. Au total, la fiscalité aura augmenté, en quatre ans, de 9 %, soit 2,2 % en moyenne annuelle. Et je rends la parole à M. Robert Grossmann, afin qu'il vous entretienne de la fiscalité de la CUS...

M. Robert GROSSMANN : Nous avons adopté, rapidement et volontairement, ce que la loi nous obligeait à faire d'ici 2006 : le passage à la taxe professionnelle unique, réalisé dès 2002. Cela n'est pas sans nous causer de grosses angoisses, car on parle aujourd'hui de réformer cet impôt, dont nous sommes entièrement dépendants. Nous comprenons bien qu'il faille rassurer les entreprises, mais nous sommes inquiets de la façon dont les collectivités territoriales seront alimentées.

Depuis 2002, la CUS a un impôt assis sur l'investissement des entreprises, et dont le produit est utilisé pour financer des infrastructures, tandis que la ville ne bénéficie que des impôts ménages, dont les bases évoluent moins rapidement que la taxe professionnelle - nous le constatons cette année. Il convient donc d'être attentif au projet de réforme, qui ne doit pas se

traduire par une moindre capacité d'évolution des bases alors que les collectivités se sont engagées sur le fondement de projections de recettes connues à l'avance. Toute notre politique d'investissement est fondée sur ces prévisions, avec une taxe professionnelle importante.

S'agissant des subventions provenant de partenaires publics, les deux collectivités travaillent actuellement à une meilleure identification et à un meilleur recouvrement des recettes correspondantes. Des contacts sont établis avec le conseil général et avec le conseil régional pour programmer ces recettes et en obtenir le versement. La situation est plus complexe lorsqu'il s'agit de recettes attendues de l'État, car celui-ci change parfois la règle du jeu en cours de projet et sans avertissement. C'est un problème douloureux, que nous ne manquons jamais de souligner. Un exemple parlant en est le financement des transports en commun en site propre, dont l'État avait vivement incité les villes à se doter. Nous avons donc financé des études et établi toutes nos prévisions sur un certain volume de recettes fournies par l'État. Mais celui-ci a décidé, à l'échelon national, de rayer d'un trait de plume la ligne de crédits de 69 millions d'euros qu'il avait inscrite pour les tramways et n'en promet plus, à titre de compensation, que 25 millions, à charge pour les collectivités d'emprunter le reste auprès de la Caisse des dépôts, au taux de 3,5 % - ce qui ne fait pas notre affaire. Cette attitude a été unanimement réprouvée par les présidents de communautés urbaines, toutes tendances confondues, entraînant une réponse prometteuse, mais intelligemment formulée de façon à ne pas être trop précise, par le ministre délégué au Budget.

Enfin, les nouvelles normes environnementales, tant européennes que nationales, empilées sans souci de simplification, ont un coût induit considérable, et rarement calculé. Nous y consacrons beaucoup d'énergie sans pour autant que l'impact réel puisse être mis en regard du but recherché. C'est ainsi que la construction d'un Zénith à Strasbourg a nécessité pas moins de quatre enquêtes publiques ! Et c'est la même chose pour tous les grands projets – grande bibliothèque, gare TGV... –, sous l'œil attentif et vigilant des juridictions administratives.

Alors que les responsabilités des élus locaux sont de plus en plus grandes, tant au point de vue politique que financier ou pénal, et que les citoyens demandent de plus en plus de démocratie de proximité, l'État a conservé des structures de gestion parfois redondantes et fixe des réglementations peu applicables à l'échelon local. Les collectivités territoriales, quant à elles, n'ont pas les moyens de leurs responsabilités. Aussi est-ce vers la simplification et vers une meilleure affectation des moyens que devraient s'orienter les pouvoirs publics. C'est dire l'espoir que nous plaçons dans votre Commission d'enquête, et combien nous souhaitons que vous interpelliez qui de droit pour que la vie nous soit facilitée.

M. le Rapporteur : J'ai bien compris la logique de l'organisation des services entre la ville et la communauté urbaine, et l'optimisation qu'elle permet. Mais comment cela se passe-t-il avec les autres communes ?

M. Robert GROSSMANN : Remarquablement bien !

M. le Rapporteur : L'optimisation, la mutualisation se font certes naturellement entre la ville-centre et la CUS, mais, par définition, le positionnement des autres communes est sans doute différent.

Mme Fabienne KELLER : Il y a plusieurs types d'activités : les prestations pour le compte de la CUS et pour le compte de la ville elle-même. La ville n'a pas de personnel en propre, sauf quelques collaborateurs de cabinet, et tout le monde est refacturé, le cas échéant de façon partielle. Il y a des gens, par exemple, qui travaillent à 70 % pour l'une et à 30 % pour l'autre.

M. le Rapporteur : Donc, sauf exception, tout le personnel est employé par la CUS ?

M. Robert GROSSMANN : Oui. Mais chaque commune a tout de même un certain nombre d'agents.

Mme Fabienne KELLER : Chaque commune a des agents en propre pour ses propres compétences : scolaires, sociales...

M. le Rapporteur : Toutes les communes, donc, sauf Strasbourg ?

Mme Fabienne KELLER : Oui. Mais il y a aussi des prestations de la communauté urbaine. Ainsi, pour l'instruction des permis de construire, la compétence reste communale, mais la CUS s'est dotée d'un service qu'elle met à la disposition des communes qui le souhaitent. Les plus grandes disposent d'un service propre, les plus petites préfèrent faire appel au service de la CUS, qui a une masse critique et une compétence reconnue. Il y a aussi, et c'est lié à l'histoire, des compétences communautaires, comme l'urbanisme, qui continuent d'être assez largement contrôlées au niveau communal, mais auquel la gestion communautaire donne une forte cohérence : pour la gestion des plans d'occupation des sols, compétence communautaire où une large place est toutefois donnée aux communes dans les commissions d'élaboration, un vice-président de la CUS y participe dans chaque commune pour assurer la cohérence d'ensemble. Ce dispositif subtil de mutualisation des moyens permet un transfert très souple des compétences, sans changement d'agents.

M. le Rapporteur : Entre la ville et la CUS, certes, mais avec les autres communes, par définition, ce ne sont plus les mêmes agents ?

Mme Fabienne KELLER : Vous avez raison.

M. le Rapporteur : Il n'y a pas de procès en favoritisme contre Strasbourg ?

M. Robert GROSSMANN : Il y a un baromètre assez objectif : depuis quatre ans, le budget de la CUS est voté par 75 ou 76 conseillers communautaires sur 90. C'est dire le climat de confiance qui règne, et qui est peut-être même unique dans l'histoire de la CUS. Il y a évidemment une opposition strasbourgeoise irréductible, mais les maires et les conseillers des communes autres que Strasbourg sont très heureux de ce système, qui a provoqué, en quarante ans, la sympathie de tout le monde. Si vous me permettez une petite anecdote, je me souviens que la communauté urbaine a été créée l'année où le Général de Gaulle a fait son fameux voyage au Québec, et qu'au retour, on voyait partout, dans la commune de La Wantzenau, des banderoles : « Vive La Wantzenau libre ! » Eh bien, aujourd'hui, cette commune est l'une des plus attachées à la communauté urbaine, et les inquiétudes de départ se sont largement dissipées.

M. le Rapporteur : Combien de communautés de communes ou d'agglomération se sont inspirées de votre schéma d'organisation ?

Mme Fabienne KELLER : C'est la volonté de M. Pierre Pflimlin qui a rendu possible cette fusion, qui ne s'est d'ailleurs pas faite sans difficultés, au prix de quelques concessions quant au statut des personnels. La fusion n'a pas fait école, mais il faut dire qu'elle a bénéficié d'une conjoncture favorable au moment où cette grande administration s'est créée et développée et où les services ont pu être regroupés dans un grand bâtiment neuf.

M. le Rapporteur : Savez-vous si, à l'occasion de l'évolution de telle ou telle structure intercommunale, récemment, ce modèle a été étudié ? Les responsables ont-ils été tentés, et si oui, pourquoi ne l'ont-ils pas adopté ? La commission d'enquête s'interroge beaucoup sur la réalité des économies d'échelle permises par l'intercommunalité. L'exemple de Strasbourg pourrait être mis en avant. Pourquoi n'a-t-il pas fait davantage école ?

Mme Fabienne KELLER : Il nous arrive souvent de le présenter à l'extérieur, et cela suscite généralement beaucoup d'intérêt, comme, la dernière fois, à Francfort et dans les *Kreise* voisins. Il faudrait certes interroger les gens pour savoir pourquoi ils ne nous ont pas imités, mais je crois qu'il faut un sacré courage pour fusionner deux administrations, qu'il vaut mieux, donc, le faire en période de développement, et que cela suppose aussi un certain consensus politique.

Pour répondre à votre question sur le favoritisme, j'ai au contraire le sentiment que la ville centre craint tellement de se voir reprocher par les autres communes de leur faire supporter des charges indues qu'elle assume à 98 % les charges lourdes telles que l'opéra, l'orchestre ou les personnes en grande précarité.

M. Robert GROSSMANN : S'agissant de notre prestigieux Opéra national du Rhin, qui existe depuis trente ans, je précise qu'il associe les trois grandes villes de la région : Strasbourg, Colmar et Mulhouse.

M. le Rapporteur : La fiscalité communale, dites-vous, a augmenté de 9 % sur quatre ans, mais de combien la fiscalité intercommunale a-t-elle augmenté ?

Mme Fabienne KELLER : De 4 %, compte non tenu de l'effet de convergence de la TPU. L'évolution a été étalée sur douze ans, à la hausse pour les uns et à la baisse pour les autres. À Strasbourg, donc, ça baisse de 6 %. La ville était à 20,21 %, le taux moyen étant de 18,2 %. Comme nous avons décidé de relever de 4 % le niveau de base, la baisse qui aurait dû être de 10 % a été de 6 % pour le contribuable strasbourgeois de la taxe professionnelle. Bien sûr, pour d'autres communes, la hausse peut être de 4 % + 10 %.

M. le Rapporteur : Quelles sont les perspectives pour les années qui viennent ?

Mme Fabienne KELLER : Nous travaillons sur une perspective pluriannuelle. Nous comptons être très modérés sur la fiscalité, tant vis-à-vis des ménages que des entreprises, car nous perdons beaucoup d'emplois industriels, et nous essayons donc d'être attractifs, non seulement en termes d'impôts, mais aussi de service, par exemple dans le domaine de l'assainissement des eaux usées, qui est vital pour l'industrie, agro-alimentaire notamment.

M. le Rapporteur : Je vois que votre notation est AAA pour la CUS et AA+ pour la ville. En revanche, l'évaluation faite par *Public Evaluation System* est plus nuancée...

M. Robert GROSSMANN : Je vous remercie beaucoup d'aborder cette affaire. Un article récent d'un journal réputé sérieux, *Les Échos*, a repris l'évaluation, ce qui nous a interpellés... Il faut savoir que *Public Evaluation System* est géré par M. Yves Marchand, avocat à Paris, qui est ancien député-maire de Sète. Je tiens à dire – et j'ai prêté serment – que le 20 août 2001, quelques mois après notre élection, j'ai reçu un appel téléphonique de M. Yves Marchand, qui se disait spécialiste des questions ferroviaires et de tramway, et qui souhaitait me rencontrer pour me proposer ses services pour le tramway de Strasbourg et l'arrivée du TGV. Au bout de quelques minutes de conversation avec lui au téléphone, j'ai cru comprendre qu'il s'agissait pour

lui de nous offrir ses services dans tous les sens du terme, et je n'y ai absolument pas donné suite. Puis il y a eu cette probable reconversion de M. Yves Marchand dans l'évaluation des collectivités territoriales, et c'est ainsi que nous avons eu droit à cette note, mais Mme le Maire va vous raconter la suite, qui est tout aussi pittoresque.

Mme Fabienne KELLER : L'histoire pourrait être drôle, mais quand nous avons lu cette publication, cela ne nous a pas fait rire. En bonne matheuse que je suis, j'ai appelé *Les Échos* pour savoir à partir de quelles données chiffrées on avait pu aboutir à un tel résultat, mais malgré mes appels répétés, à l'auteur de l'article, au chef du service économique, au rédacteur en chef, je n'ai jamais pu avoir les sources de l'étude, car *Les Échos* ne l'avaient pas achetée. Et nous avons dû gérer la panique médiatique.

M. Robert GROSSMANN : Tu as même demandé à un journaliste, qui t'a dit : « on ne peut pas vous communiquer les sources, sauf si vous payez 10 000 ou 20 000 euros » !

Mme Fabienne KELLER : Le lendemain, l'étude m'est arrivée par courrier, sans les calculs ni les critères, mais accompagnée du mot suivant : « J'imagine votre déception en découvrant cette note. Elle est le résultat mathématique de paramètres indiscutables et pourtant assez facilement orientables. En ma qualité d'ancien député-maire de Sète (UDF), co-fondateur de cette agence, je suis tout à fait disposé à vous en parler pour vous permettre d'avoir les éléments de réponse à une communication qui pourrait être négative. » À la suite de cette publication, l'AMGVF a publié un communiqué critiquant la méthodologie, et *Les Échos* ont renoncé, compte tenu de ce qui s'était passé, à publier une autre étude, qui portait sur les communautés urbaines. C'était d'ailleurs dommage, car nous étions très bien classés, mais elle était très médiocre en termes de méthodologie...

Je dénie le droit à cette société de s'appeler « agence de notation », ce qu'elle n'est pas : elle n'a pas les agréments. Et nous avons rappelé le journal à ses responsabilités, en faisant valoir que la publication de ratios en contradiction complète avec les éléments de la notation de *Fitch Rating* nous a porté un préjudice réel.

M. le Rapporteur : Qui s'est traduit comment ?

Mme Fabienne KELLER : Sur le plan politique et vis-à-vis de nos financiers, des banques, à qui nous avons dû expliquer que l'étude reposait sur des bases scientifiques très faibles.

M. Robert GROSSMANN : Le fait même qu'une commission d'enquête comme la vôtre l'ait relevé, peut-être sans savoir ce qu'il y avait derrière, montre bien que le préjudice est réel. Et si l'on fait l'explication de texte de la lettre manuscrite, elle signifie à mes yeux : « Écoutez, on peut arranger les choses, je suis prêt à venir vous voir et modifier quelques paramètres pour que votre notation soit meilleure ». Je tiens cela, noir sur blanc, à votre disposition, et j'ai la date précise du coup de fil que j'ai reçu.

M. le Rapporteur : Est-ce que cette pénible affaire et vos propres réflexions vous amènent à faire certaines propositions méthodologiques sur la communication financière des collectivités territoriales ?

Mme Fabienne KELLER : La notation est un bon outil si elle prend en compte des éléments assez complets, et sur une durée assez longue, pour permettre une analyse plus pertinente et plus équilibrée qu'un regard ponctuel. Ces gens ont fait, en plus, des erreurs grossières liées à leur

ignorance de notre système de refacturation des personnels, qui aurait exigé un retraitement des données. Nous sommes habitués, car la plupart des palmarès nous sont soumis, non pas pour que nous les validions, mais pour que nous puissions répondre si quelque chose nous paraît erroné, et tout cela signifie beaucoup de temps passé avec les notateurs.

M. André THOMAS : La communication financière est possible si on le souhaite, mais il faut faire appel à des agences de notation reconnues, soumises à des règles de concurrence très solides. À ce jour, il n'est nullement obligatoire pour les collectivités territoriales d'y être affilié, ce qui est pourtant le cas de Strasbourg depuis plusieurs années. Plusieurs communautés urbaines nous ont consulté, et nous les encourageons à choisir une société sérieuse et reconnue, notamment dans l'optique du recours au marché financier. L'important est que l'évaluation soit publique et contradictoire. L'association qui regroupe les quatorze communautés urbaines a lancé, en 2004, un emprunt obligataire groupé qui a été très bien reçu par le monde bancaire, et qui a permis de lever 100 millions d'euros. Cet emprunt apporte donc un exemple de bonne communication financière, car il faut être crédible et solide pour venir sur le marché obligataire.

M. le Rapporteur : S'agissant des transferts financiers, j'ai cru comprendre que *Public Evaluation System* avait évoqué, avec sans doute des erreurs que vous avez dénoncées, le poids des dépenses de personnel mais aussi celui des subventions. Vous avez évoqué la charge résultant de la fin des emplois-jeunes, compte tenu de l'implication des associations dans ce dispositif et du fait que la commune, *in fine*, est amenée à se substituer assez largement à elles. Mais c'est un dilemme qui vaut pour toutes les collectivités territoriales. Avez-vous donc fait le choix d'assumer la continuité de ces financements ?

Mme Fabienne KELLER : Nous avons à Strasbourg des missions qui sont assumées traditionnellement par des structures caritatives de type associatif, là où d'autres communes gèrent ces services en régie : crèches, sports, services sociaux, éducatifs, etc. Nous avons soit des délégations formelles de service public, soit des partenariats, et c'est là que le mécanisme des emplois-jeunes, recrutés en principe pour de nouveaux services, mais souvent, en fait, pour le fonctionnement courant des structures, a été assez délicat. Nous avons été vigilants, nous nous sommes limités à 40 ou 50 %, mais nous n'avons pas pu faire moins.

M. André THOMAS : Au départ, ils étaient recrutés pour des fonctions nouvelles, expérimentales, mais parfois aussi pour des choses pas si nouvelles. Et quand l'État, qui couvrait 85 % des dépenses, s'est retiré, la commune n'a pas pu supprimer complètement certaines actions qui avaient un caractère social. Dans certains cas, l'implication financière était très faible, mais lorsqu'un emploi-jeune est supprimé dans un domaine faisant l'objet d'une délégation de service public, les associations viennent naturellement réclamer un financement. Cela dit, le volume total de subventions municipales aux associations – la CUS, quant à elle, subventionnant plutôt les transports – s'est stabilisé autour de 34 millions d'euros depuis trois ans.

M. le Président : J'ai cru comprendre que vous étiez un peu inquiets de la réforme de la taxe professionnelle. M. Adrien Zeller nous a dit la même chose ce matin. Que suggèreriez-vous ?

M. Robert GROSSMANN : Il y a une commission qui y travaille.

M. le Président : Elle a même rendu ses conclusions...

M. Robert GROSSMANN : Je ne suis pas à la place du Gouvernement pour dire : voilà ce qu'on va faire. Ce que je peux dire, en revanche, et que je veux dire fortement, c'est que nous ne pourrions pas supporter une baisse des recettes qui nous sont assurées aujourd'hui par la taxe professionnelle. Si demain cet impôt devait être modifié substantiellement, il faudrait une mesure de substitution intelligente.

Mme Fabienne KELLER : On ne peut pas réduire les difficultés de l'industrie au poids de la seule taxe professionnelle, même si c'en est un élément. Nous avons, par exemple, une grosse entreprise, *General Motors*, qui apprécie la mesure de défiscalisation de l'investissement pendant deux ans, puisqu'elle a décidé d'investir 150 millions d'euros sur notre zone portuaire, ce qui permet de stabiliser l'emploi sur la fabrication de boîtes de vitesse, mais ce n'est pas le seul élément de l'attractivité du territoire : il y a aussi le temps de travail, le droit du travail, l'environnement institutionnel, les relations avec les centres de recherche et de développement – les pôles de compétitivité constituant à cet égard un élément de réponse.

Deuxième réflexion : la taxe professionnelle occupe une place importante dans les ressources de la CUS. Notre engagement dans les transports publics, qui sont très coûteux mais très structurants, nécessite des prévisions pluriannuelles. S'il devait y avoir substitution par l'État, il n'y aurait plus de recette dynamique. Mais aujourd'hui déjà, la DGF ne suit même pas les évolutions réglementaires qui pèsent sur la masse salariale. Elle augmente, certes, mais très doucement.

M. le Président : La DGF des communautés urbaines n'est pas la plus mauvaise des DGF !

M. Robert GROSSMANN : C'est que les autres sont encore pires !

Mme Fabienne KELLER : Mais les compétences sont considérables : nous gérons les eaux, l'urbanisme, la voirie, la lecture publique, le transport en totalité, l'économie, les universités, les centres de recherche, etc. Nous savons aussi que, s'il y a substitution d'une dotation de l'État à une recette fiscale, nous ne serons plus tout à fait dans la même démarche. Quand on investit dans une station d'épuration ou dans des infrastructures de transport, on investit pour le public, mais aussi pour les industriels, pour les entreprises. Nous sommes donc très inquiets, mais heureusement ce n'est pas à nous qu'il incombe de définir la nouvelle base fiscale.

M. le Président : Hormis cette inquiétude que nous serons à même de traduire, auriez-vous une suggestion à nous faire ? Après tout, c'est le rôle d'une commission comme la nôtre que de faire des recommandations...

M. Robert GROSSMANN : Je ne m'attendais pas à cette délicatesse de votre part. Peut-être pourrions-nous y réfléchir à tête reposée et vous écrire ?

M. le Président : Bien entendu.

M. Alain GEST : Avez-vous des données sur l'évolution des dépenses cumulées de votre ville et de votre communauté urbaine depuis la création de celle-ci ? Et peut-on faire la comparaison avec d'autres agglomérations ? Si je pose la question, c'est qu'en regardant, la semaine dernière, l'évolution générale de ces dépenses cumulées, nous avons constaté une inflation assez importante des dépenses. À chaque fois, il nous est répondu naturellement que les services rendus ne sont pas les mêmes qu'auparavant, mais le fait que les recettes des groupements de communes aient, si je me souviens bien, quadruplé, porte à croire que ce qu'on avait annoncé

lors de l'adoption de la loi sur le développement de l'intercommunalité, à savoir l'absence de répercussion fiscale, ne s'est pas vérifié.

M. Robert GROSSMANN : Nous ne sommes peut-être pas un bon exemple : nous avons près de quarante ans d'existence, nous avons des administrations fusionnées, et le développement a été progressif. Il n'y a donc pas eu d'inflation brutale des dépenses.

Mme Fabienne KELLER : Pour alimenter votre réflexion à ce sujet, je citerai le cas de l'état-civil. Il y a huit ans, nous gérons huit procédures simples ; nous en gérons aujourd'hui une cinquantaine, dont les cartes d'identité et les passeports. Grâce à un important effort d'informatisation, de rationalisation, il n'y a pas eu progression des effectifs, même si la masse salariale a quelque peu dérivé. Mais ce transfert s'est-il traduit par une réforme des services de l'État ?

Autre exemple : l'eau. Nous nous efforçons de respecter les normes, ce qui coûte très cher, et en face, du côté de l'État, nous avons affaire à cinq interlocuteurs, peut-être même plus : la DDASS, la DRASS, l'agence de bassin, l'ADEME, la DRIRE, la DDA, et j'allais oublier la DIREN. Nous pourrions vous donner les chiffres sur vingt ans, dont il ressortira sûrement que les dépenses ont augmenté, mais il faut mettre en regard quelques indicateurs d'activité, car la population nous demande plus de services, et une partie de ceux que nous assurons était autrefois assurée par d'autres.

Enfin, les normes draconiennes de sécurité des équipements sont certainement une très bonne chose, mais on en est arrivé à des coûts considérables.

M. le Rapporteur : Que faites-vous pour maîtriser cela ? Les normes ne tombent pas du ciel... Nous serons volontiers d'accord avec vous, mais les collectivités et leurs associations prennent-elles part aux processus de définition des normes ? Revendiquent-elles d'y être associées ? Si elles le sont, s'expriment-elles à temps ? Suffisamment ? Utilement ? Les outils sont-ils pleinement utilisés ? Et comment tout cela peut-il évoluer ?

M. Robert GROSSMANN : Ma préoccupation est de gérer la CUS. Je participe à toutes les réunions des présidents de communautés urbaines, et je ne sais pas que nous soyons associés à la définition des normes au niveau national. En revanche, quand, sur le terrain, les commissions de sécurité vont d'équipement en équipement, c'est généralement le pompier qui dit ce qu'il faut faire, et les élus que nous envoyons sont tellement terrorisés par lui qu'ils peuvent se laisser imposer des dépenses d'équipement colossales.

M. le Rapporteur : Nous sommes aussi élus locaux, et sommes assez d'accord avec ce que vous venez de dire, mais les pompiers ne sont pas nécessairement malicieux. Ils n'inventent pas toujours les choses, même s'ils en rajoutent. Il y a aussi des textes au statut variable et plus ou moins bien défini, et un certain nombre de procédures qui impliquent – ou n'impliquent pas – les élus locaux. C'est un point qui mériterait qu'on s'y arrête un instant.

Mme Fabienne KELLER : Sur le terrain, nous n'avons pas le sentiment d'être associés à chaque décision. Prenons un exemple. L'an dernier, il y a eu un tragique incendie au cours d'un stage d'équitation en Savoie, des jeunes sont morts. Une directive de la Jeunesse et des sports est aussitôt tombée, pour interdire toute activité destinée aux jeunes dans des bâtiments qui ne soient pas aux normes. Or, c'est le cas des deux tiers des écoles ! On ne pouvait donc plus y faire fonctionner les CLSH, mais elles continuaient à fonctionner comme écoles, et les vingt ou trente

personnes du service entretien ont dû, toutes affaires cessantes, s'occuper de la mise aux normes. Était-ce la meilleure allocation possible des ressources ? Sûrement pas. La vérité, c'est que dès qu'il y a un accident, on sort le parapluie. Aujourd'hui, pourtant, le risque principal n'est pas qu'un enfant se blesse dans une école ou dans un équipement sportif, où il est généralement encadré, mais qu'il fasse une mauvaise rencontre dans la rue.

M. le Rapporteur : Lundi dernier, je posais la question au Directeur général des collectivités locales, dont la réponse nous renvoyait aux réunions de normalisation AFNOR ou du Conseil supérieur de normalisation, où les élus sont censés être représentés, mais manifestement ça ne fonctionne pas.

M. Alain GEST : Il serait quand même intéressant de savoir les effets qu'a produits, en longue période, votre mode particulier d'organisation, car il est susceptible, depuis la loi du 13 août 2004, d'être imité, avec une mutualisation possible et une collaboration dans les deux sens entre communautés et communes. Peut-être votre exemple sera-t-il donc source d'économies potentielles.

M. Denis MERVILLE : Nous venons de faire, pour la mission d'évaluation et de contrôle de la Commission des finances, d'ailleurs coprésidée par le Président Augustin Bonrepaux, un rapport sur les conséquences financières des normes édictées par les fédérations et ligues sportives, normes dont nous souffrons à tous les niveaux, en particulier lorsqu'un club local accède à la division supérieure, ce qui est source d'obligations et de dépenses supplémentaires. Nos vingt recommandations tendent à accroître le rôle du politique.

D'autre part, puisque le Président de la CUS a évoqué la simplification, je voudrais savoir s'il partage notre sentiment que tout le monde en parle, mais que sur le terrain rien ne se fait, parce que l'État lui-même n'a pas tiré les conséquences de la décentralisation ? Quand, en face d'un service public local, l'État a cinq services différents, ainsi que l'a pointé Mme le Maire, il faut bien que ces services s'occupent, tous veulent donc intervenir. Mais les gens que nous auditionnons en Commission des finances nous expliquent qu'il ne faut surtout pas y toucher.

Votre communauté urbaine a près de quarante ans, et vous avez des services intégrés qui refacturent leurs prestations aux communes, ce que la loi autorise, mais ce qui est rarement pratiqué. Or les communautés urbaines reçoivent quatre fois plus, par tête d'habitant, qu'une communauté de communes sans fiscalité propre. Aussi voudrions-nous avoir des comparaisons entre les communautés urbaines créées il y a quarante ans et celles créées plus récemment, comme Alençon. Si vous avez modérément augmenté vos impôts, peut-être est-ce parce que vous étiez partis d'un certain niveau déjà, alors que là où le mouvement a commencé plus tard, il n'y a pas de mutualisation ni d'économies d'échelle. Lorsque l'on additionne communes et communauté d'agglomération, on voit que la fiscalité globale augmente, et je ne parle pas de certains organismes créés récemment, comme les conseils de développement ou les conseils économiques et sociaux départementaux... Sur le terrain, il y a des services nouveaux, c'est vrai, mais la direction générale des collectivités territoriales se vante dans un bulletin que 110 000 emplois aient été créés dans les agglomérations depuis quatre ou cinq ans, ce qui signifie qu'il n'y a pas eu transfert de postes, et que globalement, donc, ça fait plus de charges.

M. Robert GROSSMANN : Pour nous, simplifier, c'est presque vital. Ce matin, nous avons réuni, Mme le Maire et moi, les 130 chefs de service de la ville et de la CUS pour leur présenter des projets. Ils nous ont dit que la complexification et la judiciarisation de la vie publique sont devenues telles qu'on ne peut plus monter de projets comme il y a encore quelques années, que

sur chaque projet il faut, à côté des ingénieurs et des techniciens qui se donnent à fond, des juristes pour détecter si tel texte, telle virgule est conforme à ce qu'attendent les tribunaux administratifs, sans quoi le projet risque de se heurter à des obstacles pour des raisons de forme, comme c'est arrivé récemment avec le tramway.

Il faut simplifier ce maquis juridique. Quand nous évoquons le sujet avec nos avocats, ils nous disent : nous ne sommes pas le législateur, c'est lui qu'il faut interpeller ! Nous souhaitons un vrai toilettage de tous les codes : celui de l'urbanisme, celui des collectivités territoriales, pour que ce soit plus compréhensible par tout le monde.

Pour ce qui est des comparaisons que vous avez souhaitées, M. André Thomas et M. François Kusswieder pourraient dire un mot de l'évolution de la taxe professionnelle...

M. André THOMAS : Les quatorze communautés urbaines de France disposent d'outils agrégés de comparaison, mais surtout entre elles. Si l'augmentation des dépenses y est plus importante qu'ailleurs, c'est parce que l'intercommunalité a justement pour objectif de réaliser des équipements que les villes ne pouvaient faire seules. En matière d'environnement, par exemple, des infrastructures très coûteuses sont nécessaires, notamment pour le traitement des eaux usées ou pour l'incinération des ordures, compétences traditionnelles des communautés urbaines, et que des agglomérations constituées autour de petites villes et n'ayant pas ce statut ne peuvent financer. S'il y a un effort pour respecter les normes de pollution, c'est grâce aux communautés urbaines. Il en va de même des transports en commun : le financement du tramway n'aurait jamais eu lieu si la communauté urbaine n'était pas intervenue. Certes, la dépense publique a augmenté, mais la demande a évolué, on n'est plus à l'époque du tout-voiture, on fait davantage attention aux normes de pollution, et la qualité de vie s'accroît. Marseille, par exemple, est en train de se doter enfin d'une usine d'incinération grâce à sa nouvelle communauté urbaine, après avoir eu pendant très longtemps un site de grande taille qui n'était pas aux normes, et qui posait même des problèmes de santé et de sécurité publiques.

M. François KUSSWIEDER : Il y a quarante ans, la DGF des communautés urbaines a été constituée par éclatement de celle des communes membres, ce qui n'est plus le cas maintenant. Si son niveau est ce qu'il est aujourd'hui, c'est parce que les compétences dévolues aux communautés urbaines par la loi de 1966 étaient extrêmement étendues. Le niveau actuel n'a donc rien de choquant : il a une justification historique.

M. le Rapporteur : Une dernière question : la notation de *Fitch* mentionne un effort de réduction des dépenses en 2003, qui aurait permis de renforcer la capacité d'autofinancement. De quel type de dépenses s'agissait-il ?

Mme Fabienne KELLER : Le Président de la CUS a créé un groupe de travail sur les subventions. Toutes les subventions y ont fait l'objet d'un examen interservices approfondi, et des choses jusqu'alors considérées comme acquises ont été remises en cause.

Un effort a également été conduit sur les dépenses de personnel. Nous demandons que les nouveaux services soient assurés à effectif constant, ce qui suppose des remises en cause, des réorganisations. C'est ainsi que la nouvelle déchetterie fonctionne avec un horaire réduit de moitié par rapport à celui des autres déchetteries, mais qui permet de couvrir 95 % des besoins, par exemple en ouvrant le samedi matin, ou à des moments où les gens sont plus disponibles. Nous profitons des nouveaux projets pour mettre les fonctionnaires dans une démarche dynamique, qui permet au passage à certains d'entre eux, gagnés par la lassitude, d'évoluer dans leur emploi.

Sur les normes des installations sportives, j'aurai un propos quelque peu iconoclaste. La Ligue nationale de football a récemment bénéficié d'une véritable manne en négociant un contrat sur les droits de diffusion télévisée des rencontres. Une partie de cette manne ne pourrait-elle être attribuée à ceux à qui on impose de nouvelles normes, d'éclairage en particulier, qui servent surtout à ce que les télévisions puissent mieux filmer ?

Enfin, s'agissant du personnel, je souligne que les collectivités ont besoin de cadres de qualité. L'État en a beaucoup, alors qu'il a moins de compétences. Il y a peut-être des flux à encourager, des évolutions de carrière à valoriser plus qu'elles ne le sont actuellement, de meilleures synergies à assurer entre les niveaux de compétence, de façon à limiter les surcroûts de charges liés à la méconnaissance mutuelle ou à l'insuffisante optimisation de l'organisation institutionnelle.

M. Robert GROSSMANN : Un mot pour conclure. Mme Fabienne Keller a raison de dire que nous avons fait un gros travail sur les associations, mais c'est presque un problème interne. Il y avait beaucoup de choses à faire quand nous sommes arrivés. Il fallait notamment faire comprendre qu'il ne suffit pas de demander pour obtenir... Cela dit, plutôt qu'une « commission de la hache », je dirais qu'il s'agit d'une « commission de la loupe », car nous sommes justes et équitables.

Je voudrais enfin rappeler, et je prie qu'on m'en excuse, quelque chose d'élémentaire. Depuis des décennies, les collectivités territoriales sont contraintes de faire un acte impopulaire, qui est de dire elles-mêmes, chaque année : nous allons augmenter les impôts de tant. L'État, lui, n'a pas besoin de le faire, car ses impôts sont fondées sur des éléments évolutifs : revenus, TVA ou autres prélèvements. C'est donc nous qui sommes montrés du doigt, et d'une façon assez inéquitable.

M. le Rapporteur : Comment essayez-vous d'avoir, avec les services compétents de l'État, une meilleure connaissance des bases et de leur évolution ?

M. François KUSSWIEDER : Nous avons un observatoire fiscal qui est un peu théorique, mais je serais tenté de dire, sur le ton de la plaisanterie, qu'il faut monter tout en haut de cathédrale de Strasbourg et regarder où ça bouge alentour... Le sujet est particulièrement sensible depuis que nous avons la TPU et qu'elle est la seule ressource de la CUS. Nous essayons donc d'anticiper l'évolution. Un jour, nous avons demandé aux services fiscaux comment ils appréhendaient la matière imposable et en assuraient le suivi, et nous avons reçu des réponses très satisfaisantes, très réactives, par exemple sur la recherche des divers éléments imposables dans le bilan des entreprises. Nous pouvons ainsi suivre le cheminement des services fiscaux dans la recherche de la matière imposable, et nous en servir pour la préparation du budget. Comme nous votons le budget en décembre, avant la communication des bases fiscales, qui n'a lieu qu'en janvier ou février, nous essayons d'avoir quelques éléments rassurants dès le mois de décembre. Ce n'est pas toujours facile.

M. Robert GROSSMANN : Je vous remercie, pour conclure, du très vif intérêt provoqué par notre audition, en tout cas chez le Président de la Commission, son Rapporteur et les parlementaires qui nous ont fait l'honneur de venir...

M. le Président : Il est vrai que l'audition aurait mérité un peu plus de monde...

M. le Rapporteur : Mais l'audition est diffusée sur le canal de télévision interne de l'Assemblée !

M. Robert GROSSMANN : Je suis sûr que tout le monde était devant son écran...

M. le Président : Madame, messieurs, nous vous remercions.

**Audition de M. Michel GUILLOT,
Préfet du département du Haut-Rhin,
accompagné de M. Michel LOYER,
Trésorier payeur général du département du Haut-Rhin
M. Alain LORRIOT, Directeur départemental de l'équipement,
M. Patrick L'HÔTE, Directeur départemental des affaires sanitaires et sociales,
et M. Gilles PETREAULT, Inspecteur d'académie du Haut-Rhin**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 18 mai 2005)

Présidence de M. Augustin BONREPAUX, Président

MM. Michel Guillot, Michel Loyer, Alain Lorriot, Patrick L'Hôte et Gilles Pétreault sont introduits.

M. le Président : Messieurs, je vous souhaite la bienvenue. Nous souhaiterions que vous nous indiquiez, en tant que représentants de l'État, comment vous appréciez l'évolution de la fiscalité locale du département du Haut-Rhin et comment se sont déroulées les négociations avec le conseil général, mais également avec la région, en vue des transferts de compétences prévus par l'acte II de la décentralisation.

M. le Président rappelle à MM. Michel Guillot, Michel Loyer, Alain Lorriot, Patrick L'Hôte et Gilles Pétreault que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête leur ont été communiquées. À l'invitation du Président, ceux-ci prêtent serment.

M. le Président : J'indique à nos collègues que M. le Préfet sera obligé de nous quitter avant la fin de l'audition, mais ses services seront là pour répondre à nos questions.

M. Michel GUILLOT : M. le Président, je vous remercie de votre compréhension : une réunion agite en ce moment même les cabinets ministériels, à laquelle je ne peux pas me dérober. J'y arriverai un peu en retard, mais je tenais à venir devant vous.

Le Haut-Rhin, que je ne connais que depuis cinq mois, est un département très industriel qui a longtemps connu une forte attractivité, un niveau élevé d'investissements étrangers – allemands, japonais, suisses, américains – et une démographie positive, en termes tant de solde naturel que de solde migratoire. La densité est élevée – 200 habitants au kilomètre carré, 400 en plaine – et la population assez bien répartie sur le territoire, sommets des Vosges exceptés. C'est enfin un espace géographique restreint, donc contraint, dans lequel cohabitent des activités ayant chacune leur logique propre : industrie, tourisme, agriculture, élevage, grandes cultures, sans oublier les spécificités de la montagne et des vallées.

Ce département très industrialisé est exposé aux risques technologiques et industriels – nous comptons 24 « établissements Seveso », dont 14 « seuil haut » – mais également aux risques d'inondation du fait d'un bassin hydrographique particulièrement important. Ce territoire restreint est donc soumis à de fortes contraintes environnementales, mais avec des résultats malgré tout satisfaisants grâce à un bon dialogue entre l'administration, les élus et les associations : ainsi les sites Natura 2000, dossiers souvent « exposés », y sont traités dans le meilleur esprit.

Le Haut-Rhin se caractérise également par des infrastructures globalement denses – autoroutes, routes, aéroports –, mais souffre d’une saturation Nord-Sud et d’un enclavement Est-Ouest, en passe de se réduire grâce notamment aux futurs chantiers TGV Est et Rhin-Rhône. Département frontalier, le Haut-Rhin a pu bénéficier pour ses quelque 30 000 travailleurs transfrontaliers des économies suisse et allemande, mais subit également la pression d’une immigration irrégulière croissante, avec un flux d’environ 800 demandeurs d’asile par an et un coût d’hébergement de plus en plus élevé, de l’ordre de 8 millions d’euros par an.

Reste que, depuis trois ans, l’économie de ce département s’est notablement dégradée. Le taux de chômage y est passé de 4,2 % à 9,3 %, d’où un risque de réduction de la richesse fiscale à venir ; 3 200 emplois ont été perdus en 2004, dont 2 800 emplois industriels. Enfin, le Haut-Rhin se caractérise par la présence de poches de pauvreté : plus de 50 000 personnes vivent en ZUS ou dans les fonds de vallées vosgiennes, qui contrastent avec des zones plus favorisées. Le nombre de bénéficiaires de minima sociaux a augmenté de 8,2 % entre 2003 et 2004, ce qui montre le décalage entre l’image d’une Alsace riche et une réalité beaucoup plus nuancée.

Le département du Haut-Rhin compte 377 communes, 30 EPCI à fiscalité propre qui couvrent pratiquement tout le territoire – à l’exception d’une dizaine d’irréductibles restés dans un syndicat intercommunal, mais qui finiront par se joindre au mouvement – et deux communautés d’agglomération : Colmar et Mulhouse. Toutes ces collectivités disposent de ressources stables – pour le moment –, malgré un léger effritement dû à la dégradation de l’économie. On ne connaît pratiquement pas d’incidents de paiement ni de situations financières ponctuelles très difficiles.

La situation du conseil général du Haut-Rhin est également saine et l’épargne départementale satisfaisante ; après une pause de trois ans, le département a augmenté en moyenne sa fiscalité de 6 % entre 2002 et 2003 et d’un peu plus de 2 % entre 2004 et 2005 afin de faire face à certaines dépenses nouvelles – APA, RMI et recrutements induits de personnels. Entre 1999 et 2004, les bases ont crû de 17,5 % pour la taxe d’habitation et de 15,7 % pour la taxe professionnelle. Le conseil général s’est vu attribuer par *Standard and Poor’s* la note AA+, autrement dit de bonne facture, sur une période de dix ans.

Pour ce qui est des autres collectivités et EPCI, les bases ont crû entre 1999 et 2004 de 19 % pour la taxe d’habitation et de 28 % pour la taxe professionnelle. Quant aux dégrèvements, ils ont atteint 138,5 millions d’euros pour 2001, soit 21,24 % des impôts locaux émis par voie de rôle, 158,7 millions d’euros, soit 23,77 %, pour 2002, puis 82 millions d’euros, soit 13,24 %, pour 2003 – année à partir de laquelle les salaires versés n’ont plus été pris en compte dans la détermination de la base de taxe professionnelle des entreprises – et 80,6 millions d’euros, soit 14,7 %, pour 2004.

J’en viens enfin à la décentralisation et aux transferts de compétences. Sans aucune flagornerie ni démagogie, je veux attester des très bonnes relations entre l’État et le conseil général du Haut-Rhin dans la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004. Les échanges sont permanents et les groupes de travail opérationnels. Il y a même des binômes : non seulement le Préfet et le Président se concertent très fréquemment, mais il en va de même avec le Directeur général des services et le Secrétaire général. Nos administrations travaillent ensemble et conjointement, ce qui est naturel dans la mesure où elles ont le même périmètre d’intervention.

Entre autres illustrations de cette bonne entente, relevons la signature de toutes les conventions de mise à disposition des personnes – équipement, TOS, FSL, culture –, ainsi

qu'une délibération favorable sur le réseau de routes nationales à transférer, moyennant quelques observations.

S'agissant des routes, nous sommes finalement parvenus à un équilibre, avec 140 kilomètres de routes transférables et 147 kilomètres qui restent à l'État, ces dernières supportant 80 % du trafic. Pour ce qui est des 140 kilomètres cédables, 69 % du réseau est coté de *moyen* à *excellent*, 93 % des ouvrages d'art et 76 % des murs de soutènement sont classés entre *bon* et *excellent*. Aucune dégradation irréversible ou qui réclamerait des travaux d'urgence n'a été recensée. S'agissant du personnel, nous n'avons pas à ce jour de chiffres définitifs sur les équivalents temps plein et les crédits transférés, mais les discussions sont en cours. Les organigrammes respectifs de la DDE et du service des routes du conseil général sont en cours d'élaboration, parallèlement et en discutant ensemble, en essayant de suivre une politique d'aménagement du territoire intelligente : là où sont les uns, il n'y a pas besoin que les autres soient nombreux, mais il faut savoir compléter là où les uns comme les autres ne sont pas suffisamment.

S'agissant des TOS, 425 personnes sont concernées ainsi que des équipes mutualisées d'entretien communes aux deux conseils généraux et au conseil régional. Des réserves ont été émises à propos des contrats aidés, des services supports, notamment les services de la paie, et des personnels de remplacement. À partir de janvier 2006, comme le prévoit la loi – dont le calendrier devrait être respecté –, commencera à jouer le délai d'option de deux ans.

S'agissant du « bloc social », FSL notamment, l'État se cale sur la clé de partage prévue par la loi, autrement dit sur les dernières années ; mais comme l'abondement a varié au cours des ans, le conseil général demande davantage. C'est plus un grand classique qu'un réel sujet de tension entre nous : mais le décor est campé et les discussions engagées à partir de ces positions. Pour le personnel, la convention signée pour le FSL a fixé un niveau de 1,3 équivalent temps plein, mais le conseil général a souhaité une compensation financière égale à 0,2 ETP en plus, ce qui ne l'a toutefois pas empêché de signer la convention de mise à disposition. Le transfert du fonds d'aide aux jeunes, celui des CLIC pour les personnes âgées et celui du CODERPA ont fait l'objet d'un accord entre l'État et le conseil général.

S'agissant de l'APA, le mandatement avait représenté au total 18,7 millions d'euros en 2002 et la part du conseil général 11,9 millions d'euros, soit 63,3 % ; il est passé à 24,3 millions d'euros en 2003, dont 14,7 millions d'euros – 60,5 % – abondés sur les fonds propres du conseil général. Pour 2004, les chiffres encore provisoires font apparaître un ordre de grandeur de 29 millions mandatés dont 18 à 19 millions – plus de 60 % – pour le conseil général.

L'évolution des chiffres du RMI est à mettre en relation avec la dégradation de l'économie : 7 734 bénéficiaires étaient recensés fin mars 2005. Les dépenses totales de RMI en 2004 ont été de l'ordre de 37 millions d'euros, soit 27 % de plus que les 29 millions enregistrés en 2003. Soixante-six conventions ont été passées avec les associations et les communes durant les quatre premiers mois de 2005, contre soixante-sept pour toute l'année 2004. Autrement dit, le conseil général est plutôt en avance sur le tableau de marche. On notera une très forte implication sur les CLI, sans compter le contrat d'insertion-RMA, opérationnel depuis janvier 2005 ; il faut à cet égard souligner le très fort partenariat entre l'État et le conseil général à propos des CLI. Une présentation conjointe devant la presse est d'ailleurs prévue fin juin afin de décrire l'organisation du dispositif des contrats d'avenir avec la mise en œuvre d'une convention cadre État-département ; 1 300 contrats d'avenir sont d'ores et déjà prêts.

À noter encore, une recentralisation dans le domaine des vaccinations, des maladies sexuellement transmissibles, de la tuberculose et du dépistage du cancer. Le conseil général ne souhaitait pas *a priori* se voir « redéléguer » certaines de ces compétences d'État ; cela dit, additions faites, la question est posée de savoir s'il ne reprendra finalement pas, par le biais de la délégation, certaines attributions qu'il avait jusque-là exercées à la satisfaction générale. De son côté, l'État n'est pas davantage enclin à réclamer cette compétence, au risque de bouleverser un système qui fonctionnait correctement dans le Haut-Rhin. Nous laisserons le conseil général en décider en toute autonomie.

Qu'il s'agisse des compétences décentralisées où de celles sur lesquelles il se positionne en tête de réseau, le conseil général du Haut-Rhin a choisi de continuer à travailler avec l'État, qu'il s'agisse du schéma gérontologique, devenu compétence pleine du département, ou du secteur du handicap, plus partagée, ou encore de l'intervention judiciaire en direction de la jeunesse, plutôt de la compétence du conseil général - qui souhaite pouvoir disposer de notre capacité d'expertise, ce dont nous sommes bien d'accord. Tout cela témoigne de la qualité des relations qu'auront su nouer des personnes de bonne volonté et désireuses de travailler ensemble au service de tous les Haut-Rhinois.

M. le Rapporteur : En entendant ce matin le Président du conseil général du Haut-Rhin, nous avons pu nous demander, particulièrement à propos du RMI, s'il s'agissait de l'exercice d'une responsabilité décentralisée ou d'une délégation de compétences. Ne nous a-t-il pas répondu qu'il attendait de plus amples éléments de la part de l'État – autrement dit, de voir ce que l'État allait lui dire – alors que la compétence en question, me semblait-il, était bel et bien décentralisée ? Un transfert de compétence se résume-t-il, selon vous, à un guichet qui se déplace, ou ne doit-il pas plutôt aboutir à l'exercice effectif d'une responsabilité ? Ne trouvez-vous pas curieux que l'on attende les instructions du préfet ? Sinon, quelle épaisseur devons-nous donner à la décentralisation ? Certains présidents de conseils généraux ont déjà arrêté leur position en matière de dépenses de RMI et d'APA, y compris dans leurs relations avec les bénéficiaires du RMI pour mieux les aider, voire mieux les responsabiliser tout en luttant contre les abus et les fraudes. Que représente pour vous la décentralisation de cette compétence ? Quel est désormais le degré d'autonomie du département dans la gestion de cette compétence ?

M. Michel GUILLOT : Depuis 1983, j'ai été élevé dans la religion de l'autonomie des collectivités territoriales et je me garderai de me mettre à la place de M. Charles Buttner. Nous avons connu depuis quelques années des phases de décentralisation successives, qu'il nous faut prendre le temps de digérer. Suivant les cas et la nature des dossiers, mais également l'histoire et la nature des hommes, certains conseils généraux peuvent être un peu en avance, d'autres moins. Je ne crois pas que la décentralisation doive signifier « chacun chez soi et chacun pour soi ». Cette vision juridique des choses me paraît parfaitement suicidaire. Je respecte totalement l'autonomie du conseil général et de son président, mais à chaque fois que je transfère une compétence, je m'assure que le conseil général est bien en mesure de l'accueillir. S'il a ce qu'il faut, très bien ; s'il souhaite un appui, nous appuyons ; si les conditions de l'accueil ne sont pas définitivement acquises, les services de l'État restent à disposition pour que le client final, le Haut-Rhinois, le citoyen, ne pâtisse d'aucune rupture dans la continuité. Et cela vaut pour tous les départements et pour toutes les structures. Il serait inadmissible de se débarrasser d'un dossier ; ce serait scandaleux et non conforme à l'esprit de la loi. Il faut transférer juridiquement, mais également intelligemment et pragmatiquement. L'État, le conseil général, les autres collectivités doivent pouvoir travailler ensemble dans le cadre de pouvoirs ciblés, mais qui ne peuvent fonctionner correctement qu'ensemble. Sur le RMI, il se peut que le Président du conseil général juge que son organisation manque de maturité ; après tout, cela m'est égal. L'essentiel est de l'aider s'il en a le besoin et de faire en sorte que tout se passe en douceur. Je n'imagine pas un transfert de compétence sans moyens autour ; si l'État conserve du savoir-faire, son devoir est

de le mettre à disposition des départements pour que l'usager ne voie aucune différence, si ce n'est une amélioration.

M. le Rapporteur : Effectivement, la qualité ne se mesure pas forcément à la longueur du circuit.

M. Michel GUILLOT : Vous avez parfaitement raison. La décentralisation est également l'occasion de savoir s'il est possible de faire des économies.

M. le Rapporteur : Précisément, on en entend assez rarement parler. Quelles marges d'économies voyez-vous dans les compétences actuellement décentralisées ?

M. Michel GUILLOT : Nous sommes en plein processus, mais ce qui s'administre bien s'administre de près. Sur bon nombre de sujets, force est de reconnaître objectivement que les choses se passent mieux qu'avant, grâce à des circuits plus courts. Les besoins ont été mieux appréhendés sur le terrain que depuis Paris. Certaines décentralisations réussissent mieux que d'autres, mais qui n'essaie rien n'a rien.

M. le Président : Je suis curieux de connaître vos informations sur les TOS... Il semblerait que tout se passe pour le mieux dans le Haut-Rhin : nous avons appris ce matin que vous connaissiez exactement le nombre de postes, de TOS et de contrats aidés auquel vous aurez droit ; peut-être même auriez-vous droit à un supplément pour combler un déficit... Il m'a fallu auditionner les représentants au niveau central du ministère de l'Éducation nationale pour en apprendre autant ! Y a-t-il eu des informations à plusieurs vitesses ? Les circuits ont-ils été interrompus quelque part ? Je ne sais...

M. Gilles PÉTREAU : Précisons que le dossier des TOS est géré techniquement au niveau de l'académie, autrement dit du recteur. L'identification des emplois et des personnels a fait l'objet d'un travail important et régulier entre les services du rectorat et ceux des collectivités territoriales concernées, et notamment d'une série de réunions mensuelles depuis septembre. Il a notamment fallu définir où commençait et où s'arrêtait la dénomination de TOS ; les questions des effectifs mobiles et des services supports, notamment, ont fait l'objet d'âpres discussions. Tout ce travail nous a permis de déterminer très précisément les emplois et les agents concernés, les flux de personnels, les départs en retraite, les effets sur les concours, etc., afin de parvenir à une gestion en douceur de ce dossier.

M. le Rapporteur : Le Président du conseil général nous a confié qu'il serait amené à envisager l'an prochain une augmentation d'impôt à deux chiffres du fait de la décentralisation : progression du nombre de bénéficiaires de l'APA, RMI-RMA, contrats d'avenir, TOS, personnels DDE...

M. le Président : Sans compter l'entretien des routes : si, à vous entendre, le réseau routier transféré dans le Haut-Rhin est en bon état, j'ai entendu ce matin qu'il nécessiterait 5 à 10 millions d'euros par an...

M. le Rapporteur : On n'a tout de même pas parlé d'une augmentation à trois chiffres...

De l'avis de certains présidents de conseils généraux, pour peu que tous les engagements de l'État soient tenus – la compensation supplémentaire pour le RMI, par

exemple –, il n’y aurait pas d’augmentations particulières à attendre de la décentralisation ; or nous n’avons rien entendu de tel ce matin. Quelle est l’appréciation du représentant de l’État dans le Haut-Rhin ?

M. Michel GUILLOT : Je n’ai pas le pouvoir d’augmenter les impôts...

M. le Rapporteur : Mais vous pouvez évaluer l’impact de la décentralisation. Le Président du conseil général fait évidemment ce qu’il veut, sous réserve de respecter les contraintes légales existantes. Mais, dans le cas présent, il estime que la liste de tous ces transferts amène une augmentation à deux chiffres. Cela ne doit pas laisser l’État indifférent...

M. Michel GUILLOT : Certes, mais encore faudrait-il que les chiffres en question me soient communiqués ! Le Président du conseil général m’est très sympathique et je m’entends bien avec lui – par tempérament et parce que nous sommes condamnés à nous entendre –, mais il ne m’a jamais posé la question. Il m’est donc difficile de vous répondre...

Je peux en revanche - c’est même mon devoir - vous dire ce qui, dans ce que je cède au département, est en bon ou en mauvais état. L’évaluation transmise au conseil général sur la base du critère IQOA (image qualité des ouvrages d’art) fait ainsi apparaître que 22 % des ponts sont en excellent état, 71 % en bon état, 4 % présentent des défauts mineurs à surveiller et 3 % des défauts nécessitant des réparations sans caractère d’urgence ; aucun ne présente de dégradation nécessitant une intervention urgente. Pour les murs de soutènement, ces pourcentages sont respectivement de 42 %, 34 %, 10 % et 9 %. Toutefois, 5 % des murs présentent des dégradations nécessitant des réparations rapides.

M. le Rapporteur : Le Président du conseil général nous a dressé toute une liste de compétences dont le transfert ou l’aggravation pouvait l’amener à envisager une augmentation d’impôt à deux chiffres. Je ne vous demande pas de vous prononcer sur la logique d’une telle décision, mais de nous fournir d’ici à quelques jours votre propre évaluation de l’impact de ces transferts afin que nous sachions si, du point de vue de l’État que vous représentez dans ce département, il y a matière à augmentation d’impôts. C’est un des points clés de la mission de notre Commission d’enquête.

M. Michel GUILLOT : J’en prends note. Ne connaissant pas les hypothèses de départ de M. Charles Buttner, je ne saurais vous répondre aujourd’hui.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Avez-vous constaté des hausses d’impôts liées aux hausses de bases, les impôts augmentant alors que les bases n’augmentent pas et inversement ?

M. Michel GUILLOT : Je vous ai donné les évolutions de bases de 1999 à 2004. Il n’y a pas eu *a priori* de sauts. Le Trésorier-payeur général pourra vous le confirmer.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Le Président du conseil général n’a pas dit que la hausse de la fiscalité serait due à la décentralisation, mais que, pour faire mieux, il faudrait y consacrer un peu plus d’argent, donc augmenter la fiscalité. C’est tout l’intérêt de la question du Rapporteur : quel est le coût réel estimé de la décentralisation et quel est le « plus » qui justifie les hausses d’impôt ? Autrement dit, quel est le coût de la volonté politique de faire mieux que l’État, si tant est que l’on ait envie de faire mieux ?

M. Michel PIRON : Cela fait déjà assez longtemps que nous nous débattons dans cette ambiguïté... J'ai l'impression qu'un certain éloignement volontaire permet à l'État de ne pas être soumis à la pression immédiate de l'électeur au moment d'arrêter les choix de dépenses. Mais s'il n'est pas sans avantages en termes d'économies, ce manque de proximité n'est pas pour autant sans inconvénients. Incontestablement, on voit moins bien de loin. À l'inverse, lorsqu'on décentralise, on voit forcément mieux les besoins, on entend mieux les demandes, mais on est tenté d'y répondre davantage. Ne trouvez-vous pas que la proximité des collectivités territoriales, comparativement à l'État, induit forcément, sinon par principe, un risque de dépense supplémentaire ? Vous est-il possible de faire la part entre les dépenses découlant d'actions décentralisées conduites selon les mêmes modalités qu'auparavant, et les dépenses décentralisées ayant généré des services supplémentaires ? Il est de fait que, grâce à la décentralisation, on a fait beaucoup mieux dans le domaine des collèges. On a donc mieux répondu aux besoins, mais au prix, évidemment, d'efforts et de dépenses supplémentaires. Toute la difficulté consiste à arbitrer entre le supplément d'impôt, visible par le contribuable et peut-être susceptible d'être mieux accepté, et l'amélioration de l'efficacité de la gestion, peut-être moins lisible dans la mesure où l'on fait plus avec tout de même un peu plus...

M. Michel GUILLOT : J'ai la très forte impression que le conseil général du Haut-Rhin est géré en bon père de famille, sans problèmes financiers structurels, et qu'il lui reste encore de l'épargne disponible. Par tradition, il n'a jamais pratiqué la fuite en avant. De ce fait, je ne crois pas qu'il sera porté à des hausses déraisonnables – mais je ne suis pas le conseil général.

Quant à savoir les éventuels surcoûts de la décentralisation, prenons l'exemple des routes : non seulement nous mettons à la disposition du département un réseau globalement convenable, et non bradé parce que de mauvaise qualité, mais nous transférons les personnels dans la plus grande transparence, dans le cadre d'un accord portant sur les crédits, évidemment transférés à l'euro près, mais également sur les emplois à temps plein. Si l'État a jusqu'ici réussi à gérer convenablement le réseau routier dans le Haut-Rhin, nul doute que le département fera aussi bien. S'il veut faire mieux, c'est un autre problème.

M. le Rapporteur : Il nous suffirait donc de connaître exactement le bilan côté État pour distinguer la part des services supplémentaires envisagés par le département.

M. Michel GUILLOT : Nous pouvons vous le faire par grand type d'activité de l'État, en précisant bien l'état du service transféré – si, pour les routes, c'est tout à fait convenable, ce peut l'être moins dans d'autres domaines. Autrement dit, nous vous indiquerons la valeur et la bonne ou mauvaise qualité de ce que nous transférons.

M. le Rapporteur : Et les ressources en face.

M. Michel GUILLOT : Exactement.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Sur les TOS, comme sur la DDE, demeure l'éternel débat : les fonctions d'encadrement suivent-elles les fonctions d'exécution au point près ? Il est très difficile de couper les personnes en morceaux...

M. Gilles PÉTREAU : Ce point notamment a fait l'objet de discussions assez serrées avec les collectivités. La difficulté de l'évaluation tenait au fait que ces personnels faisaient l'objet d'une gestion d'ensemble. Vingt-deux agents ont finalement été identifiés pour l'ensemble de

l'académie de Strasbourg, qui suffisent à assurer la paie et l'ensemble des tâches liées à la gestion des personnels.

M. le Président : Vingt-deux pour le conseil régional et les deux départements ?

M. Gilles PÉTREULT : La partition n'a pas encore été réalisée. La discussion a porté sur le taux d'encadrement, le ratio étant de 1 % environ dans les services de l'État, mais beaucoup plus élevé – 3 % – dans les collectivités. D'où une petite divergence, que nous devrions pouvoir résoudre.

M. le Président : Seront-ils intégralement transférés aux collectivités territoriales, ou une partie restera-t-elle dans les services de l'académie ?

M. Gilles PÉTREULT : Non, tous ces personnels, jusque-là du rectorat ou des inspections académiques, seront transférés en équivalents temps plein. Nous verrons ensuite ce qu'il en sera au niveau des mouvements des personnels administratifs.

M. le Rapporteur : Le temps de travail des TOS est un sujet qui mérite intérêt. M. Dominique Antoine a évoqué devant nous la « circulaire Lang » – pas plus de vingt-cinq jours dans les périodes de vacances scolaires, durée hebdomadaire plafonnée à quarante heures, prise en compte des jours de congés lorsque ceux-ci sont encadrés par des temps scolaires, etc.... De l'avis de M. Charles Buttner, les agents travaillaient selon le droit commun alsacien. Comment parvient-on à caser 1 580 heures dans le cadre de la circulaire Lang ?

M. Gilles PÉTREULT : Le texte qui s'applique en l'espèce est le décret de 2000, lequel prévoit une durée de travail de 1 607 heures, ramenées à 1 593 heures en Alsace.

M. le Rapporteur : Vous n'appliquez pas la circulaire Lang ?

M. Gilles PÉTREULT : Il nous semble qu'un décret a une plus grande valeur...

M. le Rapporteur : Nous sommes d'accord et c'est tout à la gloire de l'Alsace... Mais je crains que, dans le reste de la France, ce ne soit la circulaire Lang qui s'applique !

M. Gilles PÉTREULT : Aucune difficulté particulière ne m'est remontée sur ce point des chefs d'établissements, qui sont en quelque sorte les employeurs directs de ces personnels.

M. le Rapporteur : Y a-t-il, à votre connaissance, des endroits en France où la circulaire Lang s'applique ?

M. Gilles PÉTREULT : Je ne me permettrais pas de parler d'endroits que je ne connais pas.

M. le Rapporteur : À défaut d'endroits, vous connaissez tout de même des collègues... M. Dominique Antoine nous a exposé les problèmes que posait l'application des 35 heures, dans la mesure où le temps de travail usuel était significativement inférieur. Cela a abouti à la circulaire Lang. À vous entendre, il en va différemment en Alsace. Comment cette question est-elle appréciée chez vos collègues ?

M. Gilles PÉTREault : Je n'ai jamais eu connaissance de difficultés particulières sur ce sujet.

M. Alain GEST : Il nous a été dit ce matin que les TOS étaient en sous-effectif dans le Haut-Rhin. La question du Rapporteur était d'autant plus importante que bon nombre d'élus prétendent que la décentralisation des TOS se traduira par une augmentation de la fiscalité compte tenu de l'insuffisance des effectifs ; c'est en tout cas un des motifs avancés. Pouvez-vous nous confirmer que vos TOS sont réellement en sous-effectif ? Quelles en ont été les conséquences sur l'entretien des collèges et des lycées ?

Toujours à propos de personnel, le Président du conseil général estimait ce matin que l'effectif des agents du conseil général n'était pas très élevé. Avez-vous une idée des ratios couramment observés dans les autres conseils généraux par comparaison avec le Haut-Rhin ? Certaines embauches vous paraissent-elles nécessaires ?

S'agissant des routes enfin, combien de kilomètres sont transférés ? Certains tronçons sont-ils dans un état tel qu'ils appelleront des travaux de réparation dès 2006 ? À l'inverse, d'autres interventions pourront-elles être étalées dans le temps ? Peut-on se faire une idée globale de ce que deviendra le nouveau réseau routier départemental ?

M. Alain LORRIOT : Le transfert s'est à peu près fait moitié-moitié : 140 kilomètres transférés pour 147 gardés. L'État conserve dans le Haut-Rhin une grande partie de ses nationales et les autoroutes.

M. Alain GEST : Combien compte-t-on actuellement de routes départementales ?

M. Alain LORRIOT : Entre 2 400 et 2 500 kilomètres¹. Sous réserve que le décret confirme les modalités arrêtées dans le projet, l'État garderait notamment l'autoroute A35, sillon Nord-Sud alsacien et même européen – 55 000 véhicules-jour, auxquels sont venus s'ajouter entre 1 500 et 2 000 poids lourds supplémentaires depuis l'instauration d'une taxe en Allemagne –, l'autoroute A36, pour sa partie non concédée mais également pour la traversée de Mulhouse – 100 000 véhicules-jour – jusqu'à son raccordement à l'autoroute allemande à Forbach, ainsi que deux routes nationales transvosgiennes très fréquentées : la N66 Mulhouse-Remiremont *via* le col de Bussang, sans doute une des plus difficiles à gérer sur le plan tant des investissements que de l'entretien courant, et la N59, à la limite des deux départements, qui donne accès au tunnel de Sainte-Marie-aux-Mines, actuellement fermé pour mise en sécurité.

Ajoutons que nous ne transférons pas de routes en ruine, ni même de routes particulièrement abîmées : ainsi la N83, à deux fois deux voies, l'une des plus belles du département - de l'avis même du conseil général - ou la N415 sur laquelle nous avons réalisé, dans le cadre du contrat de plan, des travaux très importants autour de Colmar, qui seront terminés fin 2006. Nous aurons également achevé fin 2006, à la suite de la fermeture du tunnel de Sainte-Marie-aux-Mines, toute une série d'opérations entre le col du Bonhomme et Colmar ; entre Colmar et la frontière allemande, des travaux ont également été réalisés au début du contrat de plan et la route est en bon état. Peut-être n'a-t-elle pas une capacité extraordinaire, mais tout ce qui devait y être fait a été fait.

¹ Autoroutes : 100 km - Routes nationales : 225 km - Routes départementales : 2 350 km - <http://www.haut-rhin.equipement.gouv.fr/presentation.html>

M. Alain GEST : Il semblerait qu'une série d'études aient été entreprises sur les problèmes de bruit, mais que la réalisation des travaux nécessaires serait laissée à l'appréciation du conseil général...

M. Alain LORRIOT : Un trafic aussi important, dans un département de surcroît très urbanisé, pose effectivement des problèmes de bruit. Dans la traversée de Mulhouse et des communes avoisinantes, l'essentiel du contrat de plan a porté sur la réalisation de murs antibruit le long de l'A36, pour environ 50 millions d'euros, financés par l'État, la région, la ville et le département. La N83, juste en bas du vignoble alsacien, pose des problèmes similaires, particulièrement dans trois communes. Des études de bruit sont réalisées par l'État, mais les mesures à prendre seront effectivement de la compétence du nouveau gestionnaire de la voirie. Au demeurant, la dépense, par comparaison avec les autoroutes urbaines dans les zones de Mulhouse ou de Colmar, sera mineure.

M. le Président : Qui fixe ces normes en matière de bruit ?

M. Alain LORRIOT : Elles ont été fixées par la Direction des routes, sur la base des études réalisées par le SETRA.

M. le Président : Pourquoi a-t-on attendu pour réaliser les protections ?

M. Alain LORRIOT : Nous étions, à l'époque, en dessous des seuils ; le trafic augmentant, nous en venons à les dépasser.

M. Alain GEST : À combien s'élève le budget du conseil général consacré aux infrastructures routières ?

M. Alain LORRIOT : Je ne puis vous répondre de façon précise.

M. Alain GEST : A-t-on pour le moins une idée de ce que représentent les travaux relativement urgents par rapport à ce qui est déjà dépensé pour le réseau routier départemental ?

M. Alain LORRIOT : Les crédits que l'État consacre aujourd'hui à ce réseau seront transférés à l'euro près au conseil général, selon exactement les mêmes modalités de calcul. Ces chiffres ont été donnés au conseil général, et ils n'ont pas fait bondir...

M. le Président : Sur la base des mêmes critères ?

M. Alain LORRIOT : Avec les mêmes critères, selon un barème que nous avons d'ailleurs donné avant même de parler de décentralisation.

M. le Président : De quelles caractéristiques tient-il compte ?

M. Alain LORRIOT : De la largeur de la route, du trafic supporté, du nombre de voies, mais également de la viabilité hivernale, particulièrement lorsqu'il s'agit de routes de montagne, communes en Alsace sitôt que l'on franchit les cols.

M. le Président : Pensez-vous que les coefficients ont été calculés suffisamment larges pour les routes de montagne ? Mon collègue Michel Bouvard, élu de Savoie, s'en inquiète...

M. Alain LORRIOT : Jusqu'à présent, nous avons, avec ce qu'on nous a donné, toujours répondu aux besoins. Nous gardons la N66 et la N59, et nous ne rétrocédons que la N415, qui passe par le col du Bonhomme. Le département recevra les crédits que nous avons jusque-là pour la N415, à l'euro près, en appliquant exactement le même barème. Cela viendra abonder la DGD du département à partir du 1^{er} janvier 2006, si nous parvenons à mener l'opération dans le courant de cette année.

M. le Rapporteur : Le transfert des personnels pourrait-il entraîner un surcoût pour le département ?

M. Alain LORRIOT : Les personnels sont, exactement dans le même esprit, transférés à l'unité près. Les agents qui ont toujours travaillé sur l'actuel réseau du département sont au nombre de 170. Une convention a été passée en application de la loi du décembre 1992, dite de sortie de l'article 30 de la loi du 2 mars 1982. Le nombre d'équivalents temps plein au 1^{er} janvier 1993 a été réévalué, catégorie par catégorie, suivant des coefficients que vous déterminez chaque année dans la loi de finances – en tenant compte, bien entendu, des suppressions de postes, systématiquement compensées sur la DGD du département, suivant des calculs fort compliqués arrêtés en accord entre l'Assemblée des départements de France et l'État. Ce qui nous donne ce chiffre de 170 personnes, que le département ne conteste pas.

M. le Président : Cent soixante-dix agents pour 2 400 kilomètres ?

M. Alain LORRIOT : Exactement. S'y ajouteront les personnels transférés en fonction des routes nouvellement rétrocédées, soit une quarantaine de personnes supplémentaires – notre administration centrale ne nous a pas encore donné les modalités de calcul –, les services supports correspondants, soit une douzaine de personnes – informatique, formation, gestion des carrières, paie, etc. –, et enfin l'ingénierie routière, bureaux d'études et service des grands travaux qui travaillent dans le cadre du contrat de plan sur les routes nationales appelées à être transférées et pour lesquels les critères de détermination n'ont pas encore été arrêtés ; il devrait s'agir de cinq à dix personnes.

M. le Rapporteur : De nombreux présidents de conseils généraux déplorent un sous-transfert des personnels d'encadrement.

M. Alain LORRIOT : Je sais : c'est déjà ce que l'on disait lors de la première décentralisation... J'y ai moi-même participé avant de travailler dans un département.

M. le Président : Est-ce vrai ou pas ?

M. Alain LORRIOT : Ce n'est pas vrai. J'ai moi-même travaillé pendant cinq ans dans le département du Calvados, où j'ai créé la direction générale des services techniques départementaux et procédé aux « extractions » correspondantes de la DDE, ce qui s'était fait sans difficulté et dans des conditions parfaitement honnêtes. Il en sera exactement de même cette fois-ci, y compris pour les personnels d'encadrement : on sait parfaitement totaliser les catégories A, les catégories B et faire les additions au bout du compte.

M. Alain GEST : M. le Trésorier-payeur général peut-il nous indiquer les ratios de personnel du conseil général du Haut-Rhin par rapport à la moyenne nationale ? S'agissant des TOS, le différentiel d'encadrement, objet de discussions entre vos services et ceux du département, ne tient-il pas au fait que le ministère lui-même compte, dans ses services, des personnels qui contribuent à la gestion des TOS sans pour autant faire l'objet d'un transfert ?

M. le Président : M. l'Inspecteur d'académie, à quel moment avez-vous pu promettre 15, 20 ou 22 emplois supports ? De même, à partir de quelle date avez-vous pu annoncer une compensation de l'État pour les contrats aidés ?

M. Gilles PÉTREAULT : La question de l'encadrement est encore en débat, car si l'effectif a été arrêté, il reste à le répartir entre les trois collectivités concernées. Les discussions entre l'administration centrale, le rectorat et les collectivités ont commencé en février ou mars. La gestion des tâches des TOS étant totalement déconcentrée au niveau des rectorats, le ministère s'occupe principalement de la répartition des moyens et de la gestion des aspects réglementaires et financiers, autrement dit de la régulation générale. Quant à la question de l'entretien des collèges et lycées et de l'état du bâti...

M. Alain GEST : On nous a parlé d'une sous-dotation en TOS. Pouvez-vous en attester et, si oui, a-t-elle eu des conséquences sur la gestion des collèges et des lycées ?

M. Gilles PÉTREAULT : Chacun sait qu'il existe des déséquilibres au niveau national en matière de dotation en TOS. Toutes les régions n'ont pas été loties de la même façon. Pour ce qui est des éventuelles incidences sur l'entretien, le département du Haut-Rhin se caractérise par d'excellentes relations et une grande proximité de travail entre les chefs d'établissement et le conseil général. Une nomenclature très complète détaille très précisément, pour chacun des travaux, ce qui relève de l'établissement ou du conseil général. Les choses sont à cet égard claires depuis une dizaine d'années. Quant aux inégalités de traitement entre les régions, elles sont connues de tous.

M. Alain GEST : Votre situation de sous-dotation a-t-elle été cause de problèmes majeurs dans la gestion et l'entretien des collèges du Haut-Rhin ?

M. le Rapporteur : Autrement dit, vos collèges sont-ils propres ?...

M. Gilles PÉTREAULT : Non seulement ils sont propres, mais ils ont fait l'objet de nombreux investissements. Ajoutons que le Haut-Rhin est un département qui construit de nouveaux collèges – le fait n'est pas si courant. Deux établissements sont ainsi en cours de construction. Le patrimoine est plutôt, dans l'ensemble, en bon état.

M. le Président : Mais quand avez-vous pu annoncer ces chiffres ?

M. Gilles PÉTREAULT : Le nombre d'emplois a été arrêté en février-mars. Mais je n'ai pas assisté à toutes les phases techniques de la discussion.

M. le Président : C'est seulement au cours de nos auditions que j'ai entendu parler du financement des emplois supports – autrement dit avec beaucoup de retard.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Ils sont plus sérieux en Alsace que dans le Midi...

M. le Président : Peut-être le Président du conseil général de l'Ariège aurait-il signé s'il avait eu toutes ces informations !

M. Alain GEST : Il était donc utile de créer cette Commission d'enquête !

M. le Président : Ne serait-ce que pour cela, en effet... Quoique la Commission consultative d'évaluation des charges aboutisse à peu près au même résultat.

M. Michel PIRON : Je reviens sur les TOS. La question du choix du statut, nous a-t-on dit ce matin, n'était pas indifférente dans la détermination du taux d'encadrement.

M. Gilles PÉTREAULT : En effet.

M. Michel PIRON : Avez-vous une idée du choix statutaire retenu dans le Haut-Rhin ? Vos évaluations de mars en matière d'encadrement et de carrières ne devront-elles pas être corrigées au vu des choix des personnels entre le statut territorial et le statut national ?

M. Gilles PÉTREAULT : Le délai d'option entre le détachement de longue durée et le statut de la fonction publique territoriale ne prendra effet qu'à compter du 1^{er} janvier 2006.

M. Michel PIRON : Mais n'avez-vous aucune estimation ?

M. Gilles PÉTREAULT : Il est difficile d'aller interroger les personnels sur la façon dont ils feront jouer leur droit d'option individuel alors que les choses ne sont pas encore fixées.

M. Michel PIRON : Je ne parlais que d'estimations...

M. Gilles PÉTREAULT : En tout cas, cela n'a pas encore été fait.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : On nous dit que le transfert des personnels – DDE comme Éducation nationale –, qui se traduira automatiquement, tout au moins pour un certain nombre, par un changement de statut, coûtera de l'argent aux collectivités. Avez-vous une idée de ce que coûtera le passage des quelque 200 agents ou plus de la DDE au département, dans la mesure où vous les transférez sur la base du coût réel pour l'État ?

M. Alain LORRIOT : Environ 230 personnes sont concernées, qui seront transférées selon un barème par catégorie, l'État reconnaissant, par exemple, qu'un ingénieur divisionnaire coûte tant pour la paie, plus tant pour le régime indemnitaire. Tout cela est facile à vérifier. Il ne reste plus qu'à multiplier par le nombre d'ingénieurs divisionnaires transférés et l'argent sera versé sur la DGD du département. Il en sera de même pour toutes les autres catégories.

M. le Rapporteur : En appliquant les taux de cotisations sociales des collectivités territoriales ?

M. Alain LORRIOT : Ah ?

M. le Rapporteur : C'est ce qu'on nous a dit.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : D'où ma question !

M. Alain LORRIOT : Je ne saurais pas vous le dire. Il y a peut-être une différence.

M. le Président : Autrement dit, il faudra verser davantage que vous n'avez dans votre budget.

M. Alain LORRIOT : C'est bien possible. Toujours est-il que cette opération se fait à l'euro près, comme pour les crédits de fonctionnement des routes. Cela ne pose aucune difficulté. Ajoutons que, tant qu'ils n'auront pas exercé leur droit d'option – ils ont deux ans pour le faire – les personnels continueront d'être payés par l'État pour la totalité des prestations qu'ils exécuteront pour le compte du département. Et comme il n'est pas question de compenser sur la DGD à chaque fois qu'un agent aura fait son choix, c'est seulement à l'issue du droit d'option que tout sera définitivement réglé. Or ce droit ne sera ouvert que lorsque le décret aura été pris et la convention passée, autrement dit dans plus d'un an. Au final, les éventuelles charges supplémentaires pour le département n'apparaîtront pas avant 2009 – mais, à mon avis, il n'y en aura pas.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Le statut départemental ou régional étant plus favorable que le statut d'État, tout porte à croire que bon nombre d'agents transférés demanderont logiquement à changer de statut, ce qui se traduira par des coûts supplémentaires. De surcroît, deux instances paritaires devraient, nous a-t-on dit, être mises en place pour les TOS, qui pourraient inciter à une coûteuse surenchère aux avantages sociaux. Un tel risque est-il envisageable dans le Haut-Rhin ? Peut-on d'ores et déjà estimer cette dépense supplémentaire ?

M. le Président : Plus prosaïquement, les indemnités des agents de l'Équipement sont-elles identiques à celles des agents du département ?

M. Alain LORRIOT : Tout à fait. J'ai déjà travaillé dans un département et j'ai vécu cette expérience. En réalité, les statuts de la fonction publique d'État et de la fonction publique territoriale sont parfaitement équivalents, qu'il s'agisse de la paye ou du régime indemnitaire – y compris ce qu'on appelait autrefois les « honoraires ». La différence porte sur la promotion des agents dans leurs corps, beaucoup plus linéaire et aisée dans la fonction publique territoriale. C'est cela qui peut provoquer des surcoûts. J'avais ainsi recruté des ingénieurs des travaux publics dans le département du Calvados ; sitôt qu'ils ont opté pour la territoriale, ils sont passés ingénieurs principaux dans la foulée... Le surcoût pour les collectivités territoriales tient au fait que la promotion va beaucoup plus vite dans la fonction publique territoriale que dans la fonction publique de l'État.

M. le Rapporteur : Pour les TOS en revanche se pose un réel problème de niveau indemnitaire. Dans d'autres départements, cela pouvait se gérer par le temps de travail – ce qui nous ramène à la particularité alsacienne...

M. le Président : À entendre ces explications, dont nous n'avons aucune raison de douter, et pour peu que l'encadrement soit correctement transféré, le problème ne se pose objectivement pas dans le cas des personnels de l'Équipement. Pour les TOS en revanche, la question demeure, à laquelle s'ajoute celle des emplois non pourvus qui ne seront pas transférés. Or, si les postes existent, c'est qu'il y a un besoin ; et s'ils ne sont pas pourvus, c'est qu'il y a des manques. S'ils ne sont pas transférés, comment fera-t-on ?

M. Gilles PÉTREAULT : La convention distingue bien les équivalents temps plein et les personnels, en prévoyant d'ailleurs un plus grand nombre de personnes à transférer que d'équivalents temps plein. L'identification a été faite à partir de tous les emplois ouverts dans l'académie.

M. le Président : Comme l'a fait remarquer le Rapporteur, il y a une grande différence entre les indemnités des TOS et celles des autres personnels. Ces agents auront un statut particulier, peut-être un temps de travail particulier, lui-même fixé par un cadre que nous ne connaissons pas,...

M. Gilles PÉTREAULT : C'est bien le problème...

M. le Président : ...et des indemnités beaucoup plus faibles.

M. Gilles PÉTREAULT : Nous ne connaissons le cadre d'emploi que globalement. Il sera défini dans chaque collectivité territoriale par référence à d'autres emplois de même catégorie, avec alignement ou non des régimes indemnitaires. Je n'ai aucune information sur ce point...

M. le Rapporteur : M. Dominique Antoine nous a dit la semaine dernière qu'il y aurait une marge de négociation entre le temps de travail et le régime indemnitaire : les TOS ont un mauvais régime indemnitaire, mais un temps de travail très inférieur à la norme. L'employeur peut donc essayer de négocier un temps de travail plus long en contrepartie d'un régime indemnitaire plus favorable. Mais si le Haut-Rhin est déjà au plafond, la marge de négociation disparaît.

M. Alain GEST : En plus de ma question à M. le Trésorier-payeur général, j'en ai une autre à l'adresse de M. le Directeur des affaires sanitaires et sociales sur la décentralisation du RMI. Le Président du conseil général restait, nous a-t-il déclaré, dans l'expectative sur ce sujet. A-t-on constaté une différence dans la gestion de cette compétence depuis son transfert, ou le changement s'est-il limité à un changement de tutelle ? Des initiatives se sont-elles fait jour pour mesurer l'efficacité de l'insertion, par exemple ? Le président du conseil général du Rhône reçoit individuellement tous les allocataires du RMI du département pour faire le point sur la situation. Avez-vous connaissance d'actions de ce genre ? Ressent-on une différence entre l'avant et l'après-décentralisation ?

M. Michel LOYER : Je n'ai malheureusement pas connaissance du ratio des dépenses de personnels sur les dépenses totales de fonctionnement du département. Le payeur départemental comme le préfet, auxquels j'en avais fait part, ont confirmé que le Haut-Rhin présentait un fonctionnement tout à fait correct, sans difficultés financières. Le paiement des mandats s'effectue dans un délai inférieur à la semaine et jamais nous n'avons connu de blocage du fait d'absence de trésorerie : si le département mobilise de temps en temps une ligne de trésorerie, le remboursement s'effectue dans les trois jours, ce qui est le signe d'une excellente santé financière.

M. le Président : Nous demanderons à l'Association des départements de France un rapport sur l'année 2004, dans lequel figureront toutes ces comparaisons.

M. Patrick L'HÔTE : Le transfert du RMI, engagé fin 2003-début 2004, s'est déroulé en douceur et les choses se sont relativement bien passées. Le problème des fins de droits ASS, notamment, s'est négocié d'un commun accord entre l'État, les services concernés et le conseil général, en très bonne entente, sans aucune polémique, même si le conseil général a souhaité

retrouver ses billes. Contrairement à d'autres départements, où la situation était très tendue, je peux témoigner que cette affaire s'est passée de manière très satisfaisante dans le Haut-Rhin. Les personnels de la DDASS qui s'occupaient du RMI ont tous été mis à disposition et travaillent désormais intégralement pour le conseil général, suivant ses instructions ; je n'ai plus aucun lien fonctionnel avec eux. Le conseil général a pris le relais dans un très grand esprit de continuité, tout en renforçant certains dispositifs comme les CLI afin d'améliorer le service rendu. Cela dit, dès lors qu'une compétence est décentralisée, je n'ai plus aucun droit de regard, hormis dans le cadre du contrôle de légalité. Cette affaire est désormais de la seule responsabilité des collectivités territoriales.

M. Alain GEST : Confirmez-vous l'existence d'un écart de 7 millions d'euros entre ce qui a été attribué au conseil général pour 2004 et le coût réel, du fait de l'augmentation du nombre des RMistes ?

M. Patrick L'HÔTE : Une lettre du conseil général adressée au préfet au début de cette année parlait d'un différentiel de 5 millions d'euros.

M. le Président : On nous a dit 8 millions ce matin ! Quel est le coût du RMI dans le département ?

M. Patrick L'HÔTE : 37 millions d'euros.

M. le Président : Et pour vous, le différentiel serait de 5 millions d'euros ?

M. Patrick L'HÔTE : Le courrier reçu par le préfet, en date du 10 février 2005, faisait état de 37 millions d'euros de dépenses et de 28,9 millions d'euros de recettes de l'État, d'où une différence que le Président du conseil général souhaite voir compenser à hauteur de 5,6 millions d'euros.

M. le Président : Soit. Et connaissez-vous le montant de ce différentiel pour les quatre premiers mois de 2005 ?

M. Patrick L'HÔTE : Non.

L'APA est souvent évoquée par les conseils généraux. Rappelons qu'il ne s'agit pas d'une compétence décentralisée, puisque l'État ne l'assumait pas auparavant. L'APA a été créée pour répondre à un besoin lié au vieillissement de la population. Ce serait un raccourci abusif, sinon une erreur de la considérer comme une compétence décentralisée. L'APA mériterait un traitement à part dans la mesure où ce n'est pas une conséquence de la décentralisation, mais une nouvelle prestation que les conseils généraux ont d'ailleurs revendiquée.

M. le Président : Vous avez raison et vous faites bien de le rappeler. Je l'ai moi-même souvent dit. J'étais alors dans la majorité et je trouvais que l'on n'était pas assez exigeant...

M. Patrick L'HÔTE : Rappelons également que l'augmentation de l'APA tient principalement à l'évolution démographique.

M. Alain GEST : Je ne conteste pas le fait que l'APA soit une nouvelle compétence et non un transfert – encore qu'elle soit venue remplacer une prestation existante, la PSD, dont le montant différait d'un département à l'autre. Reste que, personne ne l'a du reste jamais contesté, les évaluations du coût prévisionnel de l'APA étaient totalement erronées. Tout le problème vient de là, notre Président lui-même en est d'accord.

M. le Président : Nous en reparlerons.

M. le Rapporteur : La fiscalité locale est affaire de taux, mais également de bases. Pouvez-vous nous donner quelques éléments d'appréciation sur la connaissance et le suivi des bases, le travail qu'elles appellent de la part des collectivités, de quelque nature qu'elles soient, autrement dit sur la qualité du « système bases » ?

M. le Président : J'ai senti ce matin, et encore cet après-midi, une certaine inquiétude chez tous les intervenants à propos de la taxe professionnelle, tant du fait des possibles pertes de bases liées aux difficultés des entreprises que d'une éventuelle réforme de la taxe. Les problèmes économiques vous paraissent-ils de nature à provoquer une perte de bases de taxe professionnelle ?

M. Michel LOYER : L'évolution des bases de taxe professionnelle, année par année, montre une baisse de 2 % entre 2001 et 2002, puis une baisse de 0,76 % entre 2002 et 2003, suivies d'une nette progression en 2004 et 2005, si bien que, sur les cinq dernières années, la hausse est finalement de 5,89 %. En fait, c'est surtout au début de la période de référence qu'elles ont légèrement baissé. L'évolution est régulière et tout à fait comparable dans d'autres départements de même catégorie : Finistère, Loire, Maine-et-Loire, Meurthe-et-Moselle, Oise, Haute-Savoie, etc., qu'il s'agisse du reste de la taxe professionnelle, de la taxe d'habitation ou du foncier bâti ou non bâti.

Mon collègue des services fiscaux attestera que notre connaissance des bases n'a guère varié sur la période et ne devrait guère évoluer. Les mouvements à la baisse des bases de la taxe professionnelle ont été essentiellement dus à la disparition progressive de la part salaires. D'où la remontée constatée en 2003, certainement liée au dynamisme des équipements et biens immobiliers, qui avaient continué à croître pendant la période précédente. Il arrive aux services fiscaux d'effectuer, à la demande du conseil général, des opérations de contrôle ponctuelles sur un secteur géographique donné, lesquelles ont permis de vérifier l'absence d'écarts importants entre les renseignements détenus par les services de l'État et les diverses collectivités. Il n'en est pas de même partout ; du reste, les divergences tiennent le plus souvent à des problèmes d'enseignes, de dénomination ou d'identification des entreprises.

M. le Président : Messieurs, nous vous remercions, et passons sans plus tarder à l'audition suivante.

**Audition de M. Michel THÉNAULT,
Préfet de la région Alsace,
accompagné de M. Dominique ABRAHAM,
Trésorier payeur général de la région et du département,
M. Jean-Claude FESTOR, Directeur régional et départemental de l'équipement,
Mme Corinne WANTZ, Directrice départementale des affaires sanitaires et sociales
et M. Gérald CHAIX, Recteur de l'académie de Strasbourg**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 18 mai 2005)

Présidence de M. Augustin BONREPAUX, Président

MM. Michel Thénault, Dominique Abraham, Jean-Claude Festor, Mme Corinne Wantz et M. Gérald Chaix sont introduits.

M. le Président : Madame, Messieurs, je vous souhaite la bienvenue. Je vous rappelle que notre Commission d'enquête a pour objet d'examiner l'évolution récente de la fiscalité locale, ses causes et ses conséquences, ainsi que les conditions d'une responsabilité mieux assumée de l'ensemble des décideurs. Nous souhaiterions donc que vous nous indiquiez, M. le préfet, en tant que représentant de l'État, mais aussi en votre qualité d'ancien directeur général des collectivités locales, comment vous appréciez l'évolution de la fiscalité locale dans la région Alsace. Nous souhaiterions aussi faire le point sur les négociations avec le conseil régional en vue des transferts de compétences prévus par l'acte II de la décentralisation. Nous pourrions également évoquer l'exécution du contrat de plan État-région.

M. le Président rappelle à MM. Michel Thénault, Dominique Abraham, Jean-Claude Festor, Mme Corinne Wantz et M. Gérald Chaix que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête leur ont été communiquées. À l'invitation du Président, ceux-ci prêtent serment.

M. Michel THÉNAULT : Le volume budgétaire de la région Alsace est de 607 millions d'euros hors *revolving*. Il a fortement progressé ces dernières années, qu'il s'agisse des dépenses de fonctionnement ou des dépenses d'investissement. Mais quand bien même les dépenses de fonctionnement – 323 millions d'euros – ont crû plus rapidement que la masse budgétaire – +11 % contre +5 % environ –, cette modification apparente n'a pas fondamentalement modifié ni obéré le montant des interventions régionales, assez bien ciblées autour de quatre priorités : les transports, la formation, l'économie et l'enseignement supérieur, la recherche et la technologie. Elle n'a pas davantage obéré l'effort assez considérable mené par la région, aux côtés d'autres collectivités, dans la réalisation des grandes infrastructures, notamment ferroviaires. Rappelons que la région Alsace avait été l'une des premières à expérimenter les TER depuis 1997.

Dans un contexte économique désormais porteur de contraintes, parfois ignorées mais réelles, la région poursuivra à l'évidence son action dans ces quatre domaines d'intervention, mais elle devra très certainement recourir à l'emprunt de façon plus importante que durant la période précédente, et elle sera conduite à opérer des arbitrages en jouant sur les marges de manœuvre non négligeables dont elle dispose encore.

L'évolution de la structure des dépenses est significative, mais peut-être moins qu'apparemment. Si la section de fonctionnement représente désormais 45 % du volume budgétaire contre 40 % il y a quelques années encore, cette évolution, pour une région, n'a

qu'une signification toute relative et je me garderai d'en tirer des conclusions techniques ou politiques du type « administration de gestion » ou « administration de mission ». Du reste, une comparaison pertinente exigerait un retraitement assez sophistiqué, les normes comptables ayant notablement changé. Demain, lorsque l'acte II de la décentralisation aura atteint son plein régime, avec le transfert des TOS notamment, les masses salariales seront totalement déformées, rendant pratiquement impossible toute comparaison avec la moyenne période sans un retraitement approprié. Celui-ci sera sans doute nécessaire, mais dans les cas les plus difficiles.

Mieux vaut donc, me semble-t-il, raisonner en termes de programmes et s'attacher à l'évolution des dépenses dites d'intervention, qui sont aussi bien des dépenses d'investissement que des dépenses de fonctionnement, autour des quatre ou cinq priorités déjà évoquées : les transports pour 220 millions d'euros, l'éducation et la formation pour 205 millions d'euros, les interventions économiques pour 20 millions d'euros, 40 millions en y ajoutant l'agriculture, l'environnement et le tourisme, la recherche pour 20 millions d'euros, et l'approche territoriale, importante en Alsace, pour 10 millions d'euros. Encore faudrait-il y ajouter, pour mémoire, les interventions contreparties au titre du FEDER, dans la mesure où la région est reconnue autorité de gestion et de paiement en matière de fonds européens pour l'objectif 2.

Quatre éléments sont à retenir : les interventions progressent de 5 % en valeur ; les priorités déjà citées mobilisent 90 % des crédits d'intervention ; le transport par fer est une priorité régionale très affirmée, qu'il s'agisse des TER, avec l'amélioration des dessertes comme du matériel qui a mobilisé 40 millions d'euros en crédits de paiement cette année, ou encore des TGV et des trams-trains ; enfin, l'effort de formation et les interventions économiques progressent de 17 %.

Ces orientations sont toutes cohérentes avec la situation régionale. Région tout à la fois territorialement très compacte et démographiquement très dense – 400 habitants au kilomètre carré en plaine –, l'Alsace a un énorme besoin de transport. Les transports pendulaires journaliers sont extrêmement importants et la plaine d'Alsace est très encombrée et très fréquentée, y compris par nos voisins et par tout ce qui transite par l'axe Nord-Sud. Ajoutons que dans cette région excentrée, les dessertes aériennes comme ferroviaires n'ont jusqu'à présent pas été des plus performantes.

L'Alsace connaît également de fortes mutations sur le plan économique, qui tranchent avec l'idée généralement répandue d'une région prospère et riche : si son potentiel est incontestable, le nombre des chômeurs de longue durée, par exemple, y est beaucoup plus élevé qu'ailleurs. Mutations d'autant plus fortes que l'Alsace se situe, en termes de valeur ajoutée, à 7 à 8 points au-dessus de la moyenne nationale ; autrement dit, c'est une région très industrielle.

Hors remboursement du capital de la dette, les investissements directs représentent 46 % du volume budgétaire et se maintiennent à un niveau élevé : environ 280 millions d'euros, dont 28 % au profit des lycées, ce qui peut surprendre – mais l'Alsace a gagné plus de 60.000 habitants entre 1999 et 2004 –, et 24 % au profit du ferroviaire, ce à quoi il faut ajouter 50 millions d'euros d'opérations de modernisation prévues au contrat de plan, les TGV et les trams-trains. L'annuité de la dette se situe un peu en dessous de 30 millions d'euros en capital, soit 37 millions d'euros au total.

Du côté des recettes, les dotations classiques de l'État – DGF, DGD, DRES, etc. – s'établissent à 250 millions d'euros, en progression de plus de 5 millions d'euros, auxquels il faudrait ajouter 25 millions d'euros au titre de l'apprentissage. Le produit de la fiscalité locale,

compensations comprises, s'établit à 154 millions d'euros, dont plus de la moitié est issu de la taxe professionnelle. La progression de ce produit – 7 millions d'euros de 2004 à 2005 – s'inscrit dans une évolution tout à fait comparable à celle des années précédentes, qui résulte d'une évolution modérée des bases – 2 % en moyenne et en valeur – et d'une progression très contenue des taux de fiscalité : 2,5 % cette année en moyenne pondérée.

Au total, les recettes s'établissent en 2004 à 419 millions d'euros et les dépenses de fonctionnement à 323 millions d'euros, ce qui dégage un résultat de 95 millions, en recul assez net, de l'ordre de 15 millions d'euros, par rapport à 2003. Aussi, pour mener à bien son programme d'investissements, et compte tenu des recouvrements de participations diverses, la région va être amenée à opérer un emprunt de l'ordre de 150 millions d'euros, peut-être un peu moins, comparable à celui de l'an dernier. Ce recours à l'emprunt est important depuis 2004, mais il fait suite à une politique de désendettement menée de façon systématique durant la période précédente.

Partant de là, quelles équations pour l'avenir ? Avec quelles marges de manœuvre ? Ma perception ne doit guère différer de celle des élus régionaux et de leurs services.

S'agissant des dépenses, on peut raisonnablement tabler sur une progression globale des crédits d'intervention de l'ordre de 2 à 3 % par an en valeur sur le moyen terme. Seuls les crédits de formation pourraient connaître une augmentation de l'ordre de 6 %.

Les investissements devraient rester très soutenus au moins jusqu'en 2010, notamment pour le ferroviaire dans les deux à trois ans qui viennent avec l'achèvement de la première phase du TGV Est – mais la « bosse », autrement dit l'effort principal de financement qui portait sur 2004 et 2005, est presque passée –, le renouvellement du matériel TER – 40 millions d'euros –, la deuxième phase du TGV Est, le TGV Rhin-Rhône, plus une série de projets contractualisés dans la mesure ou, en plus du contrat de plan, l'Alsace a signé un contrat triennal avec Strasbourg, compte tenu de son statut de capitale européenne. Ces investissements devraient se poursuivre après 2008. Le TGV Rhin-Rhône devrait quant à lui mobiliser vraisemblablement une centaine de millions d'euros, même si le plan de financement n'est pas encore bouclé. Le matériel roulant du tram-train de Mulhouse aura lui aussi un coût très élevé, entre 60 et 100 millions d'euros. Les dépenses d'amélioration des routes connaîtront un rythme de croissance de 6 % environ. Il y a du reste de quoi nourrir un nouveau contrat de plan – la question se posera à l'occasion d'un CIADT qui se réunira probablement d'ici 2006 – à peu près du même montant que le CPER en cours en matière d'infrastructures routières.

Globalement, sur la période 2004-2010, la région connaîtra, du fait de cette progression soutenue de ses interventions et de ses investissements, un besoin de financement conséquent.

Les dotations et compensations versées par l'État devraient évoluer au même rythme que l'inflation, plus un tiers de croissance : tout porte donc à croire que cette évolution sera modérée. Reste que ces dotations représentent, compte tenu des compensations et de la réforme des dotations, 48 % du total des recettes de la région. Les recettes fiscales propres, dont la part est de l'ordre de 27 %, sont très déterminées par le produit de la taxe professionnelle. Tout porte à croire, au vu du contexte conjoncturel national et compte tenu des spécificités de l'Alsace sur le plan industriel, mais également géographique, qui la rendent partiellement tributaire des économies voisines – les exportations alsaciennes sont à 30 % conditionnées par la demande allemande et 70 000 frontaliers travaillent pour moitié en Allemagne, pour moitié en Suisse –, que les bases de taxe professionnelle n'évolueront que modérément. Dès lors, l'encours

de la dette connaîtra vraisemblablement jusqu'en 2008-2010 une forte croissance, évaluée à plus de 350 euros par habitant, cependant que la capacité de désendettement, en imaginant que l'on puisse mobiliser la marge brute d'autofinancement, passerait de deux ans et demi à cinq, voire six ans en 2008-2010.

La région Alsace dispose à l'évidence de réelles marges de manœuvre. Son potentiel fiscal direct est, avec la région Rhône-Alpes, le plus fort de métropole – hors Île-de-France – et Corse : 61 euros par habitant en 2004, soit 25 % de plus que dans les autres régions. Sa pression fiscale est modérée, la plus faible de toutes les régions. L'encours de la dette a baissé jusqu'en 2003 et sa capacité de désendettement était, il y a peu encore, de moins de deux ans.

Pour autant, je ne prétends pas que ces marges de manœuvres soient toutes utilisables avec le même niveau d'intérêt et d'efficacité. La structure des recettes – 25 % de fiscalité pour 50 % de dotations – limite évidemment les conditions d'une modulation fiscale. L'incertitude demeure également en matière d'évolution des bases et il faut en tenir compte. Il est donc possible de jouer sur trois paramètres au moins : le recours à la fiscalité, le recours à l'emprunt, mais peut-être aussi, compte tenu du fort degré d'implication de l'Alsace au niveau contractuel et du niveau de ses investissements, une possible révision du calendrier de certains investissements tels que les lycées – 76 millions d'euros en crédits de paiement sont déjà programmés sur cinq ans.

Sans doute peut-on également songer – c'est une suggestion personnelle – à relocaliser la fiscalité. L'exemple de la TIPP est tout à fait démonstratif quant à son orientation : la loi a prévu à terme la localisation intégrale de la TIPP, aujourd'hui répartie entre les régions selon des modalités qui accordent à l'Alsace 3,3 % de l'enveloppe, soit 13,5 millions d'euros. Avec une assiette totalement régionalisée, le produit serait, toutes choses égales par ailleurs, de 19 millions d'euros, du fait que la consommation alsacienne de carburants est largement supérieure à 3,3 % de l'ensemble. Sans doute aussi faudra-t-il tenir compte dans ces arbitrages de la possibilité donnée aux régions de moduler les taux sur ces nouvelles bases.

S'il vous plaisait de m'inviter d'ici à un an ou dix-huit mois pour discuter de ces questions avec le président du conseil régional, sans doute commencerais-je la conversation en appelant à utiliser un cocktail de toutes ces marges de manœuvre et à jouer donc sur l'emprunt bien sûr, sur l'évolution des bases de TP sans doute, sur l'élasticité des bases de fiscalité transférée régionalisée avec modulation des taux, et enfin sur l'étalement de certains investissements non indispensables, qui ne relèvent ni des investissements de sécurité, ni des investissements inscrits en contrat de plan, ni des investissements productifs. Voilà comment se présente, à mes yeux, l'équation globale de la région Alsace.

M. le Rapporteur : On entend souvent évoquer le désengagement de l'État. Le préfet de la région Languedoc-Roussillon, que nous avons soumis au même exercice il y a un mois, a ouvert une autre approche : celle d'un effort accru de l'État sur le territoire régional, pris globalement, celui-ci pouvant s'exercer ou non par l'intermédiaire des collectivités territoriales. Cet agrégat vous paraît-il présenter un intérêt ? Pouvez-vous l'évaluer ? Comment évolue l'effort de l'État sur le territoire de la région Alsace ?

M. Michel THÉNAULT : C'est une approche que je ne réfuterai pas. J'en ai également une, personnelle, dont je vous ferai part après avoir répondu à votre question.

Nous ne manquons pas d'instruments pour évaluer l'effort de l'État, à commencer par les contrats de plan, leurs taux d'exécution et les conditions de l'équation

financière pour terminer – il n'est un secret pour personne ici que les contrats de plan sont toujours un peu *surbookés* et chronologiquement optimistes, pour refinancer certaines opérations écornées par le *surbooking*.

Le taux d'exécution du contrat de plan État-région en Alsace est aujourd'hui de 52 à 55 % selon les rubriques, de 57 % pour les routes et de 40 % pour le ferroviaire – sachant que l'on ne comptabilise pas de la même façon les engagements de la SNCF et les engagements routiers. Au total, le taux d'engagement paraît tout à fait comparable à celui des années précédentes ; à noter que le conseil régional n'en discute ni le rythme, ni le montant.

S'agissant des opérations inscrites au contrat de plan mais arrêtées pour cause de *surbooking*, les tunnels par exemple, personne, fût-il ingénieur, élu ou préfet, n'a jamais réussi à tenir les devis, sauf énorme coup de chance avec la géologie. Les surcoûts sont inévitables. Ce genre d'opérations écorne notablement la masse financière restante. Nous avons pu reclasser en catégorie 1 de financement la troisième voie ferrée dans la plaine d'Alsace, indispensable pour accueillir le TGV et faciliter l'insertion des TER, au prix certes d'un léger décalage chronologique, l'effort financier allant au-delà des échéances du contrat de plan.

D'autres éléments ne pourront être chiffrés que dans quelque temps : ainsi pour le plan de cohésion sociale qui, dans une certaine mesure – formation *via* l'insertion, etc. – s'inscrit également dans le cadre régional, l'effort de l'État ne pourra être mesuré qu'au bout du bout, c'est-à-dire lorsque les contrats aidés auront été passés : cela se présente plutôt bien et ils sont plutôt mieux rémunérés que certains autres contrats auparavant. Le logement est également une variable importante en termes de levier économique : dès cette année, nous faisons 40 % de plus. Autant d'exemples, et donc d'agrégats que je serais capable de vous calculer, au moins provisoirement : je ne réfute donc pas l'approche de M. Francis Idrac.

J'ajoute que l'expression « désengagement de l'État », souvent et depuis longtemps entendue à propos des finances locales, ne me paraît pas toujours mesurée comme il faudrait. La décentralisation correspond au transfert de certaines compétences, avec les ressources afférentes à l'euro près. Mais elle ne peut pas se limiter à faire faire par d'autres, elle doit faire plus, peut-être mieux, que ce que l'État faisait jusque-là ; le but profond est bien de prendre en compte des besoins auxquels l'État était incapable de répondre ou entre lesquels il lui était impossible d'arbitrer. Entre un lycée à Brive-la-Gaillarde et un autre à Molsheim, soit il n'en faisait aucun, soit il décidait lequel... Aujourd'hui, les deux sont faits. La satisfaction du besoin de service local a été nettement améliorée ; reconnaissons pourtant que la DGD était loin d'être à la hauteur... Malgré cela, aucun lycée en France n'est en ruine ; c'est donc bien la preuve que la décentralisation a permis de répondre à un besoin exprimé.

Certes, nous avons connu quelques problèmes de crédits de paiement sur certaines rubriques – la culture, par exemple –, mais cela ne nous a pas conduits à arrêter les chantiers, seulement à « lever le pied » pendant quelques mois sur certains d'entre eux qui n'avaient pas démarré ou dont les deuxièmes tranches étaient conditionnelles. La situation a finalement été rétablie et les engagements contractuels intégralement respectés.

Enfin, il ne faut pas être grand clerc pour deviner que l'actuel contrat de plan, pour des raisons financières mais également techniques, ne sera pas achevé dans les délais, quand bien même nous sommes à près de 60 % d'engagements et probablement l'une des régions métropolitaines les mieux placées. Se poseront dès lors les questions de son allongement à enveloppe constante et de son articulation avec la phase qui suivra l'acte II de la décentralisation, notamment le décroisement des routes – compétence départementale certes,

mais quelle région n'intervient pas sur des routes départementales dans le cadre d'un contrat de plan ? La question de l'après-contrat de plan ne viendra qu'ensuite.

M. le Rapporteur : Sait-on mesurer la totalité des dépenses de l'État sur un territoire donné, qu'il s'agisse du salaire des enseignants ou de la contribution aux investissements inscrits en contrat de plan ? Autrement dit, combien la République a-t-elle mis sur l'Alsace, année après année, depuis dix ans ? Sait-on répondre à cette question simple ?

M. Michel THÉNAULT : Oui, on sait le mesurer et à l'euro près. Ce chiffre est cité dans le rapport des services de l'État.

M. le Rapporteur : Et il intègre tout ?

M. Michel THÉNAULT : Peut-être pas les rémunérations, mais par choix, non par impossibilité. Il suffit de faire l'addition.

M. Dominique ABRAHAM : L'exercice est un peu particulier, mais il a été déjà fait en Bretagne. Reste que nous en avons une idée précise.

M. le Rapporteur : Il nous intéresserait d'avoir ce chiffre, car c'est une mesure parmi d'autres de l'effort de l'État.

M. Michel THÉNAULT : Y compris les dotations, DGD, DGF ?

M. le Rapporteur : Tout compris. Il s'agit en effet d'un moyen d'appréhender l'effort de l'État sur un territoire et durant une période donnée. Il faudra intégrer – ou non – les dépenses de personnel, mais également de pensions. Peut-être sera-t-il bon de définir plusieurs agrégats pour répondre à ces précautions méthodologiques.

M. Michel THÉNAULT : Pour certaines interventions dans le domaine agricole, par exemple, comme les crédits transitant par les offices *via* le CNASEA, il faudra plus que quelques jours...

M. le Rapporteur : Mettez toutes les précautions méthodologiques que vous voulez, mais, au-delà du débat nécessairement récurrent sur le niveau d'engagement de l'État, il ne serait pas inintéressant que celui-ci puisse s'appuyer sur un ensemble d'indicateurs un tant soit peu cadrés.

M. Alain GEST : Les dépenses de formation devraient croître, avez-vous dit, de 6 %. Indépendamment des facteurs démographiques propres à la région Alsace, n'est-ce pas également lié à la décentralisation de la formation continue, de l'apprentissage notamment ? Pour les routes, quelles sont les raisons de la croissance, elle aussi de 6 %, des dépenses d'amélioration du réseau ?

Le contrat de plan a, comme c'est effectivement la coutume, pris du retard : un an environ, tout comme le précédent. Mais ce retard a-t-il eu des incidences sur les dépenses déjà engagées par le conseil régional d'Alsace ?

Enfin, les régions ont désormais la possibilité de participer à des investissements dans le domaine de la santé. La région Alsace a-t-elle ou non des intentions dans ce domaine ?

M. Michel THÉNAULT : Contrairement à un cliché répandu, l'Alsace n'est pas la région de France où les gens sont le mieux formés. Dans cette région industrielle, on travaille assez jeune, on entre en stage très tôt et, sitôt qu'on est bon, on est embauché par l'entreprise. Et lorsqu'on a dix-huit ou dix-neuf ans, on est content d'avoir un travail et l'on se dit que l'on n'en aurait peut-être pas un meilleur avec un BTS...

M. Alain GEST : Je connais bien cela dans mon propre département !

M. Michel THÉNAULT : Malheureusement, qu'arrive-t-il sitôt que survient un pépin, une difficulté, une moins bonne conjoncture économique, comme c'est le cas aujourd'hui ? L'Alsace a une industrie très diversifiée, mais sept salariés sur dix sont employés par des groupes dont 40 % sont sous *management* étranger, autrement dit au sein de grosses unités, parfois internationales, soumises à des arbitrages d'actionnaires. Or, lorsqu'on se retrouve à trente-cinq ou quarante ans à rechercher un emploi, il faut bien passer par la formation. D'où des besoins et un volume de dépenses de formation accrus, d'autant que la région ne lésine pas sur les moyens de sa politique en la matière : elle va au-devant des besoins, ce qui est très bien, tout en développant parallèlement avec l'État des programmes tels que la lutte contre l'illettrisme, étonnamment répandu en Alsace.

M. Alain GEST : Pour parler clair, l'augmentation de ces dépenses est-elle d'abord due à une politique volontariste de la région, compte tenu du contexte que vous avez décrit ?

M. Michel THÉNAULT : Parfaitement. S'il est une priorité à retenir de la stratégie du conseil régional et de son président, c'est l'économie – autrement dit les infrastructures et un peu d'aide aux entreprises, soit 20 millions d'euros – et la formation. Le reste, c'est du supplément.

S'agissant des routes, j'aurais peut-être dû être un peu plus nuancé. Les 6 % d'augmentation recouvrent non seulement des « saccades » de crédits de paiement, mais aussi des autorisations de programme et d'autres opérations arrivées à maturité ; par ailleurs, nous allons signer avec la région et les autres collectivités participantes un avenant au contrat de plan pour élaguer le *surbooking*, confirmer ou reclasser certaines opérations, décroiser les routes départementales et accorder les actions des diverses collectivités pour voir ce que nous ferons après. Autrement dit, nous avons déjà une feuille de route. Et, quoi qu'il en soit, la région poursuivra son effort sur les axes majeurs, aux côtés des autres collectivités. D'où cette progression des dépenses, due à un « millefeuille » de crédits de paiement, mais également à la volonté de poursuivre des opérations parfois non totalement programmées, mais d'ores et déjà identifiées.

M. Alain GEST : Certaines régions ont expliqué l'augmentation de leur fiscalité par la mauvaise exécution du contrat de plan ou du programme ferroviaire, ce qui les auraient contraintes à faire des avances. En a-t-il été de même pour l'Alsace, même si elle n'a pas augmenté sa fiscalité régionale ?

M. Michel THÉNAULT : Autrement dit, les régions ont-elles été tendanciellement en avance sur leurs fonds de concours et ont-elle fait la trésorerie de l'État en préfinançant délibérément certaines de ses opérations ?

M. Alain GEST : Voilà !

M. Michel THÉNAULT : Je n'irai pas jusqu'à dire que l'on a définitivement renoncé à ce type d'arrangement : il est exact que les collectivités territoriales en Alsace, toutes catégories confondues, ont, par rapport aux engagements de l'État sur l'ensemble des infrastructures, 7 millions d'euros d'avances en fonds de concours. Mais l'an dernier, c'était le contraire... Autrement dit, même si c'est un peu cavalier, nous sommes dans l'épaisseur du trait par rapport aux volumes d'investissements inscrits dans le contrat de plan, en ce qui concerne le rythme d'appel de fonds.

Je ne nie pas en revanche, M. le Recteur le confirmera, que nous avons ce type d'arrangement sur l'IUFM, que le département du Bas-Rhin a délibérément choisi de préfinancer – nous avons obtenu l'accord du ministre pour rembourser ensuite. Mais nous n'avions rien demandé ; si le département l'a fait tout de suite, c'est parce qu'il en avait le désir et les moyens. La situation que vous ont rapportée certaines régions n'existe pas ici.

La région Alsace a choisi de participer à la commission exécutive de l'ARH, mais seulement avec voix consultative, sans participation financière.

M. Alain GEST : C'est ce que prévoit la loi...

M. Michel THÉNAULT : Elle participe avec voix consultative, parce qu'elle a décidé de ne pas apporter d'argent.

M. Michel PIRON : En fait de désengagement, il s'agirait plutôt, à suivre votre exemple des lycées, d'un non-engagement de l'État face à des choix difficiles. Mais si les régions s'engagent désormais là où l'État ne s'engageait pas, elles doivent évidemment y consacrer des crédits supplémentaires... Disposez-vous de ratios montrant qu'à dépense égale, la région ferait plus, ou mieux, ou moins, ou moins bien ?

M. Michel THÉNAULT : La région s'est délibérément engagée dans un ambitieux programme pluriannuel de modernisation et d'investissement sur les lycées : 76 millions d'euros sont prévus au budget 2005 au titre de la rénovation des lycées. Loin d'être un *minimum minimorum* – l'application de la norme de sécurité, le capot sur les machines dans les lycées professionnels, le désenfumage, etc. –, il s'agit d'une politique très volontaire du président Adrien Zeller.

M. Michel PIRON : J'ai bien compris. Mais existe-t-il un ratio capable d'indiquer que, à dépense égale, la région ferait plus ou moins bien que l'État ?

M. Michel THÉNAULT : Je ne sais pas répondre à cette question, mais je crois qu'on peut difficilement faire mieux qu'elle. Lorsqu'elle décide d'investir sur un lycée, la région y installera le panneau solaire le plus approprié, la chaufferie au bois si possible, bref, tout un équipement 30 % plus cher, mais très performant, ce que jamais l'État n'aurait fait, sauf à récupérer une subvention de la région...

M. Gérard CHAIX : Le Préfet a rappelé à juste titre que la décentralisation n'était pas seulement un phénomène de transfert, mais de passage d'une échelle nationale, qui se confond avec celle de l'État, à une échelle régionale, donc de proximité. Ce que fait la région ne peut pas, en l'occurrence, se comparer à ce que fait l'État, dans la mesure où elle ne se substitue pas à lui, mais traite le problème d'une autre façon.

M. le Rapporteur : Comment le contribuable s'y retrouve-t-il à la sortie ?

M. Michel PIRON : Il doit tout de même être possible d'établir un comparatif des crédits d'entretien et de maintenance, personnels compris, afin d'en mesurer l'efficacité.

M. le Rapporteur : Nous avons souvent entendu dire, et encore ce matin par le président du conseil général du Haut-Rhin, que, dès lors qu'elles auront la responsabilité des TOS, les collectivités territoriales devront en recruter davantage, du fait notamment de la « pression citoyenne ». De tels recrutements vous paraissent-ils justifiés dans la mesure où les lycées et collèges, à vous entendre, sont propres ? On peut discuter à l'infini des sous dotations ; nous n'avons pas encore rencontré de départements ou de régions avouant être surdotés alors qu'en bonne logique il devrait s'en trouver ! Sommes-nous en train de nous engager dans un mouvement où la dépense publique croîtrait mécaniquement ?

M. Michel PIRON : Qu'est-ce que la pression citoyenne, M. le Rapporteur ?

M. le Rapporteur : C'est l'expression que l'on a utilisée devant nous, mon cher collègue.

M. Michel PIRON : J'entends bien, mais j'aimerais être éclairé sur ce que pourrait être une pression non citoyenne !

M. Gérald CHAIX : Je ne peux préjuger de ce que feront la région et le département une fois qu'ils seront en charge du fonctionnement de ces établissements ; pour l'heure en tout cas, celui-ci est bien assumé par l'État. Libre au département d'augmenter ensuite la présence des TOS dans les collèges s'il le juge nécessaire : c'est un libre choix ; le contribuable étant un électeur, nul doute que le président du conseil général prendra sa décision en toute connaissance de cause.

M. le Président : Y a-t-il dans la région des postes non pourvus ? Et s'ils existent, pourquoi ?

M. Gérald CHAIX : Il n'y a pas de postes de TOS non pourvus dans l'académie de Strasbourg.

M. le Président : C'est bon à savoir... En entendant les responsables de l'Éducation nationale expliquer que l'on ne transférerait pas les postes de TOS non pourvus, j'en avais déduit qu'il en existait. Mais s'il s'y en pas en Alsace, c'est tant mieux.

M. Gérald CHAIX : J'avoue ne pas bien comprendre le sens de la question.

M. le Rapporteur : J'avais pour ma part compris la même chose que le Président Augustin Bonrepaux. Les TOS sont pour nous un vaste sujet d'intérêt... Je ne sais pas s'il existe dans chaque collège ou lycée l'équivalent d'un « plan d'armement », à l'instar de ce qui se passe pour les bateaux, mais il doit certainement y avoir un effectif théorique et un effectif pourvu.

M. Michel THÉNAULT : Il y a une référence mathématique et elle figure dans la convention de mise à disposition. Il y a chez nous 2 400 postes...

M. le Rapporteur : Il doit bien y avoir un plan d'armement théorique. Si M. Dominique Antoine nous a parlé de postes pourvus, c'est bien qu'il y en a qui ne le sont pas !

M. Michel THÉNAULT : Tel ou tel poste dans un lycée peut, à un moment, n'être pas physiquement pourvu parce que Mme Untel attend un bébé, que M. Untel est en congé maladie ou que tel autre est en vacances ou en congé parental, ce qui perturbe évidemment la vie d'un établissement. Pour faire face à cette difficulté récurrente, mais incontournable sur un effectif de 2 400 personnes, M. le Recteur a dû, dans un certain nombre de cas, mettre à disposition des personnels auxiliaires...

M. le Rapporteur : Ceux-là font partie de la photo, nous a-t-on dit.

M. Michel THÉNAULT : De la photo et du prix de la photo.

M. le Président : Tout à fait.

M. Michel THÉNAULT : Cela représente une centaine de personnes. Rapportées à un effectif de 2 400, cela fait 5 %. Ce n'est pas rien.

M. le Rapporteur : Mais il peut y avoir des emplois théoriques non pourvus.

M. Michel THÉNAULT : Non. Pas sur la photo.

M. le Président : C'était bien le sens de ma question.

M. Gérald CHAIX : Le recteur dispose de postes de titulaires d'un côté, et d'un crédit pour recruter des contractuels de l'autre.

M. le Rapporteur : N'y a-t-il pas de troisième notion ? Un plan d'armement théorique ?

M. Gérald CHAIX : C'est autre chose. C'est peut-être à ce troisième élément que M. Dominique Antoine faisait référence, et cela mérite une longue discussion. Lorsqu'il compare les académies, il est fatalement amené, pour assurer une certaine équité, à les classer en fonction de leur nombre de TOS. On se retrouve ainsi avec, au sommet, la Corse, la mieux dotée, et tout à la fin, l'académie de Nice. Celle de Strasbourg est en vingt-sixième position sur trente... Cette situation est perçue par les collectivités territoriales comme une sorte de déficit, qu'elles vont jusqu'à chiffrer très concrètement à 255 postes. Mais c'est une pure illusion statistique...

M. le Rapporteur : Soit. Mais lorsque les syndicats disent qu'il manque tant de postes dans tel établissement ?

M. Gérald CHAIX : Cela ne veut rien dire. Par rapport à quoi ?

M. Alain GEST : Par rapport au tableau.

M. Gérald CHAIX : Par rapport à ce tableau qui, à partir d'un classement des académies de 1 à 30, permet de calculer une moyenne, ou plus exactement une médiane, en fonction de laquelle telle académie apparaîtra surdotée et telle autre sous-dotée. Mais rien de concret n'autorise à affirmer que, dans tel collège, il faudrait deux postes de plus ou de moins.

M. Michel THÉNAULT : J'ajoute qu'une fois le transfert opéré et le financement effectué, on ne pourra plus rien comparer. Les agents en question seront basculés dans un cadre d'emploi déterminé. La rémunération sera fixée par la loi ou par le décret, mais il y aura le reste : or aucune collectivité n'a le même régime indemnitaire que l'autre... Je suis certain que cela coûtera plus cher, mais tout aussi certain qu'aucune comparaison ne sera possible sans retraitements.

M. le Rapporteur : C'est une des vertus sociales de la décentralisation !

M. Michel PIRON : Cette obscure clarté...

M. le Rapporteur : Sur le coût et les indemnités justement, j'y vois de moins en moins clair. Le recteur de l'académie de Montpellier nous a déclaré ne pas connaître le temps de travail des TOS. M. Dominique Antoine nous a expliqué toute la difficulté pour faire respecter les 35 heures à cause des prescriptions de la circulaire Lang : pas plus de 40 heures par semaine en période scolaire, pas plus de 25 jours pendant les vacances scolaires, vingt minutes de pause, les conditions propres aux jours fériés, etc. Tant et si bien que l'on est très loin des 1 607 heures prévues par la loi, ou même des 1 593 heures du régime alsacien. Or tout à l'heure, l'inspecteur d'académie comme le président du conseil général du Haut-Rhin...

M. Alain GEST : Lui-même proviseur !

M. le Rapporteur :... nous ont l'un et l'autre déclaré que le régime des 1.593 heures était appliqué en Alsace, soit nettement plus que ce que permet la circulaire Lang.

M. Gérald CHAIX : Il y a deux jours de moins !

M. le Rapporteur : Deux jours de onze heures ! ?

Quel est donc réellement le temps de travail effectif en Alsace ? Si l'on est effectivement proche des 1 607 heures, les collectivités territoriales ne pourront pas bénéficier de l'élément de souplesse avancé par M. Dominique Antoine : les TOS étant mal payés mais ne travaillant pas beaucoup, les collectivités pourraient négocier avec eux une meilleure indemnité en contrepartie d'un temps de travail plus important. Mais si la vertu alsacienne fait qu'ils sont déjà au maximum du temps de travail, que pourront-elles proposer ?

M. Gérald CHAIX : En Alsace comme dans le reste du pays, les conditions dans lesquelles le service des TOS est effectué dans les établissements, telles qu'elles sont définies dans la circulaire du 21 janvier 2002, ne correspondent sans doute pas au service accompli dans les collectivités territoriales.

M. le Rapporteur : Pourquoi l'inspecteur d'académie du Haut-Rhin et le président du conseil général, lui-même proviseur, nous disent-ils le contraire ?

M. Gérald CHAIX : Je ne connais que la position de la région.

M. Alain GEST : Il est tout de même assez extraordinaire que sur ce sujet,...

M. le Rapporteur : Un sujet à 100 000 agents !

M. Alain GEST :... nous ne parvenions pas, après avoir pourtant auditionné nombre de personnes, à obtenir des indications aussi carrées et précises que celles fournies dans d'autres domaines par M. le préfet tout à l'heure ! À croire que ce sujet est totalement interdit de débat, la faiblesse de la rémunération de ces personnels ayant, semble-t-il, donné lieu à une sorte de compensation non dite, tant et si bien qu'il nous est impossible d'obtenir le moindre chiffre précis.

M. Michel THÉNAULT : Il serait effectivement bon de connaître le temps de travail effectif et je comprends votre reproche ; mais il va bien falloir le connaître au moment du transfert effectif. La négociation que vous esquissez et à laquelle M. Charles Buttner a fait référence rejoint exactement la position de la région : entre un temps de travail dont il faudra discuter, le versement dans un cadre d'emploi qui n'existe pas encore, un régime indemnitaire inconnu faute de cadre d'emploi...

M. Alain GEST : On nous a assuré que le cadre d'emploi serait intégralement couvert par l'État. Encore pourra-t-on en sortir par la suite pour intégrer purement et simplement la fonction publique territoriale.

M. le Rapporteur : Si le temps de travail est dès à présent au taquet, il n'y a plus de marge de discussion sur ce point, mais seulement sur celui de savoir si l'on est à 1 ou 8 sur la grille indemnitaire. Cela devient très inconfortable pour les collectivités...

M. Michel THÉNAULT : C'est une vraie négociation...

M. le Rapporteur : Mais sans la contrepartie temps de travail.

M. Michel THÉNAULT : Le cadre d'emploi sera probablement un cadre d'emploi de la filière technique ou de maîtrise, disons du « C », échelle 4 ou 5. Ce à quoi viendra s'associer un régime indemnitaire, fixé par décret par comparaison avec celui de l'État. La collectivité a son propre régime indemnitaire, qu'elle a elle-même déterminé en fonction de situations d'avant 1984 : pas une n'a le même et c'est tout à fait légal. Que va faire la région ? Elle va simplement vérifier si son contremaître ou son menuisier et le TOS sont astreints à la même pénibilité en termes de temps de travail, puisqu'ils appartiennent au même cadre d'emploi. Si tel n'est pas le cas, elle modulera le régime indemnitaire en conséquence. C'est en tout cas la position qu'a fait connaître le président Adrien Zeller.

M. le Rapporteur : Me confirmez-vous que, à votre connaissance, le temps de travail des TOS est inférieur à la norme alsacienne ?

M. Gérard CHAIX : En toute franchise, je ne sais pas vous répondre. Mais nous avons bien conscience que cela peut poser un problème.

M. le Rapporteur : Ce serait bien de savoir, M. le recteur !

M. Michel PIRON : Séduit par la complexité du sujet, j'aurais aimé savoir si vous aviez un éclairage sur ce qui, au-delà de l'Alsace, se pratique en termes de temps de travail dans des régions plus méridionales...

M. Michel THÉNAULT : Non. L'Alsace suffit à mon bonheur...

M. le Président : Nous interrogerons le ministre : il est censé tout savoir !

M. Alain GEST : Mme Ségolène Royal nous a indiqué que, dès 2005, son budget régional prenait en compte des éléments financiers liés au transfert des TOS, notamment pour des problèmes d'assurance.

M. le Rapporteur : Elle nous a dit qu'elle devait les assurer.

M. Alain GEST : Cela vous paraît-il possible ? Est-ce le cas en Alsace ?

M. Gérald CHAIX : Je ne suis pas en mesure de répondre à votre question.

M. le Président : En 2006, les personnels de l'Équipement, comme ceux de l'Éducation nationale, seront mis à disposition, mais totalement pris en charge par l'État. Autrement dit, les départements et les régions n'auront rien à payer. Le confirmez-vous ?

M. Michel THÉNAULT : Les situations diffèrent selon les départements, y compris sur le plan chronologique. Au jour d'aujourd'hui, le transfert des routes nationales n'est pas encore effectif : un projet de décret a été soumis aux conseils généraux, lesquels ont émis ou non des réserves. Le Gouvernement va analyser toutes les réponses avant de publier le décret ; les routes nationales seront alors transférées. À ces routes seront affectés des crédits d'entretien, calculés sur les cinq dernières années – pour le Bas-Rhin, c'est réglé : cinq millions d'euros par an – et les personnels qui travaillaient sur ces routes.

Partant de là, il y a trois types de départements : ceux qui sont quelque peu en difficulté, faute de bien connaître l'actuel régime de mise à disposition des personnels travaillant sur les routes départementales et nationales – je crois que le Haut-Rhin est concerné ; ceux qui ont choisi le régime de l'article 7 et ont réalisé la scission parfaite des personnels ; ceux enfin qui sont sous le régime de l'article 6, c'est-à-dire avec mise à disposition de personnels de l'État aux départements. Le Bas-Rhin étant dans ce dernier cas, la première chose à faire, avant le 4 avril, était de décroiser nos personnels par une convention de mise à disposition. C'est chose faite : la convention prévoit explicitement le nombre d'équivalents temps plein (ETP), l'effectif correspondant – 260 ETP, soit un peu plus de 400 personnes –, plus les fonctions supports. Tout cela donnera lieu à compensation financière.

M. le Président : Tout est calculé ?

M. Michel THÉNAULT : Absolument.

M. Jean-Claude FESTOR : Cette opération, réalisée avant le 4 avril, s'inscrit dans le dispositif de l'article 6 de la loi de 1992 ; il ne s'agit pas du transfert de compétences – il y a bien longtemps qu'il est fait pour les routes départementales –, mais de la mise à disposition des personnels travaillant sur les routes concernées. L'objectif est que ces services soient effectivement transférés au conseil général fin 2006. La mise à disposition concerne à peu près 500 agents, mais, la mise à disposition portant pour certains sur des temps de travail très réduits, l'équivalent temps plein correspondant à cette compétence se chiffre exactement à 261 agents, auxquels s'ajoutent 11 agents au titre des fonctions supports. Tout cela est d'ores et déjà écrit

dans la convention. Il ne saurait être question de confondre le nombre d'agents travaillant sur les routes départementales, certains à 100 %, d'autres pour une fraction minimale de leur temps de travail, et le nombre d'équivalents temps plein.

Pour ce qui est maintenant du transfert des routes nationales, nous sommes pratiquement arrivés à un accord, M. le Préfet l'a dit, sur la quantité de routes à transférer : 140 kilomètres environ sur un total de 403 kilomètres dans le Bas-Rhin. Reste une quinzaine de kilomètres de « routes orphelines », des tronçons en zone urbaine qu'il faudra déclasser. À ces 140 kilomètres transférés au département correspondent précisément 43 agents pour l'entretien et l'exploitation, 15 agents environ pour les études et travaux, plus quatre ou cinq agents au titre des fonctions supports. Tout cela est parfaitement clair et précis. Il ne restera plus qu'à le finaliser, une fois le décret publié. Il est toutefois préférable d'éviter deux transferts à six mois d'intervalle, le premier pour les routes départementales, le second pour les routes nationales, et de tout transférer en même temps. Quant à savoir à partir de quand cela coûtera à la collectivité, ce sera plutôt pour l'année 2007...

M. le Président : C'est bien ce qu'il me semblait.

M. Jean-Claude FESTOR : L'objectif est de faire en sorte que les services soient en situation de travailler avant la période des travaux de viabilité hivernale : on ne va pas transférer les moyens et les services au 1^{er} janvier, au moment où il neige, au risque de semer la panique dans un service essentiel au fonctionnement d'une région.

Le transfert aux collectivités territoriales se traduira-t-il par des dépenses de personnel plus élevées ? Je ne peux pas répondre à cette question. Je sais en revanche, depuis quinze ans que je travaille dans les services de l'Équipement, que nous perdons en moyenne 1 % de nos effectifs par an, sans que la qualité du service ait baissé outre mesure. Du côté des agents travaillant pour le compte du département, nous sommes passés de 25 à 27 millions d'euros au titre de l'entretien, des grosses réparations, etc., avec des effectifs qui ont baissé en moyenne de 1 % par an. Certes, il est des endroits où il devient difficile d'assurer correctement la viabilité hivernale sans déroger aux règles applicables en matière de temps de travail. C'est un réel problème et il se posera tout autant demain, d'autant que les collectivités territoriales, contrairement à l'État, ne sont pas leur propre assureur. Nous sommes parfois obligés de recourir à des entreprises privées qui ont le plus grand mal à répondre à nos demandes. La viabilité hivernale nous pose ainsi de réelles difficultés, du fait de la baisse continue des effectifs de l'État.

M. Michel PIRON : Les effectifs ont peut-être baissé, mais il y a des gains de productivité et les techniques s'améliorent. Dans quantité de métiers, ce pourcentage n'a rien d'extraordinaire.

M. Jean-Claude FESTOR : La réduction du temps de travail s'applique également à la fonction publique, et nous n'avons pas reçu de moyens supplémentaires pour y faire face.

M. Michel PIRON : J'avais oublié ce « détail » !

M. Jean-Claude FESTOR : Ce à quoi est venue s'ajouter la directive européenne sur le temps du travail, qui elle aussi s'applique désormais dans la fonction publique. Ma plus grande difficulté est de faire en sorte que les personnels ne travaillent pas plus de dix heures pendant la période de viabilité hivernale. Cela nous pose de sérieux problèmes d'organisation.

M. Michel THÉNAULT : Nous n'excluons pas, dans l'organisation territoriale - pratiquement négociée - que nous sommes en train de mettre en place avec le département, de faire de l'article 6 à l'envers pour certaines tâches, comme le département l'a lui-même proposé.

La gestion de crise est une priorité à laquelle il nous faut dès maintenant nous attacher. Aujourd'hui, c'est le préfet qui est responsable, qu'il s'agisse du plan hivernal ou autre. Demain, avec une responsabilité limitée à une minorité de routes, avec des pouvoirs partagés sur le réseau routier, il sera hors de question qu'il prenne systématiquement la main. Or aucun protocole n'a, à ma connaissance, été prévu dans la loi à cet effet, hormis peut-être dans la loi sur la modernisation de la sécurité civile. Il va bien falloir mettre en place une convention fixant les conditions d'intervention de chacun, y compris de la gendarmerie et des polices, en appui aux services de l'équipement, ce que la décentralisation n'avait pas prévu.

M. Alain GEST : Un article avait été bien été prévu, mais rédigé de telle manière qu'il était particulièrement désagréable pour les collectivités territoriales... Il a donc été supprimé.

M. Michel THÉNAULT : J'ignorais ce détail...

M. le Président : Il aurait été bon de le rédiger d'une autre façon !

M. le Rapporteur : Notre Commission d'enquête étudie également les conséquences de l'évolution de la fiscalité locale pour les ménages et les entreprises. Quel est votre avis sur ce sujet ?

M. Dominique ABRAHAM : Le préfet vous a déjà donné la plupart des éléments. Mon analyse personnelle est que l'Alsace jouissait en 1999, date de mon arrivée, d'une excellente santé économique et financière, ce qui lui assure des bases solides et dynamiques, particulièrement pour le foncier bâti et non bâti, en forte progression de 2001 à 2005, et une taxe professionnelle dont le produit, bien qu'en progression faible, reste supérieur de 17 % à la moyenne de la strate.

De surcroît, la fiscalité locale a pu être maintenue à un niveau raisonnable. Les taux étant inférieurs aux moyennes nationales, il reste des marges de fiscalité relativement larges, exception faite de la ville de Strasbourg. L'indice de pression fiscale étant de 0,87, il y a vraiment de la marge, même si les taux progressent.

Cette situation favorable, qui a perduré jusqu'en 2001-2002, a également été mise à profit par bon nombre de collectivités pour se désendetter à un rythme soutenu. L'année 2003 a vu un retournement ; même si l'endettement reprend un certain allant, les marges 2004 restent vraiment très larges, puisque six mois de recettes de fonctionnement courant suffisaient pour apurer la dette. Le préfet, dont l'analyse ne se fonde pas seulement sur les comptes 2004, vous a parlé tout à l'heure de deux ans en 2005. Le niveau d'endettement, de 87 euros par habitant en 2002, est passé à 167 euros par habitant en 2004 et devrait atteindre, si l'on en croit le dernier débat d'orientation budgétaire de la région, 397 euros en 2010 – autrement dit, il sera multiplié par cinq.

Cette situation tient d'abord aux fondamentaux historiques de l'économie alsacienne. Je ne vois pour ma part pas de trace des incidences de la décentralisation dans les comptes 2003, 2004 et 2005, comme cela vient d'être dit pour ce qui est des routes et des TOS. Le ferroviaire a été bien absorbé en fonctionnement ; sur l'investissement, le discours mérite

d'être un peu plus nuancé, notamment pour ce qui touche au renouvellement du parc, car il y a des attentes.

La région, tout en privilégiant l'économie et la formation, me semble déterminée à attendre de connaître le coût définitif de la décentralisation en adoptant une attitude pragmatique, qui consiste à privilégier l'emprunt pour ne pas toucher à l'impôt et à ne dépenser qu'à hauteur de ce qui est transféré. C'est ainsi en tout cas que j'analyse la politique du président Adrien Zeller. Le même pragmatisme se retrouve dans tous les domaines : ainsi en a-t-il été pour la gratuité des livres scolaires – la presse a fait des comparaisons avec Montpellier – qu'il a tenu à lier au revenu. Le président Adrien Zeller souhaite aussi des expérimentations ; elles auront un coût, que je ne peux chiffrer pour l'instant. La situation de l'économie donne lieu à une émulation entre les départements et la région, certes positive, mais qui coûtera de l'argent.

M. le Rapporteur : Émulation ou double emploi ?

M. Dominique ABRAHAM : Précisément, la région et les départements entendent tous deux essayer de sauver l'emploi et de soutenir l'investissement.

M. le Rapporteur : Si toutes les régions et tous les départements adoptent la même stratégie d'endettement, cela pourrait avoir un réel impact sur les déficits, pour peu que l'on s'en tienne à une vision « maastrichtienne » des choses...

M. Michel THÉNAULT : Le recours à l'emprunt n'est pas inscrit dans le marbre, mais il est inéluctable pour financer des investissements qui, à l'image du TGV à Strasbourg, finiront par rapporter, pour peu que l'on sache s'y prendre. Il n'est qu'à se référer à l'expérience du passé : en 1993, les collectivités territoriales avaient, de mémoire, 46 milliards d'euros de besoins de financement. Nous étions loin des critères de Maastricht. 1995 a vu le plan de stabilisation : blocage des dotations ou presque, réforme de la DGF, tant et si bien que les collectivités ont touché moins. On aurait pu s'attendre à une explosion de l'emprunt. Au bout du compte, les capacités de financement des collectivités étaient rétablies dès 1998... Autrement dit, le pire n'est jamais sûr.

Je crois aux capacités de rétablissement des collectivités, en différant simplement quelques investissements. Pour la région, l'investissement forme une bosse, non un millefeuille. Tout le problème pour la région sera de la gérer après 2008. Va-t-elle refaire ses lycées tout de suite après le TGV ou un peu plus tard ? Je suis presque certain que, dès 2012, sa capacité de désendettement sera revenue à des niveaux raisonnables. Je n'ai évidemment pas une vision macro-économique, mais je ne suis pas enclin au pessimisme. Quant au département du Bas-Rhin, ce n'est pas la peine d'en parler : tout va bien, la situation primaire est bonne.

M. le Président : Si tout va bien, il ne nous reste plus qu'à vous remercier.

**Audition de M. Olivier ORTIZ,
Président de la Chambre régionale des comptes d'Alsace,
et M. Roberto SCHMIDT, Président de section**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 18 mai 2005)

Présidence de M. Augustin BONREPAUX, Président

MM. Olivier Ortiz et Roberto Schmidt sont introduits.

M. le Président : Messieurs, je vous souhaite la bienvenue en vous rappelant que notre Commission d'enquête a pour objet d'examiner l'évolution récente de la fiscalité locale, ses causes et ses conséquences, ainsi que les conditions d'une responsabilité mieux assumée de l'ensemble des décideurs. Vous êtes ici les représentants de la juridiction financière chargée en Alsace, non seulement de vérifier la régularité des comptes locaux, mais aussi d'apprécier la qualité de la gestion des ordonnateurs. Nous souhaiterions donc que vous nous indiquiez quelles sont, selon vous, les causes de l'évolution de la fiscalité locale pour les différentes collectivités – région, départements, communes et intercommunalités les plus significatives – relevant de votre ressort. Sans doute devrez-vous nous préciser les périodes sur lesquelles vous pouvez vous exprimer.

M. le Président rappelle à MM. Olivier Ortiz et Roberto Schmidt que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête leur ont été communiquées. À l'invitation du Président, ceux-ci prêtent serment.

M. Olivier ORTIZ : Nous sommes heureux de venir répondre aux questions de votre Commission. Cependant, du fait de la date très récente de ma prise de fonctions, mais aussi et surtout des obligations auxquelles nous sommes soumis, nous avons conscience que notre apport apparaîtra plutôt limité par comparaison avec vos précédentes auditions durant lesquelles vous avez pu entendre les principaux acteurs locaux.

Deux éléments me paraissent devoir être rappelés en préambule. Premièrement, nous appartenons à une juridiction dont le principe de fonctionnement collégial nous amène à ne pouvoir engager la collégialité que sur les éléments définitifs, tels qu'ils résultent une fois la procédure contradictoire intégralement menée à son terme. Deuxièmement, et dans le même esprit, la conduite des contrôles en cours oblige les magistrats de la Chambre et en premier lieu son président à respecter le secret et à garder le silence sur les éléments en cours d'instruction. Or quatre des collectivités auxquelles vous vous intéressez – la région Alsace, le département du Haut-Rhin, la commune de Strasbourg et la communauté urbaine – font actuellement l'objet de contrôles de la Chambre pour la période qui vous intéresse. Les ayant entamés début 2005, nous ne sommes pas encore parvenus au terme de la procédure contradictoire. Ils devraient pour l'essentiel être achevés l'hiver prochain ; nous pourrions alors vous communiquer des éléments détaillés. En attendant, les éléments définitifs et contredits que nous vous avons communiqués sur ces collectivités portent évidemment sur des exercices anciens au regard de vos préoccupations. Nous nous efforcerons de les compléter dans la mesure de nos moyens.

Les missions de la Chambre régionale des comptes s'exercent essentiellement dans le cadre d'un contrôle financier *a posteriori*, ce qui explique le délai de traitement des exercices, mais la Chambre a également l'occasion d'agir de manière un peu plus contemporaine dans le cadre du contrôle des actes budgétaires. Cette procédure, moins contrainte par les règles

d'une pleine et totale contradiction, s'exerce dans un délai relativement bref et nous autorise à une parole relativement plus libre. Le contrôle des actes budgétaires est notamment l'occasion pour les chambres d'examiner certaines situations de tension, de constater les choix fiscaux arrêtés par les collectivités, de les analyser et de formuler des propositions, transmises sous forme d'avis aux intéressées et au représentant de l'État. Ce pourrait être pour vous un terrain plus fructueux, à ceci près que les quatre collectivités déjà mentionnées n'ont pas été appelées au contrôle des actes budgétaires dans la période qui vous intéresse. Ce constat est toutefois par lui-même assez révélateur de leur situation, dans la mesure où il prouve l'absence de tensions budgétaires ou financières importantes, qui auraient pu se traduire par des saisines budgétaires. D'une manière générale, cela illustre assez bien la situation des collectivités alsaciennes qui, dans l'ensemble, ont su jusqu'à présent maîtriser la croissance de leurs éléments de fiscalité locale.

M. Roberto SCHMIDT : M. le Président, vous avez, dans votre propos introductif, ajouté les intercommunalités à l'échantillon que vous nous aviez soumis. Sans doute aborderez-vous de sujet de façon plus approfondie lorsque vous auditionnerez M. Jean-Philippe Vachia, Président de la Chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées, chargé de la synthèse d'une enquête nationale sur l'intercommunalité.

La Chambre régionale des comptes d'Alsace, pour avoir elle-même abordé le sujet, peut d'ores et déjà attester que l'intercommunalité se développe autour de la fiscalité propre, en l'occurrence la taxe professionnelle unique, mais également en termes d'activité par la production grandissante de services à la population. Sans doute peut-on relever des insuffisances dans la concertation et la coordination entre la ville-centre et l'intercommunalité, qu'il s'agisse de la mise en commun ou de la réflexion sur l'évolution des structures : dès lors qu'elle perd des compétences, la ville-centre doit chercher à adapter sa structure en conséquence. L'adéquation entre la structure de l'intercommunalité et celle de la ville-centre pourrait être un thème de réflexion susceptible d'aboutir à une meilleure organisation permettant une meilleure maîtrise des charges et donc, le cas échéant, des deux fiscalités additionnées.

Les quatre grandes collectivités alsaciennes se caractérisent par une base fiscale importante et dynamique, avec certes des variations que vous avez pu mesurer, chacun des responsables ayant dû avant nous vous décrire en détail la constitution de leur patrimoine et de leur masse fiscale. Mais nous pouvons rapidement vous indiquer ce que nous avons observé dans le passé sur chacune d'elles.

Ainsi, la région Alsace, comme le relate le rapport de la Chambre régionale des comptes de mai 2000, pensait que son programme d'investissements très conséquent – il comprenait notamment la réalisation de l'hôtel de région – pourrait être financé par la seule progression des bases : 4 % par an en moyenne au cours des exercices 1997 à 2000. C'est précisément ce dynamisme qui explique que les taux n'aient pas augmenté de façon importante. Toutefois, l'inflexion que semble connaître l'économie régionale à partir de 2004 – le taux de chômage atteint 8,5 % de la population active, certes encore inférieur à la moyenne nationale, mais en forte progression – appelle à une réflexion sur les conséquences d'un relatif ralentissement économique sur l'évolution des bases et, partant, sur la fiscalité des collectivités territoriales.

À propos de la ville de Strasbourg, la Chambre écrivait, dans sa lettre du 27 juillet 2000, qui portait sur la même période : « la marge d'autofinancement courant a permis à la collectivité de recourir modérément à l'emprunt. » Cette phrase résume plusieurs considérations, à commencer par le fait que la ville n'est pas endettée, non plus que la région ; mais sa marge de manœuvre est moins importante et sa fiscalité relativement sollicitée : le

coefficient de mobilisation du potentiel fiscal était passé de 1,17 en 1995 à 1,28 en 1998. De son côté, la communauté urbaine de Strasbourg jouit d'une situation financière remarquable qui lui assure un autofinancement élevé. Elle aussi a des programmes d'investissements importants, avec notamment l'extension du tramway, mais elle pourra les financer, au moins partiellement, par autofinancement.

Le département du Haut-Rhin, enfin, me semble un exemple représentatif d'un département moyen, avec des taux d'évolution de la fiscalité départementale assez significatifs – 6 % et 3 % en 2005, 2004 et 2003 – qui témoignent de l'accroissement des charges auxquelles les départements ont dû faire face depuis 2003.

M. le Rapporteur : Les collectivités vous semblent-elles avoir des stratégies bien arrêtées en matière de ressources fiscales, qui consisteraient à majorer l'impôt en jouant sur les dégrèvements et les exonérations, c'est-à-dire sur ce qui, au final, est payé par l'État ? De telles stratégies sont-elles lisibles ? Leur intensité ou leur évolution dans le temps sont-elles repérables ?

M. Olivier ORTIZ : Nous sommes bien évidemment attentifs à ces aspects. Au moment d'engager un contrôle, nous prenons toujours comme point de départ une analyse financière qui nous donne une appréciation d'ensemble de la situation de la collectivité, de sa qualité ou éventuellement de sa dégradation qui a pu motiver une saisine. Nous nous appuyons naturellement sur les comptes de la collectivité, mais également sur les considérations parfois véritablement stratégiques qui se dégagent des débats d'orientation budgétaire. Tous ces éléments nous permettront d'orienter le contrôle sur les thèmes où les opérations engagées par la collectivité nous font pressentir un risque.

Au fil des années, une réflexion stratégique s'est fait jour, illustrée notamment dans le champ fiscal. Nous sommes pleinement conscients du problème général posé par la réforme de la fiscalité locale, mais force est de reconnaître, la plupart des observateurs se plaisent à le souligner, que l'État est devenu aujourd'hui le principal contribuable local. Cette dimension ne peut être ignorée.

Ces analyses de stratégies peuvent également être conduites dans le cadre du contrôle des actes budgétaires, dans la mesure où, pour assurer le rétablissement des équilibres, la Chambre est amenée à évaluer précisément des choix et éventuellement à proposer un recours à la fiscalité. L'irruption des transferts de compétences, voire de nouvelles charges hors transfert, a pu poser des problèmes d'évaluation : ainsi en est-il du traitement des déchets, où la mise aux normes européennes fait peser sur les collectivités des charges auxquelles elles ne sont pas toujours à même de répondre dans les délais prévus par le cadre communautaire, ce qui peut les amener à développer certaines stratégies. Pour certaines collectivités, la hausse des bases est telle qu'elles font appel à la hausse des taux à titre strictement complémentaire. D'autres, au contraire, compte tenu du caractère moins dynamique de leurs bases, peuvent en arriver à remettre en cause leurs orientations en la matière.

M. Roberto SCHMIDT : Il ne me semble pas que les collectivités territoriales soient amenées à orienter leur stratégie financière en fonction des seuls éléments de compensation. Cela ne me paraît pas, en tout cas, l'élément déterminant. Certaines ont évidemment pu adapter leur stratégie en matière de logements sociaux, par exemple, afin de bénéficier d'un abondement de DGF ; c'était du reste la raison d'être de cette incitation financière, qui pour elles s'apparente un peu à une incitation fiscale. J'ai tendance à penser, par expérience, que les collectivités ajustent

d'abord leurs politiques fiscales à leurs charges, quitte à arbitrer ensuite au vu des incitations décidées par le législateur.

M. le Rapporteur : Au-delà des collectivités que nous avons entendues aujourd'hui, revenons sur la question des relations entre l'intercommunalité et la ville-centre. Au début de notre travail, un des experts entendus avait appelé notre attention sur les risques d'explosion financière, ou tout au moins d'accidents sérieux, pouvant survenir dans des intercommunalités plutôt polarisées autour de petites villes. C'était à ses yeux une des principales pathologies à craindre pour les finances locales au cours des années à venir. Avez-vous eu à connaître de telles situations en Alsace ou dans les régions dans lesquelles vous travailliez auparavant ? Ce type de configuration signifie-t-il quelque chose pour vous ?

M. Michel PIRON : Entre l'intercommunalité à fiscalité additionnelle et l'intercommunalité à TPU, laquelle vous semble la plus fragile – la plus sensible notamment à la volatilité de l'assiette, mais également à la capacité d'acceptation du contribuable ? Le problème ne se pose guère pour la TPU, dans la mesure où les entreprises ne votent pas en tant que telles, mais il peut en aller tout autrement dans le cas d'une imposition additionnelle à laquelle les ménages seront plus sensibles.

M. Roberto SCHMIDT : Sur la volatilité, la réponse n'est pas facile et ne vaut qu'au cas par cas. Dans un secteur où se développent des industries de pointe ou, à l'inverse, des industries sans risques, on peut compter sur les bases. Mais dans une vallée textile des Vosges, il en ira tout autrement.

M. Michel PIRON : Ma question était plus relative qu'absolue. Pour une intercommunalité avec un périmètre relativement restreint, et donc un parc d'entreprises par essence réduit, le risque doit être beaucoup plus grand que dans le cas d'intercommunalités disposant d'entreprises beaucoup plus nombreuses et d'un tissu économique capable de se renouveler beaucoup plus rapidement. Avez-vous des éléments de réponse ?

M. Roberto SCHMIDT : Pas vraiment, hormis quelques analyses générales. Je voudrais insister sur l'idée que, finalement, l'évolution de la fiscalité est d'abord déterminée par l'évolution de l'ensemble des charges – qu'elles soient propres, nouvelles ou transférées – des collectivités territoriales. Le cas de la ville moyenne m'a souvent préoccupé : la nouvelle communauté de communes à TPU qui se crée va souvent, pour se faire connaître dans la vallée ou la zone, chercher à imprimer sa marque sur le paysage par un équipement important, tel qu'une médiathèque, une piscine, un centre nautique, etc., et qui la plupart du temps répond du reste à un besoin. En voyant apparaître ce nouvel équipement structurant, on peut effectivement craindre l'enclenchement d'un cycle « mégalomane ». Reste que, si ces équipements coûtent cher, ils sont souvent payants et génèrent donc des ressources. Au demeurant, on devrait moins s'inquiéter du coût de l'investissement initial – qui peut s'amortir sur une longue période – que des charges de fonctionnement non maîtrisées que peuvent induire de telles installations.

Il faut également se méfier de l'idée selon laquelle, dès lors que la ville-centre dispose d'un ensemble de services, toutes les communes membres devraient bénéficier du même niveau de services, au risque de conduire à la création d'une structure intercommunale très importante, cependant que la ville-centre ne cherchera pas à réajuster ses services supports en conséquence. Or, dès lors que la collectivité centre se défait d'une partie de ses compétences, il est logique que ses services se redimensionnent en fonction des seules compétences qui lui restent. Quoi qu'il en soit, je maintiens qu'il est toujours difficile d'augmenter la fiscalité : une collectivité ne s'y résout que lorsque le niveau de ses charges l'exige.

M. Olivier ORTIZ : Il faut rappeler que la commune de Strasbourg et la communauté urbaine ont réalisé un rapprochement de leurs services. Cet élément n'est pas indifférent lorsqu'on sait les doublons, et donc les surcoûts qui peuvent apparaître. La situation strasbourgeoise est, de ce point de vue, tout à fait remarquable.

M. Michel PIRON : On a souvent accusé l'intercommunalité de ne générer que des frais de personnels, les nouveaux effectifs liés à l'intercommunalité ne remplaçant que très rarement, sinon jamais, les personnels dits communaux. Mais peut-on établir que si les intercommunalités n'avaient pas existé, la multiplication des attentes, auxquelles les communes auraient bien été contraintes de répondre, aurait probablement conduit à une inflation des postes communaux, sans même le bénéfice de la mutualisation ? Le développement des intercommunalités s'est-il accompagné d'une stabilité des effectifs communaux ? A-t-on des courbes retraçant l'évolution comparée des effectifs communaux et de ceux liés à l'intégration intercommunale ? J'ai tendance à penser que les emplois créés dans le cadre des intercommunalités ont peut-être épargné à bien des communes membres la création de nouveaux postes à temps plus ou moins partiel.

M. Roberto SCHMIDT : La question a été posée dans le cadre de l'enquête actuellement menée par les chambres régionales des comptes sur l'intercommunalité. Il est encore un peu tôt pour y répondre précisément. Je vous suggère de la reposer à M. Jean-Philippe Vachia, qui aura une vue d'ensemble au niveau national.

M. le Rapporteur : Nos travaux devraient nous amener à réfléchir sur ce que pourraient être des règles sur la communication financière des collectivités territoriales. On peut également s'interroger, au moment où l'État met en œuvre la LOLF, sur la mise en place d'indicateurs de performance dans le cas des collectivités. Avez-vous quelques analyses sur ces deux questions ?

M. Olivier ORTIZ : La loi du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes a eu pour effet de donner une définition et un contenu à l'examen effectué par les chambres régionales des comptes sur la gestion des collectivités territoriales – ce qui, en fait d'innovation, a surtout abouti à conforter des pratiques existantes. Reste que cette définition légale a précisé certains concepts et les chambres régionales des comptes auraient tout intérêt à pouvoir identifier précisément des objectifs, des moyens et des résultats afin de dégager une série d'éléments mesurant l'économie, l'efficacité, l'efficacé, en un mot la performance. Tout en appelant cette démarche de nos vœux, nous nous efforçons nous-mêmes de la traduire dans le déroulement de nos instructions et dans les observations que nous formulons à l'adresse des collectivités.

Force est de constater, au fil des années, dans les collectivités importantes, mais parfois dans de plus petites, une prise de conscience de ces préoccupations, avec notamment un développement sensible des procédures de contrôle interne, que nous nous attachons à articuler avec le contrôle externe que nous-mêmes effectuons. Certains champs de l'action territoriale sont peut-être un peu plus difficiles à évaluer sur le plan des performances : la collectivité elle-même nous semble parfois avoir quelque mal à définir, non les objectifs, mais le référentiel qui lui permettra d'évaluer elle-même sa performance dans le domaine considéré. C'est du reste la raison pour laquelle nous nous efforçons, dans le cadre d'un dialogue avec la collectivité, de voir si elle-même est parvenue à mettre au point de tels outils et, à défaut, de bâtir quelques éléments de mesure que nous lui proposons de valider. Cet exercice est évidemment très difficile à mener sans un accord sur les termes du référentiel. Reste que ces éléments de performance sont de plus en plus déterminants ; et si la LOLF a contraint l'État à s'engager dans cette démarche, celle-ci commence à se répandre dans les collectivités territoriales, et nous nous attachons à appuyer autant que nous le pouvons toutes les initiatives allant dans ce sens.

M. le Rapporteur : Les indicateurs sur lesquels vous travaillez sont-ils standardisés ?

M. Olivier ORTIZ : En plus des approches méthodologiques conduites dans le cadre du ressort de chaque chambre régionale des comptes, nous avons des structures de concertation interne, entre chambres régionales des comptes, mais aussi entre chambres régionales des comptes et Cour des comptes. Des travaux conjoints sont de plus fréquemment menés entre la Cour et les chambres, tant les politiques publiques sont de plus en plus imbriquées, faisant souvent appel à des crédits d'État, voire des crédits européens, et des crédits locaux. Certes, nous avons bien conscience que, dans des secteurs tels que le social, il pouvait être très difficile pour la collectivité d'élaborer elle-même des outils allant au-delà des seuls indicateurs d'activité ou procéduraux – nombre de dossiers, etc. Le dialogue qui s'établit avec nous dans le cadre de l'instruction a précisément pour objet de lui permettre de progresser dans ce domaine et d'être à même de valider l'appareil méthodologique sur lequel s'appuiera la chambre pour formuler ses observations. Si les chambres régionales des comptes n'ont pas formellement une mission de conseil au sens strict du terme, nous avons bien conscience que nos recommandations peuvent être utiles et accompagner une démarche qui, pour certaines collectivités, est déjà bien engagée.

M. le Rapporteur : Il serait bon que vous nous fassiez part de vos propositions et de vos réflexions sur les indicateurs.

M. Roberto SCHMIDT : Les chambres régionales des comptes ont leur pratique propre et la loi définit très précisément leurs compétences. Il leur est parfois arrivé d'avoir l'impression de manquer de standards de contrôle ; d'où une certaine envie d'aller recopier un modèle préexistant. Mais si la LOLF est parfaitement adaptée aux problèmes posés par les finances publiques de l'État, n'oublions pas que les collectivités territoriales ont la nomenclature M14, laquelle, désormais bien digérée, s'avère être un bon outil comptable. En permettant de présenter les services à caractère industriel et commercial de façon individualisée, certains services sous forme de budget annexe, etc., la M14 fournit toute l'information financière souhaitable. Pour ce qui est de la diffusion de l'information financière aux citoyens, il y a le programme électoral des élus, sur lequel les chambres ne formulent évidemment aucune observation. Nous avons enfin le débat d'orientation budgétaire, une fois par an ; l'État lui-même s'est résolu à reprendre cette bonne pratique des collectivités territoriales dans sa propre procédure budgétaire.

M. le Rapporteur : Le débat d'orientation budgétaire des collectivités n'est pas toujours très riche.

M. Roberto SCHMIDT : J'ai trouvé dans de nombreuses collectivités territoriales un véritable débat d'orientation budgétaire, avec la tranche annuelle du programme. Le vote du budget lui-même est public ; certes, les ratios y sont en nombre limité mais, pour peu qu'on les explique, ils prennent, me semble-t-il, une réelle consistance et une signification pour le citoyen. On pourra toujours faire mieux en termes de critères de performance, mais la base locale existe d'ores et déjà.

M. le Président : Messieurs, nous vous remercions de votre participation aux travaux de notre Commission.

**Audition de M. Christian GALLIARD de LAVERNÉE,
Directeur de la défense et de la sécurité civiles,
accompagné de M. Bertrand CADIOT,
Sous-directeur des sapeurs-pompiers et des acteurs du secours,
et M. Philippe DESCHAMPS, Chef du bureau des services d'incendie et de secours**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 19 mai 2005)

Présidence de M. Augustin BONREPAUX, Président

MM. Christian Galliard de Lavernée, Bertrand Cadiot et Philippe Deschamps sont introduits.

M. le Président : Messieurs, je vous souhaite la bienvenue. Notre Commission d'enquête ayant été interpellée sur le coût croissant des SDIS pour les départements, nous souhaitons vous entendre nous expliquer les causes de cette augmentation, nous faire part des perspectives d'évolution, et nous indiquer s'il est possible de mieux maîtriser les coûts, mais aussi quelles sont les possibilités pour les départements d'obtenir de meilleures aides à l'investissement. Celles de l'État se sont en effet fortement réduites puisque la part correspondante de DGE a disparu et que, contrairement à ce qui avait été dit, elle n'a pas été remplacée. D'autre part, l'entrée en vigueur du nouveau statut des sapeurs-pompiers se traduit par un effort important pour les départements ; or, les présidents de conseil général que nous avons entendus ont indiqué que l'aide de l'État n'est pas à la hauteur.

M. le Président rappelle à MM. Christian Galliard de Lavernée, Bertrand Cadiot et Philippe Deschamps que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête leur ont été communiquées. À l'invitation du Président, ceux-ci prêtent serment.

M. Christian GALLIARD de LAVERNÉE : Avant de vous faire part des éléments dont nous disposons sur les dépenses des services départementaux d'incendie et de secours et sur leur évolution probable, j'exposerai les conditions institutionnelles dans lesquelles la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile a rénové leur organisation.

Après qu'à l'automne 2003 l'Assemblée des départements de France (ADF) avait adopté une motion demandant l'étatisation des SDIS, l'examen du projet de loi de modernisation de la sécurité civile a donné lieu à des débats très nourris sur la situation de ces services historiquement communaux, et dont la départementalisation n'a été engagée qu'en 1996. Lors de la préparation de la loi, nous avons suggéré de corriger les quelques défauts de la départementalisation plutôt que de choisir l'étatisation, solution qui nous paraissait contraire à l'histoire de ces services et contraire, aussi, au mouvement de décentralisation que le Gouvernement entendait poursuivre à cette époque. Certaines mesures ont donc introduit dans la loi le principe d'un contrôle politique sur l'ensemble de la vie des SDIS.

La première mesure a consisté à modifier les règles de désignation des membres du conseil d'administration du SDIS – pour que chaque conseil général soit désormais assuré d'y avoir la majorité politique, ce qui n'était pas le cas auparavant, et ce dans une dizaine de départements. Il a aussi été inscrit dans la loi que le président du conseil d'administration du SDIS est, de droit, le président du conseil général, sauf s'il souhaite désigner un autre membre du conseil d'administration du SDIS pour assumer cette fonction ; en tout état de cause, il en est désormais la source de l'autorité politique. Ensuite, les dépenses ne sont plus votées librement

par le conseil d'administration du SDIS pour se traduire en dépenses obligatoires du département : c'est au contraire le conseil général qui détermine librement sa contribution et indique au conseil d'administration du SDIS dans quel cadre budgétaire il doit exercer ses responsabilités de gestion. En outre, le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques est désormais soumis à l'avis du conseil général, et non plus seulement à celui du conseil d'administration du SDIS, avant son adoption par le préfet. Enfin, la loi donne aux conseils généraux qui le souhaitent la faculté de passer avec le SDIS une convention pluriannuelle qui s'apparente au mode de tutelle moderne des établissements publics qu'est le contrat d'établissement. C'est donc un contrôle nouveau par le conseil général qui a été instauré, son président devenant l'unique autorité de gestion.

En créant par ailleurs la conférence nationale des SDIS, la loi institue un second contrôle politique : celui du pilotage national des SDIS. La conférence est en effet composée d'élus, de représentants des sapeurs-pompiers et de représentants de l'État, mais les élus, avec vingt sièges sur trente-deux, dont quatorze pour l'ADF, y disposent de la majorité. Et, même si les constitutionnalistes ont souligné qu'une commission administrative ne peut émettre des avis conformes sur la préparation de projets de loi, MM. Nicolas Sarkozy et Dominique de Villepin se sont successivement engagés à respecter les avis de la conférence. En d'autres termes, le Gouvernement ne veut pas imposer des réformes ou des mesures nationales coercitives pour les SDIS sans avoir recueilli l'avis favorable de la conférence, où les élus sont majoritaires. On a donc créé l'expression nationale du pouvoir local qui manquait à un pilotage harmonieux et responsable des SDIS. La gestion départementalisée demeure, car il s'agit d'un optimum pour la gestion ; mais les présidents des conseils généraux ont désormais les moyens de contrôler les mesures nationales qui peuvent s'imposer pour des raisons de qualité ou d'interopérabilité du service, ou en raison du statut unique des sapeurs-pompiers professionnels, lesquels font partie de la fonction publique territoriale.

Enfin, la loi a été l'occasion pour l'État de clarifier les responsabilités financières entre lui et les conseils généraux. La volonté a été affirmée de laisser aux collectivités territoriales une responsabilité qui, historiquement, a toujours été la leur mais qui, dans le prolongement de l'option retenue par la loi relative à la démocratie de proximité, reviendra entièrement aux départements à partir du 1^{er} janvier 2008. À cette date, la totalité des « contingents incendie » communaux sera remise sous forme de DGF aux départements, désormais seuls contributeurs aux SDIS au nom de la communauté de vie du département.

Dans le même temps, l'État a voulu marquer sa responsabilité dans deux domaines. En premier lieu, lors de circonstances exceptionnelles dans lesquelles un département ne se suffit pas à lui-même pour porter secours, la chaîne opérationnelle de l'État (avec les préfets de zone) organise les secours extérieurs et les finances : c'est la solidarité nationale qui s'exprime. En 2003, année lourde avec des feux de forêt et des inondations, cet effort lui a coûté 30 millions d'euros. D'autre part, l'État a substitué la même année au versement de DGE pour les SDIS un fonds d'aide à l'investissement, doté de 45 millions d'euros en 2003 et qui s'élève à 65 millions d'euros en crédits de paiement en 2005. La voie est donc celle d'une progression tranquille mais obstinée, l'objectif à cinq ans étant une dotation de 90 millions d'euros. L'objet de ce fonds est de faciliter l'adhésion de tous les SDIS aux projets d'investissement d'importance nationale, tel le projet ANTARES qui vise à assurer la modernisation des transmissions des SDIS et leur interopérabilité avec le réseau de transmission des services de police et bientôt des SAMU et de la gendarmerie.

Au delà, l'État a considéré que, comme pour les dépenses de santé, il convenait de prévoir une progression des dépenses de sécurité civile supérieure à l'augmentation moyenne des autres dépenses. La loi de finances pour 2005 prévoit donc l'attribution aux départements d'une fraction de taux de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance, correspondant à 900 millions d'euros, en échange de DGF. Cette ressource étant de 2,5 % plus dynamique en

moyenne sur les cinq dernières années que la part de la DGF à laquelle elle se substitue, les départements en retireront chaque année un surcroît de recettes de quelque 22 millions d'euros au départ qui les aidera à supporter l'évolution des charges liées aux SDIS – lesquelles représentent 2,9 milliards d'euros au total.

J'en viens à ce que nous savons des dépenses des SDIS et à leur évolution possible. On comprend que l'impressionnant taux de croissance annuelle des dépenses, après la départementalisation, ait pu contrarier tous les gestionnaires et les responsables politiques de ces services. Il s'est en effet établi à 10 % en 1998 puis, successivement, à 26 %, 44 %, 17 %, 11 %, 8 % et enfin 6,4 % en 2004. Pour 2005, l'estimation fondée sur les budgets primitifs est encore de 6,2 %. La tendance est donc marquée, mais elle résulte pour partie d'une comptabilisation complète des dépenses, auparavant inexistante. Cela étant, une augmentation de 6,2 % en 2005, c'est encore beaucoup.

Il convient toutefois de relativiser cette dépense, car la contribution aux SDIS représente 3,25 % des recettes de fonctionnement des départements et 2,05 % des recettes de fonctionnement des communes et des EPCI, soit une contribution de 26 euros par habitant pour les conseils généraux, à comparer aux 379 euros de dépenses d'aide sociale. Si, donc, les dépenses liées aux SDIS ont évolué extrêmement vite et continuent d'évoluer de manière significative, elles ne représentent pas un budget aussi considérable qu'on s'en inquiète souvent. Pour autant, le fait que ces dépenses de sécurité soient indispensables ne doit pas dissuader de chercher à les maîtriser.

La loi de modernisation n'a aucun impact financier significatif, exception faite de la création d'un régime de retraite par capitalisation pour les sapeurs-pompiers volontaires. Cette mesure a été décidée avec la conviction que le tarissement du volontariat aurait des conséquences financières désastreuses sur l'organisation de la sécurité civile française. Cette politique de fidélisation a aussi pour avantage d'éviter de devoir répéter, à l'issue de chaque engagement de cinq ans, les frais que représentent l'équipement de chaque volontaire et les 240 heures de formation qui font un sapeur-pompier. Le coût de cette mesure, 60,3 millions d'euros, correspond, à très peu de chose près, à l'estimation initiale. L'État, comme promis, en financera la moitié par de la DGF supplémentaire ; 20 millions d'euros ont été provisionnés à cette fin dans la loi de finances initiale pour 2005 et le PLF 2006 devra prévoir un complément de 10 millions d'euros pour garantir l'accord politique et financier intervenu entre l'État et les départements.

Après le matériel, les camions, les équipements de sécurité, les SDIS sont aujourd'hui confrontés à des problèmes immobiliers. Il faut prendre la mesure des casernements nécessaires en redéfinissant le maillage territorial, la départementalisation ayant permis de réorganiser des centres communaux parfois trop nombreux. Bien des bâtiments sont à refaire, mais le rythme des travaux relève de la libre administration des collectivités.

Une autre préoccupation des gestionnaires tient aux effectifs. Nous travaillons, je l'ai dit, au maintien du volontariat, mais l'effectif doit évidemment correspondre à l'activité et aux missions. Or, l'accroissement très important de l'activité des SDIS – qui se stabilise depuis deux ans – tient essentiellement aux secours à personnes. Aussi convient-il de travailler à une bonne répartition des tâches entre SDIS, SAMU et professionnels libéraux de santé, notamment les ambulanciers privés. La singularité du dispositif tient à ce que les interventions des SDIS sont gratuites, alors que celles des intervenants de la santé sont payées par la sécurité sociale sur l'ONDAM. Aussi le contrôle des dépenses des SDIS passe-t-il également par la régulation de leur activité, pour éviter que la gratuité des secours qui les caractérise n'entraîne trop de sollicitations pour les sapeurs-pompiers au regard de leur vocation, qui est le prompt secours.

M. le Rapporteur : Peut-on évaluer précisément la part de l'augmentation des dépenses des SDIS qui se traduit, depuis dix ans maintenant, en augmentation de la fiscalité locale ?

M. Christian GALLIARD de LAVERNÉE : Depuis 2002, il n'y a plus d'impact pour les communes et les EPCI, dont la contribution est plafonnée au taux d'évolution de la DGF, et je ne pense pas qu'il y ait davantage d'incidence en matière immobilière, sauf dispositions particulières de certaines conventions de transfert.

Les départements contribuent pour 50 % en moyenne au budget des SDIS, ce qui représente 3,25 % de leurs recettes de fonctionnement. On sait que l'accroissement de la dépense a été de 6,4 % en 2004 et qu'il est estimé à 6,2 % pour 2005, mais le plafonnement des contributions des communes se répercute mécaniquement avec un effet de levier sur les contributions des départements, qui doivent payer l'excédent. De ce fait, l'augmentation de leur contribution est de l'ordre de 10 % à 11 %, et il leur faut donc trouver 0,32 point de recettes supplémentaires pour les SDIS.

M. Michel PIRON : Le calcul ne peut se faire qu'en rapportant l'augmentation de la dépense des SDIS à la masse fiscale départementale préexistante. C'est le seul ratio qui vaille. En effet, on utilise les hausses de recettes fiscales, concomitantes avec l'évolution des dotations, pour financer aussi d'autres dépenses obligatoires qui ont augmenté, notamment le social.

M. Christian GALLIARD de LAVERNÉE : Pour procéder à ces calculs, il faut bien entendu raisonner toutes choses égales par ailleurs, c'est-à-dire en considérant que les autres dépenses n'augmentent pas.

M. le Rapporteur : Si je vous ai bien compris, l'État ne finance pas les SDIS, exception faite du fonds d'aide à l'investissement.

M. Christian GALLIARD de LAVERNÉE : C'est exact, et il ne l'a jamais fait avant. On dit beaucoup qu'il s'agirait d'une compétence transférée, et qui devrait donc être financée, mais ce n'est pas le cas : l'État n'a jamais financé les SDIS.

M. le Rapporteur : Alors, comme le dit notre collègue Michel Piron, l'impact de l'augmentation des dépenses se mesure bien par rapport aux recettes fiscales. Un tableau retraçant l'évolution par département des dépenses des SDIS nous serait utile. Par ailleurs, les communes contribuent-elles au financement des programmes immobiliers des SDIS ?

M. Christian GALLIARD de LAVERNÉE : L'immobilier des SDIS a été départementalisé, mais certaines conventions de transfert ont laissé en 1996 à la charge des communes ou de leurs syndicats l'amortissement d'emprunts contractés pour les centres de secours.

M. le Rapporteur : Qu'en est-il des programmes neufs ?

M. Christian GALLIARD de LAVERNÉE : Les communes n'ont plus d'autres dépenses obligatoires, pour deux ans encore, que le « contingent incendie ». Tout le reste est entièrement départementalisé.

M. le Rapporteur : Pour ce qui est des avis de la conférence nationale des SDIS, mesurez-vous la contrainte imposée au législateur ?

M. Christian GALLIARD de LAVERNÉE : Oui. C'est pourquoi une consultation conduite par le Président de la Commission des lois de votre Assemblée a conclu à l'interdiction constitutionnelle d'inscrire dans la loi que les avis de la conférence sont des avis conformes. Mais deux ministres de l'intérieur successifs ont affirmé qu'ils ne passeraient pas outre la volonté de la majorité de la conférence. Il s'agit d'un engagement politique, à défaut de pouvoir être juridique.

M. le Rapporteur : Pourquoi la part du financement du SDIS assumée par le conseil général de l'Hérault est-elle particulièrement faible ? Un rattrapage est-il prévu ?

M. Christian GALLIARD de LAVERNÉE : Le ruban bleu n'appartient pas à l'Hérault mais au Nord, dont la participation est inférieure à 20 %, mais avec un rattrapage dû au plafonnement de la contribution des communes depuis la loi relative à la démocratie de proximité. À l'autre extrémité de la courbe, il y a l'Essonne, avec une participation de 99 %. On retrouve ainsi l'histoire des libertés locales et les habitudes prises dans chaque département. Le plus souvent, la répartition est de 40 % pour les communes et de 60 % pour les départements, mais l'on constate de grandes variations, et la participation de nombreux départements ne dépasse pas 30 %.

M. le Rapporteur : Autrement dit, l'augmentation de la dépense est d'autant plus importante pour les départements que leur participation antérieure était faible.

M. Christian GALLIARD de LAVERNÉE : Bien sûr, l'effet de levier est plus puissant.

M. le Rapporteur : Pourquoi l'augmentation soutenue des dépenses de sécurité civile serait-elle une fatalité ?

M. Christian GALLIARD de LAVERNÉE : Il existe une très forte attente sociale de pouvoir sauver des vies, d'atténuer des accidents et de mieux protéger les biens et l'environnement. Un effort pédagogique est nécessaire pour faire comprendre à nos concitoyens que la sécurité civile est l'affaire de tous et que le risque zéro n'existe pas, mais la pression qui s'exerce est si vive qu'elle conduit souvent les conseils généraux à faire de ces dépenses une priorité. Je ne suis pas de ceux qui pensent qu'elles ne doivent pas être régulées mais je constate, pour rester dans le registre de la litote, qu'elles ne sont pas vouées à rester étales. Voilà pourquoi la décision a été prise de leur affecter le transfert d'une part de TSCA : à dépense dynamique, recette dynamique.

M. le Rapporteur : L'organisation des SDIS fait souvent penser à une armée mexicaine. Cela traduit-il la volonté du législateur ou le libre choix de l'administration locale ?

M. Christian GALLIARD de LAVERNÉE : J'ai trop de respect pour les sapeurs-pompiers, dont je sais la valeur, pour reprendre à mon compte le terme que vous avez employé, mais je conçois que l'on puisse s'interroger sur les effets combinés, ici où là, des deux facteurs que vous venez de citer. En effet, si le décret de 2001 sur la réforme de la filière a prévu d'appliquer un nouveau mode de calcul de l'effectif d'encadrement des sapeurs-pompiers avec un repyramidage par grade, les conseils d'administration des SDIS ne sont jamais obligés d'atteindre les plafonds d'officiers définis.

M. le Rapporteur : Mais ils s'en approchent souvent.

M. Christian GALLIARD de LAVERNÉE : Oui.

M. le Rapporteur : L'évolution constante des normes de sécurité a un fort impact sur les budgets des collectivités territoriales, sans qu'elles soient beaucoup associées à leur élaboration. Comment cette évolution peut-elle être régulée ? Pouvez-vous en mesurer l'impact financier et envisager que les élus soient mieux associés à l'évolution normative future ?

M. Christian GALLIARD de LAVERNÉE : Aucune normalisation concernant les matériels d'intervention et l'équipement des sapeurs-pompiers ne se fera sans l'avis favorable de la conférence nationale des SDIS. Reste ce qui relève de la politique de prévention dans les établissements ouverts au public. Il y a là deux approches : celle de la commission centrale de sécurité présidée par le ministre de l'intérieur d'une part, l'activité des innombrables comités de normalisation français, européens et internationaux d'autre part. Aucun obstacle de principe ne s'oppose à une meilleure représentation des collectivités territoriales au sein des comités de normalisation, qui fonctionnent sur le mode du consensus entre fournisseurs et clients, et je suis tout prêt à examiner comment elle pourrait être favorisée.

M. le Rapporteur : Il faudra quand même éviter de créer une nouvelle bureaucratie à l'AMF !

M. Denis MERVILLE : À propos des normes de sécurité, je souhaite appeler votre attention sur certains errements, dans le prolongement du rapport que j'ai rédigé récemment pour la MEC sur les normes sportives. Dans mon canton de Seine-Maritime, alors qu'aucun problème n'avait été décelé l'année dernière, le responsable des pompiers a changé et quatre salles ouvertes au public ont été menacées de fermeture après le passage de la commission de sécurité. Vous imaginez les difficultés que cela pose, les salles étant, de longue date, louées pour des mariages, des communions ou d'autres manifestations. Pourquoi cette décision ? Parce que la desserte en eau ne serait pas suffisante, alors qu'elle l'était l'année précédente. Les maires m'interpellent en tant que député, mais je dois leur avouer que je n'ai jamais rien voté de tel. Bien entendu, le sous-préfet, ouvrant grand le parapluie, répercute l'avis défavorable de la commission, mais laisse aux maires le choix de passer outre. Comment serait-il possible de changer les canalisations d'eau en trois semaines, alors qu'il faut faire des études et demander des subventions au conseil général ? On ne sait pas où sont élaborées ces normes imposées et qui coûtent très cher, mais on en impute la responsabilité aux députés, qui n'en peuvent mais, puisqu'ils n'ont jamais rien voté à ce sujet.

M. le Président : Dans pareils cas, le maire est obligé d'assumer la responsabilité.

M. Christian GALLIARD de LAVERNÉE : Faites-moi connaître les noms des communes concernées et je me renseignerai. Je sais que les exigences des sapeurs-pompiers en matière de débit d'eau suscitent très souvent des protestations des élus, notamment lors des demandes de permis de construire. Un groupe de travail national va être constitué de manière imminente, auquel seront associés des parlementaires, pour retravailler un très vieux texte et chercher des formules mieux ciselées, destinées à éviter ce qui est parfois ressenti comme un couperet.

M. le Président : On était moins exigeant autrefois, quand un cours d'eau passait à proximité. Serait-ce que les sapeurs-pompiers sont moins bien équipés qu'ils ne l'étaient pour pomper dans les rivières ?

M. le Rapporteur : Elles peuvent être asséchées...

M. le Président : Pas dans l'Ariège !

M. Denis MERVILLE : Ni la Seine !

M. Philippe DESCHAMPS : Que les instances soient nationales, européennes ou internationales, la normalisation est toujours un acte volontaire, et ceux qui y sont représentés sont toujours les mêmes : utilisateurs, industriels et autorités publiques. Or, les utilisateurs sont peu présents, les pouvoirs publics font de leur mieux – mais, malheureusement, la participation à ces instances doit être financée – et les industriels sont présents en masse, notamment au niveau européen.

M. le Rapporteur : Ce qui s'explique fort bien, puisque toute modification des normes crée du *business*. J'entends bien que l'élaboration de normes est un processus volontaire, mais celles-ci peuvent ensuite servir de base à des contraintes prudentielles ou réglementaires.

M. Philippe DESCHAMPS : Pour ce qui concerne les sapeurs-pompiers, nous ne formulons que des préconisations ; les seules contraintes concernent leurs tenues.

M. le Rapporteur : Mais les normes de sécurité en vigueur pour les terrains de jeu, par exemple, ont un coût extravagant.

M. Christian GALLIARD de LAVERNÉE : Cela relève de la responsabilité des ministères de la santé et de la jeunesse et des sports.

M. Michel PIRON : Il n'y a rien de plus dangereux qu'un bac à sable...

M. le Président : Les élus sont-ils représentés dans les comités de normalisation ?

M. Philippe DESCHAMPS : Ils en ont le droit mais ils n'y sont malheureusement pas.

M. le Rapporteur : Il faut acheter son ticket d'entrée !

M. Philippe DESCHAMPS : Oui, malheureusement.

M. Michel PIRON : J'insiste sur la nécessaire distinction entre les normes techniques et ce qui relève véritablement de la sécurité. J'en donnerai pour exemple cette maison de retraite de soixante lits, restée ouverte parce que je l'ai assumé malgré l'avis défavorable du préfet, lequel suivait un avis également défavorable de la commission de sécurité après qu'un directeur en mal de reconnaissance eut voulu faire procéder à un contrôle total, où l'on a tout mélangé. Aux termes du rapport remis par un certain cabinet, la remise aux normes supposait de reconstruire le bâtiment aux deux tiers ! L'approche normative est incertaine. Dans ce cas, j'ai fait de la résistance pour laisser ouverte la maison de retraite et obtenu que l'on distingue normes de sécurité et normes techniques, mais il a fallu que le colonel des pompiers se déplace pour affirmer que cette maison de retraite était l'une de plus sûres du département.

Une distinction claire s'impose entre normes techniques et normes de sécurité. Et leur définition a beau se faire, en théorie, en partenariat, les élus n'y participent pas. À supposer qu'ils y participent, ils doivent peser d'un poids suffisant pour rétablir l'équilibre face à des producteurs de normes intéressés, qui ne se livrent pas simplement à un exercice éthéré.

M. Christian GALLIARD de LAVERNÉE : Les textes applicables aux établissements recevant du public sont clairement identifiés : il s'agit du « règlement incendie », seul fondement des avis des commissions de sécurité, qui évolue régulièrement et dont l'objet est d'éviter le risque de panique. Après l'incendie survenu au centre équestre des Bauges, en Savoie, au cours duquel des jeunes gens ont péri carbonisés dans un gîte d'étape où ils dormaient à proximité immédiate du fourrage, le contrôle périodique des établissements de cinquième catégorie est devenu obligatoire. Ce drame a fait déplorer l'extraordinaire cloisonnement mis à jour entre services, car le gîte avait reçu la visite d'inspecteurs de différents corps (impôts, travail, vétérinaire, jeunesse et sports), mais aucun n'avait jugé utile de prévenir la commission de sécurité incendie du risque. Quoiqu'il en soit, il faut éviter tout système de précaution paralysant et s'appuyer sur des textes précis.

Pour ce qui est de la normalisation, nous ne participons qu'aux comités qui traitent des équipements des sapeurs-pompiers et de tout ce qui permet de mieux protéger les bâtiments contre les incendies, tels que les matériaux résistants au feu. Les industriels poussent à la normalisation car ils y trouvent un intérêt direct dans le besoin de renouvellement des équipements, mais aussi parce que c'est un moyen d'éliminer des concurrents. L'aspect positif, c'est qu'une standardisation de la demande peut contribuer à la maîtrise des coûts.

M. Michel PIRON : On ne s'en est pas encore aperçu...

M. Jean-Pierre GORGES : La réforme des SDIS a, dans un premier temps, conduit au plafonnement de la contribution des communes selon un dispositif tenant compte du potentiel fiscal de chaque commune au sein du département et, menée à son terme, elle se traduira par le basculement complet du financement vers les conseils généraux. Ce système me paraît doublement pervers. Non seulement il n'y a plus aucune relation, pour les communes, avec le service rendu, mais aussi, sachant que les départements utilisent de 25 % à 30 % de leur budget pour financer d'autres activités que leurs compétences obligatoires, le risque est patent que les sommes ainsi transférées *via* la DGF soient utilisées à autre chose qu'aux dépenses des SDIS. L'augmentation de la fiscalité, elle, demeurera...

Pourquoi ne pas créer un système à fiscalité propre, avec une ligne « services de secours » clairement définie, comme il existe une ligne « eau » ou « ordures ménagères » ? Avec le système actuel, le risque est réel que l'on explique l'augmentation de la fiscalité par les dépenses liées au SDIS mais qu'une partie des sommes considérées serve à bâtir un rond-point, alors qu'il aurait fallu acheter deux camions de pompiers.

M. le Rapporteur : Y a-t-il une garantie que ce transfert de DGF ira aux SDIS ?

M. Christian GALLIARD de LAVERNÉE : Non. Il s'agit là de la libre administration des collectivités territoriales.

M. le Président : On pourrait, en effet, prévoir pour les SDIS un budget autonome, le taux d'imposition étant voté par les élus du département.

M. Jean-Pierre GORGES : Il faudrait surtout avoir la garantie de l'utilisation des fonds, une sorte de traçabilité.

M. Christian GALLIARD de LAVERNÉE : Les SDIS sont une compétence obligatoire des départements, seuls contributeurs. J'imagine mal qu'ils ne l'assument pas.

M. le Rapporteur : Un conseil général de mauvaise foi pourrait expliquer devoir augmenter sa fiscalité parce qu'il ne reçoit plus de contribution des communes...

M. le Président : Les choses doivent être clarifiées pour que les citoyens se rendent compte qu'une part de l'impôt va aux SDIS. Pour le reste, la responsabilité des conseils généraux en ces matières est si importante qu'ils y mettront les moyens. Mais la traçabilité est nécessaire.

M. Christian GALLIARD de LAVERNÉE : Lors de la discussion de la loi de modernisation de la sécurité civile, le ministre de l'intérieur a fait valoir que singulariser le budget des SDIS s'expliquerait mal. S'engager dans un dispositif tel qu'à chaque politique publique serait affecté un budget propre conduirait aussi à restreindre la liberté des conseils généraux de fixer leurs priorités. M. Nicolas Sarkozy avait aussi refusé l'idée d'une fiscalité propre, car il était certain qu'elle serait perçue comme un impôt nouveau. Il considérait cette option comme l'expression de la résignation à une augmentation trop forte des dépenses, où on dirait aux citoyens qu'il faut augmenter les impôts car c'est la faute aux SDIS...

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Une grande part des dépenses des SDIS est liée aux politiques nationales de sécurité ou de gestion du personnel. Ne peut-on donc imaginer que les SDIS se transforment en agences de sécurité civile, auxquelles seraient versées une dotation de l'État et une dotation locale ? Ainsi expliquerait-on les différences de conception de la sécurité selon les départements et les risques spécifiques (incendies de forêt, inondations, circulation) auxquels ils sont exposés. Au lieu d'envisager que la charge revienne à l'État seul, ce qui serait une renationalisation, ou seulement aux départements dans une fausse décentralisation, on peut imaginer une externalisation des services et un système mixte de financement. L'inquiétant, c'est la hausse naturelle de la dépense, quels que soient les départements considérés. Cela montre qu'il ne s'agit pas d'un problème local mais bien d'un problème national, et donc d'une responsabilité collective. On ne peut pas se satisfaire que ce qui relève d'une responsabilité nationale se traduise par l'augmentation de la fiscalité locale.

M. Christian GALLIARD de LAVERNÉE : Par application du principe de subsidiarité et dans un souci d'efficacité, les problèmes de sécurité sont l'affaire de tous les citoyens – de la base et, de plus en plus exceptionnellement, du sommet. D'ailleurs, l'article du code général des collectivités territoriales relatif à la police générale confie toujours au maire la sécurité de ses concitoyens.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Il n'a plus les moyens de l'exercer !

M. Christian GALLIARD de LAVERNÉE : Les moyens sont mis à sa disposition, à chaque fois qu'il en a besoin, par le SDIS, dont la gestion mutualisée a permis des progrès considérables. Je rappelle qu'en intervention, les sapeurs-pompiers ne sont pas sous l'autorité du président du conseil général mais sous celle du directeur des opérations de secours, qui est le maire au quotidien et le préfet en cas de sinistre grave. La fiscalité locale finance le risque courant et le contribuable national les risques exceptionnels, par solidarité.

M. le Président : Certes. Seulement, ceux qui paient ne participent en rien à la prise de décision ! Je reçois des notes me commandant de payer, mais je ne suis responsable de rien ! On me demande d'augmenter le nombre de sapeurs-pompiers, sans recevoir de compensation financière de l'État. Est-ce un bon système que celui dans lequel on ne sait plus aujourd'hui à qui revient la responsabilité ?

M. Michel PIRON : Pour les sapeurs-pompiers professionnels, quels sont les interlocuteurs lors des négociations relatives aux horaires de présence, de veille et de repos ?

M. le Rapporteur : Le Président du conseil général du Rhône nous a entretenu des discussions qui ont eu lieu dans son département sur la réorganisation du temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels. Dans le respect des règles statutaires, de la liberté de gestion des collectivités territoriales et des règles propres aux SDIS, y a-t-il ou non service fait, au regard du temps de travail légal ?

M. Christian GALLIARD de LAVERNÉE : Au niveau national, l'application de la loi sur l'aménagement et la réduction du temps de travail s'est faite, pour les sapeurs-pompiers, par un décret spécifique. Il prévoit, par dérogation aux 1 600 heures annuelles, de 95 à 100 gardes de 24 heures par an, soit 2 400 heures, les sapeurs-pompiers devant pouvoir dormir 8 heures à chaque fois qu'ils sont de garde. Le régime n'est donc pas aussi exorbitant qu'il y paraît, et l'on aurait même même matière à s'étonner qu'il y ait eu jusqu'à 145 gardes annuelles auparavant. Cela dit, il y a garde et garde car si, dans certains centres de secours, on compte deux ou trois appels par 24 heures, dans d'autres, le minimum de repos physiquement nécessaire est à peine envisageable.

Tel est le cadre réglementaire national ; ensuite, les discussions sont à la discrétion des présidents des SDIS, et il leur est loisible de passer à d'autres cycles (12 heures, 9 heures ou 8 heures) que le cycle de 24 heures pour permettre, dans chaque caserne, une présence proportionnelle à l'activité. Il serait en effet absurde d'avoir un effectif constant à toute heure du jour ou de la nuit. Une étude récente que nous avons effectuée dans le domaine des transmissions a montré que la période active court de 8 heures du matin à 9 heures du soir, et que l'activité est très faible entre 11 heures du soir et 6 heures du matin. Voilà pourquoi de nombreux présidents de SDIS ont entamé un dialogue social – difficile – avec les syndicats de sapeurs-pompiers professionnels, tendant à instaurer, dans le cadre réglementaire, un système modulé. Mais un tel décret ne sera dorénavant pas soumis à la signature du Premier ministre avant d'avoir reçu l'avis favorable de la conférence nationale des SDIS.

M. le Président : J'ai pris acte que vous avez évalué à quelque 60 millions d'euros la dépense liée au régime de retraite complémentaire des sapeurs pompiers volontaires, et que l'Etat compte en prendre 30 millions d'euros à sa charge. Le problème, c'est que tous les conseils généraux indiquent que cette somme ne représente qu'un tiers de ce que la mesure leur coûte !

Par ailleurs, le fonds d'aide à l'investissement a l'inconvénient de ne pas financer les gros investissements, et notamment pas les constructions. Ainsi, dans mon département, où nous avons fait rénover presque tous les bâtiments, le taux d'aide n'a été que de 2 %, ce qui ne me paraît pas très sérieux. Si les sommes affectées au fonds augmentent pour atteindre 90 millions d'euros, nous nous en féliciterons mais, pour l'instant, ce n'est pratiquement rien.

Je vous remercie des précisions que vous nous avez apportées et j'espère que vous tiendrez compte des inquiétudes que nous avons manifestées, particulièrement pour ce qui concerne l'application des normes.

**Audition de M. Hervé BRAMY,
Président du conseil général de Seine-Saint-Denis,
accompagné de M. Gildas BARRUOL, Directeur général administratif,
et M. Ronan KERREST, Vice-président du conseil général chargé des finances**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 19 mai 2005)

Présidence de M. Augustin BONREPAUX, Président

MM. Hervé Bramey, Gildas Barruol et Ronan Kerrest sont introduits.

M. le Président : Nous accueillons M. Hervé Bramey, Président du conseil général de Seine-Saint-Denis, accompagné de MM. Gildas Barruol, Directeur général administratif, et Ronan Kerrest, Vice-président de la commission des finances du conseil général.

Au cours de l'audition des représentants de l'Assemblée des départements de France, chacun a souligné la diversité des situations. Nous avons donc décidé d'entendre des présidents de conseils généraux venus aussi bien de départements où la fiscalité augmente beaucoup que de départements où elle est plus contenue, et issus de diverses tendances politiques. Vous êtes pour votre part, M. Hervé Bramey, membre du Parti communiste français.

Vous avez publié, dans le journal *Le Monde* du 8 mars dernier, un article dans lequel vous mettiez en cause le « retrait de l'État », qui, sous couvert d'une « pseudo décentralisation, [...] pousse à une hausse continue de la fiscalité locale, sauf à diminuer les services et les prestations ». Puis, vous présentiez un chiffrage de la « facture libérale » de votre département en 2005. Enfin, en réponse à une lettre du Rapporteur, vous nous avez adressé des précisions bienvenues.

M. le Président rappelle à MM. Hervé Bramey, Gildas Barruol et Ronan Kerrest que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête leur ont été communiquées. À l'invitation du Président, ceux-ci prêtent serment.

M. Hervé BRAMY : Je vous remercie d'avoir pensé à auditionner les représentants de notre conseil général. Je m'attacherai, au cours de ces échanges, à montrer notre souci permanent d'une grande transparence sur les enjeux de la décentralisation, notamment de celle du RMI.

En effet, comme j'ai eu l'occasion de le dire au Premier ministre, les conséquences financières de la décentralisation du RMI sont lourdes pour un département comme le nôtre. Le décalage constaté en 2004 entre les sommes versées aux allocataires et les compensations de l'État est de 26 millions d'euros, lui ai-je exposé dans un courrier du 6 mars 2005.

L'augmentation du nombre des allocataires – ils sont aujourd'hui près de 48 000 – nous conduit à estimer à 50,6 millions d'euros ce même décalage pour l'année en cours : 48 millions d'euros au titre de l'allocation et 2,6 au titre du personnel et de la logistique.

Nous avons pris bonne note des évolutions dans les déclarations du Premier ministre après la protestation des présidents de conseils généraux et les actions de sensibilisation, comme la campagne de pétitions menée en Seine-Saint-Denis. Nous prenons acte de sa volonté de procéder à une compensation intégrale à l'euro près, et nous nous refusons à tout procès d'intention.

Des incertitudes demeurent toutefois sur le montant effectif de ces compensations et sur la date de versement aux conseils généraux.

J'ajoute que la prise en compte, pour la régularisation, du compte de gestion impose que le compte administratif et le compte de gestion s'accordent sur le respect du rattachement des charges à l'exercice réel. Or, si le conseil général de Seine-Saint-Denis se trouve en harmonie avec les recommandations du sénateur Michel Mercier, rapporteur de l'Observatoire de la décentralisation, tel n'est pas le cas de Bercy qui impose, dans notre département, le rattachement du RMI de décembre à l'exercice de l'année suivante. Cela revient pour 2004, année de référence pour la commission Mercier, à ne prendre en compte que onze mois au lieu de douze ! Cette étrange mathématique nouvelle de Bercy est éloignée de la réalité comme de la justice sociale et nous nous estimons sur ce point dans notre bon droit.

Forts des annonces du Premier ministre, nous avons inscrit en recettes, lors du vote du budget 2005, 25,1 millions d'euros correspondant à une grande partie de la compensation. Néanmoins, il nous a fallu procéder pour atteindre l'équilibre, à une hausse de la fiscalité locale, de 12,07 % pour la taxe professionnelle et de 8,11 % pour la taxe d'habitation.

L'examen attentif de nos dépenses de fonctionnement témoigne d'une rigueur de gestion incontestable, puisque les dépenses de fonctionnement, hors charges nouvelles, n'augmentent que de 4%, et celle afférentes au personnel de 3,7 %, soit moins que la moyenne des départements.

J'insiste aussi sur le fait que, contrairement à d'autres collectivités territoriales, nous n'avons nullement voté une hausse des impôts par anticipation des transferts de charges à venir : routes nationales, personnels des DDE, agents, techniciens et ouvriers de service des collègues – alors que ce sont entre 30 et 50 millions d'euros selon les estimations qu'il nous faudrait intégrer dans le budget 2006. Au contraire, nous avons pratiqué la plus totale transparence, tant auprès de la population que de l'ensemble des conseillers généraux, qui ont bénéficié, en temps utile, de l'ensemble des éléments d'appréciation.

Tous les parlementaires de Seine-Saint-Denis ont également reçu un dossier complet, rassemblant l'ensemble des éléments que nous vous avons transmis, avec copie des courriers adressés au Premier ministre et à ses ministres.

Nous avons par ailleurs maintenu à un niveau supérieur à 19 % les crédits consacrés aux actions d'insertion afin d'obtenir, en lien avec les villes et avec l'ensemble des services publics, des résultats tangibles dans le retour à l'emploi des allocataires du RMI. Il est pour autant exclu qu'un conseil général à la fibre sociale comme le nôtre se lance dans une chasse aux allocataires du RMI. Dans 70 % des cas, les contrôles exercés par la CAF, aboutissent non à une diminution, mais à une augmentation des droits des allocataires au RMI comme aux autres droits sociaux.

Le poids du transfert du RMI s'ajoute à d'autres compensations insuffisantes comme celle de l'APA, notablement inférieure dans notre département à la moyenne nationale : 25,7 % contre 33 %, soit un différentiel de 4,8 millions d'euros en 2005. Notre assemblée a d'ailleurs adopté un vœu unanime à ce propos. S'ajoutent à cette somme 5 millions d'euros au titre du Fonds d'aide à la jeunesse et du Fonds de l'énergie. Il convient aussi de noter le coût croissant – 11 millions en 2005 – de l'accueil des enfants mineurs étrangers, particulièrement nombreux en raison de la proximité de l'aéroport de Roissy Charles-de-Gaulle, qui relève pourtant clairement de la solidarité nationale.

Au total, nous estimons pour 2005 à plus de 60 millions d'euros le poids des compétences transférées non compensées, du désengagement de l'État ou de la faiblesse de la solidarité nationale, dont, je le répète, 50,6 millions d'euros pour le seul RMI. L'impact du transfert du RMI sur notre fiscalité locale paraît difficilement contestable.

Il aurait fallu, pour que ce transfert se révèle neutre, diminuer les prestations et les services, repousser des projets ou renoncer à des investissements co-décidés avec la population. Ce serait d'autant plus injuste que la Seine-Saint-Denis fourmille de projets de développement, qu'elle veut participer pleinement à la croissance de l'Ile-de-France et qu'elle montre une belle envie d'avenir, que doivent venir dynamiser les interventions publiques.

Or, force est de constater, malgré l'effort consenti, l'incapacité du département à renforcer son autofinancement et le risque d'accroissement de la charge d'une dette déjà importante avec près de 800 millions d'euros. Quand les comptes des sociétés du CAC 40 font apparaître, selon *La Tribune*, 57 milliards d'euros de profits en 2004, cela appelle à l'évidence une réforme de la fiscalité locale et nationale qui prenne enfin en compte l'importance des actifs financiers. J'ai la conviction que l'État y trouverait les moyens nécessaires à une amélioration des dotations des départements et au financement des grandes politiques publiques nationales qui font aujourd'hui défaut.

M. le Rapporteur : Quel est le total des impôts prélevés par le conseil général de Seine-Saint-Denis ?

M. Gildas BARRUOL : 450 millions d'euros.

M. le Rapporteur : Quelle a été l'évolution des droits de mutation ces dernières années ?

M. Ronan KERREST : Ils sont passés de 90 à 113 millions d'euros de 2003 à 2004. Je précise à ce propos que nous avons pris la décision politique d'aller jusqu'au bout de la possibilité de limiter l'augmentation des impôts et donc d'inscrire dans le budget 2005 l'intégralité de la recette des droits de mutation en 2004. Nos voisins ne l'ont pas toujours fait. Ainsi, les Hauts-de-Seine ont perçu 300 millions d'euros en 2004 mais n'ont inscrit que 250 au budget 2005.

M. le Rapporteur : Dans votre article du *Monde*, que j'ai lu avec intérêt, vous estimiez, M. Hervé Bramy, le besoin de financement lié à la décentralisation à 70 millions d'euros. Or, vous venez de parler de 60 millions d'euros. Comment expliquez-vous cet écart ?

M. Hervé BRAMY : Cet article a été publié le 22 février et il avait été écrit quelques jours plus tôt. Depuis lors, nous avons travaillé, nous avons eu des recettes supplémentaires, nous avons fait de nouvelles économies. C'est ainsi qu'on aboutit à ce nouveau chiffre.

Ce calcul est fait à partir des transferts et de la compensation insuffisante, mais aussi en tenant compte de certains désengagements, par exemple en ce qui concerne les 250 mineurs isolés que le département a été contraint d'accueillir et qui ont été confiés à l'Aide sociale à l'enfance.

M. le Rapporteur : Mais si, quand je vous demande comment vous êtes passés de 70 à 60 millions d'euros, vous expliquez que vous avez fait des économies et mobilisé d'autres ressources, nous ne parlons plus de la même chose. Or, dans les deux cas, vous avez parlé du surcoût.

M. Ronan KERREST : Après que vous avez interrogé M. Hervé Bramy, à la suite de l'article du *Monde*, nous vous avons adressé, le 8 avril dernier, une lettre qui comportait un certain nombre de réponses, notamment un tableau qui indiquait comment se décomposaient ces 60 millions d'euros, dont 50,6 y figurent au titre du RMI.

S'ajoutent à cette somme les 4,5 millions d'euros dont nous considérons que l'État nous les doit pour l'APA, parce que nous en contestons les critères de répartition. En effet, la situation d'un département comme la Seine-Saint-Denis ne lui permet pas de contribuer plus que la moyenne nationale à l'effort en faveur des personnes âgées. Il y a à ce propos un consensus au sein de notre assemblée, qui a d'ailleurs adopté un vœu.

Si nous en sommes arrivés un moment à un besoin estimé de financement de 75 millions d'euros, c'est parce que nous avons intégré 15 millions d'euros au titre de l'accueil des enfants étrangers. Mais il s'agit d'une revendication, de ce que l'État nous devrait s'il y avait plus de justice dans la répartition des charges. Ce qu'il nous doit effectivement au titre des compétences transférées, c'est 60 millions.

M. le Rapporteur : Je vous ai aussi interrogés, en vain, sur le fait que vous mentionniez dans l'article le surcoût lié aux routes nationales et aux TOS. Or, alors que cela n'a pas d'impact sur le budget 2005, vous en teniez bien compte pour arriver à 70 millions. Mais je prends acte que

vous n'en parlez plus dans votre réponse du 8 avril. Pouvez-vous me dire comment vous arrivez à 20 millions d'euros de surcoût pour les routes et à 5 millions d'euros pour le transfert des TOS ?

M. Hervé BRAMY : Ce que je fais est toujours conforme à mon éthique d'élu, c'est pourquoi j'ai décidé de jouer la transparence. La population de Seine-Saint-Denis peut témoigner que je n'ai jamais cherché à faire de procès d'intention sur l'ensemble des transferts de la décentralisation. Nous distinguons donc clairement les transferts qui se sont déjà produits, comme celui du RMI, et ceux qui restent à venir et qui entraîneront de nouvelles difficultés importantes au cours des prochaines années.

M. le Rapporteur : Je prends acte de ce que vous venez de dire, mais cela n'apparaît pas clairement dans le papier du *Monde*...

M. Hervé BRAMY : Si j'ai cru bon de réagir, c'est parce que je sentais que, dans le débat national, on parlait très peu des départements et parce que le débat qui s'instaurait entre les régions et le département n'était pas celui des conseils généraux, en particulier pas de celui de Seine-Saint-Denis. En effet, les premiers transferts n'ont pas pesé sur les régions comme celui du RMI sur un département comme le nôtre.

M. le Président : Quel est votre taux d'allocataires du RMI par rapport à la moyenne nationale ?

M. Gildas BARRUOL : Avec 48 000 allocataires, il est de plus de 6 %, pour une moyenne nationale de 3 %.

M. Hervé BRAMY : Pour revenir aux routes nationales, nos estimations ont été réalisées au regard des compétences que nos services exercent sur les routes départementales. Dans un département urbain comme le nôtre, le mode de traitement des routes n'est pas le même que dans un département rural.

M. le Rapporteur : Comment arrivez-vous à ces montants de 20 millions d'euros pour les routes et de 5 millions d'euros pour les TOS ?

M. Gildas BARRUOL : Nous sommes partis de l'investissement actuel de 30 millions d'euros par an pour les routes départementales. Le réseau national ayant vocation à être transféré double cette surface et nous avons donc retenu la même somme, même si son état justifiera sans doute des investissements plus importants. Nous avons fortement surévalué aussi, à hauteur de 10 millions d'euros, les recettes prévisibles en provenance de l'État, dont nous pensons qu'elles pourraient en fait se situer à 2 ou 3 millions d'euros. C'est ainsi que nous arrivons à 20 millions.

Pour les TOS, nous sommes partis des 300 CES (Contrats Emploi Solidarité) existants et nous nous sommes interrogés sur les éléments de prise en charge...

M. le Rapporteur : Le Gouvernement a répondu qu'il compensait les charges patronales des emplois aidés.

M. Gildas BARRUOL : Mais il reste la charge employeur complémentaire.

Nous avons également tenu compte des besoins exprimés par les conseils d'administration, l'évaluation ayant été faite sur la base d'un TOS supplémentaire par collègue.

M. le Rapporteur : Vos collègues sont-ils correctement entretenus ?

M. Gildas BARRUOL : Ce sont les conseils d'administration qui ont fait remonter ce besoin.

M. le Rapporteur : Mais le payeur, c'est vous, et c'est à vous qu'il incombe non pas de faire l'addition des demandes mais de procéder à des arbitrages !

M. Hervé BRAMY : Nous le faisons, mais nous sommes aussi présents au sein des conseils d'administration, ce qui nous conduit à penser que cet effort est incontournable.

M. le Rapporteur : S'agissant du RMI, vous nous dites que les contrôles aboutissent parfois à un résultat contraire à celui escompté en termes de maîtrise des coûts. Pour sa part, M. Michel Mercier, président du conseil général du Rhône, nous a expliqué qu'il cherchait à mettre en relation la compétence APA et la compétence RMI, par exemple en faisant en sorte que des allocataires du second trouvent un emploi dans le cadre du dispositif de la première, afin de ne pas être obligé de procéder à une simple addition des deux. En effet, il ne suffit pas de dire qu'on augmente le nombre de bénéficiaires et d'envoyer la facture à l'État. Pouvez-vous nous indiquer les évolutions comparées du nombre de RMIstes et du nombre de chômeurs ? Nous avons vu, dans certains départements, une augmentation du nombre de RMIstes inférieure à celle du nombre des chômeurs.

M. Hervé BRAMY : Nous vous donnerons les chiffres précis. Mais je veux insister sur le paradoxe de la Seine-Saint-Denis, que vous constatez quand vous traversez le département, ce que vous devez bien faire de temps à autre pour vous rendre à Charles-de-Gaulle.

Cela m'amène à vous rappeler, à propos des routes nationales, que la loi dispose que l'État peut conserver la compétence sur celles qui présentent une importance d'ordre stratégique. J'ai donc interrogé M. Gilles de Robien car, si nous sommes persuadés qu'un certain nombre de voies doivent intégrer le réseau départemental, il nous semble qu'il faudrait refuser le transfert des RN 1, 2 et 3, qui desservent Roissy et la capitale, et qui sont éminemment d'ordre stratégique. On le constatera d'ailleurs dès qu'un cortège présidentiel les empruntera quand les autoroutes seront saturées.

Pour en revenir au RMI, il est évident que nous sommes déterminés à tout faire pour réduire le nombre des chômeurs comme celui des allocataires d'autant que le RMI ne donne pas, selon moi, accès à une vie digne.

M. le Rapporteur : Le nombre des RMIstes augmente-t-il plus ou moins rapidement que celui des chômeurs ?

M. Gildas BARRUOL : Leurs évolutions sont parallèles. Celle de l'Île-de-France est supérieure à la moyenne nationale, celle de Seine-Saint-Denis est inférieure à celle de l'Île-de-France.

M. le Rapporteur : Ce qui serait intéressant, c'est de mettre en relation l'augmentation du nombre de RMIstes et celle du nombre des chômeurs, qui sont bien liées à la politique du RMI conduite dans un département.

M. Ronan KERREST : N'oublions pas que la Seine-Saint-Denis se situe dans un bassin d'emploi de 12 millions d'habitants. Alors que, dans un département de province, l'économie locale tourne à 90 % au sein du département, chez nous, plus de 60 % des salariés qui habitent le département travaillent ailleurs. Quand une entreprise ferme dans un département voisin, cela a donc des répercussions en Seine-Saint-Denis. C'est une particularité de l'Île-de-France.

M. Hervé BRAMY : Je disais que le paradoxe c'est que, quand vous traversez la Seine-Saint-Denis, vous apercevez un département qui se développe économiquement autour du Stade de France – merci au passage à l'État : quand il investit chez nous, les activités se développent !

M. le Président : Je souhaite que vous nous fournissiez vos bases d'imposition.

M. le Rapporteur : Quelle est l'augmentation entre 2003 et 2004 ?

M. Gildas BARRUOL : 2,3 % pour la taxe professionnelle.

M. le Président : Ce qui nous intéresse, ce sont les bases globales par habitant. Si le Val-de-Marne a moins de difficultés, il y a sans doute un problème de répartition des ressources fiscales...

M. Ronan KERREST : Les bases par habitant sont inférieures à la moyenne de l'Île-de-France. Quant au Val-de-Marne, il compte 27 000 RMIstes, les Hauts-de-Seine 23 000 et nous 48 000...

M. Hervé BRAMY : Notre société d'économie mixte, en dix ans d'interventions pour favoriser l'implantation d'entreprises, a facilité celle de 15 000 emplois. C'est un département qui bouge mais dont le taux de chômage reste, avec 14 %, le plus élevé d'Île-de-France. Vous imaginez

bien que le président du conseil général s'interroge sur ce décalage. C'est pour cela que nous maintenons une enveloppe d'insertion confortable, qui atteint presque 22 %, afin d'utiliser plus efficacement les dispositifs pour faciliter le retour à l'emploi, y compris les contrats d'avenir. Mais cela ne suffira pas.

Comment expliquer que, dans un département où se situent les deux plus grands aéroports français, l'aéroport d'affaires du Bourget et celui de Roissy Charles-de-Gaulle, il n'existe aucune formation initiale aux métiers de l'aérien ? Il va bien falloir combler ces décalages pour que la Seine-Saint-Denis participe, comme nous en avons l'ambition, au développement de l'Île-de-France.

M. le Rapporteur : Sur le décalage entre dépenses et compensation pour le RMI, vous mettiez 48 millions au titre de l'allocation. Quelle part de cette somme l'ajout auquel le Premier ministre s'est engagé couvre-t-il ?

M. Ronan KERREST : Pour l'instant, cet ajout est pour 2004. S'il est pérennisé, il faudra retirer entre 23 et 25 millions d'euros au total de 48 millions d'euros.

M. Hervé BRAMY : La différence tient au fait qu'en raison du problème de l'imputation du mois de décembre, nous n'avons pas voté le compte administratif en accord avec le compte de gestion. Il y a donc un deuxième contentieux avec l'État, qui porte sur 2,3 millions d'euros.

M. Éric RAOULT : Je vous ai entendu parler de « paradoxe » et de « décalage ». Il est vrai que le département de Seine-Saint-Denis est difficile et que le travail du président de son conseil général l'est aussi. Mais il y a eu parfois beaucoup de retard dans la gestion du dossier du RMI et M. Claude Bartolone a par exemple constaté que, de 1989 à 1992 – M. Hervé Bramey n'était pas président du conseil général – le département n'avait pas contribué comme il aurait dû le faire à une véritable politique d'insertion.

Et puis, quand on est dans un département difficile, il ne faut ni accroître les difficultés, serait-ce au nom d'un internationalisme revendiqué, ni tenir un double langage. Or c'est bien ce qui est fait quand *Le Parisien* de ce matin titre sur le parrainage de 24 sans-papiers par la municipalité de Pierrefitte et quand il annonce en page intérieure que M. Gilles Granier, vice-président du conseil général chargé de l'enfance, a reçu une délégation de Roumains pour étudier leur cas.

Pour en revenir au RMI, il est quand même difficile à la fois de réclamer davantage à l'État et d'avoir une attitude pas toujours très responsable vis-à-vis des flux migratoires. Vous ne pouvez, à moins de vouloir jouer les « docteur Hervé et Mister Bramey », tenir à la fois le discours du dirigeant départemental et celui du militant...

Je m'étonne, enfin, que le service du courrier du conseil général fonctionne de telle façon qu'une lettre qui a été envoyée par le Premier ministre le 2 mars n'ait été lue que 15 jours plus tard, puisque le président Hervé Bramey n'en était pas informé...

M. Hervé BRAMY : Cette lettre était adressée à tous les maires et pas seulement aux présidents de conseils généraux, auxquels il n'est fait allusion que dans un seul paragraphe. M. Michel Teulet, l'élu d'opposition qui m'a épinglé à ce propos, l'avait donc reçue en tant que maire. Cela étant, il est vrai qu'il y a eu un dysfonctionnement, mais qui ne remet nullement en cause notre volonté de transparence.

M. le Rapporteur : C'est ce dysfonctionnement de quinze jours qui a entraîné une augmentation des impôts locaux supérieure à ce qu'elle aurait été ?

M. Hervé BRAMY : Nous espérons sincèrement une compensation à hauteur de notre inscription dans le budget 2005, mais nous n'avons aucune certitude.

M. le Président : Faute d'un arbitrage, personne ne peut dire si la base sera celle de 2003 ou celle de 2004. Ce qui signifie, pour la Seine-Saint-Denis, soit 24, soit 48 millions d'euros...

M. Éric RAOULT : M. le Président, il me semblait que votre rôle était de présider, pas de vous engager...

M. le Président : Je ne m'engage pas, je rappelle les faits ! Et je constate simplement que, quand nous l'avons auditionné, M. Dominique Schmitt n'a pas pu s'engager lui-même sur cette question des bases.

M. Hervé BRAMY : S'agissant des jeunes mineurs, si nous avons engagé un travail, sous l'égide du ministère des Affaires étrangères, avec des représentants de la région de Satu Mare, d'où sont originaires de nombreux jeunes Roumains accueillis dans notre département, c'est justement pour endiguer le phénomène à la source.

M. le Rapporteur : Comment contrôlez-vous que les enfants étrangers que vous accueillez sont véritablement mineurs ? Le conseil général du Calvados, parce qu'il veut vraiment réguler le flux, demande une évaluation de l'âge réel à partir de radiographies du poignet.

M. Hervé BRAMY : Ce n'est pas nous qui décidons de les prendre en charge, ils nous sont confiés par la justice. Vous voudriez que nous vérifiions après elle ?

M. le Rapporteur : Oui, car c'est vous qui payez !

M. Gildas BARRUOL : Nous respectons les décisions de justice qui peuvent s'appuyer sur de telles radiographies.

M. le Président : Le président du conseil général du Rhône nous a expliqué que ce sont les juges des enfants qui prennent les décisions. Tout conseil général a le droit de contester ces décisions. Je le fais régulièrement mais je n'ai que rarement gain de cause...

Mais la vraie question n'est-elle pas de savoir si les mineurs étrangers sont de la responsabilité des départements ?

M. le Rapporteur : En effet, mais j'observe que les politiques de gestion et de vérification des flux varient selon les départements.

M. Hervé BRAMY : Je ne vois pas bien où est le problème quand notre département, en collaboration avec le ministère des Affaires étrangères et l'ADF, cherche à faire en sorte que ces jeunes, qui sont de futurs Européens, puissent intégrer l'Europe de la meilleure des façons et rentrer chez eux dans de bonnes conditions, avec une formation qualifiante.

M. Éric RAOULT : Vous ne pouvez vous contenter de tenir un langage social, il faut aussi faire passer le message que nous ne pouvons plus accueillir ces jeunes. Or un article comme celui du *Parisien* a des effets destructeurs à Bamako !

M. Hervé BRAMY : Nous sommes là bien au-delà des compétences du conseil général.

M. le Rapporteur : Si ce n'est qu'à un moment, il faut bien qu'il assume.

M. Hervé BRAMY : Je le répète, ces mineurs nous sont confiés par la justice. Mais je ne m'étais pas préparé à un débat sur l'immigration... J'observe toutefois à ce propos que j'ai aussi lu dans *Le Parisien* l'appel du MEDEF à faire venir de la main-d'oeuvre étrangère en plus grand nombre car les entreprises françaises ont du mal à recruter.

De ce point de vue, nous prenons le taureau par les cornes puisque nous signerons la semaine prochaine avec la SNCF et Véolia des conventions destinées à favoriser le recrutement d'allocataires du RMI, qui recevront une première formation grâce à l'enveloppe destinée à l'insertion.

M. Éric RAOULT : Ce sera le contrat d'accès à l'emploi à la sauce Seine-Saint-Denis...

M. Hervé BRAMY : Je constate que de nombreuses entreprises qui travaillent en Seine-Saint-Denis ont du mal à satisfaire leurs besoins en recrutement alors que nous avons 48 000 RMistes, dont au moins un tiers devrait pouvoir retrouver immédiatement un emploi. Je crois donc que nous nous engageons sur la bonne voie.

M. Éric RAOULT : Mais chaque collectivité a-t-elle vocation à proposer son propre contrat au lieu de s'associer à la politique globale conduite par les services publics ?

M. Hervé BRAMY : Il ne s'agira pas de contrats particuliers.

M. le Rapporteur : Quels seront le régime du temps de travail et le niveau indemnitaire que fixera votre conseil général pour les TOS ?

M. Hervé BRAMY : Ces questions n'ont pas encore été tranchées. Elles ne le seront qu'après avis du comité pour la transparence des transferts et le suivi de la décentralisation, qui associe des représentants des administrations d'État – s'ils souhaitent en être membres, des syndicats du conseil général comme des services de l'État transférés, des usagers et des associations représentatives.

M. le Rapporteur : Envisagez-vous que les TOS relèvent des instances paritaires actuelles ou d'un CTP spécifique ?

M. Hervé BRAMY : Je ne puis répondre à cette question, dans la mesure où les décisions n'ont pas encore été prises, mais je vous tiendrai informé le moment venu. J'ajoute que je militerais volontiers pour qu'on revienne sur cette décision de transfert qui ne va guère faciliter le travail des communautés éducatives. Mais il semble que les conditions politiques ne soient pas réunies...

M. Gildas BARRUOL : Nous sommes dans la phase d'élaboration d'un projet cadre de convention entre l'établissement public local d'enseignement et le département, avec comme référence le maintien des règles aujourd'hui fixées par l'éducation nationale.

M. le Rapporteur : On en resterait donc au temps de travail actuel ?

M. Gildas BARRUOL : C'est pour l'instant la base de notre réflexion.

M. le Président : Je n'ai pas vu, dans vos évaluations des dépenses, la prise en compte des surcoûts qu'entraîneront certainement le RMA et les contrats d'avenir...

M. Hervé BRAMY : Le RMA ne m'a guère semblé soulever l'enthousiasme des organisations patronales et syndicales, et nous n'avons que deux demandes.

S'agissant des contrats d'avenir, j'ai fait savoir à l'État que j'étais disposé à examiner la mise en place de ce dispositif. Mais il est clair qu'il ne saurait être une fin en soi, et nous ne le concevons que comme un moment dans un parcours destiné à ramener vers un emploi

consolidé, à temps complet et bien rémunéré. Dans un certain nombre de secteurs comme l'aide à domicile, il faut structurer un système de formation qui permette des débouchés. Nous pouvons pour cela nous appuyer sur l'expérience acquise avec les emplois jeunes et tendre, grâce aux contrats d'avenir, vers le même objectif.

N'étant pas encore engagés dans le dispositif, nous n'en avons pas évalué le surcoût, mais il est certain qu'il y en aura un, puisque l'allocation est forfaitaire et que le département participera.

M. le Président : Il n'y a pas eu de proposition chiffrée du préfet ?

M. Hervé BRAMY : Si, mais je l'ai refusée. Comme pour les emplois tremplins, nous avons accepté de travailler à une mise en œuvre concrète du dispositif, mais pas d'annoncer des chiffres.

M. Éric RAOULT : Il faut avoir un discours responsable : on ne peut pas faire croire que la Seine-Saint-Denis est à la fois accueillante pour les entreprises et pour les sans-papiers... Ne renouez pas avec les erreurs du passé !

M. Hervé BRAMY : Je ne suis pas convaincu que les sans-papiers de Seine-Saint-Denis soient allocataires du RMI.

M. Éric RAOULT : Pas tous. Mais ils ont vocation à le devenir en cas de régularisation.

M. Hervé BRAMY : Je suis prêt à étudier avec vous cette question, dans la plus totale transparence. Le préfet a félicité pour son travail la principale association, qui joue un rôle de médiateur et qui a montré que la plupart des sans-papiers sont des salariés. Je crois que cela devrait amener la représentation nationale à s'interroger à ce propos.

M. Ronan KERREST : Je rappelle en outre que ce n'est pas le conseil général qui prend la décision de régulariser, mais le préfet et l'État. Très souvent, en effet, ces personnes travaillent et, soit elles continueront, soit elles perdront leur emploi parce qu'elles étaient jusque-là rémunérées deux à trois fois en dessous du salaire minimum. Il conviendrait donc que les employeurs soient plus souvent mis en cause dans la gestion de ce dossier, d'autant que cela peut avoir un impact sur les dépenses sociales du département. La présence de plusieurs dizaines de milliers de sans-papiers en Seine-Saint-Denis a donc un impact sur les budgets départementaux, mais pas forcément sur celui du RMI. Ne nous faites donc pas ce procès.

M. le Rapporteur : Pouvez-vous revenir aux routes et aux éléments qui justifient votre prévision de surcoût ?

M. Ronan KERREST : Nous sommes défavorisés parce que nous sommes le seul département de la petite couronne auquel l'État se propose de transférer l'intégralité des routes nationales, et parce que c'est la longueur qui est prise en compte et non la surface. Or la RN1, la RN2 et la RN3, dont une toute petite partie sera déclassée vers les communes, sont des voies extrêmement larges. C'est dans ces conditions que nous jugeons ce transfert inacceptable.

M. le Rapporteur : Nous avons auditionné le Directeur des routes, qui nous a montré que, quand une part plus faible des routes nationales était transférée, les départements gagnaient à cette décentralisation, et qui nous a semblé ouvert à une évolution des critères.

M. Ronan KERREST : Nous demandons simplement qu'on puisse prendre en compte la surface au lieu de la longueur.

M. le Président : Je vous remercie d'avoir participé à cette audition.

**Deuxième audition de M. Dominique SCHMITT,
Directeur général des collectivités locales**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 25 mai 2005)

(Des documents fournis par M. SCHMITT à l'appui de cette intervention sont reproduits en page 375 du tome III du présent rapport)

Présidence de M. Augustin BONREPAUX, Président

M. Dominique Schmitt est introduit.

M. le Président : Nous entamons nos auditions de ce jour en accueillant pour la seconde fois M. Dominique Schmitt, Directeur général des collectivités locales, que je remercie pour sa disponibilité.

Nous avons prévu de centrer notre propos de ce jour sur la fiscalité des communes et des intercommunalités, après avoir principalement évoqué, le 10 mai dernier, les régions et les départements. Vous aviez alors brossé un tableau très complet de l'ensemble de la fiscalité territoriale et sans doute serons-nous appelés à y revenir en fonction des nouvelles évolutions. Peut-être souhaitez-vous aujourd'hui ajouter un mot d'introduction.

M. le Président rappelle à M. Dominique Schmitt que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête lui ont été communiquées. À l'invitation du Président, celui-ci prête serment.

M. Dominique SCHMITT : Je souhaite approfondir aujourd'hui l'analyse de l'intercommunalité, mais aussi répondre aux questions que m'avait posées le Rapporteur sur la gouvernance et sur la régulation.

Il n'est malheureusement pas possible de projeter les documents que j'avais prévu de vous montrer, mais ils vous ont été remis.

L'intercommunalité et notamment les structures à fiscalité propre ont connu une montée en charge soutenue, puisque nous sommes passés de 232 groupements à fiscalité propre en 1992 à 456 dès 1993 – on voit là l'impact des débuts de la décentralisation et de la loi relative à l'administration territoriale de la République de 1992 –, puis, comme vous le montre le graphique de la page 6, à 1 678 en 1999, le processus s'accélérait à partir de la « loi Chevènement », puisque nous sommes désormais à 2 525 groupements à fiscalité propre.

Le dispositif s'est aussi considérablement simplifié : on compte 14 communautés urbaines, 162 communautés d'agglomération, 2 443 communautés de communes, les six syndicats d'agglomération nouvelle qui continuent à exister ayant vocation à intégrer des communautés d'agglomération. L'intercommunalité couvre ainsi en 2005 52,2 millions d'habitants, 88 % des communes faisant partie d'un EPCI à fiscalité propre. Les aires urbaines, qui constituaient le coeur de cible de la « loi Chevènement », sont pratiquement toutes couvertes – 120 aires urbaines sur 141 sont couvertes par une communauté d'agglomération ou une communauté urbaine.

Le même tableau fait apparaître l'évolution de la part des groupements à TPU, qui sont 1 101 sur le total de 2 525, mais qui couvrent les deux tiers de la base de la taxe professionnelle. Le nombre des communes regroupées en 2005 est de 32 311.

Mais il convient d'analyser en profondeur cette réussite quantitative à partir de l'évolution comparée des recettes fiscales entre collectivités. Le tableau de la page 9 montre que les dépenses totales des groupements à fiscalité propre représentent 22,3 % des dépenses totales des communes et de leurs groupements, soit près de 20 milliards d'euros. Les dépenses des communes étant plutôt stables, la progression vient donc principalement des groupements. Ce constat vaut d'ailleurs également pour les dépenses d'équipement, qui représentent environ 5 de ces 20 milliards.

M. le Président : Il serait intéressant de mettre en parallèle ce qu'auraient été les dépenses des communes s'il n'y avait pas eu d'intercommunalité.

M. Dominique SCHMITT : Je vais y venir.

On constate en 2003 un écart moyen de dépenses par habitant de l'ordre de 22 %, entre les communes isolées de plus de 10 000 habitants, dont le volume budgétaire par habitant est de 1 809 euros, et celles qui appartiennent à une communauté d'agglomération. L'écart est de 27 % par rapport à celles qui appartiennent à une communauté de communes en TPU, de 26 % par rapport à celles d'une communauté de communes quatre taxes, de 23 % par rapport aux communes membres d'un syndicat d'agglomération nouvelle, de 16 % par rapport aux communes membres d'un syndicat à contribution fiscalisée. Plus important, on constate que ces écarts ont tendance à croître et que l'évolution est favorable aux intercommunalités puisque, en 2002, ces écarts étaient respectivement de 17, 21, 21, 24 et 13 %. Autrement dit, non seulement il y a un écart significatif du volume budgétaire par habitant entre communes isolées et communes membres d'un groupement à fiscalité propre, mais cet écart a tendance à s'accroître dans le temps.

M. le Rapporteur : Cet écart croît au sens d'un volume budgétaire moindre. Mais *quid* du volume agrégé communes et intercommunalité ?

M. Dominique SCHMITT : C'est ce que montre le diagramme de la page 12.

M. Jean-Pierre GORGES : Il faudrait comparer la pente d'évolution des dépenses des communes qui ne sont pas dans des agglomérations et la pente des dépenses de l'ensemble « communes plus agglomération ».

M. Alain GEST : Pourriez-vous également faire une distinction entre les communes de plus ou moins de 2 000 habitants ?

M. Dominique SCHMITT : Nous essaierons de vous fournir tous les documents demandés.

Le diagramme de la page 11 montre l'évolution des dépenses d'équipement des communes depuis 1968, en euros constants. La partie en pointillé montre comment se serait prolongée la tendance qui se manifestait avant 1992, et on constate bien une rupture à cette date. On observe, page 12, une rupture identique pour les dépenses totales comme pour les dépenses de fonctionnement.

M. le Rapporteur : Mais cela ne nous donne toujours pas de chiffres agrégés...

M. Jean-Pierre GORGES : C'est, en effet, la seule chose qui nous intéresse !

M. Dominique SCHMITT : J'ai bien enregistré votre demande. Mais vous n'aurez pas de surprise. Et le tableau de la page 9 présente quand même des données agrégées : vous avez en plus clair les communes et en plus foncé l'intercommunalité.

M. le Rapporteur : Mais nous n'avons pas le volume budgétaire par habitant et la spécification des dépenses d'équipement. Nous n'avons que la substitution.

M. Dominique SCHMITT : Pour nous, il apparaît assez nettement que ce qui est en clair est complètement stabilisé en dépenses totales, alors que ce qui est en foncé – et qui correspond aux groupements à fiscalité propre – continue à évoluer. L'évolution globale communes plus groupements a été principalement portée par les groupements.

M. le Rapporteur : On ne voit pas tout à fait si la courbe de dépenses globales communes plus intercommunalité s'accélère avec la montée en puissance de l'intercommunalité. On observe une décélération de la courbe des dépenses communales mais y a-t-il une accélération de la courbe globale ?

M. Dominique SCHMITT : Cela figurait sur le tableau que je vous ai remis lors de ma précédente audition.

M. le Rapporteur : Il montre bien une accélération.

M. le Président : On pourrait se demander si la progression des dépenses par habitant est de même nature pour l'ensemble agrégé intercommunalité et communes et pour les communes seules si l'on veut démontrer que l'intercommunalité permet de faire moins de dépenses. Je pense que c'est plutôt le contraire, notamment parce que on ne peut pas faire tout seul ce qu'on fait à plusieurs.

La progression que montre votre document est-elle identique quand les communes restent seules ?

M. Dominique SCHMITT : On voit très bien que l'essentiel de la progression des dépenses globales de l'ensemble vient des intercommunalités, que les budgets des communes restent relativement stables, qu'il y a une différence de 22 % entre les dépenses des communes isolées et celles des communes qui sont en intercommunalité et que cette différence a tendance à croître. Tout ceci est incontestable.

M. le Président : C'est ce que montre le diagramme de la page 10.

M. Dominique SCHMITT : Ce qui relève des groupements, et qui est plus foncé sur la page 9, correspond à la différence entre la tendance et la courbe effectivement observée sur la page 12.

M. le Rapporteur : On constate donc bien une accélération.

M. Jean-Pierre GORGES : Notre Commission d'enquête se demande si la décentralisation entraîne une inflation de la fiscalité. S'agissant de l'intercommunalité, il me semble qu'il y avait quand même à l'origine le souci de réduire les coûts. Il serait donc utile que nous disposions d'un tableau qui nous présente les évolutions dans le temps d'une commune qui appartient à un groupement et d'une commune qui est à l'extérieur.

On sait bien que, parmi les élus municipaux, certains rechignent à entrer dans l'intercommunalité parce qu'ils la jugent inflationniste. On constate aussi, comme le Président vient de le dire, que le fait même d'être dans l'intercommunalité entraîne des dépenses qui ne seraient jamais intervenues si la commune était restée seule, puisqu'elle ne se serait, par exemple, jamais lancée dans la construction d'une piscine. Du coup, parce que l'activité n'est pas la même, la comparaison devient pratiquement impossible.

M. Dominique SCHMITT : Oui et non. Sur le document de la page 12, on voit bien que s'il n'y avait pas eu d'intercommunalité, les budgets des communes auraient suivi la tendance antérieure. Et j'appelle votre attention sur le fait qu'en revanche, des communes en intercommunalité voient leurs dépenses stabilisées, voire diminuées par rapport à la même tendance.

On retrouve d'ailleurs cela pour les SIVOM. Parallèlement au développement de l'intercommunalité à fiscalité propre, leur nombre a chuté de 2 472 en 1992 à environ 1 500 en 2005. La constitution des intercommunalités a permis de supprimer un certain nombre de

SIVOM, leurs dépenses globales passant en dix ans de 2 231 millions à 1 447 millions d'euros. Cette réduction est perceptible aussi bien sur le fonctionnement que sur l'investissement, comme on le voit page 13.

M. le Rapporteur : Mais pourquoi n'y a-t-il pas eu de diminution de 1999 à 2002 ?

M. Dominique SCHMITT : Nous parlons de communes rurales sur lesquelles la loi ATR a eu un gros impact entre 1992 et 1999. Le nombre des SIVU a également décru de 14 885 en 1999 à 13 500 en 2005, mais cette baisse a été moins marquée car le périmètre de la plupart d'entre eux était contraint par leur vocation spécifique, qu'il s'agisse du transport scolaire, de l'aménagement de berges ou de l'adduction d'eau. Il ne leur était donc pas facile de se fondre dans des EPCI dont les périmètres n'étaient pas nécessairement les mêmes.

Si on essaie de voir ce que tout cela donne en termes de fiscalité, on constate que la pression fiscale des EPCI est restée relativement stable dans le temps. En particulier, la TPU ne semble pas être un facteur d'inflation fiscale. Les taux sont calculés automatiquement pour la première année d'exercice et ils sont par la suite rarement et peu relevés, même quand la possibilité est offerte par l'évolution du taux d'imposition ménages des communes.

Le tableau de la page 14 offre une comparaison intéressante de la dispersion des taux de taxe professionnelle en 2004, selon la nature fiscale. Chacune des « boîtes » est délimitée par le premier et par le troisième quartile, le trait au milieu de la « boîte » représente la médiane, les traits situés à l'extrême correspondent au premier et au neuvième déciles. Plus la boîte est haute, plus les taux sont dispersés, la boîte recouvrant elle-même 50 % des communes.

On constate que la convergence des taux écrase le sommet et relève la base.

M. Jean-Pierre SOISSON : C'est normal...

M. Jean-Pierre GORGES : C'est obligatoire et mathématique !

M. le Rapporteur : Mais le troisième quartile n'est pas écrasé. Et il y a un décalage vers le haut pour la boîte TPU.

M. Dominique SCHMITT : En effet. On voit là apparaître l'adhésion d'un nombre croissant de communes à la TPU, qui permet de favoriser progressivement les convergences. On voit aussi que les taux de TPU pratiqués par les communes du groupement sont assez stables. On constate également une réduction des écarts entre les taux pratiqués par les groupements eux-mêmes.

J'observe que l'augmentation de la fiscalité directe est bien plus importante si l'on prend en compte la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Non seulement l'instauration

de cette taxe et sa prise en charge par les groupements s'est développée dans le temps, mais la recette a progressé rapidement.

M. le Rapporteur : À la différence du Trésor, la DGCL n'intègre pas la TEOM dans les niveaux de fiscalité.

M. Dominique SCHMITT : Je l'ai signalé dans un document que j'ai distribué lors de la précédente audition et j'ai expliqué ce que cela donnerait si l'on intégrait la TEOM.

Le tableau de la page 16 montre que, pour l'ensemble des structures de coopération intercommunale à fiscalité propre, cette taxe représentait 325 millions d'euros en 1995 et qu'elle a atteint 1 827 millions d'euros en 2003, sur un total prélevé de 3 675 millions.

M. le Rapporteur : Ce qui serait intéressant, ce serait de disposer de l'évolution de la TEOM par habitant et de son niveau relatif quand on est en intercommunalité et quand on n'y est pas. À combien d'habitants doit-on respectivement rapporter les chiffres de 325 millions et de 2 153 millions, et de 1 827 et de 3 675 millions ?

M. Dominique SCHMITT : Dans l'immédiat, il est intéressant de constater que les 325 millions d'euros de TEOM collectés en 1995 dans le cadre de l'intercommunalité représentaient 15 % d'un total de 2 153 millions d'euros, alors que le montant de 1 827 millions d'euros collecté en 2003 représente la moitié des 3 675 millions de la TEOM totale. On voit bien que les structures de coopération intercommunale à fiscalité propre ont tendance à prendre une part de plus en plus importante de cette taxe, qui croît elle-même de façon significative, en raison des dépenses liées à la mise aux normes et de l'augmentation du volume des déchets.

M. le Rapporteur : Quand on parle de décentralisation, de transferts de compétences, on s'interroge en particulier, on l'a bien vu avec les conseils généraux, sur l'évolution du mode de gestion de la collectivité locale. Selon qu'une compétence sera exercée par l'État ou par une collectivité territoriale, quelles économies pourra-t-on réaliser ? Quelle sera, au contraire, la pression supplémentaire sur la dépense ? Aura-t-on par exemple tendance à recruter davantage si ce sont les conseils généraux qui s'occupent des TOS ? Géreront-ils autrement que l'État les flux du RMI ? La même question vous paraît-elle avoir un sens s'agissant de l'intercommunalité ?

Au-delà des observations sur le fait qu'une ville aura du mal à construire un Zénith alors que la communauté d'agglomération pourra le faire, ou sur le fait qu'une commune ne pourra pas réaliser une crèche alors que la communauté de communes pourra le faire, une autre gestion sera-t-elle possible ? Il s'agit ici de productivité, au sens non pas des économies d'échelle et de la mutualisation des moyens, mais d'une nouvelle approche. On peut même penser que l'intercommunalité peut permettre, en s'éloignant de la pression citoyenne, de faire des économies.

Bien sûr, l'intercommunalité, ce n'est pas la décentralisation, c'est au contraire une remontée vers le haut, mais c'est aussi un changement de l'échelon de compétences. Avez-vous des choses à dire à ce propos ?

M. Dominique SCHMITT : S'agissant de l'évolution des dépenses respectives des budgets communaux et intercommunaux, on se rend bien compte que la mise en place de l'intercommunalité, sur des sommes plus importantes que nous ne le pensions, a d'abord permis aux communes de réduire considérablement leur propre budget et de stabiliser l'évolution de leurs dépenses. Si l'intercommunalité n'avait pas été faite, la progression des dépenses de ces communes aurait été beaucoup plus forte, sans doute de 15 milliards d'euros sur les 20.

M. le Rapporteur : Vos courbes montrent que, s'il n'y avait pas eu l'intercommunalité, les communes auraient dépensé 15 milliards d'euros de plus. Le *delta* absolu est donc de 5 milliards d'euros.

M. Dominique SCHMITT : Si on intègre ce que j'ai dit tout à l'heure sur la TEOM, on se rend compte qu'elle prend une part non négligeable – un peu plus de 1,5 milliard d'euros – dans la progression des dépenses de l'intercommunalité.

À partir de là, il est évident que le reste doit résulter de l'amélioration du service rendu à la population. La réduction de la progression des budgets communaux est extrêmement significative, de même que l'écart de dépenses par habitant entre les communes, selon qu'elles sont ou non en intercommunalité. Qui plus est, avec le temps, cet écart se creuse en défaveur des communes isolées.

Tout cela permet d'avoir une image assez précise de la façon dont les dépenses augmentent.

M. le Rapporteur : D'un point de vue qualitatif, y a-t-il des choses à dire sur la nature des dépenses et de la gestion ? Au vu de votre expérience, certaines pratiques vous paraissent-elles plutôt économes ou plutôt dispendieuses ?

M. Dominique SCHMITT : Sur la question des modes de gestion publics et privés, je vous renvoie à un intéressant rapport que vient de publier l'Institut de la gestion déléguée que préside M. Claude Martinand, Vice-président du Conseil général des ponts et chaussées, que vous pourriez peut-être auditionner.

Nous n'avons pas, par ailleurs, d'éléments comptables précis qui nous permettraient de mesurer l'impact de la mutualisation. Il nous semble que, si l'on prend les effectifs, elle permet d'avoir un personnel plus qualifié, donc capable d'offrir des prestations de meilleure qualité. L'appartenance à une structure intercommunale tend en outre à modérer l'augmentation des effectifs communaux qui a été, en moyenne, de 2000 à 2002, de 2,1 %, soit 3,4 % pour les communes hors intercommunalité et 1,5 % pour les communes appartenant à une structure intercommunale.

M. Michel PIRON : Dans la comparaison des comptes consolidés, ne serait-il pas intéressant d'avoir la consolidation en fonctionnement et en investissement de l'ensemble communes plus intercommunalité ?

M. Dominique SCHMITT : Ce document vous a maintenant été distribué.

M. Michel PIRON : Je n'ai jamais cru que l'intercommunalité pourrait faire baisser la fiscalité ; je ne m'attendais même pas spécialement à ce qu'elle permette de la stabiliser. Je pense simplement qu'en ouvrant des capacités supplémentaires par la mutualisation, elle ne peut que conduire à prendre en compte des besoins qu'on était incapable d'appréhender à l'échelle communale : il y a des projets qui ne viennent même pas à l'idée quand on n'en a pas les moyens.

S'agissant de la TEOM, on assume aussi bien des coûts fixes que des coûts d'amortissement et de fonctionnement qui peuvent varier beaucoup, en particulier en fonction du mode de collecte. Disposez-vous de chiffres sur la dispersion des coûts liés à ce service qui est en train d'exploser, et sur les modalités de collecte ? Ce serait d'autant plus utile qu'on a beaucoup insisté, au niveau national, avec Eco-emballage, à développer considérablement le tri alors qu'on s'interroge maintenant sur la filière incinération... Il y a vraiment une évaluation à faire, car si on ajoute cela à l'ensemble de la pression fiscale des collectivités territoriales, on atteint maintenant les limites du supportable pour de très nombreux ménages.

M. Dominique SCHMITT : Je ne puis répondre à votre question car une analyse rétrospective n'est pas possible, faute de données individualisées dans les comptes. Vous avez en revanche institué, en loi de finances, un état spécial annexé aux comptes qui permettra de comparer les dépenses et les recettes. Ce que vous demandez sera donc possible à l'avenir.

M. Alain GEST : Je ne veux pas choquer mes collègues pro-intercommunalité, et je suis d'ailleurs moi-même favorable à son développement. Mais mon département compte deux fois plus de communes que la moyenne nationale et je sais ce que signifie l'émiettement communal car je suis député d'une circonscription qui en compte 230...

M. le Rapporteur : Et la mienne 241...

M. Alain GEST : La loi n'a jamais eu pour objectif de faire baisser la fiscalité. Et les phénomènes que vous constatez, comme la baisse du nombre de SIVOM, sont tout simplement logiques. Je pense qu'il devrait même y en avoir encore moins, car certains résistent de façon inutile et continuent à peser sur les budgets communaux.

On a pu observer un ralentissement de certaines dépenses, mais en aucun cas on ne peut dire que celles des communes diminuent. Vous avez dit que les dépenses des intercommunalités n'intégraient pas les ordures ménagères.

M. Dominique SCHMITT : J'ai simplement dit pourquoi les tableaux que j'avais commentés lors de ma première audition n'intégraient pas la TEOM et je vous ai indiqué les corrections éventuellement nécessaires. Mais la TEOM figure bien dans les tableaux que je vous ai distribués aujourd'hui.

M. Alain GEST : Est-ce le cas quand vous traitez, page 9, des dépenses totales des communes et de leurs groupements à fiscalité propre ?

M. Dominique SCHMITT : En effet.

M. Alain GEST : Si j'ai parlé tout à l'heure des communes en dessous d'un certain seuil de population, c'est parce qu'on constate, s'agissant des prestations supplémentaires que peuvent fournir les structures intercommunales, qu'il y a de nombreuses compétences que n'assumaient pas jusqu'ici les petites communes isolées. On ne peut, par conséquent, parler de « dépenses en moins ». Il y a une différence nette entre les communautés d'agglomération, qui intègrent souvent des villes d'une certaine taille, et les communautés de communes rurales. Pour ces dernières, ce qui était auparavant pris en compte dans le SIVOM, par exemple les ordures ménagères, a été transféré au groupement de communes à fiscalité propre, et ce qui se fait en plus a des répercussions sur les dépenses du bourg centre et des communes importantes, mais aucune sur les autres communes, ce qui explique que leurs budgets continuent d'augmenter parce qu'elles ne peuvent pas faire baisser leurs dépenses.

M. le Rapporteur : Les dépenses communales ont moins augmenté qu'elles ne l'auraient fait sans l'intercommunalité. Ce que souhaite M. Gest, c'est qu'on distingue les dépenses des villes-centres de celles des autres communes.

M. Alain GEST : Vous avez indiqué qu'en moyenne les dépenses de personnel augmentaient de 2,1 % par an, mais de 3,4 % là où il n'y a pas d'intercommunalité et de 1,5 % seulement dans les communes qui ont intégré une intercommunalité. Mais il faut y ajouter, pour les secondes, l'augmentation des dépenses de personnel de l'intercommunalité. C'est pour cela que je pense qu'il faut toujours faire apparaître l'agrégat des deux. À défaut, les comparaisons ne sont pas possibles. On dira que le groupement de communes rend davantage de services. Certes, mais ce n'était pas exactement l'objectif de départ de la loi.

M. le Président : On s'éloigne de la question précédemment posée, qui était : la dépense des communes diminue-t-elle quand il y a intercommunalité ?

M. Dominique SCHMITT : Le Rapporteur souhaitait aussi savoir s'il était possible de connaître l'importance de la diminution des dépenses selon la taille des communes. Il apparaît assez clairement qu'elle est plus forte pour les communes de plus de 10 000 habitants.

M. Alain GEST : Vous voulez dire « diminution de la progression ». Cela apparaît bien dans les tableaux, mais les dépenses continuent d'augmenter quand même.

M. Michel PIRON : Disposez-vous de mesures de l'évolution des dépenses transférées des communes à l'intercommunalité ?

M. Dominique SCHMITT : Cela semble impossible au regard de la dispersion des communes et de la variété des choix qui ont été faits en matière d'intercommunalité

M. Jean-Pierre GORGES : Cela dépend aussi du contexte économique. Ainsi, toute la croissance économique intervenant dans ma propre commune, si elle n'était pas en intercommunalité, j'aurais pu réduire sa fiscalité de 20 %.

M. Denis MERVILLE : J'ai malheureusement manqué le début de cette audition, mais je puis comparer les tableaux qui ont été distribués avec ce que je vois sur le terrain.

Pensez-vous vraiment que vous aidez à diminuer les dépenses publiques quand vous écrivez dans une des publications de la DGCL que 110 000 emplois ont été créés grâce à l'intercommunalité ?

Par ailleurs de nombreux avantages ont été accordés au personnel des intercommunalités par rapport à celui qui est resté dans les communes. J'ai siégé au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale et je me souviens très bien des primes qu'on accordait pour pousser le personnel à aller vers l'intercommunalité. Il est vrai aussi qu'on n'y a pas toujours envoyé les meilleurs...

Vous nous dites qu'il y a peut-être moins de dépenses d'équipement des communes. Mais ne croyez-vous pas que la lourdeur administrative est aussi un frein à l'investissement des collectivités territoriales ? En cinq ans, l'intercommunalité à laquelle je participe n'a pas réussi à avancer. Voyez, par exemple, la complexité des procédures dans le cadre de la loi sur l'eau. N'est-ce pas une des principales raisons de la moindre augmentation des dépenses ?

Avez-vous par ailleurs des chiffres sur les dépenses de communication des intercommunalités ? Dans mon département, plusieurs d'entre elles se paient des directeurs de la communication, des bulletins luxueux. Le conseil général ne faisait pas cela, il n'employait pas autant de personnel. Quand un conseiller général réalisait un bulletin, c'était grâce au concours de la publicité. Et je ne parle pas des dépenses de bureau : nous inaugurons tous régulièrement des locaux pour les intercommunalités.

Avez-vous des chiffres sur les dépenses nouvelles liées aux intercommunalités ? Certaines organisent des festivals, ce qui n'a pas grand-chose à voir avec les transferts de compétences... C'est parce qu'il y a plus de gens qui ont des responsabilités, donc plus d'idées, qu'on engage des dépenses nouvelles. Peut-être le service rendu est-il meilleur, mais cela contribue à l'augmentation des dépenses.

Avec le volet territorial des contrats de plan, la région s'est mise à faire des choses – chemins de randonnée, aires de pique-nique – que faisait très bien le conseil général. Personne n'y comprend plus rien. Surtout, l'exemple de mon propre pays montre que cela coûte plus cher en études qu'il n'y a d'apports financiers de la région.

J'en viens à vos tableaux sur la TEOM. Je suis attaché à l'environnement mais il est évident qu'à partir du moment où l'on passe en intercommunalité cela coûte plus cher ! Venez donc voir sur le terrain ce qui se passe ! Quand cela relevait du SIVOM, le ramassage se faisait trois fois par semaine dans le chef-lieu de canton et une fois dans les communes rurales. Aujourd'hui, tout le monde pense que c'est l'autre qui va payer et demande qu'on passe trois fois. Le service est meilleur : on vient, en zone rurale, devant la porte des administrés ramasser la poubelle grise ou la poubelle jaune, mais, ce faisant, on assiste encore un peu plus les gens et cela coûte cher.

C'est pour cela que je souhaite que vous nous indiquiez quelles sont les dépenses nouvelles auxquelles les intercommunalités n'étaient pas tenues et quelles sont leurs dépenses de communication.

Les technocrates parlent, à propos du volet territorial des contrats de plan, d'« effet multiplicateur ». Autrement dit, la région apporte 1 et la collectivité de base dépense 10, mais cela veut dire qu'il faut trouver 9 auprès du contribuable local !

On en est arrivé à un quatrième et à un cinquième échelons d'administration. Le citoyen n'y comprend plus rien, il ne sait plus qui est responsable. Je suis dans un SIVOM qui avait fait une piscine, un collège, une école de musique, mais aujourd'hui tout le monde s'occupe de tout et les dépenses publiques augmentent. Sortez donc un peu de vos statistiques pour aller voir ce qui se passe vraiment !

M. le Rapporteur : M. Jean-Pierre Gorges demande avec insistance qu'on distingue, pour chaque niveau de collectivité, la part consacrée aux dépenses obligatoires. S'agissant de l'intercommunalité, il n'y a pas de compétence générale. Vous allez me dire : « par construction, les dépenses devraient être consacrées aux compétences ». La réalité est un peu différente : le contrôle de légalité est pour le moins souple sur ces choses-là, la définition de la compétence est parfois compliquée et on voit bien les délais qui sont demandés pour la définition de l'intérêt communautaire. Peut-on évaluer ce que les structures intercommunales font en réalité hors champ de compétence, même si ce n'est pas censé être légal ?

Vous avez rappelé par ailleurs que l'intercommunalité s'était substituée en partie à des dépenses que les SIVOM engageaient. Pouvez-vous comparer l'efficacité respective des SIVOM et des structures à fiscalité propre ?

M. Jean-Pierre SOISSON : Je suis venu dans cette Commission afin de clarifier mes idées. J'en sors avec le sentiment d'un embrouillamini dans les compétences locales, dans lequel le conseiller de base à la Cour des comptes que je suis ne s'y retrouve pas. Et cette complexité s'est aggravée au cours des dernières années.

Je me demande s'il ne faudrait pas en fait s'intéresser à un critère dont personne n'a tenu compte jusqu'ici, celui des mètres carrés occupés par les différents « étages » des collectivités territoriales. J'aimerais avoir ces chiffres, depuis 1999. Je ne parle pas des voitures de fonction, qui suivent les mètres carrés, ni des personnels, qui suivent les deux. Mais disposer d'un tel critère incontestable nous serait fort utile. J'ignore si la collecte de ces données relève des compétences du ministère de l'intérieur, mais je sais que certaines chambres régionales des comptes se sont posé la question.

Je souhaite également vous poser une question un peu plus précise. Auxerre est toujours en communauté de communes, doit-elle passer en communauté d'agglomération ? J'ai des communes viticoles de 200 ou 300 habitants et, pour parler franchement, je ne veux pas perdre mon vignoble. J'aimerais donc savoir si l'incitation fiscale à passer à la communauté d'agglomération est véritablement pérenne ou si elle risque d'être un jour remise en question.

M. Dominique SCHMITT : Je ne puis répondre à la question sur Auxerre sans avoir analysé en détail l'ensemble des éléments. Dans l'esprit de ceux qui l'ont conçue, l'incitation par la DGF est stable, sous réserve que le Parlement ne remette pas en cause les différents modes de calcul de la DGF des communautés urbaines, des communautés d'agglomération, des communautés de communes.

Ce qui est également intéressant dans ce dispositif, c'est la réduction, au sein d'une agglomération, de la concurrence entre les collectivités. Cela apparaît assez nettement dans les tableaux que j'ai distribués. Et ce n'est pas neutre en termes de stratégie d'aménagement du territoire. Cela permet à des équipements d'être réalisés là où ils doivent l'être, avec une rentabilité optimale. On se souvient, avant l'instauration d'une TPU, de la concurrence entre des zones d'activité largement sous commercialisées, avec plus de terrains offerts que le marché ne pouvait en absorber.

Je ne vois pas à quoi M. Denis Merville a fait allusion à propos des 110 000 emplois créés, mais une telle formule n'est guère dans le style de la DGCL. La plupart des ouvrages statistiques sur le personnel émanent du CNFPT. Si vous me fournissez celui dont vous parlez, je pourrais vous apporter une réponse plus précise.

M. Denis MERVILLE : Vous avez juré de dire toute la vérité...

M. Dominique SCHMITT : Mais je ne sais pas où vous avez lu cela ! Je dis simplement qu'il n'est pas dans le style de la DGCL de faire des commentaires de ce type sur une approche statistique.

M. Alain GEST : Ce n'est certainement pas vous qui avez fait cette observation, mais l'essentiel, ce sont les chiffres.

M. Dominique SCHMITT : Une de vos principales préoccupations, que je partage pleinement, a trait à la façon d'améliorer le dispositif de contrôle des communes et des élus communaux sur

les intercommunalités. Nous sommes en train de regarder s'il serait possible d'appliquer un dispositif un peu semblable à celui qui est envisagé dans le projet de traité constitutionnel pour le contrôle exercé par les parlements nationaux sur l'Union européenne.

Par ailleurs, plus vite l'intérêt communautaire sera défini, plus vite on aura une vision précise de la réalité de l'intercommunalité et de l'intégration, par rapport à des dispositifs d'aubaine destinés à capter des surcroûts de dotations. Mais je comprends aussi – c'est la raison pour laquelle le Gouvernement ne s'est pas opposé à l'amendement reportant d'une année la définition de l'intérêt communautaire qui aurait dû intervenir au plus tard cet été – qu'on puisse avoir intérêt à ne pas précipiter les choses. Il importe en effet de conserver un dialogue de qualité et de confiance et de garantir la dynamique de l'intercommunalité et la qualité des relations de confiance entre les groupements et les communes membres. Nous avons donc répondu à M. Jacques Péliissard, Président de l'Association des maires de France, que nous comprenions bien la nécessité de ce report. Mais on ne pourra pas aller au-delà d'un an, car il faut désormais absolument clarifier le concept d'intérêt communautaire.

S'agissant des indemnités, si on prend la région par rapport au département, ou ce dernier par rapport aux intercommunalités et aux grandes villes, ces dernières enfin par rapport aux petites communes, on constate d'importantes différences entre collectivités, qui se traduisent par des indemnités très élevées dans les structures qui en ont les moyens, et donc par une très grande difficulté de recrutement des petites communes quand elles sont en concurrence avec elles sur le marché de l'emploi pour recruter des personnels. C'est un de nos sujets de réflexion dans le cadre de la préparation du projet de loi sur la fonction publique territoriale.

M. le Rapporteur : J'ai moi-même constaté qu'un attaché pouvait avoir intérêt à aller s'occuper de choses microscopiques dans une structure intercommunale où il trouvera un régime indemnitaire et un déroulement de carrière favorables, plutôt que de s'occuper de choses plus intéressantes dans une petite communes, dans des conditions moins bonnes pour lui.

M. Dominique SCHMITT : Mais cette concurrence joue aussi entre communes d'une part, départements et régions d'autre part, ainsi qu'entre départements riches et pauvres et à de multiples autres niveaux. Cela tient au fait que la gamme des indemnités est très large, en raison du principe de libre administration des collectivités. Il est évident que les petites communes n'ont pas les mêmes possibilités de rémunération que les plus grandes.

C'est aussi le principe de libre administration qui empêche de porter un jugement sur l'utilité de telle ou telle dépense des collectivités territoriales. Les élus, qu'ils soient communaux ou intercommunaux, apprécient les besoins de leur population et prennent démocratiquement les décisions. Pouvoir disposer de crédits d'études pour les pays était ainsi une demande très forte des élus, qui a été satisfaite grâce au FNADT. Mais c'est bien à la collectivité qu'il appartient de décider de faire procéder ou non à une étude.

M. le Président : Je vois, comme M. Denis Merville, augmenter le nombre des études, mais cela ne vient pas toujours des collectivités territoriales : dans les contrats de plan, c'est souvent l'État qui en demande.

M. Dominique SCHMITT : M. Denis Merville parlait des pays, pour lesquels il n'y a pas obligation de mener une étude, la « petite loi SRU » ayant beaucoup simplifié le processus, puisqu'il n'est même plus nécessaire d'avoir la personnalité juridique pour contractualiser.

S'agissant des festivals, il n'y a aucune identification comptable qui me permette d'apporter une réponse sur ce type de dépenses.

Nous ne disposons pas non plus d'outils comptables pour comparer l'efficacité du service rendu respectivement par les SIVOM et par les structures à fiscalité propre. Les seules données dont je dispose sont celles que je vous ai fournies sur la baisse du nombre des SIVOM et des SIVU.

M. le Rapporteur : Le changement d'échelle permet de se lancer dans un certain nombre d'actions et de calmer en même temps l'évolution de dépenses communales, mais ce changement aurait pu se faire par des structures qui n'auraient pas été à fiscalité propre. Un autre système aurait-il eu les mêmes effets ? Sans doute : l'exemple des SIVOM le montre.

M. Jean-Pierre GORGES : Mon dada, ce sont les compétences. Je pense qu'il y a eu une inflation terrible parce que tout le monde fait tout. D'ailleurs, les responsables du conseil général du Bas-Rhin nous ont montré qu'avec un effectif très faible de 1 100 personnes, 25 % de son budget était utilisé à des compétences non obligatoires. Les choses sont un peu mieux cadrées pour la région Alsace, cette part ne représentant que 2 %. J'insiste donc, même si c'est difficile pour l'intercommunalité, pour qu'on sache, pour chaque type de collectivités, ce qui est utilisé pour les compétences obligatoires et pour des compétences non obligatoires. D'ailleurs, nous sommes plusieurs à avoir interrogé le Gouvernement sur ces questions, qui mettent en difficulté les maires et les présidents de communauté d'agglomération. On peut prendre l'exemple de la politique de la ville : même si elle est de la compétence des intercommunalités, chaque maire souhaite mener sa propre politique dans sa commune et les dépenses s'additionnent.

Il faut donc bien redéfinir les compétences obligatoires et ne pas laisser subsister ce niveau subsidiaire que l'on va d'ailleurs retrouver dans l'intérêt communautaire. À cela s'ajoute l'ambiguïté de la « loi Chevènement » qui fait que le président de la communauté d'agglomération peut être une autre personne que le maire de la commune centre. Cela peut amener, là encore, faute d'avoir tenu compte dans la loi des particularités du contexte politique local, à une addition des dépenses.

L'intercommunalité s'est construite de manière sympathique : on se réunit et on fait une communauté de communes... Chez moi, autour de la communauté d'agglomération qui est réduite à l'espace urbain, il y a trois communautés de communes qui se sont montées de manière défensive, parce que la couleur politique de l'agglomération n'était pas la même. On en arrive donc à des rapprochements fondés sur des critères de personnalité, au prix d'une multiplication des structures et des effectifs. Ne pensez-vous pas que, dans ces conditions, le système de l'intercommunalité peut être inflationniste ? La loi ne devrait-elle pas donner des définitions plus précises, d'autant que la loi SRU nous demande pour sa part de construire des SCOT, lesquels pourraient recouper totalement les communautés d'agglomération et faire ainsi disparaître les structures redondantes ?

M. Dominique SCHMITT : Les questions de la gouvernance d'un territoire et des rapports entre communes et intercommunalité sont très importantes. Il est vrai que nous sommes passés d'un principe d'exclusivité et de spécialité des établissements publics par rapport aux compétences générales des collectivités territoriales, à des notions plus floues, avec des frontières plus imprécises que dans la doctrine classique. On se dirige vers une nouvelle gouvernance entre communes et intercommunalité, qu'il est intéressant d'étudier complètement. Je vous enverrai la note d'analyse juridique que j'ai rédigée à ce propos lorsqu'une autre commission de votre Assemblée m'a auditionné.

N'y apparaît toutefois pas tout ce qui touche à la position de la ville centre dans ses relations avec l'intercommunalité, en particulier quand la composition des organes dirigeants de cette dernière n'est pas représentative de la répartition de la population.

M. Denis MERVILLE : Un certain nombre de questions vous ont été aussi posées sur les dépenses nouvelles, notamment en ce qui concerne la communication, les études, les locaux. Si vous ne disposez pas des données statistiques, il vous est assez facile de procéder à des sondages.

L'intérêt communautaire suscite aussi l'apparition sur le terrain de bureaux d'études qui nous proposent de traiter cette question. Mais il faut être pragmatique : dans mon intercommunalité, avec le conseil général, on a fait Ludisport, on a créé un relais assistance maternelle, il n'y a pas eu de problème, tout le monde était d'accord. Mais si on nous dit, dans une intercommunalité de 18 000 habitants, qu'il faut définir une politique culturelle, touristique, etc. l'idée de devoir encore payer des études va effrayer les gens...

M. le Rapporteur : Il est toujours possible de dire non.

M. Denis MERVILLE : Certes, mais l'État poussant à ce que l'intérêt communautaire soit défini très rapidement, les bureaux d'études exercent une véritable pression.

S'agissant de la gouvernance, vous dites qu'il faut un meilleur contrôle des communes sur l'intercommunalité...

M. le Président : Je rappelle quand même que la Constitution interdit la tutelle d'une collectivité sur une autre...

M. Denis MERVILLE : Mais, sur le terrain, on voit apparaître, dans les conseils de développement des pays, des gens qui n'ont pas été eux-mêmes élus, qui sont parfois des opposants à la municipalité en place, qui ont beaucoup d'idées et qui poussent les élus à les mettre en œuvre.

M. le Président : Je vous invite à être plus concis afin que davantage de questions puissent être posées.

M. Dominique SCHMITT : Les courbes que j'ai analysées tout à l'heure montrent à l'évidence une rupture de la croissance des dépenses des communes, dans des proportions telles qu'il ne peut s'agir ni de dépenses de communication ou d'études, ni de dépenses somptuaires des exécutifs locaux. On voit bien qu'une part importante des dépenses qui étaient auparavant engagées par les communes a maintenant basculé vers l'intercommunalité.

Je ne disconviens pas qu'il puisse y avoir, çà et là, des abus comme ceux que vous rapportez, mais ce n'est certainement pas l'explication première de l'évolution des dépenses des communes et de l'intercommunalité.

M. Michel PIRON : N'y a-t-il pas, à la source de nos questions et de nos problèmes, le fait que, contrairement à tous les pays européens, nous n'avons pas trois niveaux en dessous de l'État mais quatre : commune, intercommunalité, département et région ?

M. Jean-Pierre GORGES : Sans compter le pays...

M. Dominique SCHMITT : Il y aurait beaucoup à dire si on se lançait dans les comparaisons européennes. On peut déjà se demander si le fait d'avoir 36 000 communes est ou non une richesse. Nous sommes convaincus que tel est bien le cas, en termes de démocratie comme de mobilisation de l'esprit citoyen et de représentation de l'État. Mais il est dès lors évident qu'une toute petite commune rurale ne dispose pas des mêmes moyens qu'une grande agglomération pour assumer ses compétences. La mutualisation des moyens est donc incontournable. Et on constate aujourd'hui qu'avec les 2 625 intercommunalités, on a une couverture très satisfaisante, qui assure cette mutualisation des moyens et permet d'offrir aux citoyens, où qu'ils se trouvent sur le territoire, des services de même qualité. On mesure là l'importance de l'intercommunalité et on comprend mieux ses relations avec les communes.

S'agissant des pays, le Gouvernement comme le Parlement ont clairement indiqué qu'il ne s'agissait pas d'un quatrième niveau territorial mais d'un lieu de mise en commun pour pouvoir contractualiser avec l'État. Il faut rappeler ce concept pour éviter qu'on fasse des pays ce qu'ils n'ont pas vocation à être et qu'on rende ainsi illisible l'ensemble du dispositif.

S'agissant des comparaisons européennes, nous avons procédé à l'étude sur la fiscalité que vous nous aviez demandée lors de l'audition précédente. Elle montre des organisations différentes. Il y a tout d'abord des pays où la part des transferts financiers est prépondérante dans les recettes locales. Elle est ainsi de 55 % en Allemagne, de 46 % en Belgique, de 59 % en Espagne, de 60 % en Grèce, de 62 % aux Pays-Bas, de 63 % en Italie. Il y a ensuite les pays où les transferts jouent très modestement : le Danemark, avec 18 %, la Finlande, avec 23 %, et la Suède. Enfin, avec respectivement 40 et 39 %, la France et l'Autriche ont une part de transferts importante mais relativement équilibrée par rapport à la fiscalité. Il est intéressant de constater qu'il n'y a donc pas toujours de lien entre le niveau de décentralisation et les ressources fiscales, comme le montre clairement la comparaison avec l'Allemagne ou l'Espagne.

Vous aviez également souhaité que je fournisse des précisions sur les outils de régulation. Il convient de distinguer deux outils de régulation : la régulation par la ressource et la régulation par la dépense.

La Grande-Bretagne a eu recours à la régulation par la ressource à la suite de la quasi-cessation de paiements de grandes cités comme Liverpool et Londres, de même que la Belgique, en raison des difficultés de ses provinces. Un tel système, qui ne peut emprunter que la voie législative, doit être utilisé avec la plus grande précaution. En France, il se heurterait au principe de libre administration des collectivités territoriales et à l'article 72 de la Constitution, ainsi qu'à la grande hétérogénéité de nos collectivités territoriales.

La régulation par la dépense paraît en revanche assez efficace. Elle n'a pas été prévue immédiatement par les premières lois de décentralisation, faute d'une présentation des documents budgétaires qui aurait permis un mécanisme de contrôle démocratique de la dépense. La loi ATR de 1992 a corrigé cela en introduisant dans le budget des communes de plus de 3 500 habitants une série d'indicateurs synthétiques qui font l'objet d'une analyse par la DGCL et par la Direction générale de la comptabilité publique, et qui permettent, par le jeu démocratique de l'opposition dans une collectivité territoriale, d'engager un débat sur l'évolution de la dépense.

Le législateur a également prévu des annexes budgétaires très utiles quant à l'engagement budgétaire de la collectivité, en termes de garanties d'emprunt et d'état des concours financiers à des tiers. Il a également institué le débat d'orientation budgétaire qui est très important, en amont du vote du budget primitif, pour faire jouer cette régulation.

J'ajoute que les nomenclatures comptables ont évolué, puisqu'on a cherché à les rapprocher des principes de la comptabilité générale, et elles intègrent une approche patrimoniale.

C'est donc sans doute sur cette piste de la régulation démocratique par la dépense qu'il convient aujourd'hui de travailler.

Un certain nombre de dispositifs ont aussi été récemment mis en œuvre : nous allons vous fournir dans les jours qui viennent les ratios d'autonomie financière des collectivités territoriales. Apparaît aussi désormais, dans la DGF, la notion d'effort fiscal, destinée à limiter le plus possible l'obligation dans laquelle se trouvent certaines communes très défavorisées de relever leurs taux. La prise en compte de cet effort fiscal et son écrêtement constituent un dispositif de régulation qui n'est pas inintéressant.

M. René DOSIÈRE : À partir des schémas qui nous ont été remis et de vos remarquables publications régulières, on constate que l'intercommunalité aboutit à un certain nombre de dérives, notamment en matière de recettes, et à une aggravation de la fiscalité. C'est ce qui nous amène à vous interroger sur la régulation. J'admets qu'un certain nombre de progrès ont été faits en la matière mais ils sont sans doute, compte tenu de leur application sur le terrain, nettement moins significatifs que vous voulez bien le dire.

La démarche citoyenne de transparence me paraît bonne, mais peut-être faudrait-il aller plus loin, c'est-à-dire vers une régulation des recettes par le citoyen - à condition qu'il ait la possibilité de s'exprimer démocratiquement devant des élus qui lui rendraient des comptes sur leur gestion et sur l'augmentation de la fiscalité. Tel n'est pas le cas. Dans la mesure où votre ministre y est opposé, je ne veux pas vous mettre en difficulté en vous demandant si vous seriez favorable à l'élection au suffrage universel des intercommunalités... Je souhaite néanmoins savoir si vous conduisez des études permettant de voir si ce système citoyen régulerait mieux les choses.

M. Dominique SCHMITT : Sans me mettre en porte-à-faux par rapport aux déclarations de M. Jean-François Copé au congrès de l'Association des maires de France, je puis vous dire sereinement, puisque je suis sous serment, l'intime conviction qui est la mienne. L'intercommunalité est aujourd'hui une réussite quantitative indiscutable grâce notamment à une bonne couverture du territoire. Nous avons encore quatre à cinq années de travail pour l'améliorer qualitativement. Mais nous ne pourrons y parvenir si subsiste chez les élus une ambiguïté sur le devenir des communes. Il est ainsi catastrophique pour le parachèvement de l'intercommunalité qu'un élu se soit déclaré convaincu, devant l'Association nationale des élus de la montagne, que les communes allaient disparaître à terme. De même, évoquer trop tôt l'élection au suffrage universel des présidents ou des responsables de l'intercommunalité peut alimenter cette confusion dans l'opinion des maires.

M. René DOSIÈRE : L'élection n'implique pas la disparition des communes...

M. le Président : Je constate que vous répondez à la question qui n'a pas été posée...

M. Dominique SCHMITT : Et qui ne se posera plus dans quatre ans parce que les élus seront totalement rassurés sur le devenir de la commune.

M. le Président : Au terme de cette audition, je rappelle à mes collègues que nous sommes une Commission d'enquête, pas une chambre d'accusation. Au lieu de se demander pourquoi on avait fait l'intercommunalité, quel était son rôle et s'il était possible de l'améliorer, un certain nombre d'entre eux ont préféré la mettre en cause et envisager d'en réduire les moyens. Revenons donc à notre mission, qui est de rechercher des informations objectives et d'essayer d'en tirer des conclusions !

Le document de la page 12 montre un infléchissement de dépenses des communes, il faudrait que vous y fassiez figurer aussi les dépenses de l'intercommunalité. Nous verrons bien alors si on dépasse la tendance de 1975 à 1994 et de combien.

M. le Rapporteur : De 5 milliards d'euros !

M. le Président : Nous le verrons si on nous fournit ce schéma. Ensuite, si vous estimez que c'est trop et que la libre administration des collectivités territoriales est remise en cause, eh bien,

vous ferez des propositions pour modifier la Constitution. J'ai quand même entendu dire qu'on voulait donner aux communes le pouvoir de contrôler l'intercommunalité !

M. le Rapporteur : C'est la subsidiarité...

M. le Président : Et pourquoi pas aussi donner au département le pouvoir de contrôler la région ?

On a aussi dit qu'il fallait en revenir à des compétences strictes. Mais vous les avez élargies et améliorées récemment, décision qui emporte, une fois n'est pas coutume, mon assentiment.

M. René DOSIÈRE : C'est la confusion la plus totale !

M. le Président : Il ne faudrait pas changer les règles chaque année...

Je suis un peu surpris que, dans une audition consacrée à la fiscalité, il n'y ait pas eu une seule question sur la taxe professionnelle. Pourtant, sa réforme pourrait, du jour au lendemain, donner un coup d'arrêt à l'intercommunalité.

Vous dites aussi que le budget de l'intercommunalité augmente et celui des communes également. Mais quand vous avez un projet ou un service d'utilité locale, il vous faut des moyens. Et si vous voulez des moyens, il faut augmenter les impôts locaux. Et quand vous n'avez que la TPU, il faut augmenter la TPU. Vous êtes donc obligé de demander aux communes membres d'augmenter leurs impôts ménages pour pouvoir mener à bien votre projet. N'y a-t-il pas là une incitation à l'augmentation fiscale ? Si nous voulons être objectifs, il faudra faire état de tout cela dans notre rapport.

J'ai apprécié les propos de M. Dominique Schmitt, qui voit dans la commune une richesse. Je constate, moi aussi, tout le dévouement qu'il y a dans les petites communes. Si on supprimait tous ces élus qui ne dépensent pas beaucoup et qui s'investissent énormément, ce serait une perte.

Je souhaitais que tout ceci figure dans le procès-verbal pour pouvoir être utilisé au moment de la préparation du rapport.

J'ai encore une question, qui ne concerne pas l'intercommunalité mais les départements, à propos du transfert des routes. J'ai reçu une lettre dans laquelle notre collègue Michel Bouvard, député de la Savoie, me fait part de son inquiétude devant le transfert de tunnels qui ne sont pas en conformité, ce qui imposera d'importants travaux de mise aux normes. N'est-ce pas aussi une source d'augmentation des dépenses, et donc de la fiscalité ? Je ne vous

demande pas de répondre immédiatement, mais d'y réfléchir puisqu'un décret relatif à ces transferts doit paraître. Les exemples cités par notre collègue montrent qu'il peut y avoir un important transfert de charges pour certains départements.

M. le Rapporteur : Vous demandez, M. le Président, quel est l'écart entre l'augmentation des dépenses de l'intercommunalité et la diminution de celle des communes. Il me semble qu'en soustrayant aux 20 milliards d'euros qui apparaissent sur la courbe de la page 9, les 15 milliards d'euros qui figurent sur la courbe de la page 12, il est possible de répondre 5 milliards d'euros.

M. Michel PIRON : Plus exactement 3,5 puisque 1,5 milliard d'euros provient de la TEOM.

M. le Président : Ce calcul montrerait simplement que le total intercommunalité plus communes ne dépense pas un sou de plus, alors que je pense le contraire. Je souhaite donc que nous disposions d'une courbe traduisant communes plus intercommunalité.

M. le Rapporteur : La question essentielle est de savoir ce qui pousse aujourd'hui les structures intercommunales à ouvrir plus largement la fiscalité ménages.

M. Dominique SCHMITT : Sur les documents que je vous ai fournis, on voit clairement que les intercommunalités n'ont pratiquement pas touché les taux en TPU.

La liaison des taux pourrait poser le problème soulevé par le Président, mais nous avons procédé à une analyse rétrospective qui montre qu'on en reste au stade de l'hypothèse, puisque cela ne s'est jamais produit jusqu'ici. Le tableau que je vous ai donné montre une stabilité des taux de TPU. Les communes n'ont donc pas été amenées, par le jeu de cette liaison, à faire varier la fiscalité ménages.

M. le Rapporteur : Les quelques variations de la fiscalité ménages s'expliquent donc par des choix politiques plutôt que par la liaison des taux.

M. Dominique SCHMITT : Je ne puis vous répondre, faute d'études sur la fiscalité ménages. Mais il est certain que les communes n'ont pas eu besoin d'augmenter cette fiscalité en raison de la liaison des taux, puisqu'elles n'ont pas fait varier leur taux de taxe professionnelle.

M. le Président : On nous explique pourtant que les dépenses des communes augmentent...

Je vous remercie.

AUDITIONS (SUITE)

**Audition de M. Alain PICHON,
Président de la 4^{ème} chambre de la Cour des comptes,
et M. Jean-Philippe VACHIA,
Président de la Chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 25 mai 2005)

Présidence de M. Augustin BONREPAUX, Président

MM. Alain Pichon et Jean-Philippe Vachia sont introduits.

M. le Président : Mes chers collègues, nous accueillons maintenant, dans le cadre d'une audition conjointe, M. Alain Pichon, Président de la 4^{ème} chambre de la Cour des comptes, et M. Jean-Philippe Vachia, Président de la Chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées.

M. Jean-Philippe Vachia a été chargé, en liaison avec M. Alain Pichon, de coordonner une enquête sur l'intercommunalité et la mise en œuvre de la loi de 1999, conduite depuis plusieurs mois par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes. Outre son rôle de coordination, M. Jean-Philippe Vachia est chargé de préparer le rapport de synthèse qui devrait être rendu public à la fin de l'année.

La réflexion des juridictions est donc encore loin d'être stabilisée, et je me réjouis que MM. Alain Pichon et Jean-Philippe Vachia aient néanmoins fait prévaloir le rôle d'assistance du Parlement qui est celui de la Cour des comptes en venant s'exprimer devant nous. L'intercommunalité est en effet pour notre Commission d'enquête un sujet d'investigation important, sur lequel la synthèse est malaisée.

M. le Président rappelle à MM. Alain Pichon et Jean-Philippe Vachia que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête leur ont été communiquées. À l'invitation du Président, ceux-ci prêtent serment.

M. Alain PICHON : C'est avec tout le respect dû à la Représentation nationale que je viens devant vous, en qualité de Président de la 4^{ème} chambre de la Cour des comptes, compétente pour le ministère de l'Intérieur – je le précise parce qu'elle ne l'est pas, *a contrario*, pour le ministère des Finances, ce qui explique que notre approche soit une approche par la dépense plutôt que par la recette. Auparavant, j'ai été président de chambre régionale des comptes pendant onze ans, en Aquitaine d'abord, puis en Provence-Alpes-Côte-d'Azur, et je pourrai donc vous apporter ma contribution à ce titre.

Je dois préciser que la Cour des comptes en liaison avec les chambres régionales procède actuellement à une enquête globale interchambres sur le thème de l'intercommunalité, avec des contrôles portant sur un échantillon assez vaste. Nous avons pris contact à cette fin, au ministère de l'Intérieur, avec la Direction générale des collectivités locales, et, au ministère des Finances, avec la Direction générale de la comptabilité publique. Nous sommes encore en phase contradictoire, et attendons les réponses à nos relevés d'observations. La synthèse en sera faite au cours des semaines qui viennent, et c'est pourquoi, sans que nous soyons tenus par le secret de l'instruction proprement dit, nos propos seront nécessairement limités par le fait que nous n'avons pas épuisé cette phase contradictoire et que la Cour des comptes n'a pas arrêté le texte

du rapport public particulier en chambre du conseil. Je suis néanmoins habilité – j'en ai parlé avec le Premier président – à livrer le fruit de mon expérience, à titre personnel, sans engager la Cour en tant que telle.

M. Jean-Philippe VACHIA : Nous avons estimé, dès la fin de l'année 2002, qu'il était indispensable d'enquêter sur les effets de la loi du 12 juillet 1999 relative à l'intercommunalité, dite « loi Chevènement », dans un cadre réunissant la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes. Les investigations ont été menées en 2003 et 2004, à la fois au niveau central et sur un échantillon plus que représentatif. Il s'agit en effet de la première enquête conduite par la totalité des chambres régionales des comptes de France, soit vingt-cinq juridictions, à l'exception des chambres territoriales d'outre-mer. L'échantillon est assez large : cinq communautés urbaines, plus de cinquante communautés d'agglomération, quelque quatre-vingts communautés de communes. L'enquête a porté également, pour chaque communauté considérée, sur les communes centres de ces communautés, sur les syndicats existants dans l'aire considérée, ainsi que sur une autre commune que la commune centre.

Nous nous sommes posé, en premier lieu, les questions suivantes. Ces communautés, exercent-elles réellement leurs compétences ou bien ne sont-elles que des communautés d'aubaine, visant uniquement à redistribuer des fonds ? L'efficacité de la gestion publique en a-t-elle été améliorée ? Le paysage territorial simplifié ? L'usager a-t-il pu constater une amélioration du service public ? Le contribuable s'y retrouve-t-il ? Ce sont des questions simples, mais qui appellent, bien sûr, des réponses nettement plus complexes.

Une première difficulté est qu'il n'y a pas seulement la « loi Chevènement » : il y a aussi la loi Pasqua, la loi Voynet, la loi SRU, la loi de 2002 sur la démocratie de proximité, la loi de 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, la loi de finances pour 2005, soit un « paquet » de textes divers, aux visées elles-mêmes diverses.

L'un de nos objectifs était, naturellement, de faire notre métier de base, c'est-à-dire vérifier la réalité et la régularité des transferts d'actifs et de passifs et, parallèlement, la réalité des transferts de compétences, avec un point essentiel : la définition de l'intérêt communautaire.

Notre deuxième objectif était de déterminer dans quelle mesure les responsables locaux se sont approprié le nouveau cadre financier et fiscal découlant de la TPU, point central de la « loi Chevènement ». C'est l'impôt de onze communautés urbaines sur quatorze, l'impôt unique des communautés d'agglomération, et désormais l'impôt d'un bon tiers des communautés de communes, les plus importantes en particulier. Or, il implique une redéfinition complète des grands équilibres, et c'est l'une des raisons pour lesquelles nous avons fait une enquête aussi large. Nous ne pouvons plus nous borner à l'approche traditionnelle de la gestion financière des communes et de leurs groupements que nous avons auparavant, en raison des interdépendances.

Au final, quels sont les gains pour la collectivité – aussi bien humaine que territoriale – en termes d'économies, de nouveaux services, de productivité, de pression fiscale ? Il nous est difficile de répondre à ce stade, car les conclusions de notre rapport ne seront mises au point qu'à la fin de l'automne... Bien entendu, les juridictions financières n'ont pas de service statistique propre, et sont donc tributaires de la direction générale des collectivités locales et de la Direction générale de la comptabilité publique, mais ce que nous pouvons faire, c'est rapprocher ces données de ce que nous constatons localement, sur notre échantillon. Une autre limite tient au fait que les comptes disponibles, exploités, synthétisés au niveau national à l'heure actuelle sont ceux de 2003, étant donné que les collectivités sont seulement en train d'adopter

leurs comptes administratifs pour 2004. Il est d'autant plus nécessaire de le souligner que nous avons le sentiment, à travers nos contrôles, que l'équilibre financier des collectivités s'est modifié en 2004-2005, ce qui rejoint les constatations faites par le ministère des finances et le ministère de l'intérieur à travers les statistiques de l'INSEE.

Je terminerai ce propos introductif par plusieurs observations générales.

Tout d'abord, lorsque nous parlons de la pression fiscale des intercommunalités, deux précisions méthodologiques doivent rester présentes à notre esprit. La première est qu'il faut considérer l'évolution cumulée des impôts communaux et communautaires, que l'on soit en TPU ou en fiscalité additionnelle. La seconde, et c'est une manière de critique que nous faisons aux données statistiques nationales, est qu'il faut, afin de mesurer le poids financier réel de l'intercommunalité, considérer tous les services publics, c'est-à-dire tous les budgets annexes, la fiscalité spécialisée et les financements affectés : la taxe – et accessoirement la redevance – d'enlèvement des ordures ménagères, la redevance d'assainissement, le prix de l'eau, le versement transport. Si l'on prend tout cela en compte, force est de constater une tendance générale, que l'on pouvait déjà percevoir en 2003 et qui devrait s'accroître dans les années à venir, à l'accroissement de la pression fiscale globale sur le contribuable-usager.

En second lieu, nous avons le sentiment que les différents transferts ne sont pas achevés. Sur le papier, les intercommunalités ont toutes les compétences requises par leur statut, mais il est fréquent que l'intérêt communautaire ne soit pas défini, ou le soit insuffisamment, ce qui a un effet direct sur les transferts de charges, et donc d'actifs et de passifs. Dans les communautés à TPU, la recherche du consensus local a pu passer par l'adoption de stratégies qui n'étaient pas à l'avantage de la communauté, ce qui a eu pour effet de minimiser les charges qui lui étaient transférées. Ce phénomène peut avoir, à terme, des effets fâcheux.

S'agissant enfin de la question de savoir si l'intercommunalité a permis de réaliser des économies d'échelle, rien de patent ne ressort globalement. Nous avons naturellement des exemples de collectivités et communautés qui se sont efforcées de nous montrer qu'elles faisaient des économies, en réorganisant au niveau communautaire tel ou tel service. Mais globalement, on ne constate pas un mouvement général patent. Il convient toutefois de préciser que souvent, la constitution d'une communauté a été l'occasion de réorganiser et de redéfinir le fonctionnement de certains services publics locaux à une échelle communautaire. La plupart du temps, cela s'est traduit par un service amélioré, plus complet, plus étendu, ce qui a entraîné un recours accru à la fiscalité ou au financement spécialisé. C'est l'une des raisons de l'accroissement important de la TEOM. À cela s'ajoutent d'autres éléments explicatifs, étrangers à l'intercommunalité, comme la législation sur l'air, sur les déchets, etc., qui imposent aux collectivités des normes, des obligations et donc des coûts supplémentaires. Si l'on ne regarde que l'évolution de la TPU perçue par les communautés entre 2001 et 2003, la progression paraît certes modérée, mais si l'on tient compte de tous les éléments dont je viens de parler, la progression est nettement plus forte, et il nous semble qu'elle va se poursuivre en 2004-2005.

En conclusion, si la situation financière d'ensemble des intercommunalités n'inspire pas d'inquiétude, on peut néanmoins se demander ce qu'il en sera dans deux ou trois ans, une fois qu'elles auront achevé leur montée en charge et mis en œuvre leurs projets de développement.

M. Alain PICHON : Pour compléter cet exposé dont je partage le propos, nous avons l'impression que l'appareil d'État, face au développement de l'intercommunalité, « l'a jouée

assez douce » au départ, et se trouve maintenant un peu désarmé devant le succès du mouvement. Échaudés peut-être par le relatif insuccès de la loi Joxe de 1992, les auteurs de la « loi Chevènement » ont « mis le paquet » pour que ça marche, notamment à coups d'incitations financières accompagnant la création de nouvelles intercommunalités. Peut-être aussi le moment était-il plus propice, la volonté de faire de l'intercommunalité un succès plus dans l'air du temps, mais le résultat en est que les accompagnements financiers conséquents ont été un facteur de succès, à tel point que l'État s'est vite trouvé dépassé sur le plan financier. Les crédits consacrés à la dotation d'intercommunalité ont explosé. Le ministère de l'Intérieur a dû faire face – avec, bien sûr, le concours du Parlement.

Je voudrais souligner également que les préfets avaient, par voies réglementaire et de circulaire, la possibilité d'inciter fortement les communes à se constituer en communautés, mais qu'en définitive, le succès du mouvement a été tel, de par la volonté des élus locaux eux-mêmes, qu'ils n'ont pas eu besoin de faire acte d'autorité, sauf dans quelques cas. Il y a eu parfois des dessins de périmètres difficiles ou surprenants pour tenir compte de certaines réalités locales, mais on ne peut pas dire que l'État ait dû faire preuve d'autorité : il a accompagné le mouvement, il l'a géré, mais il n'a pas eu à le diriger, voire à l'orienter.

Ce qui est plus préoccupant, et M. Jean-Philippe Vachia y a fait allusion, c'est la difficulté d'appréhender la situation financière et patrimoniale globale de la territorialité couverte par l'intercommunalité, faute de pouvoir retraiter – je n'ose même pas dire consolider, car cela suppose des principes comptables qui ne sont pas encore en application – les données. Il faut bien reconnaître que les statistiques de l'État ne sont pas encore opérationnelles, tant du point de vue des délais que de celui des logiciels de traitement des comptes. Je ne suis donc pas sûr qu'à terme, si « l'intercommunalité de projet » croissait et explosait au point d'entraîner une dégradation de la situation financière des collectivités concernées, les réseaux d'alerte que constituent les préfets et les TPG seraient suffisamment opérationnels pour détecter à temps les difficultés qui pourraient se présenter ! C'est un risque dont il faut être conscient, et l'appareil d'État devrait faire un effort d'adaptation pour mieux suivre et accompagner cette évolution.

M. le Rapporteur : Au début de nos auditions, nous avons entendu différents experts et consultants, parmi lesquels M. Michel Klopfer, qui nous a dit son inquiétude devant la situation financière de certaines intercommunalités, notamment des communautés de communes polarisées autour de petites villes. C'était selon lui un danger financier majeur. Nous n'avons pas pu beaucoup approfondir ce sujet avec lui, mais que vous inspire-t-il ?

M. Alain PICHON : J'espère que M. Michel Klopfer, que je connais bien, ne pêche pas par excès de pessimisme. Pour l'instant, on n'a pas constaté de séisme ni de drame, mais cela peut se produire. Quels sont les scénarios à risques ? Le cas, par exemple, d'une intercommunalité bâtie par regroupement de communes petites et moyennes, et où l'intercommunalité, notamment à TPU, a surtout fonctionné, les premières années, comme une sorte de « pompe » aspirante et refoulante, privilégiant l'aspect redistributif par rapport aux projets ou aux services intercommunaux. Cela peut s'expliquer par le fait qu'il faut se donner du temps pour monter des projets, pour faire émerger l'intérêt communautaire. Mais avec le passage en TPU et les effets d'aubaine qui l'accompagnent, on a souvent cherché à rassurer toutes les communes membres, en redistribuant au maximum, l'entité intercommunale conservant en fait très peu de moyens propres. Si des habitudes de ce type se prennent, le jour où il y aura un gros projet intercommunal à financer, soit le groupement se verra contraint de réduire la redistribution en faveur des communes pour garder plus d'argent au niveau intercommunal, soit il y aura un vrai risque de difficultés financières si la redistribution n'est pas ajustée à la baisse et qu'il faut néanmoins financer le projet.

M. le Rapporteur : Y a-t-il eu des cas qui ont pu amener M. Michel Klopfer à insister sur le risque couru par les intercommunalités polarisées autour de petites villes ?

M. Jean-Philippe VACHIA : Dans le cas, en effet, d'une communauté de communes bâtie autour d'une ville dominante qui ne joue pas totalement le jeu des transferts et qui récupère l'essentiel des reversements, nous partageons d'une certaine façon cette crainte, sous certaines conditions. Il est des cas où les charges transférées à la communauté ont été largement sous-estimées au départ, ce qui a conduit à surévaluer l'attribution de compensation reversée aux communes. La plupart du temps, la communauté reverse également aux communes une dotation de solidarité communautaire (DSC) qui s'avère n'être pas une dotation de péréquation mais un moyen de restituer les bases de TP, phénomène qui constitue au demeurant un sujet très important. En effet, on constate que la DSC obéit souvent, pour une part très majoritaire de son montant, à une logique de restitution des bases de TP et pour le reste à une vraie logique de péréquation. Le jour où une communauté qui effectue de tels reversements voudra lancer des projets d'équipement, elle ne pourra pas revenir sur les montants reversés.

Mise à part une certaine communauté urbaine dont vous comprendrez que je ne veuille pas la nommer, la minorité de cas où nous avons observé des tensions financières sont des communautés qui avaient véritablement commencé à lancer de grands investissements mais où la redistribution avait été trop généreuse au départ. Toutefois, il faut sans doute distinguer les communautés d'agglomération de certaines communautés de communes à qui l'on pourrait reprocher de n'être que des structures par trop ténues, des SIVOM rebaptisés communautés de communes, avec un intérêt communautaire très limité. J'ajoute que la libéralisation des fonds de concours par la loi du 13 août 2004 et le fait que, depuis l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2005, le numérateur du coefficient d'intégration fiscale (CIF) des groupements à TPU ne soit plus minoré que de l'attribution de compensation et de la moitié de la DSC, et non plus des reversements de fonds de concours, font que les collectivités ne sont plus désincitées à redistribuer.

Il y a tout un faisceau de critères qui peut aboutir à des difficultés financières, ce qui nous fait dire que la logique profonde de la TPU, même si elle n'apparaît pas dans la lettre de la loi de 1999, repose sur la définition d'une stratégie financière et fiscale coordonnée entre la communauté et les communes membres, sans quoi l'on risque d'aboutir à de graves désillusions. Il peut y avoir des pactes fiscaux, des pactes de redistribution, mais cela ne suffit pas : le pacte ne doit pas seulement porter sur le partage de la recette.

M. le Rapporteur : Mais il n'y a pas d'outils pour exprimer cette stratégie fiscale coordonnée ?

M. Jean-Philippe VACHIA : Non. Des communautés en ont une, mais ce n'est pas une obligation, c'est seulement une recommandation de bonne gestion, même si c'est absolument indispensable.

M. le Rapporteur : Où en est votre réflexion sur le service et sur l'impôt ? Le contribuable-usager s'y retrouve-t-il ?

M. Jean-Philippe VACHIA : Le sujet est très difficile. Nous avons recherché des exemples d'économies d'échelle, de services améliorés, de mutualisation. Nous avons trouvé des exemples de réussites en la matière. Mais il y a une limite, liée au fait que la réorganisation des services au plan communautaire se traduit la plupart du temps par une amélioration de ces derniers et donc par des hausses de fiscalité. Par exemple, les habitants des communes se situant à la périphérie des communes centres bénéficient le plus souvent d'une mutation qualitative et quantitative du

service de ramassage des ordures ménagères mais, parallèlement, ils subissent une augmentation de la fiscalité spécialisée, qui ne s'accompagne pas forcément d'une diminution corrélative de la fiscalité généraliste. Au final, le service est meilleur mais le coût est plus élevé.

Y a-t-il des économies d'échelle ? En d'autres termes, peut-on obtenir autant avec moins de moyens, ou plus avec autant de moyens ? On a des exemples ponctuels mais les statistiques nationales permettent difficilement d'appréhender le phénomène globalement. S'agissant des personnels, on observe une augmentation globale des effectifs et des dépenses consolidées de personnel. On constate en effet qu'il y eu un transfert de personnels *a minima* des communes membres vers la communauté et un recrutement de nouveaux personnels par cette dernière, ce qui peut se justifier par le fait qu'elle a justement été créée pour faire ce que ne faisaient pas les communes séparément, mais cela a forcément un coût. Il existe des instruments vertueux, qui tendent à la mutualisation par le haut, par transfert de services aux communautés, réorganisation et remise à disposition de ceux-ci aux communes membres en tant que de besoin. Dans ce cas, il peut y avoir des gains de productivité. En revanche, passé un certain délai sans doute inévitable, si les dispositifs de mise à disposition des personnels de la commune centre au profit de la communauté se perpétuent, je ne vois pas comment on peut espérer aboutir à des gains de productivité au niveau de la communauté. Il y a des mutualisations plus ou moins bonnes. La bonne mutualisation est sans doute la mutualisation par le haut, c'est-à-dire fondée sur la mise à disposition par la communauté de services communautaires au profit des communes membres, mais elle ne peut produire ses effets que progressivement, après réorganisation des services.

M. le Rapporteur : Il y a là, par construction, des économies d'échelle, mais lorsque la mutualisation se fait dans l'autre sens ?

M. Jean-Philippe VACHIA : L'existence de systèmes de mise à disposition de services de la commune centre au profit de la communauté peut se justifier dans certains cas, surtout les premières années suivant la création de la structure intercommunale, pendant la période où les agents partagent leur temps entre la commune centre et le groupement. Cependant, à terme, perpétuer ce type d'organisation ne permet pas de réaliser de gains véritables au niveau de l'ensemble de l'agglomération. On reste dans un face-à-face entre la commune centre et la communauté : les autres communes membres ne bénéficient pas de retombées positives. Or, la création d'une intercommunalité peut être l'occasion de faire profiter toutes les communes membres d'un service de l'équipement ou des marchés, service unique qui réalisera d'abord les opérations propres de la communauté mais qui pourra aussi se mettre au service des communes membres. Si ces services restent ceux de la commune centre, on ne voit pas comment, à terme, l'existence d'une structure intercommunale peut entraîner des gains ou des avantages pour les autres communes membres.

M. le Rapporteur : Mais les autres communes peuvent en bénéficier, elles aussi ?

M. Jean-Philippe VACHIA : Oui, mais c'est plus compliqué. Il faut dans ce cas des conventions. En outre, les communes ne pourront faire autrement que de faire un appel à la concurrence auprès de la communauté, qui elle-même se retournera vers la commune centre pour lui demander de mettre un agent de ses services à disposition d'une autre commune. L'évolution vertueuse passe donc à notre avis par la mutualisation des services au niveau communautaire, étant entendu que certains services, notamment fonctionnels, peuvent continuer d'être partagés. Tout cela pour vous dire qu'actuellement, dans les faits, on ne constate pas beaucoup d'exemples patents d'économies, de gains etc. Mais cela ne signifie pas que toute dépense supplémentaire soit nécessairement un surcoût.

M. le Rapporteur : Comment appréciez-vous la configuration strasbourgeoise ?

M. Jean-Philippe VACHIA : Nous en avons parlé dans notre précédent rapport sur les communautés urbaines. C'est plutôt une bonne chose. Ils sont allés jusqu'au bout de la mutualisation. Cela dit, je ne sais pas si on peut généraliser l'expérience.

M. le Rapporteur : Il y a d'autres exemples de ce type ?

M. Jean-Philippe VACHIA : Non. Parmi les cinq communautés urbaines, 53 communautés d'agglomération et 86 communautés de communes de notre échantillon, c'est à peu près le seul exemple.

M. Alain PICHON : Le cas de Strasbourg a été observé avec intérêt par d'autres communautés urbaines de création plus récente, dont les responsables élus ont considéré que c'était une commodité propre à Strasbourg et qu'une telle absorption des services de la commune centre par la communauté urbaine était inenvisageable chez eux, au moins dans un premier temps. Pour compléter ce qu'a dit M. Jean-Philippe Vachia, la plupart des communautés urbaines ou d'agglomération récemment constituées, organismes nouveaux souhaitant s'affirmer, préfèrent souvent, plutôt que de « faire leur marché » en ressources humaines parmi le personnel des communes membres, recruter de nouveaux agents plus jeunes et plus qualifiés, en laissant les communes membres réaffecter les leurs à d'autres tâches, voire attendre qu'ils partent à la retraite, ce qui sera le cas d'un grand nombre d'entre eux d'ici cinq à dix ans. C'est plutôt cette stratégie qui a été choisie. Mais, en conséquence, le coût additionnel n'est pas négligeable.

M. Denis MERVILLE : Vos constats, qui s'appuient sur des cas précis, confirment ce que nous ressentons sur le terrain. J'évoquais tout à l'heure les incitations financières à l'intercommunalité et les avantages accordés au personnel – indemnités, droits acquis. Est-ce que votre enquête aboutit aux mêmes chiffres que l'on peut lire dans les revues de la DGCL ou du CNFPT, à savoir plus de 110 000 emplois supplémentaires créés ? Et si oui, comment réduire les dépenses dans ces conditions ?

Y a-t-il aussi des enquêtes sur l'évolution de la surface des bureaux, les dépenses d'études ou les dépenses de communication ? Il y a, par exemple, des intercommunalités qui éditent des bulletins distribués à 15 000 ou 16 000 personnes. Et je ne parle même pas des subventions. Les organismes divers qui demandaient des subventions aux communes s'adressent désormais également aux intercommunalités.

On a évoqué le problème de la gouvernance, dit qu'il fallait un contrôle des communes sur les intercommunalités. Ce n'est pas évident, c'est un peu théorique, même si les délégués à l'intercommunalité doivent rendre compte aux communes. Une des questions qui se posent est celle des compétences. Normalement, les compétences des intercommunalités sont déléguées par les communes. Quand j'étais responsable de SIVOM, nous avons construit une école de musique, une piscine, un gymnase, sur la base d'une délégation, d'un accord commun. Aujourd'hui, on a l'impression que l'intercommunalité veut faire beaucoup de choses que les autres faisaient déjà avant. Est-ce que l'usager s'y retrouve, y compris en tant que contribuable ? Il y a des demandeurs de subventions qui s'y retrouvent, surtout quand la commune et l'intercommunalité leur en accordent toutes les deux, mais tout cela a un coût. Serez-vous amenés à faire des propositions ?

M. le Président : Dans vos études, avez-vous observé une simplification du paysage, avec l'intercommunalité ?

M. Jean-Philippe VACHIA : C'est l'une des questions que nous avons posées systématiquement, et nous avons dû constater l'insuffisance de la simplification du paysage intercommunal. Tout d'abord, nous avons vérifié très attentivement si, dans tous les cas prévus par la loi, les syndicats ont bien été dissous, ou absorbés par les communautés. Dans l'ensemble, cela a été fait mais pas toujours de manière évidente. En effet, on constate souvent que des communautés de communes ont pris, par exemple, les compétences A, B, C, D, E et F, tandis qu'un syndicat intercommunal, SIVU ou SIVOM, conservait les compétences G et H, qui peuvent être des compétences assez voisines de celles de la communauté de communes, mais qui diffèrent en droit des compétences de la communauté de communes. Une myriade de SIVU et de SIVOM a ainsi été maintenue avec des compétences assez ténues.

M. le Président : Comment corriger cela ?

M. Jean-Philippe VACHIA : Cela dépend d'abord de la bonne volonté des élus. La seule chose que nous pouvons faire, de notre côté, c'est leur poser la question, leur demander si tel syndicat n'aurait pas dû être intégré dans tel groupement, dire le cas échéant qu'il est regrettable qu'il ne l'ait pas été, mais nous ne pouvons pas porter de jugement d'opportunité, même si ce n'est pas l'envie qui nous en manque.

M. le Président : Avez-vous une idée à nous suggérer ?

M. Jean-Philippe VACHIA : Il faudrait aller plus loin dans le processus d'absorption de ces syndicats, nous le dirons dans le rapport. Il y a d'autre part le mécanisme de substitution-représentation. Lorsqu'une communauté de communes se crée à partir d'un syndicat mais que certaines communes membres du syndicat ne sont pas membres de la communauté, le syndicat, par définition, survit, sous la forme d'un syndicat mixte. Nous assistons donc au développement de syndicats mixtes de différents types. Il peut y avoir de très gros syndicats mixtes au niveau des grandes agglomérations pour gérer le PDU ou le SCOT. Il y a également des syndicats mixtes de taille plus réduite, notamment en zone rurale. Certains sont des syndicats mixtes de syndicats mixtes, alors même que la création de telles structures est interdite par la loi et la jurisprudence. Nous en avons recensé un certain nombre. Ces syndicats mixtes de syndicats mixtes n'ont pas été créés *ex nihilo*, mais sont devenus des syndicats mixtes de second degré par l'effet du mécanisme de représentation-substitution.

Il est probable, c'est en tout cas mon opinion personnelle, qu'en zone rurale, ce phénomène est l'indice que les communautés de communes n'ont pas encore atteint une taille suffisante. Il faudrait encourager leur extension jusqu'à ce que leur périmètre coïncide avec celui des syndicats. Si une communauté de communes compétente en matière d'enlèvement et de traitement des ordures ménagères est obligée d'adhérer, pour la seule collecte, à un syndicat mixte de taille supérieure, c'est qu'il y a vraiment un problème de périmètre ! Pour le traitement, en revanche, cela peut se justifier, car le traitement ne peut s'organiser que sur un périmètre assez grand. On peut en effet comprendre qu'une usine d'incinération ne puisse être installée pour une seule communauté de communes. En zone urbaine, on peut sans doute aller plus loin dans la fusion des périmètres : sans aller jusqu'à dire que les intercommunalités doivent forcément coïncider avec les aires urbaines au sens de l'INSEE, il n'est pas forcément judicieux qu'il y ait un syndicat mixte pour le SCOT, un autre pour le PDU, etc.

S'agissant de la surface de bureaux, nous n'avons pas fait faire d'études...

M. Alain PICHON : Nous avons d'autres ambitions pour cette première enquête globale, mais cela fera sans doute partie des thèmes que nous privilégierons à l'avenir, et nous serons peut-être amenés à constater que l'intercommunalité a généré un train de vie, des facilités, des dépenses qui font parfois double emploi avec celles des communes membres.

S'agissant de la création de syndicats mixtes, elle résulte souvent du fait que le périmètre des intercommunalités ne coïncidait pas avec l'histoire, ou avec les lois de la physique. Par exemple, l'histoire a pu faire qu'un réseau de transports urbains ne coïncide pas avec le périmètre d'une communauté. Dans ce cas, à moins de fermer les lignes d'autobus, il faut créer en dehors de la communauté un syndicat mixte qui permette d'englober le périmètre du réseau de transports. S'agissant du service de l'eau et de l'assainissement, une intercommunalité peut être à cheval sur deux bassins versants. Il faut donc créer une structure supplémentaire pour gérer ce service dont le périmètre est déterminé par les lois de la physique. Il y a donc souvent un problème d'adéquation entre le périmètre de l'intercommunalité et l'héritage du passé ou les nécessités de la physique.

M. René DOSIÈRE : Vous avez dit que la loi de 1992 avait connu un relatif insuccès. En tant que président de la commission spéciale qui l'a examinée, je trouve l'affirmation un peu rapide. C'est vrai pour le milieu urbain, mais en milieu rural, c'est bien ce texte, couplé à la DDR dont le Président Augustin Bonrepaux a été un vigoureux défenseur, qui a lancé le mouvement.

M. Alain PICHON : Disons que 1992 a permis le succès de 1999...

M. René DOSIÈRE : Je préfère cette formulation...

Je comprends que l'intercommunalité ait pu générer des dépenses supplémentaires – mais aussi des recettes supplémentaires, ainsi que des services nouveaux. De ce point de vue, vous nous confirmez ce que les experts nous ont dit au début de nos auditions : les collectivités territoriales font beaucoup de choses, et cela peut amener une augmentation de la fiscalité, mais le public est somme toute plutôt satisfait. Je voudrais savoir si vous avez le sentiment que l'intercommunalité peut contribuer à améliorer la gestion locale, à éviter certaines dérives souvent relevées par les chambres régionales des comptes - projets mal étudiés, dérapage des dépenses –, voire à servir d'exemple aux communes ultérieurement ?

M. le Rapporteur : Pour compléter la question, observe-t-on des comportements qui consisteraient, par exemple, à faire à tel endroit une piscine dont la construction est justifiée, et à tel autre endroit un stade dont la justification serait moindre ?

M. René DOSIÈRE : La question ne va pas dans le même sens que la mienne !

M. le Rapporteur : C'est l'autre versant de la même question...

M. Jean-Philippe VACHIA : Il est assez difficile de répondre. L'intercommunalité peut certes aboutir à ce qu'envisage M. René Dosière, mais il ressort de nos constatations que cela reste une potentialité plutôt qu'une réalité. Pour prendre l'exemple, dont nous parlions voici un instant, des recrutements de cadres A au niveau communautaire, cela peut être bénéfique à terme, s'il s'agit de se doter enfin d'un volume de matière grise dont on ne disposait pas avant, par exemple dans le but de sécuriser les procédures de marché, de délégation ou de partenariat, mais cela ne se justifie que s'il y a vraiment une utilité. Ma réponse n'est donc pas tranchée.

Nous avons aussi pu observer des cas semblables à celui décrit par le rapporteur, où il existe un pacte, aux effets inflationnistes, consistant à assurer aux communes un certain retour, exprimé non pas en termes de versements financiers, mais en termes d'équipements. J'ai un exemple précis en tête. Mais nous observons également des cas d'intercommunalités dans lesquels l'intérêt communautaire a été insuffisamment défini, ce qui entraîne des doublons entre les projets des communes et ceux de la communauté.

M. Alain PICHON : Pour l'instant, on constate que, dans beaucoup d'intercommunalités nouvelles, les transferts de personnels, de patrimoine, de moyens ne se font pas dans la clarté, dans la transparence. Nous n'en avons pas une connaissance comptable suffisante. Cela prend du temps, l'évaluation est difficile, il y a des méfiances, des inquiétudes, et il s'ensuit que les comptes ne donnent pas une image fidèle des transferts.

A priori, cependant, l'union fait la force, et l'intercommunalité est une personne morale de droit public plus puissante et mieux organisée pour négocier, que ce soit avec des prestataires de services publics ou privés, de sorte que l'utilisateur y gagnera. Pour autant, constatera-t-on des économies d'échelle, évitera-t-on les équipements redondants ? Certes, les communes membres cesseront de se concurrencer en créant chacune une piscine ou une salle de spectacles, ce qui permettra d'éviter certains doublons inutiles. Mais le risque est que l'intercommunalité, qui est une structure beaucoup plus importante, souhaite se doter d'équipements plus volumineux, qui peuvent être disproportionnés, non pas au regard des exigences de la commune centre, mais par rapport aux besoins et aux attentes des petites communes périphériques. À cet égard, la taille relative des communes membres est déterminante. Dans le cas d'une intercommunalité qui comprend une commune centre de 200 000 habitants, entourée de plusieurs communes de 50 000 ou 60 000 habitants, le système est beaucoup plus équilibré que si la commune centre compte 800 000 habitants et la deuxième commune la plus peuplée 20 000 seulement. Lorsque le poids de la commune centre est trop prépondérant, l'équipement de l'intercommunalité risque d'être celui de la commune centre, ce qui peut alimenter la désillusion et la surenchère.

M. le Rapporteur : Et la hausse des dépenses publiques ?

M. Alain PICHON : Oui.

M. René DOSIÈRE : Compte tenu de votre expérience, avez-vous personnellement le sentiment que l'élection de l'intercommunalité au suffrage universel direct, ou en tout cas la possibilité donnée au citoyen de mieux savoir ce qui se passe et la nécessité pour les élus de se justifier devant eux, serait un instrument de régulation plus efficace ?

M. Alain PICHON : La question est délicate, et la « commission Mauroy », dont j'ai eu le grand honneur d'être l'un des deux membres fonctionnaires, l'avait d'ailleurs évoquée. Prétendre que la réponse a fait consensus serait trahir la réalité...

Mon sentiment personnel est que, devant le succès de l'intercommunalité, et compte tenu du fait qu'elle est amenée à voter l'impôt, je ne vois pas comment on pourrait en rester durablement au *statu quo* actuel. On a évoqué le contribuable, qui paie un peu plus, l'utilisateur qui s'y retrouve en termes de qualité et de quantité du service même s'il est un peu plus sollicité sur le plan fiscal, mais il n'en demeure pas moins que l'intercommunalité souffre d'un déficit de lisibilité démocratique, et que le citoyen ne s'identifie pas à elle. Si l'on faisait des sondages, sans doute serait-on surpris de constater que le citoyen ne connaît pas bien les responsables ni même les sigles de ces structures intercommunales. Faut-il faire élire ces

responsables au suffrage universel direct pour obtenir une adhésion citoyenne plus forte à l'intercommunalité ou conserver le système actuel de désignation et de délégation par les conseils municipaux ? Je pense qu'il ne faut pas précipiter les choses, ce sera peut-être prochaine étape, mais le véritable succès de l'intercommunalité passera nécessairement par une clarification vis-à-vis du citoyen. Qu'elle passe par une élection au suffrage universel direct ou par d'autres moyens, cette clarification sera incontournable. Mais cela pose évidemment la question du devenir des communes dans cette hypothèse.

M. René DOSIÈRE : Aujourd'hui, les intercommunalités prélèvent beaucoup plus d'impôts que les régions, dont les assemblées sont élues, elles, au suffrage universel.

Ma dernière question porte sur la taxe professionnelle. Compte tenu de son importance dans le financement des intercommunalités, avez-vous le sentiment que sa transformation – ou sa disparition, on ne sait pas encore très bien – soit de nature à modifier substantiellement leur fonctionnement ?

M. le Rapporteur : Dans les schémas de réforme envisageables, certains cherchent à accroître la spécialisation des impôts locaux. La TPU s'inscrit d'ailleurs dans une telle logique, même si celle-ci est un peu écornée par l'irruption d'une fiscalité ménages intercommunale. L'un des schémas de spécialisation envisagés, parmi de nombreux autres, consisterait à scinder les parts de la nouvelle TP selon leur logique, en destinant au niveau communal et intercommunal tout ce qui est assis sur le foncier et à d'autres niveaux l'imposition locale assise sur la valeur ajoutée ainsi que les droits de mutation. J'aimerais que vous réagissiez à cette idée.

M. Jean-Philippe VACHIA : Ne vous attendez pas à ce que nous refassions les travaux de la « commission Fouquet », ni ceux de l'ex-Conseil des impôts - désormais Conseil des prélèvements obligatoires...

Cela dit, nous avons une préoccupation forte : c'est la variabilité des ressources des intercommunalités. Il est urgent de redonner à celles-ci plus de visibilité, et il faut donc que la réforme intervienne vite. Ce qui nous a inquiétés, à la lecture des travaux de la « commission Fouquet », c'est qu'elle s'est étendue, comme de juste, sur l'impact éventuel de la réforme pour les entreprises, mais surtout sur la redistribution entre les communautés d'une part, les communes d'autre part, ce qui pourrait représenter un facteur d'incertitude et d'opacité, au sortir d'une période où la DGF a déjà beaucoup évolué.

Deuxièmement, ce n'est pas un hasard si, aujourd'hui, la taxe professionnelle va principalement aux intercommunalités et si elle constitue leur principale ressource. C'est même assez logique, puisque leur raison d'être est de faire du développement économique, des zones d'activité, du développement urbain, et il n'est pas absurde qu'elles soient financées par un impôt unique sur l'entreprise. L'apparition d'une fiscalité mixte, pour répondre à la remarque du rapporteur, n'est pas un bon signe. Elle est souvent le symptôme de difficultés, sauf cas très particuliers – mais lorsqu'une communauté n'a pas intérêt à passer en TPU, elle le voit généralement tout de suite, et reste alors en fiscalité additionnelle. Quand une communauté à TPU passe en fiscalité mixte, c'est qu'il y a vraiment un problème de prospective.

Mon sentiment personnel est qu'on doit sans doute garder l'idée de la spécialisation fiscale. L'intercommunalité étant l'interlocuteur naturel des entreprises, il est assez naturel qu'elle perçoive les impôts sur les entreprises.

M. le Président : Vous avez dit que vous étiez préoccupés de savoir si les communautés exerçaient réellement leurs compétences. En avez-vous trouvé qui soient d'opportunité, c'est-à-dire cherchant seulement à obtenir des moyens supplémentaires ?

D'autre part, si j'ai bien compris, vous nous avez expliqué que la véritable augmentation était celle des coûts des services – l'eau, l'assainissement, les ordures ménagères... À quoi, selon vous, est-elle liée ? Et avez-vous observé aussi une hausse de la fiscalité générale, qui finance les autres compétences ?

M. Jean-Philippe VACHIA : Sur le premier point, sans vouloir « épinglez » des communautés en particulier, il y en a un certain nombre qui, principalement parce que l'intérêt communautaire n'a pas été défini ou l'a mal été, n'exercent pas les compétences qu'elles devraient exercer. D'autres, qui ont défini l'intérêt communautaire, n'exercent leurs compétences qu'*a minima*, sur le papier, en consacrant des années à élaborer des plans ou des projets sans passer aux réalisations. Il y a là un opportunisme financier ou fiscal certain. C'est le cas notamment des communautés de communes à TPU qui ont, sur le papier, les compétences nécessaires à l'obtention de la bonification de DGF, mais qui ne les exercent pas réellement. L'une d'elles a ainsi été sanctionnée par le retrait de cette bonification.

Très souvent, dans nos observations de gestion, nous sommes amenés à dire aux communautés qu'elles doivent définir l'intérêt communautaire lorsqu'elles ne l'ont pas fait, ou à constater – sans le leur reprocher car nous n'en avons pas le droit – qu'elles n'exercent pas leurs compétences. Nous tâcherons de donner, dans notre rapport, une idée de la fréquence de ce phénomène.

Il y a un grand point d'interrogation, qui rejoint ce que nous disions tout à l'heure. Si ces communautés se mettent à exercer leurs compétences, et qu'elles n'ont pas les moyens de le faire parce qu'elles redistribuent trop, il y aura un effet de ciseau inquiétant.

Le phénomène est variable selon les régions, mais également dans le temps. Entre 1999 et 2002, il n'y a pas eu de définition de l'intérêt communautaire, mais sur la fin de la période étudiée, nous constatons que l'on s'y met, parfois en réponse à nos observations, du fait aussi de la date-butoir fixée par la loi du 13 août 2004. Nous allons, dans notre rapport d'observations définitives, recommander aux communautés de se hâter dans le cadre du droit positif actuel.

Sur la fiscalité générale, nous n'avons pas d'éléments globaux plus précis que ceux qu'ont pu vous fournir la DGCL ou l'Association des communautés de France. Ce qu'on constate, c'est que, quand une communauté de communes ou d'agglomération à TPU succède à un district, la fiscalité ménages additionnelle de ce dernier retourne aux communes qui l'ajoutent à leurs propres taux, tandis que la communauté d'agglomération fixe son taux de TPU, dans un nombre significatif de cas, au niveau maximal autorisé par la loi, c'est-à-dire au niveau du taux moyen pondéré de la TP par rapport aux bases. On part donc le plus souvent d'un niveau de taux élevé. Il y a généralement stabilité du taux la première et la deuxième année, puis le taux de TPU recommence à augmenter. Cette augmentation est parfois nécessaire car, bien que les lois de finances pour 2003, 2004 et 2005 aient introduit des mécanismes sophistiqués de découplage de l'évolution du taux de TP par rapport aux taux de la fiscalité ménages, il faut bien quand même que le niveau de la TP se fixe par rapport à celui de la fiscalité ménages. Ce que nous craignons, mais nous manquons de recul, c'est que l'on assiste maintenant à une augmentation de la pression fiscale généraliste qui viendrait s'ajouter à celle de la fiscalité spécialisée.

Quant aux services publics, que ce soit l'eau, l'assainissement ou les ordures ménagères, il y a des exigences techniques et des délais fixés par la loi qui sont source de surcoûts considérables. Nous avons constaté que le coût de la création d'usines d'incinération a abouti dans certains cas à une progression spectaculaire, plusieurs années de suite, de la TEOM. Nous avons également signalé dans nos publications l'augmentation régulière du prix de l'eau et de la redevance d'assainissement, qui obéit le cas échéant à de bonnes raisons, telle la nécessité d'éliminer les conduites en plomb. Dans le domaine des transports publics urbains, si l'on veut maintenir et développer la part modale réservée aux transports en commun dans les transports en général, il y aura un problème de ressources, et la Cour des comptes elle-même a cru devoir proposer l'extension du versement transport qui pèse sur les entreprises. Nous sommes donc dans une phase d'augmentation générale de la fiscalité affectée ou spécialisée.

M. le Rapporteur : Je n'ai pas bien compris, tout à l'heure, pourquoi vous avez dit qu'il y avait un risque d'augmentation de la fiscalité générale. Il m'a manqué une étape de votre raisonnement.

M. Jean-Philippe VACHIA : Notre impression, qui n'est qu'une impression, est que la montée en charge de l'intercommunalité n'est pas terminée. Il y aura des projets de grands équipements, la création de nouvelles zones d'activité ou d'aménagement...

M. le Rapporteur : Qui ne peuvent pas s'ajuster sur une TPU qui a déjà augmenté...

M. Jean-Philippe VACHIA : Il faudra soit augmenter la TPU dans les limites fixées par la loi, soit recourir à une fiscalité mixte.

M. René DOSIÈRE : Ce sera pour une prochaine commission d'enquête...

**Audition de M. Jean-Jacques TRÉGOAT,
Directeur général de l'action sociale,
accompagné de Mmes Annick BONY, Claire DESCREUX et Nicole ROTH
et de MM. Philippe DIDIER-COURBIN et Éloy DORADO**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 25 mai 2005)

Présidence de M. Augustin BONREPAUX, Président

M. Jean-Jacques Trégoat, Mmes Annick Bony, Claire Descreux et Nicole Roth et MM. Philippe Didier-Courbin et Éloy Dorado sont introduits.

M. le Président : Le transfert aux conseils généraux de compétences nouvelles dans le domaine social constituant une lourde charge pour les finances départementales, notre commission d'enquête a souhaité vous interroger à ce sujet, et particulièrement sur le RMI-RMA, l'APA et l'application de la loi de 2005 sur le handicap, afin de faire le point sur les charges nouvelles et leur mode de gestion. Nous souhaitons aussi déterminer si leur compensation financière sera suffisante à l'avenir, compte tenu de la dynamique des charges et des ressources, notamment de la TIPP.

M. le Président rappelle à M. Jean-Jacques Trégoat, Mmes Annick Bony, Claire Descreux et Nicole Roth et MM. Philippe Didier-Courbin et Éloy Dorado que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête leur ont été communiquées. À l'invitation du Président, ceux-ci prêtent serment.

M. Jean-Jacques TRÉGOAT : Je traiterai pour commencer le RMI-RMA. La loi du 18 décembre 2003 a prévu le transfert aux départements de la pleine responsabilité du RMI et du pilotage des dispositifs d'insertion, avec une compensation financière sous la forme de TIPP, sur la base des dépenses exécutées par l'État en 2003 au titre du RMI. L'article 59 de la loi de finances initiale pour 2004 a prévu d'affecter à chaque département une fraction du taux de TIPP appliqué aux quantités de carburant vendues sur le territoire national, afin que le produit correspondant soit égal aux dépenses exécutées par l'État en 2003 sur le territoire considéré. Il a aussi prévu que les modalités définitives de compensation seraient fixées par une loi de finances suivant l'établissement des comptes administratifs des départements pour 2004, qui doivent être publiés le 30 juin au plus tard. Il a précisé également que la fraction du taux de TIPP attribuée à cette fin aux départements serait modifiée pour ajuster le produit de la recette transférée compte tenu de la mise en place du RMA et de l'augmentation du nombre de bénéficiaires du RMI suite à la réforme de l'ASS, qui a entre-temps été abandonnée.

La loi de finances rectificative pour 2004, en son article 2, a ajusté la recette de compensation à hauteur de 85 millions d'euros, afin que soit respectée l'obligation constitutionnelle de stricte compensation. Mais la Direction générale de la comptabilité publique a constaté un écart entre les allocations servies par les départements en 2004 et les 4,941 milliards d'euros versés par l'État, montant qui correspond très exactement aux dépenses exécutées par l'État en 2003, telles que constatées par l'Agence comptable centrale du Trésor (ACCT). Aussi le Premier ministre a-t-il annoncé l'attribution aux départements d'une recette supplémentaire pour 2004, qui pourrait s'élever à 450 millions d'euros. Enfin, la Commission consultative d'évaluation des charges devrait se prononcer sur le droit à compensation définitive, qui fera l'objet d'un arrêté interministériel. En conclusion, l'État a assumé ses obligations relatives au transfert du RMI sur la base de compensation fixée par la loi et a pris l'engagement qu'au vu des comptes administratifs, un versement supplémentaire de l'ordre de 450 millions

d'euros compenserait le surcroît éventuel de charges lié au RMA et le différentiel entre les dépenses des départements et les recettes issues de la fraction de TIPP qui leur est allouée, ce qui conduira à modifier le montant des fractions de tarif affectées.

M. le Rapporteur : Sur quelle année a porté l'ajustement de 85 millions d'euros ?

M. Jean-Jacques TRÉGOAT : Il a eu lieu en 2004 pour procéder à un ajustement concernant l'année 2003.

M. le Rapporteur : Pourriez-vous nous préciser pourquoi la compensation du mois de décembre 2003 fait débat ?

M. Jean-Jacques TRÉGOAT : La compensation étant calculée sur les décaissements, il faut distinguer les allocations payées par l'État en décembre 2003 des allocations dues au titre de ce mois. Les premières sont incluses dans la base de la compensation, au contraire des secondes, qui constituent des droits acquis mais qui ont été versées le 5 janvier 2004, et dont les conseils généraux ont donc supporté le coût. La base de la compensation porte sur les décaissements de l'État de janvier à décembre 2003, et donc sur les droits constatés de décembre 2002 à novembre 2003. Il n'y a pas de treizième mois dont la charge aurait été laissée aux départements sans compensation, laquelle est bien calculée sur douze mois de dépenses de l'État.

M. René DOSIÈRE : Je crois savoir qu'un contrat d'insertion-RMA coûte plus cher qu'un RMI, ce dont la compensation ne tient pas compte, car elle a été calculée avant la création du RMA. Ce coût supplémentaire sera-t-il compensé ou laissé à la charge des départements ? Comment chiffrez-vous le coût des charges annexes que constitue la gestion administrative de la compétence transférée ?

M. Jean-Jacques TRÉGOAT : Le RMA est un dispositif nouveau destiné aux bénéficiaires des minima sociaux, mais qui n'entre pas dans le cadre du transfert de compétences.

M. le Président : Mais qui entre dans le cadre d'une compétence nouvelle...

M. René DOSIÈRE : Le coût d'un CI-RMA est-il supérieur à celui d'un RMI ?

M. le Président : Et qu'en est-il des contrats d'avenir ?

M. Éloy DORADO : Le surcoût éventuel du CI-RMA, lié à l'aide forfaitaire à l'employeur versée par le département, varie selon la situation du foyer considéré et ses revenus, mais ni la CNAF ni la MSA ne disposent d'éléments permettant d'en évaluer précisément le montant global. Encore faut-il envisager le surcoût à l'aune des contrats enregistrés à ce jour et, selon les dernières données de la DREES, leur nombre excéderait à peine 1 300 pour l'ensemble du territoire. Bien que l'État n'ait pas l'obligation constitutionnelle de compenser ce surcoût éventuel, le législateur a tenu compte du RMA dans l'ajustement de la compensation prévu à l'article 59 de la loi de finances pour 2004.

M. le Président : Un surcoût existe donc, dont le financement pourrait conduire des départements à augmenter les impôts.

M. René DOSIÈRE : Dans une certaine mesure, si l'on compte en moyenne moins de quarante de ces contrats par département...

M. le Président : Le même surcoût vaut pour les contrats d'avenir.

M. René DOSIÈRE : S'ils ont le même succès...

M. le Président : Ils auront davantage de succès et il y aura un surcoût, qui ne sera pas compensé.

M. Jean-Jacques TRÉGOAT : Contrairement au RMI, le RMA n'est pas une compétence obligatoire mise à la charge des départements mais un outil supplémentaire mis à leur disposition. En fonction des éléments dont nous disposons, nous estimons le surcoût à 820 000 euros en 2004, montant à rapporter aux 4,9 milliards d'euros transférés.

M. le Président : Nous devons avoir confiance dans les dispositifs nouveaux prévus dans la loi, mais nous constatons qu'ils vont peser sur le budget des départements. Je le sais : j'ai déjà signé des contrats d'avenir, et d'autres demandes arrivent.

M. Jean-Jacques TRÉGOAT : Pour 2004, le surcoût éventuel du RMA sera pris en compte dans l'ajustement de la compensation financière qui aura lieu au vu des comptes administratifs des départements.

M. le Rapporteur : Cette extension va au-delà de ce que prévoyait la loi de 2003.

M. Jean-Jacques TRÉGOAT : Oui, mais pour apporter une réponse précise, celle-ci doit être analysée au regard de la loi de finances pour 2004 qui prévoyait que le montant de la compensation définitive prendrait en compte le coût du RMA (article 59).

M. le Rapporteur : Sur quelles bases le dispositif fonctionnera-t-il pour 2005 ?

M. Jean-Jacques TRÉGOAT : La question n'est pas tranchée.

M. le Président : Et pourtant des dépenses sont prévues, qu'il faudra bien financer.

M. le Rapporteur : Allons plus loin, et imaginons que le nombre d'allocataires du RMI continue d'augmenter. Jusqu'à quelle année des ajustements sont-ils prévus ?

M. Jean-Jacques TRÉGOAT : En droit, les comptes ont été bloqués lorsque le transfert de compétence a eu lieu et il n'est pas prévu de clause de revoyure. L'État s'est engagé à compenser les dépenses exécutées à une certaine date. On peut espérer qu'ensuite les départements, aidés par les outils mis à leur disposition par l'État, mèneront une politique active d'insertion qui permettra à nos concitoyens les plus fragiles de retrouver un emploi et qu'il y aura moins de RMistes. Une dynamique est engagée.

M. René DOSIÈRE : Si l'État devait tout compenser, pourquoi transférer ?

M. le Rapporteur : J'en conviens, c'est pourquoi si l'on s'en tient à un raisonnement juridique, la compensation devrait être faite sur la seule base de 2003. Certains de nos interlocuteurs ont évoqué la « pression citoyenne » qui pèse sur les élus, et la difficulté qu'ils éprouvent à ne pas aller dans le sens des demandeurs. Cela vaut-il pour le RMI ? Qu'est-ce qui a changé dans sa gestion depuis que la charge en a été transférée aux départements ? Les missions locales d'insertion sont-elles plus exigeantes, ou éprouvent-elles de la difficulté à l'être ? Y a-t-il une dynamique politique des départements en faveur d'une autre gestion du RMI ?

M. Jean-Jacques TRÉGOAT : Le recul manque pour un bilan complet. Le département du Val-d'Oise a fait état, devant la Commission consultative d'évaluation des charges, d'une politique active d'emploi avec des partenariats noués notamment avec l'ANPE, dont il escompte une nouvelle dynamique d'insertion. On sait aussi que, nonobstant la pression locale et dans le respect du droit, certains départements procèdent à des contrôles de la situation des allocataires. Les départements ne sont donc pas totalement passifs face aux dispositifs dont ils ont la maîtrise. Nous n'avons pas de tableau de synthèse, car cette politique relève de la libre administration des collectivités, mais de ce que l'on entend et de ce qu'on lit, il ressort que la politique d'insertion fait l'objet d'une reprise en main par les départements et que la proximité n'est pas forcément un frein à un pilotage serré.

M. le Président : A-t-on une idée des économies que les contrôles ont permises ?

Mme Nicole ROTH : Des éléments sur l'organisation mise en place par les départements sont en cours de collecte et figureront dans le rapport d'évaluation dont la loi prévoit qu'il sera remis au Parlement en 2006.

M. le Président : Il nous aurait été utile de pouvoir l'inclure dans notre rapport...

M. Jean-Jacques TRÉGOAT : Le recul manque pour une étude sérieuse. En tant que fonctionnaire de l'État, je n'ai pas à me prononcer sur la manière dont les collectivités utilisent librement les dispositifs légaux mis à leur disposition.

M. le Président : Selon la presse, un département considère que les ressortissants des pays membres de l'Union européenne ne peuvent pas bénéficier du RMI, et les rumeurs vont bon train, selon lesquelles on assisterait à un afflux de ressortissants de pays de l'Est désireux de bénéficier de cette prestation. Quelle règle précise vaut pour l'octroi du RMI aux étrangers ?

M. Jean-Jacques TRÉGOAT : Même si la gestion du RMI a été transférée aux départements, il revient toujours à l'État de dire le droit. Le directeur de cabinet du ministre a signé récemment une note d'information très complète sur ce sujet complexe, dans laquelle il rappelle les dispositions permettant d'assurer un équilibre entre laxisme et rigorisme excessifs. Je la transmettrai à l'ADF pour diffusion à tous les départements.

Mme Claire DESCREUX : Cette note rappelle qu'il n'y pas de différence entre nationaux et Européens, à condition que ceux-ci aient droit au séjour, droit qui leur est donné au vu de leur autonomie financière au moment de leur entrée sur le territoire français. S'ils s'appauvrissent par la suite, ils peuvent demander le RMI et l'obtenir ; mais s'ils sont arrivés désargentés pour vivre aux crochets de l'État, ils ne l'obtiendront pas. Toute personne peut faire une demande de RMI, mais les demandes sont ensuite instruites en fonction de critères juridiques et jurisprudentiels. Par ailleurs, les statistiques ne montrent pas d'augmentation du nombre d'étrangers communautaires allocataires du RMI depuis l'élargissement de l'Union européenne.

M. le Président : J'en reviens aux CI-RMA et surtout aux contrats d'avenir, dont je suis convaincu qu'il y en aura beaucoup. Ils ont un coût, d'autant que le CNASEA entend se faire rémunérer pour verser la part de l'État. De même, les CAF qui, jusqu'à présent, géraient le RMI, expliquent qu'elles veulent bien continuer de le faire, mais à condition d'être désormais rémunérées par le département, tout comme la MSA, qui gérait pourtant aussi gratuitement pour le compte de l'État. Ce sont autant de frais de gestion supplémentaires à propos desquels une clarification s'impose. Par ailleurs, l'État ne finance plus les agents de l'ANPE antérieurement mis à la disposition des départements pour l'insertion des RMistes, et la suppression de ce financement n'est pas compensée. Pourquoi ?

M. Éloy DORADO : Les départements n'ont pas l'obligation de recourir aux services d'un organisme particulier mais ils peuvent, s'ils le souhaitent, passer contrat avec le CNASEA, les CAF ou la MSA, afin que ces organismes versent directement les aides aux employeurs, tant en ce qui concerne les CI-RMA que les contrats d'avenir.

M. le Président : Les services des CAF ou de la MSA seront-ils assurés gratuitement ?

M. Éloy DORADO : Cette prestation ne fait pas partie des missions des CAF ; aussi, dans le respect du principe de la libre administration des collectivités territoriales, la facturation devra-t-elle être définie par contrat.

M. le Président : Autrement dit, ce service sera payant.

M. Éloy DORADO : Oui.

M. le Président : C'est donc un coût supplémentaire pour les départements.

M. Éloy DORADO : Il est librement consenti, puisque les départements peuvent choisir d'assurer cette gestion eux-mêmes.

M. le Président : Ce qui suppose qu'ils recrutent du personnel à cette fin. Et l'on se demande pourquoi les dépenses augmentent !

M. Jean-Jacques TRÉGOAT : C'est une question d'organisation des conseils généraux. Les départements ont, de tout temps, consacré des crédits à la politique d'insertion. Cela n'a rien à voir avec le financement, nouveau, des allocations.

M. le Président : Faudrait-il alors remettre en cause certaines des actions prévues dans les plans départementaux d'insertion ?

M. Jean-Jacques TRÉGOAT : Comme pour l'État, les CAF et la MSA continueront de faire gratuitement ce qu'elles faisaient auparavant gratuitement, mais ces services préexistants doivent être distingués de la palette nouvelle désormais mise à la disposition des départements ; si une prestation nouvelle leur est demandée, elle pourra être facturée. Pour ce qui est de l'ANPE, la suppression, parfois réclamée, du co-pilotage par l'État de l'insertion des RMistes a logiquement induit la fin du cofinancement des agents de l'ANPE chargés de cette politique d'insertion, qui ont cependant été laissés à la disposition des départements pendant six mois en 2004. Mais il ne s'agit pas d'une compétence transférée.

M. le Président : Donc, l'État fait des économies.

M. le Rapporteur : Ce n'est pas parce que l'on supprime l'une des deux pédales d'un véhicule que l'on est obligé de renforcer l'autre.

M. Jean-Jacques TRÉGOAT : Je rappelle aussi que, dans le contexte de l'ouverture du marché du placement et pour se conformer au droit communautaire de la concurrence, l'Agence a été contrainte de facturer ses prestations à coût complet, ce qui explique aussi pourquoi certains départements considèrent qu'elle facture certaines prestations à un prix supérieur au tarif ancien. Mais ce n'est pas une dépense obligatoire, puisque les conseils généraux sont libres de recourir à l'ANPE, à un autre opérateur ou à leurs propres moyens pour le suivi des allocataires. Dans le même temps, les allocataires du RMI continuent de bénéficier des services de l'ANPE, et notamment des plans d'accompagnement personnalisés, dans les conditions du droit commun, comme tous les chômeurs. Il ne faut pas plus confondre accompagnement et insertion qu'allocation et insertion.

M. le Président : Ces réponses n'expliquent pas pourquoi l'État ne compense pas ce qu'il faisait jusqu'à présent. J'ai aussi découvert que le projet de loi relatif au développement des emplois de services allait modifier les contrats d'avenir, alors que j'en ai déjà signés. Qu'en est-il ? Nous ne sommes pas informés...

M. Éloy DORADO : La durée minimale du contrat était initialement de deux ans. Pour tenir compte des demandes des associations d'insertion, l'article 8 du projet de loi que vous avez cité prévoit que cette durée pourrait être comprise dans une fourchette allant de 6 à 24 mois. Pour le reste, rien de ce que prévoit la loi du 18 janvier 2005 n'est changé : si, après six mois de présence effective dans l'entreprise, le salarié en CDD est embauché en CDI, une aide forfaitaire est versée immédiatement à l'employeur par le CNASEA. Cette disposition a été précisée, en ce qui concerne les employeurs concernés, par un décret du 17 mars 2005. L'arrêté fixant, comme annoncé en juin 2004, le montant de l'aide à 1 500 euros est en cours de parution. Les premières embauches en CDI dans ce cadre pourront intervenir à partir de fin octobre 2005.

M. le Président : Venons-en à l'APA.

M. Jean-Jacques TRÉGOAT : L'APA a connu une montée en charge très rapide, à un rythme plus soutenu que prévu. En effet, alors que l'on avait estimé le nombre de bénéficiaires à 500 000 au 31 décembre 2002, 550 000 au 31 décembre 2003 et 800 000 au 31 décembre 2004, leur nombre réel s'est établi, à ces dates, à 605 000, 792 000 et 865 000. La population potentiellement éligible à l'APA s'inscrivait dans une fourchette allant de 790 000 à 950 000 personnes ; les prévisions ont été fondées sur la partie basse de la fourchette, si bien que l'évolution de la dépense a été mésestimée. Aussi, en mars 2003, la réforme législative du dispositif a été menée avec célérité pour garantir, dans l'urgence, la continuité du service de l'allocation. Il convenait, au-delà, de pérenniser le dispositif par le partage de la prise en charge des dépenses ; ce fut l'objectif de la loi du 30 juin 2004 qui a institué la CNSA et la journée nationale de solidarité. Il sera ainsi possible d'affecter chaque année 400 millions d'euros de ressources pérennes à la Caisse, pour abonder le concours versé aux départements.

Les mesures d'urgence, en 2003, ont consisté dans le lancement d'un emprunt exceptionnel, une rationalisation des conditions d'ouverture des droits avec, notamment, l'abandon du caractère rétroactif de l'attribution de la prestation, un nouveau barème équilibré et des mesures de péréquation avec la création d'un concours spécifique pour les départements. Le montant de ce concours spécifique a été de 50 millions d'euros en 2003 et de 40 millions d'euros

en 2004. Nous travaillons à sa répartition selon les critères de pondération définis dans la loi, qui ont un effet de péréquation.

M. le Rapporteur : Le taux d'intervention de l'État est très différent selon les départements. Pourquoi cette disparité ?

M. Jean-Jacques TRÉGOAT : L'écart aurait été considérable si rien n'avait été fait, mais il a été réduit par les correctifs apportés.

Mme Annick BONY : La disparité initiale tient à la richesse fiscale des départements. Étant donné l'importance comparée du produit de la taxe professionnelle dans les Hauts-de-Seine et dans la Creuse, le taux d'intervention pour la prise en charge de l'APA n'est pas le même dans ces deux départements. En 2003, le taux brut d'effort fiscal pour l'APA variait, selon les départements, de 4,2 % à 93,6 %, le taux brut moyen s'établissant à 26,7 %. Après répartition du concours général, ce taux s'éteignait de 2,1 % à 49,3 %, la moyenne étant de 15,4 %. L'allocation d'un concours spécifique supplémentaire de 50 millions d'euros avait pour objectif de contenir à 21 % au maximum le taux d'effort fiscal destiné à l'APA pour tous les départements.

M. le Rapporteur : Si bien que le concours spécifique a avantagé les départements riches ?

Mme Annick BONY : Non ; l'unique critère de distribution du concours spécifique étant le potentiel fiscal, il a avantagé les départements les moins nantis, dont la charge d'APA était excessive. Il vient en complément du concours général, réparti par itérations successives en fonction de la population, de la fiscalité, du nombre de bénéficiaires du RMI,...

M. René DOSIÈRE : Les comptes administratifs pour 2003 d'une part, les éléments dont nous disposons pour 2004 d'autre part, montrent que l'APA a entraîné une charge supplémentaire pour l'ensemble des départements, après prise en compte de la PSD et de la participation de la solidarité nationale, mais si cet accroissement participe de l'augmentation de la fiscalité, il ne suffit pas à l'expliquer.

M. le Rapporteur : Avez-vous mesuré l'impact de l'APA sur la fiscalité des départements ?

Mme Annick BONY : Selon la DGCL, le financement de l'APA n'explique pas toute l'augmentation de la fiscalité départementale, loin s'en faut. En 2002, soixante-six conseils généraux ont été amenés à relever leur fiscalité du fait de l'APA, de 3,5 % en moyenne.

M. le Rapporteur : Ces 3,5 % représentent-ils le besoin net ? Les droits de mutation ont augmenté au même moment...

Mme Annick BONY : C'est le taux fourni par la DGCL.

M. Jean-Jacques TRÉGOAT : Ce type d'analyses n'est pas de la compétence de la DGAS.

M. le Président : Les indications de la DGCL sont intéressantes, car une présidente de conseil général nous a dit, sous serment, avoir dû augmenter de 7,5 % la fiscalité départementale en 2005 à cause de l'APA. Voilà qui est curieux : si la hausse moyenne a été de 3,5 % en 2002, comment peut s'expliquer une nouvelle augmentation de 7,5 %, pour la même raison, en 2005 ?

M. le Rapporteur : Mme Anne d'Ornano a effectivement déclaré devoir augmenter de 7,5 % les impôts du Calvados, qui ne l'avaient pas été depuis dix ans, mais si elle a évoqué l'APA comme la principale raison de cette hausse, elle a mentionné une autre cause : l'application de la loi sur les 35 heures.

M. le Président : Je note pour ma part que le versement de l'APA créé une dépense supplémentaire. Venons-en aux dispositions de la loi du 11 février 2005 sur le handicap, pour déterminer si la journée nationale de solidarité permettra de financer à la fois l'APA et la prestation de compensation du handicap (PCH).

M. Jean-Jacques TRÉGOAT : Pour ce qui est de la PCH, nous en sommes à l'élaboration des décrets d'application, opération assez complexe car il s'agit d'un dispositif nouveau, qui suppose d'inventer un barème et des grilles d'évaluation, ce pour quoi la loi nous donne six mois. La journée nationale de solidarité rapportera 2 milliards d'euros par an, destinés pour 800 millions d'euros aux personnes handicapées, pour 800 millions d'euros aux personnes âgées et pour 400 millions d'euros au financement de l'APA. Le rôle de la CNSA ne se limitera pas à sanctuariser ces crédits ; la Caisse va signer avec l'État une convention d'objectif et de gestion qui la chargera de mettre au point l'évaluation et le suivi, avec les départements, du dispositif. L'évaluation se traduira dans un rapport annuel de la Caisse, et dans un rapport triennal remis au Parlement. Le Premier ministre a demandé au Premier président de la Cour des comptes un premier rapport d'étape fin 2005 et un autre fin 2006, sans attendre les contrôles *a posteriori*. Il y aura donc des remontées rapides d'informations statistiques pour un meilleur pilotage. Ce cadrage permettra que la CSNA, sous la tutelle de l'État, travaille avec l'ADF au suivi rigoureux et en temps réel de l'évolution de la nouvelle prestation.

M. le Rapporteur : Pour cette nouvelle prestation, où passe la frontière entre transfert de compétence et compétence nouvelle ?

M. Philippe DIDIER-COURBIN : La prestation créée par la loi du 11 février 2005 se substitue à l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP), mais elle comporte aussi d'autres volets plus larges.

M. le Rapporteur : Il s'agit donc d'un transfert de compétence et d'un élargissement.

M. Philippe DIDIER-COURBIN : Aussi le département continue-t-il de financer la prestation, mais un financement complémentaire est prévu compte tenu du périmètre nouveau de la prestation.

M. le Rapporteur : L'objectif est-il de compenser la totalité du surcoût ?

M. Philippe DIDIER-COURBIN : Nous connaissons précisément les moyens que les départements consacrent à l'ACTP et ceux que la CNSA peut attribuer au nouveau dispositif. L'exercice consiste donc à paramétrer la nouvelle prestation en tenant compte de ces limites financières d'une part, des critères d'éligibilité et des montants d'aide envisagés d'autre part. Il faut à la fois que l'enveloppe suffise et que les critères soient réalistes.

M. le Rapporteur : Les critères d'attribution seront-ils nationaux ?

M. Philippe DIDIER-COURBIN : La loi prévoit que l'attribution de la prestation sera décidée par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, sur la base d'une évaluation réalisée par une équipe pluridisciplinaire installée par la maison départementale, qui s'appuiera sur des outils qui auront valeur nationale.

M. le Rapporteur : Quelle marge est laissée aux départements ?

M. Philippe DIDIER-COURBIN : Des critères objectifs d'attribution seront définis mais la maison départementale, placée sous l'autorité du président du conseil général, gèrera un fonds départemental de compensation du handicap. Ce dispositif veillera à ce que des personnes handicapées ne soient pas confrontées à des dépenses dépassant 10 % de leurs revenus et permettra aux conseils généraux qui le souhaitent d'aller au-delà de la prestation prévue.

M. le Rapporteur : Comment ce fonds sera-t-il abondé ?

M. Philippe DIDIER-COURBIN : Nous espérons que les partenaires rassemblés au sein des sites pour la vie autonome, précurseurs de ce nouveau fonds, se maintiendront dans le nouveau dispositif. Ces sites extralégaux apportent des financements complémentaires pour les aides techniques et les aménagements du logement, l'ACTP étant limitée aux aides humaines. Les partenaires actuels sont l'assurance maladie, la mutualité, parfois le département, d'autres collectivités. L'État donne l'exemple, puisqu'il continuera d'apporter une contribution financière.

M. le Rapporteur : Sera-t-elle du même niveau que sa contribution actuelle ?

M. Philippe DIDIER-COURBIN : L'engagement a été pris par le Gouvernement que tous les moyens consacrés aujourd'hui aux CDES, aux COTOREP et aux sites pour la vie autonome seront mis à la disposition des maisons départementales.

M. le Rapporteur : C'est là que la pression citoyenne peut amener le conseil général à faire plus.

M. le Président : Les crédits de l'État sont-ils suffisants pour financer les dispositions légales ?

M. René DOSIÈRE : Vous souhaitez qu'il n'y ait pas de dépenses supplémentaires, mais nous constatons que de nombreuses variables entrent en jeu et font que ce ne sera peut-être pas le cas !

M. le Président : Comprenez que je me méfie... On nous a tellement dit que la TIPP était évolutive...

M. Jean-Jacques TRÉGOAT : Notre objectif est d'établir un barème en nous en tenant à l'enveloppe déterminée. Je rappelle par ailleurs que le conseil général aura la majorité au sein de la commission des droits et de l'autonomie pour ce qui relève de ses compétences. Il est extraordinairement difficile de savoir quelle sera la dépense à l'euro près. Mais il est prévu que les 40 % de la contribution de solidarité consacrés aux personnes handicapées seront ajustés entre la PCH, pour une part comprise entre 26 % et 30 %, et le financement

des établissements pour personnes handicapées, cette part variant entre 10 % et 14 %. Il y a bien une marge de manœuvre prévue par la loi, en fonction de l'évolution des dispositifs : selon les besoins, on peut choisir de consacrer un peu plus aux personnes ou un peu plus aux établissements.

M. Philippe DIDIER-COURBIN : D'autre part, la CNSA versera à chaque département son concours au financement de la PCH en fonction de critères objectifs, dont le nombre de bénéficiaires de la prestation.

M. le Rapporteur : Le calcul sera-t-il forfaitaire ?

M. Philippe DIDIER-COURBIN : Il sera fondé sur des critères objectifs.

M. le Rapporteur : Si bien qu'une année donnée, les dépenses d'un département seront peut-être supérieures à ce qu'il recevra ?

M. Philippe DIDIER-COURBIN : La CNSA se fondera sur les chiffres de l'année précédente.

M. le Rapporteur : Un département dans lequel vivent de nombreuses personnes affectées d'un handicap lourd en sera-t-il de sa poche ou sera-t-il couvert ?

M. Philippe DIDIER-COURBIN : Étant donné les critères d'attribution retenus, il recevra davantage et le calcul tiendra compte des allocataires de l'actuelle ACTP, de l'AAH, de pensions d'invalidité, puis en plus de la PCH.

M. le Rapporteur : Si, en conservant à l'esprit la problématique de la compensation, on se projette à cinq ans, quelles dépenses nouvelles peuvent apparaître ?

M. Philippe DIDIER-COURBIN : La mécanique aura évolué d'ici là, puisque la PCH va progressivement s'ouvrir aux enfants (d'ici trois ans), mais en recyclant l'AES, puis aux personnes âgées (d'ici cinq ans).

M. le Rapporteur : Sans qu'à ce jour les conditions de financement de ces extensions n'aient été définies ?

M. Philippe DIDIER-COURBIN : Non.

M. le Rapporteur : Pourquoi, selon vous, les conseils généraux sont-ils, sincèrement semble-t-il, à ce point effrayés par l'impact financier de ce dispositif ?

M. le Président : De fait, le président de la commission des affaires sociales de mon conseil général est très inquiet.

M. Jean-Jacques TRÉGOAT : Sans doute est-ce par référence à l'APA, qui a connu une augmentation très forte et très rapide. Mais, pour la PCH, avec la création de la CNSA, un financement pérenne, le paramétrage des barèmes et le travail d'évaluation avec les départements, la loi a apporté des garanties multiples qui devraient rassurer.

M. le Rapporteur : Est-ce une enveloppe fermée ou une enveloppe ouverte ?

M. Jean-Jacques TRÉGOAT : C'est une enveloppe définie dans les marges que je vous ai indiquées.

M. le Président : Je saisis l'occasion qui m'est donnée pour souligner que la journée nationale de solidarité a coûté à mon département avec la contribution de 0,3 %, le paiement d'une journée supplémentaire de ramassage scolaire. Puisque l'on cherche la cause des augmentations de dépenses, il faut penser à tout additionner. Je suis certain que vous avez rassuré M. le Rapporteur ; pour ma part, je suis prudent, et je verrai dans un an.

Je vous remercie.

**Audition de M. Jean-Yves CHAMARD,
Président de la Commission des finances du conseil général de la Vienne,
accompagné de M. Michel GRÉMILLON,
Directeur général adjoint chargé des finances et des affaires générales**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 25 mai 2005)

Présidence de M. Augustin BONREPAUX, Président

MM. Jean-Yves Chamard et Michel Grémillon sont introduits.

M. le Président : Au cours de l'audition des représentants de l'Assemblée des départements de France, chacun a souligné la diversité des situations. Nous avons donc décidé d'entendre les représentants de conseils généraux issus des diverses tendances politiques et venus de départements aux caractéristiques différentes. Nous avons par ailleurs constaté que certains départements avaient régulièrement augmenté leurs impôts depuis cinq ans alors que plusieurs autres, comme l'Orne, n'y ont pas touché. Aussi avons-nous décidé d'inviter des représentants des uns et des autres, sans chercher à faire une quelconque fixation.

Le département de la Vienne a fortement accru ses impôts directs depuis quelques années. Sa majorité appartient à l'UMP. Nous souhaitons que vous nous expliquiez dans quelle mesure la situation de votre département vous paraît représentative et quels ont été vos choix politiques en matière de financement.

M. le Président rappelle à MM. Jean-Yves Chamard et Michel Grémillon que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête leur ont été communiquées. À l'invitation du Président, ceux-ci prêtent serment.

M. Jean-Yves CHAMARD : C'est avec plaisir que j'ai accepté de représenter le président du conseil général de la Vienne, dont je préside la Commission des finances depuis 1982, autrement dit depuis que l'exécutif appartient aux élus, sous la présidence de M. René Monory jusqu'à l'année dernière, puis sous celle du sénateur Alain Fouché. Aussi m'attacherai-je à remettre en perspective, dans la mesure où j'en suis, avec eux, le principal organisateur, la politique financière et budgétaire de notre département.

Depuis que l'exécutif est aux mains des élus, le département de la Vienne s'est fixé plusieurs critères en matière budgétaire : rechercher toujours le meilleur rapport qualité-prix, y compris en allant voir ailleurs s'il est possible de faire mieux, systématiquement privilégier les investissements créateurs de richesses plutôt que de solliciter la fiscalité ou de recourir à l'emprunt – ainsi les Fonderies d'Ingrandes dans le passé, puis toute l'opération Futuroscope avec la création au total de plus de 7 000 emplois sur la technopole, privés et publics, y compris les 500 emplois permanents du parc lui-même. Enfin, à chaque fois que nous avons réussi à créer de la richesse ou à accompagner une création de richesse, nous avons essayé d'en faire trois parts : une première consacrée à la baisse de la fiscalité, une deuxième aux investissements créateurs de richesse – ainsi les bureaux installés sur la zone du Futuroscope pour accueillir les entreprises jusqu'à ce que le privé prenne le relais –, la dernière enfin à des dépenses supplémentaires pour mieux satisfaire les attentes de la population.

Pour ce qui est de la fiscalité, nous utilisons volontiers comme indicateur l'impôt ménages, qui correspond à la somme des produits du foncier bâti et la taxe d'habitation, divisée par le nombre d'habitants : c'est donc ce que paie en moyenne un habitant de la Vienne par an au titre de la taxe d'habitation et du foncier bâti.

En 1997, un habitant de la Vienne payait 73 euros ; nous étions le neuvième département le moins cher de France. Grâce à l'apparition d'une richesse supplémentaire, nous avons alors baissé les impôts de 5 %. Ils sont restés stables en 1998 et 1999, avant de baisser à nouveau de 6 % en 2000, un investissement extérieur nous ayant rapporté un surplus de taxe professionnelle, et encore de 1 % en 2001. Soit, au total, une baisse de 12 % sur six ans, ce qui a évidemment amélioré notre classement : 9^{ème} en 1997, 5^{ème} en 1998, 4^{ème} en 1999, 2^{ème} en 2000, la Vienne est devenue en 2000 le département le moins cher de France, avec 76,4 euros par habitant, la moyenne était alors de 122,7 euros.

Mais voilà qu'en 2002-2003, un véritable séisme financier s'abat sur les départements en général et sur la Vienne en particulier : ce séisme a pour nom APA, 35 heures et SDIS. De surcroît, pour notre malheur, un quatrième problème purement local vient nous frapper : les difficultés du Futuroscope.

Nous nous retrouvons donc en 2002 à préparer le budget 2003, essayant d'évaluer combien nous coûteront l'APA par rapport à la PSD, le SDIS avec ce double mécanisme assez diabolique, une réglementation augmentant le coût de fonctionnement cependant que l'écrêtement de la participation des communes oblige le département à payer le supplément, et enfin les 35 heures dont le coût se répercute directement sur la masse salariale du département, mais plus encore indirectement, tous les établissements avec prix de journée réclamant aussitôt une augmentation significative. Sans oublier le Futuroscope, pour lequel nous décidons, en plus d'une recapitalisation, de diviser le loyer par deux. Le conseil général de la Vienne, propriétaire du Futuroscope, en avait initialement confié l'exploitation à une société d'économie mixte dans laquelle il était majoritaire avant de la vendre au groupe Amaury pour 49 millions d'euros. Celui-ci s'étant retrouvé sur le point de déposer le bilan, nous avons repris le Futuroscope et la division par deux du loyer nous a coûté, en termes de moindres recettes, 2,7 millions d'euros par an. Ce qui, ajouté aux surcoûts de l'APA, du SDIS et des 35 heures, nous amène à environ 20 millions d'euros par an de dépenses supplémentaires ou de moindres recettes. Or, 20 millions d'euros correspondent à 24 points de fiscalité : plus la fiscalité est faible, plus le pourcentage doit être élevé pour récupérer un euro supplémentaire.

Bref, il nous fallait relever les impôts de 24 %. Nous choisissons, et nous le déclarons publiquement, de le faire sur trois ans, en commençant par le tiers : 8 %, la différence étant financée par l'emprunt. Jusqu'à 2003, j'étais parvenu – en me battant parfois contre M. René Monory qui était volontiers emprunteur – à limiter pendant toutes ces années l'emprunt à 55 millions de francs par an.

Mon idée, je ne l'ai pas caché à l'époque, était de faire trois fois 8 %. Mais en 2004, pour des raisons que je laisse à votre appréciation, j'ai été mis en minorité au sein de la majorité et je n'ai obtenu que 3 % – l'année 2004 n'était au demeurant pas totalement neutre à plusieurs égards. Cela nous a obligés, pour atteindre les 24 %, à relever les impôts de 13 % en 2005, ce que nous avons fait.

Nous savons exactement aujourd'hui ce que nous coûtent les différentes mesures pour 2005 : la baisse du loyer du Futuroscope, toujours de 2,7 millions d'euros ; le surcoût de

l'APA par rapport ce que coûtait la PSD dans le compte administratif 2002, 11,4 millions d'euros...

M. le Président : S'agit-il de la dépense totale ou du surcoût ?

M. Jean-Yves CHAMARD : Je dis bien le surcoût.

M. Michel GRÉMILLON : La dépense est de 27,2 millions et la recette de 15,8 millions.

M. Jean-Yves CHAMARD : En retirant le FFAPA, c'est-à-dire l'apport de l'État, et le coût initial de la PSD, nous arrivons à 11,4 millions d'euros – à affiner l'année prochaine au vu du compte administratif. Ce peut être à un million d'euros près.

Pour ce qui est de la RTT, nous savons faire le calcul en interne : nous avons créé 36 emplois dans les services du département...

M. le Président : Quand ?

M. Jean-Yves CHAMARD : J'ai moi-même négocié l'accord sur la réduction du temps de travail avec nos syndicats. Nous avons convenu de la création de 36 emplois étalés sur trois ans et de la pérennisation d'une série d'emplois-jeunes. Plus compliqué à évaluer, le surcoût dans les établissements sociaux dont nous payons le prix de journée. Nous avons donné notre accord à une augmentation de 10 % de leur masse salariale, étalée sur trois ans. Quelques établissements ont été au-delà, d'où certains problèmes.

M. le Rapporteur : Leur avez-vous demandé des progrès de productivité ?

M. Jean-Yves CHAMARD : Un petit peu...

M. le Rapporteur : Pas beaucoup, dans la mesure où vous augmentez le prix de journée de 10 %.

M. Jean-Yves CHAMARD : En effet. Mais les établissements sociaux sont en permanence à vous expliquer qu'il faut, en fait, beaucoup plus de personnel compte tenu du vieillissement, de ceci, de cela... Au conseil général, nous nous sommes arrêtés à 6 % ; mais, pour les établissements sociaux, nous sommes donc allés jusqu'à 10 %. Peut-être avons-nous été trop généreux... Quoiqu'il en soit, les 36 emplois supplémentaires nous coûtent 900 000 euros par an à partir de la troisième année, la pérennisation des emplois jeunes 300 000 euros et 2,2 millions d'euros pour les établissements financés par prix de journée. Ce à quoi il faut ajouter l'augmentation de salaires des assistantes maternelles, dont il était impensable de réduire le temps de travail : une hausse sur trois ans de 5 %, puis 2 %, puis 2 % encore, négociée avec les syndicats, d'où un surcoût de 600 000 euros. Total en chiffres ronds pour la RTT : 4,1 millions d'euros.

S'agissant du SDIS, tous les conseillers généraux connaissent le problème : la loi et les décrets ont eu un double effet mécanique d'augmentation des coûts. Pour commencer, l'amélioration des statuts des sapeurs-pompiers, professionnels comme volontaires, a amené une meilleure rémunération, donc un surcoût ; mais celui-ci, pour les communes et les EPCI qui cofinancent les SDIS, a été plafonné en pourcentage et ne peut dépasser l'augmentation de la

DGF. Pour parler simple, avec 10 % d'augmentation théoriquement payés moitié-moitié, si les communes ne paient que 3 %, les départements doivent financer 17 % ! Pour la Vienne, cela représente 2,2 millions d'euros.

Au total, baisse du loyer du Futuroscope incluse, nous arrivons à 20,4 millions d'euros pour 2005, soit bien 24 points de fiscalité, ce qui confirme à quel point notre évaluation de 2003 était proche de la réalité.

Nos 13 % d'augmentation en 2005 résultent de la stricte application d'une décision prise en 2003, elle-même conséquence de trois décisions législatives prises par le gouvernement précédent et de la situation du Futuroscope. Cela dit, pour élevé qu'il soit, ce chiffre de 13 % doit être rapporté à ce que nous aurions dû demander si nous avions eu une fiscalité plus lourde. Aussi me suis-je livré à une série de comparaisons et calculé ce que nous aurions dû faire si nous avions été dans la moyenne, puis dans l'Ariège. Je vous donnerai les chiffres dans un instant.

Un mot sur le Futuroscope. Au coût annuel, indiqué à l'instant, qui résulte de la division du loyer par deux, vient s'ajouter un coût en capital. Nous avons vendu la société d'exploitation 49 millions d'euros, mais nous avons dû injecter à ce jour, pour éviter la faillite, 40 millions d'euros et nous rachetons les parts de la société Amaury, conformément à l'accord négocié avec elle sur trois ans, à hauteur de 17 millions d'euros. Soit une dépense totale de 57 millions et donc, compte tenu du prix de vente, un surcoût réel de 8 millions que nous financerons une fois pour toutes en puisant dans nos réserves, c'est-à-dire avec l'argent inutilisé tel qu'il ressort des comptes administratifs.

Malgré cette augmentation de 13%, où en sommes-nous par rapport aux autres ? En 2004, notre impôt ménage était de 98 euros par habitant contre 147 euros en moyenne – 176 euros en Ariège : pour vous rejoindre, cher Augustin, il aurait fallu une augmentation non de 13 %, mais de 80 %.

M. le Président : Je connais la situation de l'Ariège et ses moyens ! Lorsqu'on compare les taux, il faut également comparer les bases.

M. Jean-Yves CHAMARD : Bien sûr ! Mais la Vienne n'a pas des bases excessivement larges. Au demeurant, je ne compare pas les taux, mais ce que paie réellement l'habitant. De combien avez-vous augmenté, si ce n'est pas indiscret ?

M. le Président : Cette année, de 5 %.

M. Jean-Yves CHAMARD : C'est donc un peu plus que je ne pensais. Mettons que l'on paie 180 euros en moyenne dans l'Ariège ; dans la Vienne, je n'en paierai que 112.

M. le Président : Cela montre qu'il faut faire encore beaucoup de péréquation.

M. le Rapporteur : Cela prouve que l'on peut encore augmenter beaucoup...

M. Jean-Yves CHAMARD : La Vienne n'est pas un département hyper-riche.

M. le Président : Cela prouve surtout qu'un taux d'augmentation ne veut rien dire.

M. Jean-Yves CHAMARD : Bien sûr ! C'est bien pour cela que je parle en euros par habitant.

Pour ce qui est du RMI, l'État s'étant engagé à rembourser à l'euro près, il n'aurait dû entraîner aucun surcoût, si ce n'est en trésorerie ; aussi n'avions-nous inscrit aucune dépense supplémentaire à ce titre dans notre budget 2004, le niveau de notre ligne de trésorerie étant suffisant. Dans le budget primitif 2005, nous avons inscrit un montant identique en recettes et en dépenses. Mais si la croissance des dépenses de RMI est supérieure à celle des recettes compensatoires, nous devons utiliser une partie du reliquat du compte administratif 2005 pour financer la différence. Rappelons que nos 13 % d'augmentation découlent de décisions prises il y a trois ans et non d'une progression des charges du RMI.

Restent cinq domaines dans lesquels le département se substitue à l'État, et ce dès le budget 2005 : le fonds d'aide aux jeunes en difficultés, les CLIC, le fonds de solidarité logement, le fonds eau et énergie et la conservation du patrimoine rural non protégé. Nous avons pris pour hypothèse que la recette égalerait la dépense. Encore faut-il savoir que le total – 850 000 euros – équivaut à un point de fiscalité ; si d'aventure les dépenses, par insuffisance de contrôle ou autre raison, se mettaient à croître 10 % plus vite que les recettes, cela ne représenterait guère que 0,1 % de fiscalité, autrement dit rien de significatif.

Il ressort de tout cela, et la Vienne n'est pas un département très spécifique, qu'en aucun cas on ne saurait justifier en 2005 une augmentation des impôts départementaux par la décentralisation.

Qu'en sera-t-il pour 2006 et 2007 ? Nous allons bien entendu avoir les TOS...

M. le Rapporteur : Comment allez-vous faire avec les TOS ?

M. Jean-Yves CHAMARD : J'ai l'impression que nous pourrions peut-être les faire travailler un peu plus qu'ils ne travaillent aujourd'hui. À voir comment le système marche aujourd'hui, il doit y avoir des progrès de productivité possibles.

M. le Rapporteur : Avez-vous estimé la marge ?

M. Jean-Yves CHAMARD : Pas encore ; nous ne les avons sous notre coupe théorique que depuis très peu de temps. Mais nous avons une idée, et quelques collègues présidents socialistes, auxquels je l'ai transmise, l'ont trouvée bonne.

Les TOS ont un système indemnitaire moins favorable que les agents des départements. Ils aimeraient bien être alignés ; mais, dans le même temps, ils ont fait grève, et avec eux les syndicats d'enseignants, au moment de la réforme des retraites, pour interdire aux départements de toucher à leur spécificité « collèges » et de les faire travailler ailleurs.

M. le Rapporteur : Et ils ont obtenu gain de cause sur le plan statutaire.

M. Jean-Yves CHAMARD : Effectivement. Aussi, pour nous, ce sera donnant-donnant. Ils veulent garder leur statut spécifique ? Leurs primes seront elles aussi spécifiques. Mais si certains, au cas par cas, acceptent de devenir salariés du conseil général, c'est-à-dire de travailler ailleurs que dans les collèges lorsqu'il n'y a rien à y faire, nous pourrions leur proposer les mêmes primes que les autres agents du département.

M. le Rapporteur : Cela supposerait de ne pas leur appliquer le statut particulier.

M. Jean-Yves CHAMARD : Cela supposerait de les faire passer du statut particulier au statut général.

M. le Rapporteur : Autrement dit, qu'ils abandonnent la « case d'arrivée » qu'on leur prépare actuellement pour rejoindre le statut général. Est-ce possible ?

M. Jean-Yves CHAMARD : Sur la base du volontariat, évidemment.

M. le Rapporteur : Mais sera-t-il toujours possible de les employer dans les collèges ? Autrement dit, cela marcherait dans un sens, mais pas dans l'autre ?

M. Jean-Yves CHAMARD : Absolument. Un TOS qui veut garder son statut ne travaillera qu'en collège, mais rien n'interdit, y compris aujourd'hui, au département d'embaucher des gens qui travailleront ici ou là, au collège et ailleurs.

M. le Rapporteur : Est-ce à dire que les embauches supplémentaires que vous envisagez ne se feront pas sous le statut de TOS ?

M. Jean-Yves CHAMARD : Nous n'avons encore rien décidé ; cela devra être discuté. L'idéal serait de trouver un accord. La CFDT n'y paraît pas défavorable, en tout cas sur le terrain où elle défend l'idée d'un statut du personnel départemental, considérant tous les statuts spécifiques comme plutôt dévalorisants. De surcroît, cela permettrait d'améliorer la rémunération des intéressés.

Voilà pourquoi nous pensons ne pas devoir nous attendre, pour ce qui est des TOS, à un surcoût important ; mais ce sera bien entendu à vérifier.

Du côté du personnel de la DDE, l'idée d'une amélioration de la productivité n'est pas non plus totalement inimaginable. Si nous sommes en négociation serrée avec l'État, ce n'est pas tant sur le transfert des personnels de la DDE que sur celui des routes nationales.

M. le Rapporteur : Ces personnels étant compensés à l'euro près, pourquoi chercher des progrès de productivité ?

M. Jean-Yves CHAMARD : Pour ne pas trop solliciter les contribuables. Je ne vois donc pas comment, à moins de se laisser aller à une particulière démagogie, un conseil général verrait augmenter ses dépenses de personnel du fait du transfert des agents de la DDE ou des TOS.

M. le Rapporteur : Faut-il à votre avis renforcer les effectifs des TOS dans les collèges ?

M. Jean-Yves CHAMARD : Il faut commencer par mieux les utiliser.

M. le Rapporteur : Avez-vous évalué le temps de travail réel des TOS actuellement ?

M. Jean-Yves CHAMARD : Pas encore. C'est un peu difficile tant que nous ne les avons pas sous notre coupe. Sans doute aurons-nous une dépense supplémentaire d'encadrement, mais mieux vaut payer un cadre qui ait le punch nécessaire pour redonner tout simplement envie : il est tellement plus agréable de voir son établissement se rénover, avec de la peinture fraîche et des équipements bien entretenus, que de tenir un balai ! Tant pour les TOS que pour les DDE, il n'y a aucune raison de penser que les masses salariales seront à terme supérieures aux sommes que l'État transfère.

Là où, en revanche, il y a un vrai problème, c'est d'abord sur le RMI. Nous en avons, du reste, déjà fait l'expérience dans le passé, lors de la première décentralisation, avec ce qu'on appelait l'aide sociale. La Vienne avait, à l'instar de ce que je propose aujourd'hui pour les TOS et les DDE, fait réaliser des audits pour améliorer l'efficacité des personnels, mais également des aides. Nous avons gagné de l'argent au début : le produit de la vignette et de la DGF était supérieur aux surcoûts.

M. le Rapporteur : Et ensuite ?

M. Jean-Yves CHAMARD : Malheureusement, les politiques sociales, votées souvent à l'unanimité et souvent dans la démagogie par le Parlement dont je fais partie, ont considérablement aggravé la situation. Ainsi, pour l'APA, le Gouvernement Jospin n'avait pas prévu de remettre en cause la récupération sur succession : elle a été supprimée par un amendement parlementaire, cosigné par des députés de tous bords et adopté dans un bel élan de cœur ! Ce n'est pas la faute de M. Lionel Jospin, mais bien celle des députés.

M. le Président : Merci de votre sincérité...

M. Jean-Yves CHAMARD : Nous avons une nouvelle bombe devant nous, une nouvelle APA : la prestation de compensation du handicap. Dans le même élan unanime de solidarité, les différentes formations politiques ont été bien au-delà de ce que proposaient Mme Marie-Anne Montchamp et le Gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin. Et pourtant, que dit la Constitution ? Nous l'avons modifiée, rappelons-le, à cause de l'APA. Nous avons tous, reconnaissons-le, cher président, souffert d'une mesure non financée...

M. le Président : Je peux parler d'autant plus aisément de l'APA que j'avais regretté, à l'époque, de ne pas voir les députés de l'opposition protester davantage, et de ne pouvoir, en ma qualité de député de la majorité, déposer un amendement – qui s'était vu opposer l'article 40 ! Le président de la Commission des finances en avait lui-même convenu : les départements, qui se sentaient alors quelque peu menacés, tenaient à cette compétence supplémentaire. Et je reconnais que l'on s'est davantage battu au Sénat qu'à l'Assemblée nationale.

M. Jean-Yves CHAMARD : Merci pour cette sincérité !

M. le Rapporteur : La Constitution parle de transferts de compétences ; or ce n'est pas le cas ici.

M. Jean-Yves CHAMARD : Effectivement, l'APA n'est pas un transfert de compétence, non plus que la prestation de compensation. Mais il me semble, de mémoire, qu'elle parle de création ou d'extension – j'avais déposé un amendement en Commission des finances là-dessus – ce qui est précisément le cas de l'APA. Il nous faut vérifier, y compris pour la nouvelle prestation de

compensation du handicap qui, à un degré certes moindre, peut avoir les mêmes effets si l'État est tenu ou non de verser quelque chose.

M. le Rapporteur : L'équipe de la Direction générale de l'action sociale nous a expliqué que la prestation de compensation du handicap étant une prestation à enveloppe fermée, la somme dépensée ne peut qu'être égale à la somme octroyée, le reste étant affaire de répartition au vu de paramètres décrivant la situation objective de chaque département.

M. Jean-Yves CHAMARD : Je n'ai pas encore travaillé sur le sujet, mais notre directeur général adjoint chargé des affaires sociales, comme mon collègue vice-président chargé de ce secteur, me disent exactement le contraire.

M. Michel GRÉMILLON : Les échos que j'ai de ce texte me conduisent à prévoir une charge supplémentaire pour le département.

M. le Rapporteur : Il serait intéressant de la chiffrer. La grande majorité des départements partagent cette crainte. Pourtant, en dehors du problème du fonds de soutien, qui vient un peu en annexe et pour lequel on peut imaginer un possible débordement, le cas de la prestation en elle-même avait l'air limpide.

M. Jean-Yves CHAMARD : Je ne vois pas comment l'enveloppe peut être fermée.

M. le Rapporteur : Il y a une enveloppe déterminée à répartir.

M. Jean-Yves CHAMARD : Imaginez-vous dans la situation d'un handicapé. Vous passez devant une commission qui va déterminer le soutien à apporter pour compenser votre handicap : aide ménagère, appareillage, etc. Mais sa décision n'a rien à voir avec l'enveloppe, à moins d'imaginer que si tout a été distribué au 30 septembre, les cas non traités à cette date seront priés de revenir l'année suivante !

M. le Rapporteur : On nous a expliqué que le barème, en gros, était conçu en fonction de l'enveloppe de l'année précédente.

M. Jean-Yves CHAMARD : Autrement dit, si l'enveloppe diminue, on fait baisser le barème l'année suivante ?

M. le Rapporteur : Oui.

M. Jean-Yves CHAMARD : Je souhaite bien du courage à celui qui sera chargé de l'expliquer à un bénéficiaire dont l'état de santé se sera détérioré d'une année sur l'autre ! C'est irréaliste.

Revenons aux effets financiers de la décentralisation. Pour la Vienne, il n'y aura rien en 2005, les recettes égalant les dépenses, si ce n'est, au pire, 0,1 point de fiscalité. Le RMI peut être en revanche une source de dérapages. En imaginant qu'il se mette à coûter 10 % de plus d'une année sur l'autre, cela peut représenter pour la Vienne, où il en est actuellement à 30,6 millions, jusqu'à quatre points de fiscalité. Trois ou quatre, mais pas huit, ni treize, ni quinze. Nous, nous avons prévu zéro.

M. le Président : Nous sommes déjà assez d'accord sur vos 3 ou 4 %.

M. Jean-Yves CHAMARD : Peut-être ; mais on peut aussi penser que, d'ici deux à trois ans, l'augmentation du nombre des retraités devrait mécaniquement réduire le chômage et donc indirectement le nombre de bénéficiaires du RMI.

M. le Président : Tout le monde s'accorde sur une augmentation des impôts en 2005, mais on peut être plein d'espoir pour 2010, sinon 2015 !

M. Jean-Yves CHAMARD : Pour 2005, seul le RMI peut éventuellement justifier une augmentation de la fiscalité ; pour 2006, ni le transfert des TOS ni celui des personnels DDE ne devraient en justifier une. Pour les routes nationales, c'est une partie de bras de fer, mais cela n'apparaîtra qu'à la fin du contrat de plan...

M. le Président : Vous avez des problèmes avec les routes nationales ? Cela m'intéresse...

M. Jean-Yves CHAMARD : L'État essaie naturellement de nous en refiler un maximum... Nous sommes parvenus à un accord général, sauf sur la nationale 10, l'État n'y ayant pas, à notre avis, consacré suffisamment d'investissements.

M. le Président : Notre collègue Michel Bouvard m'a signalé que, dans son département, on lui transfère des tunnels qui coûteront très cher en remise aux normes. En est-il de même chez vous ?

M. Jean-Yves CHAMARD : Il n'y a pas de tunnels dans la Vienne.

M. le Rapporteur : Mais la viabilité hivernale ?

M. le Président : Pas dans la Vienne...

M. Jean-Yves CHAMARD : Notre seul contentieux actuel avec l'État porte sur la nationale 10.

M. le Rapporteur : L'État veut transférer la RN 10 ?

M. Jean-Yves CHAMARD : Les routes nationales parallèles aux autoroutes doivent être décentralisées. Ce qui n'est pas le cas au Sud de Poitiers, puisque la RN 10 file sur Angoulême et l'A10 sur Niort. Mais, plus haut, la RN 10 est strictement parallèle à l'autoroute, de l'échangeur de Châtellerauld-Nord à celui de Poitiers-Sud ; l'État veut donc nous la transférer. Le contentieux porte sur le contournement de Poitiers, sur lequel de nombreux travaux – ronds-points, échangeurs, etc. – ont été programmés, mais non réalisés. Tout en acceptant la rétrocession de la RN 10 à deux fois deux voies au Nord de Poitiers, le département tient à ce que le contournement de Poitiers reste national, au moins jusqu'à ce que l'État ait fait les travaux prévus.

M. le Rapporteur : Sont-ils inscrits dans le contrat de plan ?

M. Jean-Yves CHAMARD : Pour une petite partie seulement. Disons un ou deux ronds-points là où il en faut six...

M. le Rapporteur : La partie inscrite dans le contrat de plan est couverte.

M. Jean-Yves CHAMARD : Oui. Mais cela ne suffit pas.

J'ai beaucoup insisté pour que l'on ne fasse pas porter sur l'emprunt la non-augmentation des impôts, car je trouve de mauvaise politique de faire payer à ses enfants les dépenses que l'on fait aujourd'hui. Certains départements de Poitou-Charentes ont beaucoup sollicité la fiscalité, plus que nous au total, mais également beaucoup recouru à l'emprunt : ainsi la Charente et les Deux-Sèvres, ce qui me paraît totalement incompatible avec une gestion à long terme.

Pour ce qui est de la région Poitou-Charentes, Mme Ségolène Royal s'est répandue dans tous les journaux en expliquant que la forte augmentation de la fiscalité régionale – 19 % en moyenne entre les impôts directs, la carte grise en augmentation de 27 % et le reste – était en quelque sorte un « impôt Raffarin ». C'est un mensonge pur et simple, la décentralisation ne s'étant pas encore traduite, pour la région comme pour les départements, par un poids réel supplémentaire. En fait, Mme Ségolène Royal a voulu réduire la charge d'emprunt qu'elle considérait, à juste titre, trop élevée en la remplaçant par de la fiscalité. Mais M. Jacques Santrot, maire de Poitiers et membre du Comité des finances locales, vous le dirait comme moi : mieux vaut faire savoir en toute transparence que trop d'emprunt, ce n'est pas bon pour l'avenir, *a fortiori* lorsque l'on craint l'éventualité de nouvelles dépenses, et que l'on a décidé de reporter une partie de l'effort sur la fiscalité afin d'alléger la charge d'emprunt, ce qui n'a rien d'absurde, plutôt que de faire croire n'importe quoi. Je suis vraiment très remonté contre cette présentation totalement biaisée, ainsi qu'en témoigne la comparaison entre les budgets régionaux 2004 et 2005. La décentralisation n'est pour rien là-dedans, si ce n'est à la marge.

M. le Président : Comment fonctionne actuellement le Futuroscope ? Vous avez vendu votre société d'économie mixte à Amaury, puis vous l'avez rachetée et fait une nouvelle SEM ?

M. Jean-Yves CHAMARD : Exactement : nous avons repris la main. L'idée ne nous plaisait guère, mais c'était ça ou le dépôt de bilan.

M. le Président : Et qui est venu dans la participation privée ?

M. Jean-Yves CHAMARD : Toujours Amaury, qui joue le rôle de partenaire privé, conformément à l'accord négocié avec lui. Mais sur trois ans, 2005, 2006 et 2007, nous rachetons progressivement ses parts et nous devons trouver d'ici à la fin 2006 un nouveau partenaire afin de respecter le seuil de 15 % de capital privé dans une SEM. Nous sommes en négociations avec la Caisse des dépôts et consignations (CDC) qui pourrait jouer ce rôle, mais à la condition que nous présentions un compte équilibré. D'où des mesures assez drastiques visant à ramener le point d'équilibre de 2,1 millions de visiteurs à 1,5 ou 1,6 million. Nous sommes en passe d'y arriver, au prix d'une forte réduction du nombre de CDI – on n'a plus besoin du même nombre de salariés lorsque l'on est passé de 2,6 millions à 1,2 million de visiteurs –, mais sans le moindre licenciement, en parvenant à négocier 200 départs. L'objectif est d'atteindre l'équilibre des comptes en 2006 afin de permettre l'entrée de la CDC dans le capital.

M. le Président : Ne voyez aucune critique dans ma question ; seuls ceux qui n'entreprennent jamais rien ne connaissent pas de difficultés.

M. Jean-Yves CHAMARD : Tout à fait. Mais le Futuroscope génère énormément de recettes par ailleurs, sous forme de taxe professionnelle.

M. le Président : La seule question que certains pourraient se poser est de savoir si tout cela était bien de la compétence d'un conseil général...

M. le Rapporteur : Honni soit qui mal y pense !

M. Jean-Yves CHAMARD : Nous avons toujours privilégié, je l'ai dit, les investissements créateurs de richesses. Une étude sortira prochainement – nous pourrons vous la communiquer – qui montre l'impact du parc du Futuroscope sur l'économie locale : hier, c'était un champ de pommes de terre ou de tournesols, aujourd'hui, ce sont six mille emplois, donc des salaires, donc de la taxe professionnelle qui entre. À l'évidence, il fallait faire le Futuroscope.

M. le Rapporteur : En quoi le conseil général gère-t-il mieux le RMI que l'État ?

M. Jean-Yves CHAMARD : Le fait d'être plus proche du terrain peut l'inciter à une action plus volontariste. En voici un exemple : l'intérêt de tous, des bénéficiaires du RMI comme du département qui le verse, est qu'il y en ait le moins possible. Sans cesse à la recherche de méthodes innovantes pour essayer de remettre les RMIstes au travail, nous en avons trouvé une dans le Bordelais, dont nous avons racheté, si j'ose dire, les « droits d'auteur ». Elle consiste à rapprocher l'offre et la demande. Nous avons constitué quatre ou cinq équipes qui, dans tout le département, vont voir les entreprises pour réfléchir avec elles sur leurs besoins de main-d'œuvre avant de chercher, dans le vivier des bénéficiaires du RMI, les candidats à leur présenter.

M. le Rapporteur : Qui mène cette action ?

M. Jean-Yves CHAMARD : Le département lui-même, par le biais de ces cinq équipes de cinq salariés environ, dont l'unique travail est de faire de l'insertion professionnelle.

M. le Rapporteur : De l'insertion professionnelle de RMIstes.

M. Jean-Yves CHAMARD : En effet, et dans des emplois pour la plupart non aidés. Nous reprendrons cette méthode, en l'amplifiant, pour les emplois aidés, contrats d'avenir ou CIRMA, encore peu développés.

M. le Président : Que faites-vous exactement dans les domaines de la technologie et de la communication ?

M. Jean-Yves CHAMARD : M. René Monory ayant été ministre de l'Éducation nationale et de bien d'autres domaines, nous avons essayé d'attirer à Poitiers des opérateurs publics dans le secteur de l'industrie de la connaissance, ainsi le Centre national d'enseignement à distance, dont le siège social est à Poitiers, avec 600 emplois dont une partie utilise les nouvelles technologies, ou encore le Centre national de documentation pédagogique, en cours de délocalisation malgré l'hostilité des syndicats. Parallèlement, nous avons amené sur le site du Futuroscope une partie de l'université de Poitiers qui s'est fortement développée dans ce secteur. Le département de la Vienne a été, en pourcentage, le premier financeur du développement de l'université dans ces domaines – pour la partie investissement, s'entend. Enfin, nos équipes de la direction de l'action économique ont été « draguer » dans toute la France des entreprises naissantes ou bien établies,

comme Cégétel, afin d'amener sur la technopole du Futuroscope des activités allant de l'informatique appliquée aux centres d'appel, et qui ont permis la création de plusieurs centaines d'emplois.

M. le Rapporteur : Le conseil général de la Vienne a-t-il réfléchi à un éventuel recentrage de ses missions ? Certaines villes ou associations ont exprimé leur inquiétude à l'idée que le transfert des compétences n'amène les collectivités départementales ou régionales à se recentrer sur leurs missions propres. Avez-vous pris des décisions ou arrêté des perspectives à cet égard ?

M. Jean-Yves CHAMARD : Oui, tout au moins dans certains domaines. Notre plus gros poste d'investissement jusqu'à 2002 était l'université, totalement hors compétences, mais M. René Monory croyait, à juste raison me semble-t-il, dans le développement de la matière grise. Aussi nous sommes-nous très fortement impliqués dans le cadre d'un contrat. Mais lorsque celui-ci se terminera, nous réduirons quelque peu la voilure en ne la maintenant que dans le domaine des nouvelles technologies de l'information. Nous allons donc, pour ce qui est de l'université, faculté de médecine et autres, nous recentrer. À l'inverse, nous entendons bien rester l'acteur majeur du développement économique de la Vienne, comme nous l'avons été ces quinze dernières années, et nous n'avons pas l'intention de réduire en quoi que ce soit notre intervention. La raison en est simple : c'est d'abord une question d'emplois, que toute collectivité a mission de favoriser, ensuite une question de ressources : tous ces nouveaux arrivants génèrent de la taxe professionnelle et du foncier bâti. Nous ne recentrerons donc pas notre action dans ce domaine.

M. le Rapporteur : Quelle est votre position sur la réforme de la taxe professionnelle ?

M. Jean-Yves CHAMARD : Je cherche encore à comprendre pourquoi on a lancé cette idée...

M. le Président : Votre produit de taxe professionnelle a diminué en 2002. Est-ce dû au Futuroscope ?

M. Michel GRÉMILLON : Non, à l'effet de la suppression de la part salaires.

M. le Président : Mais pourquoi, après avoir augmenté en 2003, rediminue-t-elle en 2004 ?

M. Jean-Yves CHAMARD : Je ne peux vous donner de réponse sur l'instant. Mais nous vous l'enverrons.

M. le Président : Le foncier non bâti ne représente certes pas grand-chose, mais ses bases augmentent de 10 % cette année...

M. Michel GRÉMILLON : Nous n'avons pas compris pourquoi.

M. le Président : Moi non plus !

M. Jean-Yves CHAMARD : C'est un impôt auquel on ne touche quasiment jamais.

M. le Président : La départementalisation des SDIS remonte à déjà quelques années. Votre participation augmente de 8,5 % cette année. Pourquoi ?

M. Jean-Yves CHAMARD : Comme je l'ai expliqué, ce n'est pas le budget du SDIS qui augmente de 8,5 %...

M. le Président : Mais votre participation.

M. Jean-Yves CHAMARD : En effet.

M. le Président : Chez moi, elle n'a augmenté que de 3 ou 4 %.

M. Jean-Yves CHAMARD : Dites-moi comment vous faites : je me bats en permanence pour essayer de réguler le budget du SDIS ! S'il augmente de 6 % et la participation des communes seulement de 2 %, cela fait 9 % de plus pour le département. J'aimerais bien regarder comment vous faites. C'est ainsi que nous travaillons : nous allons voir où c'est mieux pour essayer de faire pareil.

M. le Rapporteur : Nous avons déjà évoqué avec le directeur de la défense et de la sécurité civiles du ministère de l'Intérieur les problèmes d'évolution du statut des sapeurs-pompiers. Nous en avons compris que la réforme proposait un repyramidage des corps avec des niveaux hiérarchiques conçus comme des plafonds, mais que la plupart des SDIS, et donc des conseils généraux, leur autorité de tutelle, avaient tendance à considérer ces plafonds comme une règle normale, d'où un effet de surencadrement.

M. le Président : J'ai pour ma part reçu, dans l'Ariège, une lettre du préfet m'expliquant que le SDIS devrait recruter quatre sapeurs-pompiers supplémentaires...

M. le Rapporteur : De quoi se mêle-t-il ?

M. Jean-Yves CHAMARD : Répondez-lui : « D'accord, mais c'est vous qui payez ! »

M. le Président : Il doit bien y avoir une règle en la matière. Au demeurant, nous n'en avons retenu que deux.

M. Jean-Yves CHAMARD : Nous étions dans un système absurde, qui heureusement sera corrigé : nous ne contrôlions pas politiquement l'assemblée délibérative du SDIS, mais c'est nous qui supportions pratiquement la totalité de l'augmentation, celle des communes étant plafonnée !

M. le Rapporteur : La présidence du SDIS est revenue à l'opposition départementale ? Cela s'est vu dans certains départements...

M. Jean-Yves CHAMARD : Non, nous avons toujours su trouver un terrain d'entente et présenté une seule liste. Mais le problème n'est pas tant de tenir la présidence que d'avoir une majorité pour voter un budget conforme à notre volonté. J'avais moi-même démissionné du conseil d'administration tant la situation était devenue intolérable. Grâce à une heureuse réforme présentée par ce Gouvernement, et que nous avons votée, le budget du SDIS sera désormais proposé par le président du conseil général ; il peut être accepté ou refusé, mais nous ne serons plus dans la situation où certains décident et les autres paient – situation terriblement inflationniste, que nous avons connue dans la Vienne ; mais peut-être Augustin tient-il mieux ses troupes !

M. le Président : Ce n'est pas moi qui tiens les troupes, mais nous avons un colonel plutôt raisonnable...

Je vois avec plaisir que vous augmentez les subventions aux communes et à leurs groupements de 7 %. Mes collègues de la majorité diraient que ce n'est pas de votre compétence et que vous faites n'importe quoi ! Moi, je ne dis rien...

M. le Rapporteur : Je ne me permettrais pas de traiter ainsi les représentants des conseils généraux que nous auditionnons !

M. Jean-Yves CHAMARD : Nous avons également une stratégie destinée à éviter un phénomène que certains départements connaissent : la concentration de tout le développement du département dans une grande agglomération comme Limoges ou sur le seul axe Poitiers-Châtelleraut. Aussi avons-nous pris le parti d'aider fortement les investissements des communes pour qu'il y fasse bon vivre et que, du coup, des gens travaillant à Poitiers n'hésitent pas à s'y installer, fût-ce à vingt ou vingt-cinq kilomètres de leur lieu de travail. Les derniers recensements montrent que quasiment tous les cantons de la Vienne progressent, à l'exception d'un ou deux, très excentrés : c'est, au moins pour partie, le résultat de cette politique très volontariste d'aide au développement communal. Et il n'est pas question de recentrer nos interventions au détriment de ces collectivités.

M. le Président : Connaissez-vous le personnel qui vous est attribué pour gérer le RMI ?

M. Jean-Yves CHAMARD : Oui. Nous avons trouvé que ce n'était pas tout à fait suffisant, à tel point que nous avons dû créer des postes supplémentaires. L'État aurait pu mieux faire, j'en suis bien d'accord.

M. le Rapporteur : Je reviens sur les dispositions constitutionnelles. Le quatrième alinéa de l'article 72-2 dispose : « Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création *ou extension* de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi. »

M. Jean-Yves CHAMARD : Je suis l'auteur de l'amendement, repris par la Commission des finances, qui a introduit la notion d'extension. Autrement dit, il est clairement prévu que, en cas de dérapage, l'État doit payer, puisque c'est la création d'une nouvelle prestation. Mais si c'est à enveloppe fermée...

M. le Rapporteur : Qu'appelle-t-on extension de compétences ?

M. Jean-Yves CHAMARD : Un changement de statut ne peut évidemment pas être considéré comme une extension de compétences. Pour la prestation de compensation du handicap en revanche, il s'agit bel et bien d'une création. Mais le barème étant national, libre à l'État de le réduire d'une année sur l'autre pour rester dans le cadre de l'enveloppe. Et comme il n'osera jamais le faire, quelle que soit la couleur politique du Gouvernement, la dépense augmentera et il devra compenser.

M. le Rapporteur : Ou bien il osera et les départements décideront une sur-dépense. C'est un autre schéma...

M. Jean-Yves CHAMARD : Effectivement, c'est le piège : que l'État décide de baisser le barème, et les départements qui ne le voudront pas se retrouveront à payer en plus. Et la garantie constitutionnelle ne jouera pas. Autrement dit, on passerait de 100 à 90 et, comme la ville de Paris le fait encore pour les personnes âgées, le département financerait sur ses ressources propres une prestation départementale.

M. le Président : Messieurs, nous vous remercions de vos réponses.

**Audition de M. Christian ESTROSI,
Président du conseil général des Alpes-Maritimes,
accompagné de M. Pierre BAYLE, Directeur général des services**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 26 mai 2005)

Présidence de M. Augustin BONREPAUX, Président

MM. Christian Estrosi et Pierre Bayle sont introduits.

M. le Président : Nous ouvrons cette séance en accueillant M. Christian Estrosi, Président du conseil général des Alpes-Maritimes, accompagné de M. Pierre Bayle, Directeur général des services du département. Nous poursuivons l'audition des présidents de conseils généraux issus des diverses tendances politiques et venus de départements aux caractéristiques différentes.

La solidité des bases fiscales du département des Alpes-Maritimes lui a permis de stabiliser ses taux depuis plusieurs années. Je ne peux malheureusement pas juger de tout puisque nous n'avons pas encore reçu vos documents de synthèse ; j'espère que vous nous les ferez parvenir. Nous souhaitons que vous nous expliquiez dans quelle mesure la situation de votre département est particulière et quels ont été vos choix politiques en matière de financement et d'utilisation des recettes.

M. le Président rappelle à MM. Christian Estrosi et Pierre Bayle que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête leur ont été communiquées. À l'invitation du Président, ceux-ci prêtent serment.

M. Christian ESTROSI : Je m'étonne que vous n'ayez pas reçu nos documents administratifs, mais je suis prêt à vous les remettre immédiatement.

Contrairement aux idées préconçues, le département de Alpes-Maritimes n'est pas dans une situation idyllique, notamment sur le plan des recettes. Si je suis présent devant vous ce matin, c'est sans nul doute en raison du choix atypique du conseil général des Alpes-Maritimes consistant à ne pas alourdir ses impôts locaux, après la décision prise en 2001 de baisser de 12,6 % la taxe d'habitation, la taxe professionnelle et la taxe sur le foncier non bâti, qui se traduit, pour l'exercice 2005, par une perte de recettes de près de 40 millions d'euros. J'ai pris l'engagement de ne pas alourdir la fiscalité et j'entends le tenir jusqu'au terme de ce mandat.

Avant de vous exposer les orientations financières stratégiques du conseil général, je vous présenterai de la manière la plus objective la réalité économique et fiscale des Alpes-Maritimes. Quels sont, d'abord, les handicaps et les charges spécifiques à notre territoire ?

D'abord, il a un caractère montagnard et rural : plus de la moitié de son territoire impose par conséquent des surcoûts important pour la réalisation et l'entretien des infrastructures

routières. Les zones rurales fragilisées sont frappées par la désertification, dans un contraste saisissant avec le littoral saturé, ce qui amène le conseil général à s'impliquer en matière de développement : 30 millions d'euros sont investis sur trois ans dans les syndicats mixtes de sept stations de sports d'hiver après plusieurs années sans neige, le conseil général contribuant ainsi à 95 % de leur équilibre financier. Nous conduisons une politique de maintien des services publics, assurons des services à la personne et faisons en sorte que des médecins se maintiennent en zone rurale.

Nous avons une population plus âgée que la moyenne nationale, ce qui n'est pas sans conséquences. La part de la population âgée de plus de 60 ans est de 26,6 %, contre 20,6 % au plan national. L'APA pèse tout particulièrement sur les finances départementales et la croissance du nombre de bénéficiaires n'est pas achevée. On compte 18 000 bénéficiaires fin 2004, pour une population départementale à peine supérieure au million d'habitants. La charge de cette allocation représente une dépense totale de 281,3 millions d'euros, hors rallonges des décisions modificatives, soit, prestation spécifique dépendance (PSD) déduite, un coût net pour la collectivité de 163 millions d'euros sur trois années de mise en œuvre. 87,6 millions d'euros ont été inscrits au budget pour 2005 en faveur de l'APA.

Notre département est également confronté à des phénomènes de chômage, de précarité et d'exclusion importants : le taux de chômage atteint 10,2 %, les bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé représentent 2,27 % du total national et ceux de l'allocation parent isolé 1,87 %, soit des taux sensiblement supérieurs au poids de la population des Alpes-Maritimes dans l'ensemble national.

La population touristique est nettement sous-estimée et les dotations d'État ne prennent en compte cet état de fait que partiellement : la population dite « DGF », qui ajoute un habitant par résidence secondaire, compte 150 000 habitants de plus que celle estimée par l'INSEE ; or nous recevons chaque année dix millions de visiteurs. Et il faut bien que nous assurions nos missions à leur égard.

Au plan fiscal, en matière de base de taxe professionnelle, les Alpes-Maritimes se situent à la dernière place de la strate des départements de plus d'un million d'habitants, de par la faiblesse de l'industrie et la prédominance des activités de services et de recherche. Son potentiel fiscal est par conséquent largement inférieur à la moyenne de la strate.

La solidarité nationale entre territoires s'exerce assurément par le biais des mécanismes de péréquation. Or la dotation globale de fonctionnement, dans les Alpes-Maritimes, a évolué moins vite que l'enveloppe nationale, du fait de la faible progression de la part péréquatrice : en 2003, le département a touché une DGF hors indemnisation du contingent d'aide sociale de 45,6 euros par habitant, soit un niveau très proche de la moyenne nationale. Quant à la dotation globale de décentralisation, elle est négative, puisque les Alpes-Maritimes sont l'un des trois départements dits surfiscalisés : cette ponction a représenté 20,4 millions d'euros en 2004, 20,2 millions en 2005. Nous ne contestons pas cet effort de solidarité, mais ses caractéristiques propres ne doivent pas être oubliées.

Nous avons cependant quelques atouts en matière de recettes fiscales, notamment des droits de mutation élevés et des bases dynamiques.

La fiscalité indirecte – 238 millions d’euros en 2003 – est constituée pour l’essentiel par les droits de mutation. Après des années difficiles dans la décennie 1990, le produit a sensiblement augmenté entre 2000 et 2003, la tendance se poursuivant depuis. À 215 euros par habitant hors produit compensé, c’est le produit le plus élevé de France. Les Alpes-Maritimes se situent à la deuxième place des départements de leur strate en termes de bases par habitant, tant sur la taxe d’habitation que sur le foncier bâti. Ces bases connaissent une évolution rapide : plus 10 % pour la taxe d’habitation et plus 7,4 % pour la taxe sur le foncier bâti entre 2000 et 2003.

Face à ce tableau contrasté, la collectivité départementale a choisi, sur ma proposition, une stratégie financière reposant sur trois principes : priorité à l’investissement, maîtrise des dépenses de fonctionnement et stabilité de la pression fiscale.

Dès 2000, le choix a été fait de privilégier la politique d’investissement pour apporter des réponses concrètes aux difficultés quotidiennes des Azuréens et améliorer les conditions de développement des entreprises. De 2000 à 2003, le conseil général a investi 820 millions d’euros, soit une moyenne de 205 millions par an ; les réalisations se sont amplifiées pour atteindre 241 millions en 2003. Les chiffres sont supérieurs à la moyenne de la strate : les Alpes-Maritimes ont investi 226 euros par habitant en 2002 contre 150 euros pour la strate.

Dès mon élection, j’ai souhaité renforcer cette priorité. En 2004, 273 millions ont été réalisés en investissement, avec en outre un taux d’exécution de 85 %, contre 77 % en 2003. Les crédits d’investissement inscrits au budget primitif 2005 atteignent le niveau sans précédent de 330 millions. Sur la base d’un audit réalisé par le cabinet Michel Klopfer, une politique de planification et de contractualisation a été engagée.

L’an passé, quatre grands programmes d’investissement ont donc été votés par l’assemblée départementale. Premièrement, d’ici à 2012, nous devons ouvrir quinze nouveaux collèges, compte tenu du *baby boom* de l’an 2000 et des flux migratoires, sans compter mon engagement de doter chaque établissement d’un gymnase de type C – soit 21 gymnases – et notre politique de construction d’internats d’intégration dans les quartiers difficiles, pour prendre en charge du lundi au vendredi les élèves en difficultés familiales. Avec ces 6 internats à construire, tout cela représente 740 millions d’euros, planifiés sur 6 ans. Deuxièmement, nous engagerons 110 chantiers routiers sur six ans pour résorber les points noirs, soit un investissement de 1,02 milliard d’euros. Troisièmement, dans le cadre de la loi d’orientation et de programmation sur la sécurité intérieure (LOPSI), dont j’ai été le Rapporteur, nous construisons un hôtel de police et quatorze brigades et compagnies de gendarmerie. Quatrièmement, nous avons signé un contrat de plan départemental innovant avec les quatre grandes communautés d’agglomérations du département : sur les domaines de compétences dont elles se sont dotées, plutôt que de nous désengager, nous assurerons la mise en cohérence en investissant 220 millions sur six ans, qui doivent générer au total 1,2 milliard d’investissement avec des initiatives de nos partenaires, sur le territoire départemental. Grâce à cette politique de planification et de contractualisation, je sais exactement ce que je vais dépenser chaque année en investissement. Nous éviterons ainsi tout saupoudrage.

Les dépenses de fonctionnement ont augmenté significativement entre 2000 et 2003 : le département a dû assurer l'augmentation du contingent du SDIS de 33,6 % par an, les conséquences de l'ARTT sur son personnel – 104 créations d'emplois dans le secteur social pour 3,8 millions au budget primitif 2002 – et la montée en charge très rapide de l'APA. La stabilité attendue de l'APA n'est toujours pas intervenue puisque, sur les quatre premiers mois de 2005, nous avons enregistré un solde net de 130 nouveaux entrants par mois. Par ailleurs, la participation du FFAPA n'est plus que de 39 %, alors qu'elle représentait 49 % de la dépense constatée en 2002.

Sur la période 2000-2003, les dépenses de fonctionnement ont été financées grâce au dynamisme des recettes et par le recul de l'épargne et du fonds de roulement, élevé au début de la décennie. Pour l'avenir, sur la base d'un audit rétrospectif et prospectif, le conseil général inscrit ses dépenses dans un cadre clair et rigoureux. Le programme d'investissement de 2 milliards d'euros que j'ai signalé sera financé à hauteur de 750 millions d'euros par l'emprunt. La collectivité départementale approchera ainsi huit années de capacité de désendettement en 2010. Ce recours important à l'emprunt se justifie par un désendettement massif : la dette est passée de 600 à 50 millions d'euros, entre 1994 et 2004. La capacité de désendettement atteignait alors six mois.

La croissance des recettes est découplée des dépenses de fonctionnement de l'ordre de trois points. Ces prévisions intègrent les transferts financiers attendus au titre de l'acte II de la décentralisation et les initiatives que le conseil général pourrait prendre au titre de ses compétences nouvelles. Je tiens à dire qu'une maîtrise des dépenses de fonctionnement passe par un volontarisme direct et concret. Ainsi, entre 2003 et 2004, les dépenses de communication et de réception ont diminué de plus de 1,7 million d'euros, passant de 6,4 à 4,6 millions d'euros.

L'action départementale s'inscrit enfin dans une stratégie financière reposant sur une politique fiscale volontaire et attractive. Les coûts d'investissement comme le foncier, les coûts d'exploitation, les frais courants classiques des entreprises autant que ceux des salariés du public et du privé atteignent aujourd'hui des seuils dissuasifs et véritablement pénalisants pour permettre à une entreprise de s'implanter sur la Côte d'Azur ou d'y trouver le personnel qualifié qu'elle recherche. La difficulté est aggravée par un enclavement relatif, aux marches du territoire national.

Quel rôle peut jouer dans ce contexte la fiscalité départementale, alors même que les fiscalités communale et intercommunale sont déjà élevées ? En 2004, la moyenne des quatre taux d'imposition à la TP des quatre communautés d'agglomération était de 20,7 %, soit près de quatre points de plus que la moyenne nationale. Des écarts comparables touchent les taux communaux des impôts ménages. Vous comprendrez donc tout mon attachement aux effets de la stratégie financière départementale. En 2004, nos taux de fiscalité directe étaient de 10 à 20 % inférieurs à la moyenne nationale. J'ai l'ambition de conserver cette position au profit des Alpes-Maritimes, avec un double sentiment de détermination et de confiance.

Le recours à l'emprunt, accompagné d'une maîtrise des dépenses de fonctionnement, nous permettra de financer notre programme d'investissement 2004-2010 sans accroître le recours à la fiscalité.

S'il est aujourd'hui des départements qui augmentent leur fiscalité, ce ne peut être du fait de l'acte II de la décentralisation. Les véritables causes des hausses fiscales sont liées aux décisions du précédent gouvernement concernant l'APA et le SDIS, avec la loi de 2002 sur la démocratie de proximité. L'acte II, au vu des premiers transferts de moyens qui ont bénéficié au département des Alpes-Maritimes, est en effet bien compensé par l'État. Les chiffres du RMI en attestent : les 78 millions d'euros dépensés par le département seront compensés en deux temps, étant précisé que les Alpes-Maritimes attendent 2,6 millions d'euros au titre de l'engagement pris par le Premier ministre à hauteur de 435 millions d'euros pour l'ensemble des départements. À cet égard, je tiens à dire ma confiance dans le rôle imparti à la Commission consultative d'évaluation des charges.

Nous avons déjà mis en œuvre l'article 7 : depuis 2002, nous gérons 2 365 kilomètres de voirie départementale ; nous sommes donc complètement organisés pour faire face aux 300 kilomètres de voirie nationale qui nous seront transférés, dès lors que nous recevrons une compensation à l'euro près.

Si des inquiétudes m'incitent à la vigilance, elles n'ont pas trait à la loi du 13 août 2004, mais sont plus étroitement liées au financement de la prestation de compensation du handicap mise en place par la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Cette loi me paraît prendre pour mauvais modèle l'APA, et son décret d'application fait dans mon département l'objet d'une attention particulière, puisque l'on estime à environ 15 millions d'euros le coût annuel à y compenser. Nous espérons donc que ce décret garantisse aux départements qu'ils n'auront aucune charge supplémentaire à assumer.

M. le Rapporteur : Merci pour cet exposé très clair.

Pouvez-vous préciser la nature de votre inquiétude à propos du handicap ? Le Directeur général de l'action sociale, hier, nous a affirmé que le système était cadré, équilibré, avec une enveloppe fermée de dépenses qui sera répartie en fonction du nombre et du paramétrage des allocataires. Pour être franc, je ne suis pas sûr d'avoir tout compris, d'autant que j'entends aussi les conseils généraux s'interroger.

M. le Président : Pour être clair, le Directeur général nous a assuré que les départements n'auraient pas à augmenter leur pression fiscale du fait de cette loi.

M. le Rapporteur : Après avoir annoncé l'absence de surcoût au titre de la prestation, il a simplement expliqué que la mise en place des maisons départementales des personnes handicapées pourrait occasionner des initiatives supplémentaires, et par conséquent des surcoûts.

M. Christian ESTROSI : Le système sera donc équilibré ? Merci pour cette excellente nouvelle... mais j'attends qu'elle soit suivie de décrets. Il faudra que notre département reçoive 15 millions d'euros par an. Nous avons évidemment pris nos dispositions pour pouvoir ouvrir notre maison du handicap dès le 1^{er} janvier prochain, et nous réfléchissons à d'éventuelles prestations supplémentaires. La décentralisation coûte certes de l'argent – la vision Defferre a

même consisté à transférer des compétences, mais aucun moyen –, mais elle fait avancer la France : il suffit de comparer l'état actuel des établissements scolaires avec celui dans lequel ils se trouvaient avant leur livraison aux départements ou aux régions. Le jeu normal de la décentralisation, c'est que l'État compense à l'euro près les compétences transférées, puis que les collectivités prennent leur propre part de responsabilité sur le plus qu'elles peuvent apporter. Nous ne traînerons donc pas les pieds sur le handicap. En tout état de cause, nous attendons les textes d'application.

M. le Rapporteur : En quoi le conseil général gère-t-il mieux le RMI que ne le faisait l'État ? La décentralisation d'une compétence est-elle l'occasion de dépenser plus en faisant mieux ou de dépenser moins ? Quelles sont vos réflexions à propos du RMI, du transfert des TOS et de l'équipement ?

M. Christian ESTROSI : S'agissant du RMI, nous nous occupons de l'insertion bien avant le transfert de la gestion du revenu et nous étions classés parmi les bons élèves puisque le taux azuréen de RMistes, depuis 2001, a régulièrement baissé.

M. le Président : Quel est le taux de RMistes par rapport à la population ?

M. Christian ESTROSI : Nous en dénombrons 16 841 sur un million d'habitants, contre 22 000 en 2000.

M. le Président : Comment expliquez-vous cette chute ?

M. Christian ESTROSI : Par une politique d'insertion très dynamique et reconnue comme telle.

M. le Président : C'est la seule explication ?

M. Christian ESTROSI : Sincèrement, c'est uniquement imputable à l'excellente politique d'insertion menée par notre service social.

M. le Rapporteur : Sous-entendriez-vous, M. le Président, que certaines personnes seraient exclues du dispositif ?...

M. le Président : Absolument pas !

M. Christian ESTROSI : Nous n'avons aucune maîtrise des exclusions.

M. le Président : Tous les départements du bassin méditerranéen connaissent des taux supérieurs à 5 %, et vous faites exception. La qualité de l'habitat n'y est-elle pas pour quelque chose ? Dans les autres départements, les titulaires du RMI vivent dans des logements vétustes.

M. Christian ESTROSI : Non. En 2001, nous étions à 56 % de taux de contrat, en 2002 à 71 %, en 2003 à 78 %, en 2004 à 72 % et en 2005 à 73 %. Je vous parle de taux d'insertion : les RMIstes ne quittent pas le département, nous les insérons. Notre taux d'insertion est très largement supérieur à la moyenne nationale. C'est le résultat de l'action de nos services.

M. le Président : Quels sont les moyens mis en œuvre ?

M. Christian ESTROSI : De la formation, du logement, du retour vers l'emploi.

M. le Président : Mais quelles actions concrètes menez-vous ?

M. Christian ESTROSI : Nous agissons notamment en partenariat avec les entreprises : après l'Yonne, c'est dans les Alpes-Maritimes que le plus grand nombre de contrats RMA ont été signés.

M. le Président : Combien en avez-vous signés ?

M. Christian ESTROSI : Une soixantaine et, grâce à la nouvelle formule, déjà une quarantaine de plus depuis le début de l'année.

M. le Rapporteur : Sur 1 300 en France, ce n'est pas mal !

Depuis que la compétence RMI a été transférée, que faites-vous de mieux ?

M. Christian ESTROSI : Le contrôle est meilleur et nous couvrons de nouveaux publics ressortissant des États membres de l'Union européenne. De plus, nous rayons des listes les allocataires ayant refusé trois projets d'insertion.

M. le Rapporteur : Ce que vous ne pouviez pas faire auparavant ?

M. Christian ESTROSI : Nous pouvons aussi radier ceux qui touchaient également le RMI dans un autre département, ce que l'État, paradoxalement, ne faisait pas.

M. le Président : Votre département est frontalier. Des migrants ressortissant des pays de l'Est vous demandent-ils à percevoir le RMI ?

M. Christian ESTROSI : Chez nous, les migrants viennent plutôt des pays méditerranéens. Nous avons eu environ 600 demandes en 2004 et 2005. Nous avons donné instruction à la CAF de ne pas les accepter.

M. le Président : Sur quelle base juridique ?

M. Christian ESTROSI : Après avoir interrogé le ministère de l'Intérieur.

M. le Rapporteur : C'est la loi !

M. Éric RAOULT : Dans les Alpes-Maritimes, on applique la loi !

M. Christian ESTROSI : Je vous réponds précisément. Lorsque j'ai été confronté à cet afflux, j'ai saisi la direction départementale du travail qui m'a demandé de les prendre en charge, à ma grande surprise. J'ai donc interrogé le ministère de l'Intérieur qui m'a répondu très clairement par écrit qu'ils ne relevaient pas de la loi. Je l'ai fait savoir au directeur du travail et de l'emploi du département et j'ai donné instruction à la caisse d'allocations familiales, qui gère les dossiers par délégation.

M. le Président : Je suis tout à fait d'accord. Moi aussi, j'appliquerai la loi. Mais, s'ils ne touchent pas le RMI, que deviennent-ils ? Contrairement à certains, je n'exploite pas le problème de façon polémique mais je cherche à comprendre ce qu'il faut faire.

M. Christian ESTROSI : Je me contente, tout comme vous, de gérer mon conseil général et, lorsque je revêts cette casquette, mon problème n'est pas de savoir ce que mon pays va en faire. Je ne fais qu'appliquer la loi et rejeter leur dossier.

M. le Président : Mais que deviennent-ils ?

M. Christian ESTROSI : Ils font des tentatives ailleurs ! Ils semblent très mobiles.

M. le Rapporteur : Quelle est la politique de votre conseil général en matière de prise en charge des mineurs étrangers isolés ?

M. le Président : Bonne question !

M. Christian ESTROSI : Nous plaçons nombre d'entre eux au foyer de l'enfance.

M. le Rapporteur : Comment gérez-vous les flux ?

M. le Président : Sur ce dossier, la responsabilité financière incombe-t-elle au département ?

M. Christian ESTROSI : Oui, certainement.

M. le Président : Le département est responsable de la solidarité nationale ?

M. Christian ESTROSI : Je n'irai pas jusque-là, mais vous ouvrez là un grand débat sur la politique de la protection de l'enfance, qui, dans notre pays, connaît de graves dysfonctionnements à cause de la transversalité des compétences, comme l'a montré le rapport au Président de la République de Mme Claire Brisset, Défenseure des enfants. Les conseils généraux, juridiquement, sont censés être responsables de cette politique. Les juges pour enfants décident souvent de placements inadaptés et la protection judiciaire de la jeunesse est défaillante. Nos services sociaux interviennent à partir de signalements et d'enquêtes mais, si les bâtiments du foyer de l'enfance nous incombent et si nous finançons le personnel, la gestion des ressources humaines relève du ministère de la santé. Les mineurs étrangers isolés posent aussi un problème.

M. le Rapporteur : Vérifiez-vous leur minorité ?

M. Christian ESTROSI : Bien sûr !

M. Pierre BAYLE : Les juges en sont chargés.

M. le Rapporteur : Vous efforcez-vous de stimuler les juges pour qu'ils le fassent mieux ?

M. Christian ESTROSI : Absolument !

M. le Président : Je souhaiterais revenir sur l'APA. Pouvez-vous nous rappeler quels sont les taux de compensation de 2002 à 2004 ?

M. Christian ESTROSI : En 2002, les dépenses se sont élevées à 30 millions d'euros et les recettes à 17 millions d'euros, soit 12 millions d'euros de dépenses nettes pour le conseil général. En 2003, 70 et 30 millions d'euros, soit 39 millions de dépenses nettes. En 2004, 86 et 36 millions d'euros, soit 50 millions de dépenses nettes.

M. le Rapporteur : Et les TOS ?

M. Christian ESTROSI : En nombre de TOS, nous sommes la dernière académie de France. Lors du débat sur la loi relative à leur transfert, j'ai plaidé sans succès en faveur de la fixation d'un ratio de référence prenant en compte les effectifs scolarisés. Avec le recteur, la négociation s'est bien passée, et nous sommes parvenus à un accord portant sur la totalité de TOS transférés. Reste un débat sur les contrats car il existe des TOS non titulaires, souvent recrutés directement par les établissements scolaires : dans mon département, j'ai ainsi dénombré 243 contrats emploi solidarité et contrats emploi consolidé. J'ai enfin obtenu du Gouvernement que ces derniers soient également transférés et, compte tenu du manque d'effectifs, que me soit accordée une compensation à hauteur de 5 % des effectifs de TOS. Au total, grâce à ces transferts, nous serons en mesure de répondre complètement à cette responsabilité nouvellement transférée.

M. le Rapporteur : Dès lors que les emplois sont pourvus, il me semble que sont transférés les financements de tous les TOS, titulaires ou non.

Les TOS ne sont pas bien payés mais leur temps de travail est très en deçà des normes, surtout depuis la circulaire de M. Jack Lang de février 2002. Qu'en est-il dans votre département ? Comment imaginez-vous mieux gérer les TOS ?

M. Christian ESTROSI : Nous conduisons actuellement un audit, car nous ne parvenons pas aux mêmes chiffres, selon que nous prenons en compte les indications des syndicats, des principaux ou du recteur.

M. le Rapporteur : Ce n'est guère surprenant...

M. Christian ESTROSI : L'objectif de cet audit est de connaître l'état des lieux réel. Dans la mesure où nous financions déjà les équipements et où nous menons une politique dynamique en la matière, il ne me paraît pas anormal que la maîtrise du temps de travail et de la planification des personnels d'entretien nous incombe. Je trouve donc que c'est une très bonne mesure, d'autant que le dialogue social se passe bien et que les TOS, globalement, sont eux-mêmes plutôt favorables à ce rattachement.

M. le Rapporteur : Comment concilier le principe d'autorité du chef d'établissement sur ses TOS et les instructions de la collectivité locale en termes de temps de travail, d'organisation des plannings et d'harmonisation d'un établissement à l'autre ?

M. Christian ESTROSI : C'est un vrai sujet. J'ai été amené à réorganiser mes services : j'ai transféré la direction des collègues à la direction des services techniques et j'ai créé une nouvelle direction de l'éducation, qui sera chargée de la gestion des TOS et de la politique d'accompagnement scolaire : voyages, livres, équipement informatique, etc.

Toutefois, dès lors que les TOS deviennent personnels du conseil général, il m'aurait paru normal que les intendants de collège ne relèvent plus de l'éducation nationale mais du conseil général. Le principal n'aurait gardé la responsabilité que de l'enseignement. Malheureusement, ce n'est pas l'option qui a été retenue. Nous compenserons cette petite lacune par le dialogue et la concertation car il se trouve que nous entretenons d'excellentes relations avec les principaux de collège. Le législateur devra néanmoins se pencher de nouveau sur le sujet.

M. le Rapporteur : Et les personnels de l'Équipement ?

M. Christian ESTROSI : C'est le point le plus positif de tous.

M. le Président : Appliquez-vous l'article 7 ?

M. Christian ESTROSI : Absolument. Cette mesure a été appliquée de manière exemplaire. La quasi-totalité de personnels de l'Équipement avaient accepté d'être placés sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général pour la gestion de la voirie départementale ; ils se sont parfaitement intégrés. Par ailleurs, le conseil général a recruté pour compenser la réduction progressive des effectifs du personnel du ministère de l'Équipement au cours des vingt années précédentes et a organisé ses propres subdivisions, en dynamisant la gestion de son personnel.

Nous récupérons maintenant la compétence sur l'intégralité du réseau national – soit 300 kilomètres – après une négociation exemplaire avec le Directeur départemental de l'équipement. Les personnels de la direction ont là encore fait savoir qu'ils étaient favorables à rejoindre les services du département.

M. le Rapporteur : La question leur a déjà été posée ?

M. Christian ESTROSI : Oui. Nous allons fusionner les subdivisions départementales et nationales ; au total, nous n'en aurons donc plus que neuf au lieu de quatorze. Nous rationaliserons nos dépenses pour faire face aux tâches aujourd'hui assumées par l'État et disposer de plus de marges encore en vue de procéder à des investissements complémentaires.

J'ajoute que la quasi-totalité du parc de véhicules était déjà départementale et mise à la disposition de l'État.

M. le Président : Prendrez-vous directement en charge l'entretien du parc ?

M. Christian ESTROSI : Nous menons une étude chiffrée approfondie, en partenariat avec l'État, pour savoir si nous avons intérêt à lui laisser cette charge ou au contraire à la récupérer.

M. le Président : Les ouvrages d'art des routes transférées vous posent-ils des problèmes ?

M. Christian ESTROSI : Nous avons signé, en 2000, un excellent contrat de plan, dont le taux d'exécution s'élève à 59 %. Des chantiers importants de modernisation sont en cours sur toutes les voiries nationales. Dès lors que l'État s'engage à achever le contrat de plan, même avec du retard, cela signifie que nous récupérerons un réseau de voirie nationale en bon état.

M. le Président : N'avez-vous pas d'ouvrages d'art ou de tunnels à mettre en conformité ?

M. Christian ESTROSI : Un seul tunnel nous pose problème : celui de Tende, frontalier avec l'Italie, que nous avons refusé d'intégrer dans le réseau de voirie départementale ; nous ne l'accepterons que dès lors que les Républiques française et italienne l'auront remis en état.

M. le Président : Le même problème se pose en Savoie.

M. Christian ESTROSI : Absolument.

M. le Rapporteur : Le tunnel de Tende est donc le seul élément de voirie à rester dans le réseau national ?

M. Christian ESTROSI : C'est le seul. Un accord vient précisément d'intervenir entre les deux Gouvernements pour le lancement du chantier : la remise en état est prévue dans le contrat de plan et un second tube sera créé.

Je me bats par ailleurs pour que les personnels d'ingénierie des ouvrages d'art me soient confiés. La réflexion est en cours sur leur orientation future, avec deux options possibles : soit les recentrer vers les directions régionales de l'équipement, soit les orienter vers les départements, comme le mien, qui se voient transférer un kilométrage important de voirie nationale.

M. le Rapporteur : N'avez-vous pas le sentiment que les transferts de personnel d'encadrement sont lacunaires ?

M. Christian ESTROSI : Chez nous, cela se passe très bien.

M. le Rapporteur : Et le problème du personnel d'encadrement des DDE ? Avait-il déjà été réglé dans le cadre des négociations sur l'article 7 ?

M. Christian ESTROSI : Il n'a pas été réglé dans le cadre des négociations sur l'article 7 mais lors de la discussion en cours : le personnel d'encadrement, en accord avec le Directeur départemental, sera bien intégré au conseil général, pour notre plus grande satisfaction.

Sincèrement, parmi les transferts de compétences au bénéfice des conseils généraux, celui des routes nationales me paraît le plus efficace. Depuis plus de vingt ans, nous échouons à obtenir la mise en cohérence entre les voiries nationale et départementale. Nous présentons en effet la particularité de posséder une bande littorale très urbanisée et une zone rurale extrêmement désertifiée. Pour parvenir à rendre cohérent l'aménagement du territoire et à fluidifier la circulation, une addition de petites solutions suffit : nous avons dénombré 110 chantiers intéressants qui devraient nous permettre, sur les dix prochaines années, de résorber 20 % à 30 % de circulation, c'est-à-dire de sortir de l'asphyxie aux heures de pointe. Nous avons intégré ces dépenses dans notre plan d'investissement et, grâce à la décentralisation, nous pourrons bâtir sans augmenter la fiscalité.

M. le Président : Quel est le revenu par habitant des Alpes-Maritimes ?

M. Christian ESTROSI : Je vous le ferai connaître par courrier car je ne l'ai pas en tête.

M. le Président : Et quel est l'état de l'habitat ?

M. Christian ESTROSI : L'habitat est très disparate. De mémoire, 60 % des familles ont malheureusement un niveau de revenu qui les rend éligibles au logement social.

M. le Rapporteur : M. Jean-Yves Chamard, hier, nous a dit envisager de recruter les nouveaux personnels TOS dans le cadre du statut ordinaire de la fonction publique départementale. Sous réserve d'une vérification de la légalité d'une telle disposition, envisagez-vous aussi de prendre cette direction ?

M. Christian ESTROSI : En effet, quoique les droits à congés scolaires posent problème : nous examinons les moyens d'intégrer pleinement les personnels TOS, tout en essayant de légitimer cette spécificité.

Dans ma collectivité, les personnels travaillent dans une ambiance plutôt conviviale, chaleureuse. Je suis très attaché à leur confort et à leurs conditions de travail. Nous avons un comité des œuvres sociales qui propose des activités sportives et culturelles, des classes vertes et des classes de mer. Je crois avoir des agents départementaux heureux. Les TOS, actuellement agents d'État, voient par conséquent un certain intérêt à intégrer la fonction publique territoriale.

M. le Rapporteur : Le Président de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan de notre Assemblée a coutume de dire que notre système fiscal local, par le jeu des exonérations, des dégrèvements et des plafonnements, est peu péréquateur : ces mécanismes

joueraient fortement dans des départements riches, comme celui des Alpes-Maritimes, à moins que ce ne soit le reflet d'une situation sociale plus difficile qu'à première vue.

M. le Président : Un rapport du Sénat montre effectivement qu'en matière de taxe d'habitation, les restitutions aux départements n'ont pas d'effet péréquateur.

M. Christian ESTROSI : Ce n'est pas impossible, mais je vous rappelle que notre image est fautive : affirmer que les Alpes-Maritimes sont riches, c'est aller un peu vite en besogne. Dans bien des domaines, nous devons faire face à des dépenses largement supérieures à celles de bien des départements : l'APA compte 26 % d'allocataires contre une moyenne nationale de 20 % ; la population dite secondaire approche du double de la population principale quand les dotations sont calculées sur des bases inférieures ; la démographie scolaire augmente plus qu'ailleurs et nécessite des investissements considérables ; les dépenses du service départemental d'incendie et de secours sont passées, entre 1998 et aujourd'hui, de 18 millions à 53 millions d'euros, soit 406 euros par habitant, c'est-à-dire 30 % de plus que le niveau moyen des départements de la strate, le département étant très exposé aux intempéries.

M. le Président : Nous ne sommes pas là pour comparer la richesse des départements.

M. le Rapporteur : Mais il faut bien confronter les analyses. L'orateur peut-il achever son propos ?

M. le Président : C'est que l'heure tourne. Nous avons bien compris le sens de votre témoignage sur vos charges et votre fiscalité, et je pense qu'il n'est pas nécessaire que vous vous étendiez davantage.

M. Christian ESTROSI : Vous savez à quel point les droits de mutation sont fragiles.

Contrairement à ce qui nous est proposé avec la TIPP et la TSCA, dotées de bases automatiques, je préconise une réforme de la fiscalité qui nous donnerait la maîtrise totale de notre recette fiscale.

M. le Président : Ah ! Votre base de taxe professionnelle est relativement faible. Que pensez-vous de la réforme de la taxe professionnelle envisagée ?

M. Christian ESTROSI : Je suis très mesuré, compte tenu du caractère rural de mon département. Ainsi, dans le cadre du projet de schéma départemental des déchets ménagers, j'ai opté pour l'arrêt de toute incinération à l'horizon de quinze ans et je recherche des centres d'enfouissement technique en zone rurale. Certaines petites communes sont très intéressées, pour autant que toutes les précautions nécessaires soient prises, notamment concernant la nappe phréatique, et surtout à condition qu'elles en tirent un revenu sûr par le biais de la taxe professionnelle.

M. le Président : Votre position m'intéresse. Vous devriez faire part de votre inquiétude aux instances majoritaires dans le pays !

M. Christian ESTROSI : En tout cas, tant que l'Union européenne n'aura pas apporté de nouvelles garanties, je n'entends pas prendre davantage de risques dans mon département.

M. Éric RAOULT : Dans le mien, en l'espace de cinq ans, les dépenses de communication ont doublé. Il ne faut pas abuser de la communication. Qu'en pensez-vous ?

Les Alpes-Maritimes connaissent des problèmes d'immigration mais n'attirent plus les migrants. On ne peut pas accueillir toute la misère du monde. Comment avez-vous procédé pour ne plus dépenser outre mesure en distribuant des aides sociales préoccupantes ? À cet égard, M. le Président, M. le Rapporteur, je suis disposé à vous faire part d'éléments chiffrés que le président du conseil général de Seine-Saint-Denis, la semaine dernière, a omis de vous communiquer.

M. le Président : Je vous fais remarquer que j'ai demandé que, sur ce sujet, le droit soit appliqué.

M. Éric RAOULT : Je reconnais là votre sens de la légalité républicaine, M. le Président.

M. Christian ESTROSI : Quant à votre question sur les dépenses de communication, je dirais que mon choix a plutôt porté sur l'investissement. Je crois sincèrement que ce qui est vrai à l'échelle d'un pays l'est aussi à celle d'un territoire et je regrette que la France n'investisse pas davantage, quitte à emprunter – nous aurions des TGV partout et moins de chômeurs. C'est le choix que j'ai fait. Résultat, en 2004, j'ai créé 7 000 entreprises, le nombre des RMIstes n'a cessé de chuter et j'ai enregistré une progression du nombre de créations d'emplois ainsi qu'une baisse du nombre de demandeurs d'emploi. Je fais le pari qu'en permettant à nos entreprises de construire, de réaliser, d'investir, de rendre le territoire plus attractif, j'aurai moins de demandeurs d'emplois, moins de candidats à l'aide sociale, davantage de création de richesse et par conséquent davantage de recettes fiscales. Mais il a fallu que j'impose des choix drastiques à l'administration départementale, au protocole et à la communication. Pour cela, les élus ne pouvaient pas donner un mauvais exemple. J'ai ainsi réduit mes dépenses de communication de près de 30 %. Et, depuis trois ans, nous n'avons créé qu'une soixantaine d'emplois nouveaux, sur un total de 3 400 agents.

Nous éprouvons des difficultés à loger les actifs, car le parc locatif est en très mauvais état et 60 000 logements sont vacants. Nous mettons donc en place une politique d'aide au logement tendant à inciter les propriétaires d'immeubles insalubres à les réhabiliter en leur apportant des garanties de loyer. Nous soutenons aussi l'accession à la propriété pour les jeunes ménages en complétant le dispositif étatique de prêt à taux zéro par une prime de près de 9 000 euros. Nous passons des conventions avec des bailleurs sociaux pour favoriser le logement d'actifs. Le ministère de l'intérieur m'a accordé 250 policiers supplémentaires sur trois ans et, en contrepartie, je m'engage à les loger, sans parler de la construction de 14 brigades de gendarmerie. Le problème, pour les policiers comme pour les autres fonctionnaires, c'est que

nous sommes classés en zone 3 alors que le prix du loyer au mètre carré est équivalent à celui de l'Île-de-France. Je demande donc, par ailleurs, un classement en zone 1, comme en Île-de-France, qui faciliterait leur installation dans des logements dignes.

Cette priorité au logement est destinée prioritairement aux actifs et aux personnes à réinsérer qui acceptent la règle du jeu. Il s'agit d'un choix politique qui permet aussi de peser sur nos résultats en matière de fiscalité locale.

M. le Président : M. Éric Raoult a bien fait de vous poser sa dernière question car votre réponse est extrêmement intéressante. M. Christian Estrosi, je vous remercie beaucoup pour votre témoignage. Ces auditions sont décidément très instructives.

**Audition de M. Philippe LAVAUD,
Premier vice-président du conseil général de la Charente,
accompagné de M. Thierry GROSSIN-BUGAT,
Directeur général adjoint chargé des finances**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 26 mai 2005)

Présidence de M. Augustin BONREPAUX, Président

MM. Philippe Lavaud et Thierry Grossin-Bugat sont introduits.

M. le Président : Messieurs, je vous souhaite la bienvenue. Nous poursuivons l'audition de présidents de conseils généraux issus des diverses tendances politiques et venus de départements aux caractéristiques différentes, certains ayant augmenté leur fiscalité, d'autres pas.

Le département de la Charente est celui qui a le plus fortement augmenté ses impôts directs depuis 2001. Nous souhaitons que vous puissiez nous expliquer dans quelle mesure la situation de votre département est particulière et quels ont été vos choix politiques en matière de financement.

Je précise à l'intention des membres de notre Commission que le conseil général de la Charente est à majorité socialiste et que nous entendrons le 1^{er} juin un autre département de la même tendance, la Nièvre, qui n'a pas modifié ses taux d'imposition depuis cinq ans. Au demeurant, aucun élu, quel qu'il soit, n'augmente les impôts par plaisir.

M. le Président rappelle à MM. Philippe Lavaud et Thierry Grossin-Bugat que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête leur ont été communiquées. À l'invitation du Président, ceux-ci prêtent serment.

M. Philippe LAVAUD : Le département de la Charente compte parmi les cinq premiers conseils généraux dont les taux de la fiscalité directe locale ont le plus progressé ces quatre dernières années. Je me félicite que la Représentation nationale se soit saisie, au travers de votre Commission d'enquête, de cette question concernant l'évolution de la fiscalité locale.

Plusieurs départements, comme celui de la Charente, font désormais le constat d'une disparition quasi inéluctable de leurs marges de manœuvre, qui les conduira bientôt à ne plus pouvoir exercer que leurs seules compétences obligatoires, voire à ne plus pouvoir voter de budgets en équilibre, le montant des charges obligatoires dépassant les taux plafond des quatre taxes directes locales.

À ce sujet, il convient tout d'abord de souligner les très fortes disparités qui existent entre les départements pour ce qui concerne tant leurs charges que leurs ressources. Certains comme la Charente cumulent une richesse fiscale inférieure aux moyennes nationales alors qu'ils doivent faire face à des compétences dont l'exercice est d'autant plus coûteux que les publics visés sont généralement plus nombreux et plus défavorisés que sur d'autres territoires. Les chiffres de l'INSEE font état, pour la Charente, d'une population vieillissante et d'un taux de chômage certes inférieur à la moyenne nationale, mais supérieur à la moyenne régionale.

Durant une première période, les hausses de pression fiscale ont permis de maintenir les marges de manœuvre. Après plus de dix ans de stabilité des taux de la fiscalité directe ou indirecte, la période 2000-2004 a été marquée par une véritable rupture pour les finances départementales. En cinq ans, les dépenses de fonctionnement n'ont cessé d'augmenter plus rapidement que les recettes, alors même que les taux des quatre taxes directes progressaient de manière uniforme de 19 % entre 2002 et 2003 (5 % en 2002 et 14 % en 2003).

Sur cette période, les dépenses de solidarité sont passées de 44 % des dépenses de fonctionnement à 52 %, la charge nette de ces dépenses qui s'établissait en 2000 aux environs de 55 millions d'euros, atteignant 76 millions d'euros en 2003. Le point de fiscalité directe locale rapportant alors un peu moins de 900 000 euros, la hausse des taux de 19 % n'a pas suffi à compenser la dérive de ces seules charges.

Au même moment, les finances départementales absorbaient une progression de la contribution au service d'incendie et de secours de près de 4 millions d'euros, tandis que les charges de personnel évoluaient d'environ 7 millions d'euros.

Alors que début 2000, le département avait décidé d'utiliser sa forte capacité d'autofinancement – plus de 30 millions d'euros – au service d'une politique massive d'investissements, acceptant notamment de contribuer pour plus de 70 millions d'euros au cofinancement de travaux sur des routes nationales, la dérive de ses dépenses de fonctionnement aura conduit à une progression sans précédent du stock de sa dette, qui sera passée de 87 millions d'euros en 2000 à 180 millions d'euros en 2003.

En 2004 commence une seconde période, où les hausses de la fiscalité locale permettent seulement de faire face aux seules compétences obligatoires. Un an à peine après son installation, la nouvelle majorité a dû non seulement tirer les conséquences de la situation financière précaire du département, mais également faire face à des décisions qui hypothèquent un peu plus encore l'avenir.

La clôture de l'exercice 2004, marquée par une pause fiscale de circonstance, se traduit par un solde d'exécution budgétaire déficitaire et une nouvelle dégradation des indicateurs de gestion. Les dépenses de solidarité représentent désormais 57 % des dépenses de fonctionnement – contre 44 % en 2000 – et près des deux tiers si l'on y ajoute les frais de structures correspondant !

Cela augure mal du respect de la double garantie que le Gouvernement a pourtant souhaité inscrire dans la Constitution : les principes d'autonomie financière des collectivités territoriales et de compensation des compétences transférées.

Le niveau de dépendance des ressources du département ne cesse de croître, le produit de la fiscalité directe locale représentant désormais moins de 50 % de ses recettes, tandis que la fixation des taux, compétence exclusive des conseillers généraux, s'applique sur des bases en partie recentralisées. Que signifie dès lors l'autonomie fiscale, qui plus est en l'absence d'une véritable péréquation des ressources entre collectivités territoriales ?

Quant à la première année de transfert du RMI aux départements, elle se solde par un déficit de plus de 2,2 millions d'euros, le versement de la compensation de la charge correspondante étant différé de plus d'un an. Je signale que le décalage est déjà de 1,2 million d'euros pour le premier trimestre 2005 ! Sans parler des personnels, l'État n'ayant consenti à

transférer que 2,6 équivalents temps plein, alors qu'il était de parfaite notoriété qu'il en affectait sept à ces missions. Vous trouverez parmi les documents qui vous ont été remis ce matin un vœu de l'assemblée départementale soulignant cet état de fait, qui est désormais reconnu par les services de l'État eux-mêmes.

Les choix fiscaux du département pour 2005 apparaissent comme une inéluctable variable d'ajustement : +14 % pour les taxes « ménages » et +16 % pour la taxe professionnelle, afin d'éviter la quasi-disparition de notre capacité d'autofinancement. Ils ont été combinés avec une diminution du train de vie de l'institution, partout où cela était possible, une première série de désengagements sur nos compétences facultatives, et une réduction conséquente de nos dépenses d'investissement afin que le stock de la dette, qui atteint 189 millions d'euros, commence à diminuer dès la fin de l'année : 10 millions d'euros d'investissements ont été supprimés sur cet exercice et le président du conseil général a fixé comme objectif de ramener la dette à 185 millions d'euros dès la fin de l'année.

Presque un an après le vote de l'acte II de la décentralisation, nous ne cessons de découvrir les coûts induits par les compétences qui nous seront effectivement transférées. La seule question, non encore tranchée, du cadre d'emploi spécifique pour les TOS des collèges, pour ne prendre que cet exemple, représente une charge potentielle supplémentaire de 800 000 euros en Charente !

M. le Rapporteur : Comment l'avez-vous calculée ?

M. Thierry GROSSIN-BUGAT : À partir de bulletins de salaires d'agents employés dans les collèges, nous avons effectué une transposition dans les trois cadres d'emploi de la fonction publique territoriale. Compte tenu du régime indemnitaire adopté par l'assemblée départementale, l'écart entre la rémunération actuelle d'un agent de l'État et celle dont il bénéficierait s'il était intégré au sein de la collectivité dans un cadre d'emploi comparable est de 22 %.

M. le Rapporteur : Certains départements envisagent de négocier avec les personnels concernés une augmentation de rémunération en contrepartie d'un allongement du temps de travail réel, d'où un effectif moindre et une charge salariale plus légère. En gros, comme nous l'a indiqué le directeur de l'administration du ministère de l'éducation nationale, les TOS sont mal payés, mais leur temps de travail est très en deçà des normes usuelles de la fonction publique.

M. Thierry GROSSIN-BUGAT : En l'absence de précisions et d'arbitrages, nous avons bien parlé de charge potentielle. Ajoutons que ce discours ne nous a jamais été tenu ni par le préfet ni par le recteur lors des entretiens auxquels assistait notre président : il lui avait été indiqué que le temps de travail des agents TOS dans les collèges était très précisément de 1 600 heures – voire 1 607 heures avec le lundi de Pentecôte. Plus encore, on nous soutenait que, pour assurer un tel horaire, ces agents étaient capables de travailler en réalité 48 heures par semaine ! Ce à quoi j'ai répondu que le code du travail interdisait formellement de travailler plus de sept jours constitutifs... Le double discours ne nous aide guère à défendre notre position face aux organisations syndicales auxquelles nous sommes également confrontés.

M. Philippe LAVAUD : En réalité, l'État n'assurera que la compensation des dépenses qu'il honore alors que les collectivités se retrouveront face à d'autres obligations qu'il leur faudra bien assumer : assurer ces personnels, cotiser pour garantir l'équilibre de la CNRACL, respecter les règles en matière de visites médicales professionnelles, etc.

Après le plan Borloo, la loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, sans transférer à proprement parler des compétences, n'en crée pas moins des charges nouvelles pour les départements. Une première simulation sur la prestation de compensation du handicap (PCH), prenant en considération des hypothèses plutôt optimistes, fait apparaître une charge nette pour le budget charentais équivalant à quatorze points de pression fiscale supplémentaires...

M. le Rapporteur : Là encore, quel a été votre mode de calcul ? Le Directeur général de l'action sociale nous a expliqué hier qu'il s'agissait d'un système à enveloppe fermée, où le montant de l'allocation sera totalement conditionné par les ressources en provenance de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, qui injectées dans le système en abondement de l'actuelle ACTP. Autrement dit, par construction, aucune dérive n'est possible – pour autant que j'aie bien compris. Reste que pratiquement tous les conseils généraux ont exprimé la même crainte que vous, même si ce n'est pas toujours avec le même degré de précision.

M. Thierry GROSSIN-BUGAT : Il faudrait être devin pour vous donner une estimation tout à fait ajustée, les critères d'attribution de la PCH n'étant pas encore publiés...

M. le Rapporteur : Quatorze points, c'est relativement précis...

M. Thierry GROSSIN-BUGAT : Nous avons retenu comme hypothèse la moitié des actuels bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé et la moitié des bénéficiaires de la majoration pour tierce personne, ce qui représente pour nous une fois et demie le montant mensuel de l'ACTP. L'ANDASS, dont la représentativité n'est pas contestable, arrive à 1,7 en ayant choisi un autre indicateur.

M. le Rapporteur : Voilà pour la dépense. Et pour la recette ?

M. Thierry GROSSIN-BUGAT : Si l'on projetait le montant prévu par la CNSA au titre de la compensation, nous n'en serions qu'à la moitié de la dépense, dans la mesure où un quart seulement des 2,1 milliards d'euros dégagés notamment grâce au lundi de Pentecôte semble devoir être affecté au paiement de cette allocation. De l'autre côté, les plans d'aide au titre de la PCH, quand bien même on semble se diriger vers la mise en place d'une grille d'attribution, sont probablement moins verrouillés qu'on ne le dit. La question est posée de la représentativité des associations intéressées au sein de la maison du handicap ; elles ont déjà fait savoir, à l'occasion notamment de l'Assemblée des départements de France à Nantes, leur volonté d'établir des plans d'aide en fonction des « plans de vie » des intéressés, et pas seulement de critères objectifs.

M. le Rapporteur : Nous avons bien compris que les prestations supplémentaires apportées dans le cadre de la maison du handicap pouvaient donner lieu à des dépenses supplémentaires. Mais sur la prestation elle-même ?

M. Thierry GROSSIN-BUGAT : La CNSA, qui vient nous visiter début juin, nous a déjà fait part d'une hypothèse de montant de 7 165 000 euros. Or nos projections, réalisées sur la base de critères plutôt optimistes, aboutissent à une dépense de 21,1 millions d'euros... Soit un écart de plus de 14 millions entre ce que semble devoir nous notifier la CNSA et la dépense potentielle que nous identifions !

M. le Rapporteur : C'est totalement contradictoire avec ce que nous avons entendu hier soir.

M. le Président : Tout à fait, et encore avec ce que nous avons entendu tout à l'heure.

M. Philippe LAVAUD : Ces constats ne relèvent pas de simples vues de l'esprit ; en témoigne l'audit récemment présenté à l'Assemblée des départements de France par le cabinet *Ernst & Young* et dont les conclusions sont parfois plus sombres que les constats que nous venons de dresser ici.

À un moment où les budgets des collectivités territoriales ont profité d'un dynamisme exceptionnel des droits de mutations et de taux d'intérêt particulièrement bas, tout retournement de conjoncture, comme on le constate aujourd'hui avec la croissance 2005, conduirait à faire passer la situation financière de plusieurs départements français de notre strate démographique de dégradée à désespérée, sinon impossible. Comment imaginer que des départements comme la Charente, qui ont su réussir de manière assez exemplaire et responsable la première décentralisation, puissent faire de l'acte II un succès alors que des incertitudes majeures pèsent encore sur la compensation des charges et que leurs marges de manœuvre budgétaires seront bientôt réduites à néant ?

À cet égard, la construction du budget de la Charente pour 2006 s'annonce comme un exercice d'autant plus périlleux que l'État s'apprête à annoncer une nouvelle réduction de l'impôt sur le revenu, rendant incompréhensible et inadmissible aux yeux de nombre de nos concitoyens ce système de vases communicants entre la fiscalité nationale et locale.

M. le Rapporteur : Comment votre conseil général cherche-t-il à améliorer l'exercice d'une compétence telle que le RMI, en termes de qualité, mais également en termes de coût ? En quoi le transfert d'une telle compétence ne saurait se résumer à un simple changement de panneau au-dessus du guichet ?

M. Thierry GROSSIN-BUGAT : Le département a déjà dû faire face à un premier choix, lié à la disparition du caractère obligatoire des 17 % de contribution à l'insertion. Le taux de contribution du département de la Charente est de 20 %, dépassant donc l'obligation légale. Nous avons toutefois décidé de le maintenir en 2005 dans la mesure où il nous permet d'obtenir un taux de contractualisation très élevé, de l'ordre de 85 à 86 % par an, plutôt satisfaisant par rapport aux taux nationaux.

L'organisation a évidemment souffert de l'insuffisance des transferts de personnels ; aussi nous sommes-nous résolus, comme l'a relevé la Chambre régionale des comptes lorsqu'elle nous a contrôlés, à laisser de côté toutes les questions relatives aux indus de paiement durant pratiquement tout l'exercice 2004 afin de privilégier l'aspect opérationnel et le service rendu, ce qui n'a évidemment pas amélioré la problématique « recettes ». Mais le département s'est attaché à maintenir son effort en faveur de l'insertion et à préserver ses relations avec la CAF, dans le cadre des conventions qui nous lient, afin que la prestation soit assurée. Mais la CAF est également un sujet d'inquiétude dans la mesure où, quand bien même la loi ne le lui permet pas encore, l'on sent bien chez elle une tendance à nous facturer une partie des prestations de service qu'elle effectue pour l'instant à titre gracieux. Autant de problèmes d'organisation que nous avons résolus, en donnant la priorité à l'opérationnel, afin d'éviter tout retard dans le traitement des dossiers de paiement et d'insertion des allocataires.

M. le Rapporteur : Je comprends les difficultés opérationnelles que vous avez rencontrées en 2004. Une fois celles-ci surmontées, peut-on envisager de nouvelles conditions de gestion à moyen terme ?

M. Thierry GROSSIN-BUGAT : Le premier objectif est de diminuer autant que faire se peut le nombre d'allocataires. Le département s'était investi dans une politique dite d'accès à l'emploi direct, adoptée par toutes les majorités successives, qui préfigurait en quelque sorte le RMA. L'objectif est de mettre en relation l'offre d'emploi exprimée par les entreprises et le public des RMistes, grâce à des prospecteurs répartis sur le territoire, afin d'en sortir le plus grand nombre du dispositif. Engagée depuis dix-huit mois, cette action donnera lieu à une évaluation, au bout de trente à trente-six mois, afin de vérifier l'efficacité du dispositif, l'objectif étant de parvenir, comme y a réussi le département des Pyrénées-Atlantiques, de diminuer de 10 % l'effectif des bénéficiaires. Cette politique volontariste se poursuit, au-delà du dispositif RMA.

Nous faisons également porter l'effort sur le contrôle de gestion ; c'est ainsi que nous avons relevé plusieurs cas très sérieux, qui nous amèneront très prochainement au contentieux, de dossiers RMI ayant donné lieu à des paiements à tort pour des montants relativement considérables. Force a été de reconnaître une lacune au niveau de la CAF, soit qu'elle ne disposait pas des moyens, soit qu'elle ne s'investissait pas suffisamment. Il faut espérer que s'il s'agit seulement d'épiphénomènes ; quoi qu'il en soit, l'objectif est de mener l'action d'insertion en combinant les dispositifs afin que la fonction de contrôle puisse être simultanément mise en œuvre au cas où certains publics ne joueraient pas le jeu.

M. le Rapporteur : Vous avez parlé du différé de compensation et d'un décalage en 2004, mais également d'un décalage en 2005. Que représente-t-il ? Vous attendez-vous à un décalage en 2006 ?

M. Philippe LAVAUD : Le décalage tient tout simplement à la progression continue du nombre de RMistes depuis 2003, malgré les efforts du département et, depuis l'année dernière, de la nouvelle majorité régionale en matière d'emplois à temps plein, la population visée des 25-36 ans se retrouvant également parmi les allocataires du RMI. Force est de relever le décalage grandissant entre le nombre d'allocations versées et la compensation escomptée à travers la ressource provenant de la TIPP.

M. le Rapporteur : Autrement dit, si le nombre de RMistes devait encore augmenter en 2006, il conviendrait d'analyser un décalage 2006 ?

M. Philippe LAVAUD : Il conviendrait d'anticiper un décalage 2006.

M. le Rapporteur : La gestion d'une compétence décentralisée ne suppose-t-elle pas à définir à l'instant t des ajustements de référence sur la base des chiffres 2003-2004, quitte à prévoir une clause de revoyure s'ils ont été mal appréhendés, avant de transférer la compétence en même temps que la ressource ? Peut-on concevoir que l'on revienne en 2015 se plaindre auprès de l'État ? Du reste, si le nombre de RMistes baissait grâce au succès de votre politique, demanderiez-vous une clause de revoyure pour lui rendre de l'argent ?

M. le Président : Cette Commission s'intéresse aux augmentations de fiscalité en 2005. Bien sûr, il est normal de chercher à prévoir l'avenir...

M. le Rapporteur : Nous sommes sur le concept même du transfert de compétence.

M. Philippe LAVAUD : Le problème est que les mesures nouvelles se répercutent également sur toutes les allocations et mesures financées sur les budgets départementaux dans le domaine de l'accompagnement, de la formation et de l'insertion.

M. le Président : À combien avez-vous chiffré le décalage en 2004 ?

M. Philippe LAVAUD : À 2,2 millions d'euros.

M. le Président : Et aujourd'hui ?

M. Philippe LAVAUD : 1,8 million d'euros fin avril.

M. le Président : Vous avez prévu des recettes et des recettes en augmentation dans le budget 2005, mais sur la base d'un décalage analogue à celui de 2004. Ne craignez-vous pas de vous retrouver en déséquilibre ?

M. le Rapporteur : Je m'interroge, sur le plan méthodologique, sur la notion même de décalage pour 2005. En supposant qu'il puisse y avoir des problèmes de « calage au démarrage », compte tenu des mesures prises au plan national, ces causes exogènes n'existent pas en 2005 et la compétence est bien installée. Parlons de surcoût, mais en aucun cas de décalage.

M. le Président : Reste qu'après avoir auditionné plusieurs départements, le chiffre relevé fin avril représente déjà 75 % du décalage observé sur toute l'année 2004 ! Encore n'est-on aucunement assuré à ce jour de repartir sur la base de 2003 ou de 2004. Autrement dit, le décalage 2005 sera bien à la charge des départements si l'on ne procède pas à une révision de la référence.

M. le Rapporteur : Ce qui nous est demandé aujourd'hui, c'est que la référence ne soit pas 2003, mais 2004 complétée. Ce débat n'a pas encore abouti. Mais à supposer que la demande des conseils généraux soit satisfaite, cela ne réglerait pas le problème d'un décalage 2005.

M. le Président : Non, en effet.

M. le Rapporteur : Autrement dit, on assisterait à une demande constante de reconventionnement, ce qui me paraît assez contradictoire avec le principe même de décentralisation des compétences !

M. le Président : On constate une réalité...

M. Philippe LAVAUD : C'est également la conséquence de la fin de toutes les allocations spécifiques de solidarité, qui touche de plein fouet toute une série de populations. Malgré les dispositions que nous mettons en place, on impacte du même coup une autre mesure qui nous amène encore plus de demandeurs... Cela aussi est à prendre en considération.

M. Thierry GROSSIN-BUGAT : Je partage votre avis, M. le Rapporteur, sur le fait que, d'un point de vue théorique, la compétence une fois transférée doit être assumée. Toutefois, l'année 2004, mais également l'année 2005, ont été impactées par des mesures antérieures venues alourdir la charge. Quant à savoir si le budget sera équilibré, tout dépendra de l'attitude du préfet et du contrôle de légalité. Le département de la Charente avait adopté une attitude quelque peu offensive en inscrivant la même somme en dépenses et en recettes au titre de l'allocation RMI. Constatant en fin d'exercice le déséquilibre de 2,2 millions d'euros, le président du conseil général a émis un titre de recettes contre l'État du même montant... Le préfet a aussitôt intenté un recours gracieux dont l'échéance expire aujourd'hui. Je pourrai vous indiquer demain si le

budget départemental clôturera demain avec un déficit de 2,2 millions d'euros ou à 100 000 euros d'équilibre comme prévu.

M. le Rapporteur : Annulez-vous le titre de recettes ?

M. Thierry GROSSIN-BUGAT : Peut-être faudra-t-il aller en contentieux devant le tribunal administratif... Peut-être le président décidera-t-il d'annuler le titre de recettes lorsqu'il fera voter le compte administratif le 24 juin.

M. le Président : Avez-vous signé des contrats d'avenir et inscrit une dépense à ce titre dans votre budget ? En avez-vous évalué le coût pour le département, sans même parler des RMA ?

M. Thierry GROSSIN-BUGAT : Oui. Une convention a été conclue au début du mois avec le préfet de la Charente, l'objectif étant évalué à 300 contrats.

M. le Président : Pensez-vous que cela ne coûtera rien au département ?

M. Thierry GROSSIN-BUGAT : Il faut au moins compter le coût du portage, la charge administrative pesant déjà potentiellement sur le département, ce qui devrait nous conduire à recruter. Nous aurons à la fin de l'année un premier bilan sur les différentiels de coûts et sur les frais de structure inhérents à la gestion de 300 contrats.

M. le Président : Sur l'APA, quelle a été la compensation de l'État de 2002 à 2004 ?

M. Thierry GROSSIN-BUGAT : Le département a bénéficié d'une compensation de 16 millions d'euros au titre de l'exercice 2002, qui représentait un peu moins de 50 % de la dépense. Pour 2003, la compensation a représenté 45 %, et à peu près 47 % pour 2004.

M. le Président : Autrement dit, la compensation a toujours été de presque 50 %.

M. Thierry GROSSIN-BUGAT : Quasiment, le département de la Charente ayant bénéficié d'un taux de compensation substantiellement plus élevé, le caractère rural de son territoire l'amenant à faire appel à des associations prestataires ou intermédiaires qui renchérissent substantiellement les coûts horaires. Ce qui explique que moins de 15 % des bénéficiaires à domicile paient directement la prestation, et dans 85 % des cas à des associations prestataires.

M. le Rapporteur : Les dépenses de personnel sont restées relativement stables entre 2003 et 2004, mais ont connu une augmentation significative en 2005. Pourquoi ? Combien de postes avez-vous créés en 2005 ?

M. Thierry GROSSIN-BUGAT : En 2005, il s'agit d'une augmentation en trompe-l'œil liée à un changement de nomenclature comptable, suite à la réintégration des charges de personnel du laboratoire départemental d'analyse. La progression à périmètre constant est bien moins importante. Les créations correspondent pour l'essentiel à une quinzaine de recrutements au titre de la préfiguration de la maison du handicap – cinq ou six –, de la gestion de la partie ressources humaines des contrats d'avenir et de la préparation des transferts des TOS notamment, sachant que nous sommes moins concernés par la partie équipement.

M. le Président : Pourquoi avoir recruté des personnels pour les contrats d'avenir ?

M. Thierry GROSSIN-BUGAT : Ce personnel sera essentiellement destiné à renforcer la partie ressources humaines, afin de pouvoir gérer les différents types de contrats, les publics visés exigeant une gestion particulièrement attentive – et donc coûteuse en temps – des dossiers.

M. le Président : Allez-vous malgré tout contractualiser avec la CAF ou le CNASEA ?

M. Thierry GROSSIN-BUGAT : La décision n'a pas encore été prise.

M. le Président : Vous n'avez pas parlé de la décentralisation des routes. Vous transfère-t-on beaucoup de routes ?

M. Philippe LAVAUD : Nous n'avons pas de transfert de routes.

M. le Président : Pas du tout ?

M. Philippe LAVAUD : Pas un kilomètre. Nous avons précédemment consenti un effort conséquent sur les routes nationales – 70 millions d'euros – dans le contrat de plan. De ce fait, aucune route n'est transférée au département de la Charente.

M. le Président : Vous êtes un cas particulier...

M. le Rapporteur : L'État n'a formulé aucune demande ?

M. Philippe LAVAUD : Cela s'explique : M. Jean-Pierre Raffarin, qui s'était précédemment engagé sur le volet routier, sait que notre département est allé au-delà de ses capacités propres, dans la mesure où, s'il a pu bénéficier de la récupération du FCTVA – qui n'est pas encore arrivée, mais va arriver –, il s'est retrouvé à supporter des charges énormes qui ont considérablement amputé ses marges de manœuvre. Prenant acte de nos efforts, l'État a sans doute jugé préférable de ne pas charger davantage la barque.

M. le Président : Pour la gestion des personnels, êtes-vous sous le régime de l'article 6 ou sous celui de l'article 7 ?

M. Thierry GROSSIN-BUGAT : La partition n'a pas encore été opérée.

M. le Président : Savez-vous à peu près le nombre de personnes que vous allez récupérer ? Combien avez-vous de kilomètres de routes départementales ?

M. Philippe LAVAUD : Je n'ai pas le chiffre.

M. Thierry GROSSIN-BUGAT : Les relations dans ce domaine sont plutôt transparentes, et même plus qu'ailleurs. Au moins avons-nous ce motif de satisfaction...

M. le Président : Notre Commission constate...

M. le Rapporteur : Que tout marche !

M. le Président :... que les situations sont vraiment très disparates et varient considérablement d'un département à l'autre. Cela dit, nombre de départements, qu'ils soient de la majorité ou de l'opposition nationale, se plaignent des charges qu'on leur a transférées, et qu'ils ne savent pas trop comment financer.

M. Thierry GROSSIN-BUGAT : Le parc départemental de l'équipement suscite en revanche une véritable interrogation. Les agents sont très demandeurs...

M. le Président : De quoi ?

M. Thierry GROSSIN-BUGAT : De connaître leur avenir.

M. le Président : Et que pensez-vous de leur avenir ?

M. Thierry GROSSIN-BUGAT : En supposant que le département leur retire le « marché » correspondant à son parc, je vois mal quelle situation ils pourraient connaître en dehors du licenciement économique...

M. le Rapporteur : Ne sommes-nous pas dans une situation transitoire, de l'avis de tous ?

M. le Président : Pensez-vous vraiment assurer vous-mêmes la gestion ? Qui, de vous ou de l'État, détient la plus grande part du fonctionnement ?

M. Thierry GROSSIN-BUGAT : Nous sommes à peu près à 50-50. L'inquiétude porterait sur un transfert autoritaire.

M. le Président : Nous avons auditionné deux départements ce matin. Le premier, les Alpes-Maritimes, n'a pas augmenté ses impôts, le vôtre les a relevés de 13 %. Le produit prélevé par habitant au titre de la taxe d'habitation est de 107 euros dans les Alpes-Maritimes et seulement de 54,90 euros en Charente.

M. le Rapporteur : Et rapporté à la richesse des habitants ?

M. le Président : Nous la connaissons un jour... Cela montre en tout cas qu'une augmentation en pourcentage ne signifie rien.

M. le Rapporteur : Pas tout...

M. le Président : Je pourrais faire la démonstration inverse avec le foncier bâti, pour lequel nous avons d'un côté 110 euros par habitant, de l'autre 98 euros. Avec 13 % d'augmentation...

M. le Rapporteur : La tortue finit par rattraper le lièvre !

M. le Président : ... le produit prélevé sera cette fois à peu près équivalent. Une augmentation de 13 % n'a donc rien de significatif et l'on ne saurait en tirer de conclusions au regard de l'objectif que nous poursuivons. Ce n'est pas une question...

M. le Rapporteur : Mais une déclaration.

M. le Président : En effet, et je souhaiterais que notre Commission en prenne note.

M. Philippe LAVAUD : La disparition de nos marges de manœuvre, ai-je dit, est à ce point inéluctable que même le relèvement des taux de fiscalité ne parvient pas à couvrir l'augmentation des charges. L'exemple de la Charente est assez éloquent : avec une taxe d'habitation à 7,55 % avec un taux plafond de 15,925 %, nous avons une marge d'augmentation d'à peu près 110 %. Sur le foncier bâti, nous sommes à 16,09 % et la moyenne nationale à 22,25 %, soit 38,3 % de marge de manœuvre. Sur le foncier non bâti, nous sommes à 33,13 % alors que le taux plafond est de 53 %, soit une marge de 61 %...

M. le Président : Les taux plafonds ne sont pas faits pour qu'on les atteigne !

M. le Rapporteur : Ce que vous dites est très inquiétant !

M. Philippe LAVAUD : Autrement dit, même en augmentant nos taux au maximum, y compris celui du plus dynamique, la taxe professionnelle – 10,76 %, taux plafond à 14,92 %, soit une marge de manœuvre de 38,7 % –, ce que personne ne souhaite, pas plus le Gouvernement que les présidents de conseils généraux, nous ne parviendrons pas à équilibrer nos charges.

M. le Rapporteur : Sous le bénéfice de vérifications factuelles, notamment à propos de la prestation de compensation du handicap.

M. le Président : En matière de taxe d'habitation, vous êtes pratiquement dans la moyenne nationale – légèrement au-dessus.

Messieurs, nous vous remercions.

**Audition de Mme Marie-Christine LEPETIT
Directrice de la législation fiscale à la Direction générale des impôts,
accompagnée de M. Frédéric IANNUCCI, Sous-directeur**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 26 mai 2005)

Présidence de M. Augustin BONREPAUX, Président

Mme Marie-Christine Lepetit et M. Frédéric Iannucci sont introduits.

M. le Président : Madame, Monsieur, je vous souhaite la bienvenue.

Le Rapporteur et moi-même avons eu un entretien avec les services de la Direction générale des impôts, à qui nous avons envoyé un questionnaire relatif à l'état des lieux. Mais nous souhaitons avoir aujourd'hui avec vous un échange sur les pistes de réforme de la fiscalité.

Dans quelle mesure l'État a-t-il pris sur la fiscalité locale ? Comment peut-il contribuer à la clarté du système fiscal local, tant pour les décideurs que pour les contribuables ? Quels sont les scénarios envisageables pour la taxe professionnelle ? Telles sont quelques-unes des questions sur lesquelles nous aimerions bénéficier de votre expertise.

M. le Président rappelle à Mme Marie-Christine Lepetit et à M. Frédéric Iannucci que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête leur ont été communiquées. À l'invitation du Président, ceux-ci prêtent serment.

Mme Marie-Christine LEPETIT : Je centrerai mon propos introductif sur la problématique d'ensemble de l'impôt local en général, en rappelant d'abord quelques grandes caractéristiques du système français actuel, avant de regarder comment, à nos yeux, se construit un impôt local idéal, pour constater enfin qu'il est bien difficile d'y parvenir dans la vraie vie...

La France se caractérise par une forme de paradoxe. Si la part des dépenses publiques locales dans le total des dépenses publiques y est relativement modeste en comparaison avec d'autres pays – 9,8 % dit le « rapport Fouquet », contre 23,9 % en Suède, 14,3 % en Espagne et 13,5 % en Italie, mais valeur supérieure à celle de l'Allemagne –, en regard, la part de financement issue de l'impôt y est plutôt plus élevée qu'à l'étranger : toujours d'après le rapport du président Olivier Fouquet citant des chiffres de Dexia, 57 % des ressources des collectivités proviennent d'impositions, taux nettement supérieur à ceux observés dans des pays réputés comparables : 27 % seulement en Espagne, 24 % en Italie. Seule la Suède est au même niveau que nous : 57 %. Encore s'agit-il de la situation observée avant que ne soit engagé l'acte II de la décentralisation.

Un autre phénomène caractérise la France : la part élevée d'impôt local sur laquelle les élus locaux ont une forme de maîtrise. Un impôt local doit-il par nature pouvoir être adapté au gré du décideur local ? Les réponses sont variées, tant en France que, plus globalement, au plan européen. Dans notre pays, où les impôts locaux sont relativement variés, la possibilité de modulation, soit par les taux, soit parfois par l'assiette, est plus élevée qu'à

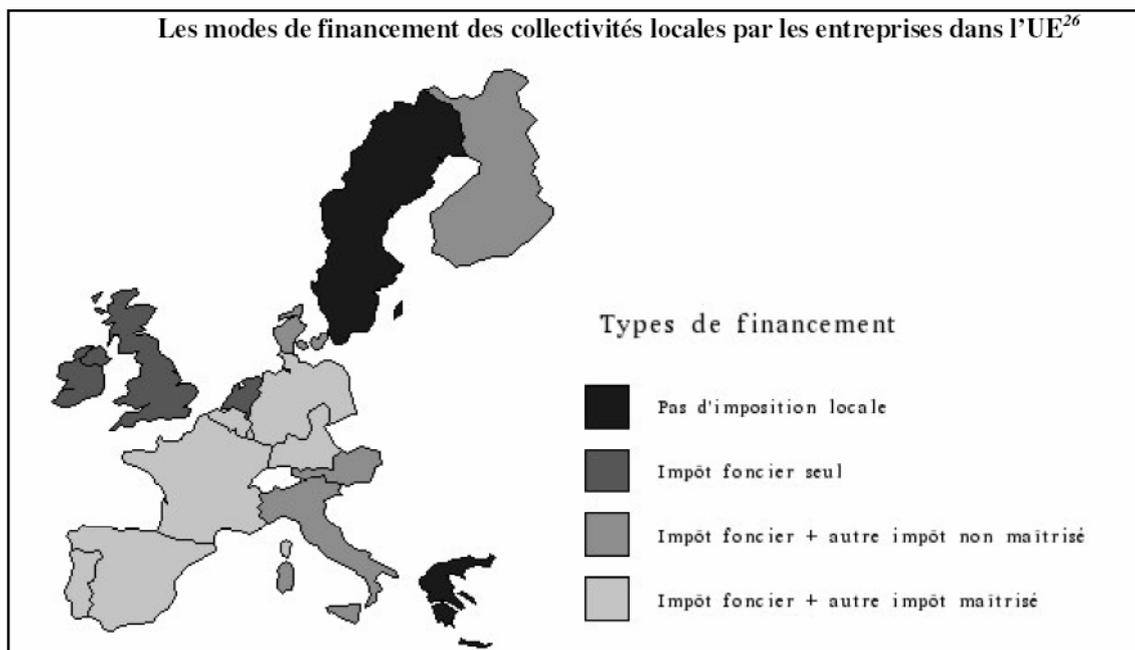
l'étranger. Ainsi que le montre la carte située à la page 18 du « rapport Fouquet »¹, certains pays du Nord, mais également la Grèce, n'ont pas du tout d'impôts locaux, d'autres ont seulement du foncier, d'autres du foncier et d'autres impôts locaux sans maîtrise locale ; d'autres enfin, comme la France, l'Allemagne, l'Espagne et le Portugal, ont toutes sortes d'impôts, parmi lesquels certains dont la maîtrise appartient, au moins partiellement, aux décideurs locaux.

Il est à noter que, par l'effet notamment de la loi organique, l'idée de « cranter » pour le futur un niveau élevé de ressources fiscales au profit de nos collectivités territoriales est consacrée dans un texte validé au niveau constitutionnel alors qu'à l'inverse, en ce qui concerne les dépenses, nous sommes encore dans une situation transitoire, dans la mesure où nos dépenses publiques locales ont pour l'heure vocation à augmenter. La question se pose de savoir comment on pourra, à l'avenir, adapter la part fiscale des ressources des collectivités territoriales à une dépense normalement portée à croître.

Quelles pourraient être les caractéristiques essentielles, le cahier des charges d'un impôt local idéal ?

La première est que doit exister une forme de concordance entre la nature et la dynamique intrinsèques des dépenses publiques locales et celles des ressources mises entre les mains du décideur local. C'est une évidence, mais il est bon parfois de la rappeler. Ajoutons que cette caractéristique devrait se retrouver non seulement au niveau macro-économique, au niveau des grandes catégories de collectivités, mais également au niveau fin que constitue chaque collectivité territoriale, y compris à celui des plus petites communes.

Il paraît difficile de réunir beaucoup d'impôts répondant à cette caractéristique ; les bons candidats se retrouveront classiquement du côté des impôts fonciers. Dans la littérature économique en tout cas, on constate l'existence d'un lien solide et bien admis entre la caractéristique des services publics locaux classiques et l'imposition foncière. À mon sens, cela ne saurait pour autant suffire, dans la mesure où l'imposition foncière ne peut être relevée à des niveaux correspondant aux montants des dépenses que l'on souhaite financer.



1

Cette concordance, ou adéquation, ou mise en regard de la ressource fiscale et de la dépense doit d'autant plus être prise en considération que le territoire en cause sera de taille réduite. Les problèmes de stabilité, de garantie, de permanence des politiques dans le temps sont particulièrement aigus dans un espace limité n'offrant guère de possibilités de compensation ou de modification brutale, ni souhaitable ni souhaitée. Cette adéquation doit donc être regardée de manière encore plus attentive dans le cas de collectivités de petite taille. Un des moyens de résoudre cette difficulté consistera à ne pas raisonner en liant telle dépense à tel impôt, mais à adopter une logique de panel d'impôts ou de compensation entre différentes catégories de ressources.

Deuxième caractéristique : l'impôt doit évidemment être localisable. Ce point a été fortement débattu lors du vote de la loi organique sur les ressources fiscales et nous y reviendrons probablement à propos de la taxe professionnelle. Il est tout à fait stratégique de maintenir un lien fort entre le redevable local et un décideur local qui organise la politique de dépenses et de services publics qu'il souhaite. Là encore, l'impôt foncier fait partie des bons candidats ; pour d'autres, nous verrons que c'est plus compliqué.

Autre caractéristique – ne voyez aucune hiérarchie dans l'ordre de cette énumération –, qui correspond à un souhait fortement exprimé dans le cahier des charges défendus par nos élus locaux : parvenir à un impôt local dont ils aient une forme de maîtrise, par le jeu des taux, mais parfois aussi de l'assiette. Je pense notamment aux abattements de taxe d'habitation, mais on peut trouver bien d'autres exemples. Dans le cahier des charges d'une direction comme celle dont j'ai la responsabilité, on s'attachera à construire des impôts qui puissent faire l'objet de politiques spécifiques entre les mains de chaque collectivité territoriale.

Le contribuable de son côté n'est évidemment guère enclin à supporter des impôts locaux ou nationaux sans rapport avec ce qu'il juge être sa capacité de payer. Or certains grands impôts, qui étaient historiquement des impôts locaux, connaissent depuis une dizaine d'années une dynamique assez forte que les contribuables ont fini par juger insupportable. Ils l'ont exprimé assez fortement, tant et si bien que l'État s'est, au moins en matière de taxe d'habitation et de taxe professionnelle, de plus en plus substitué au contribuable local en prenant à sa charge une part plus en plus substantielle. Cette évolution est probablement la conséquence d'une rupture, dans le cahier des charges, entre la capacité de payer du contribuable et la construction de l'impôt dans le cas d'espèce.

Rappelons enfin, au moins pour mémoire, qu'un impôt, national ou local, n'est un bon impôt que pour autant que l'on sache le contrôler et le gérer dans des conditions satisfaisantes. Les possibilités d'optimisation dégénèrent souvent en complexités intrinsèques sitôt que l'on fait marcher la machine à idées et il ne faut jamais perdre ce fil de retenue dans la réflexion, si l'on veut aboutir à des solutions qui tiennent la route.

Malheureusement, ce cahier des charges se heurte, dans la pratique, à une série de difficultés et de contraintes.

La condition de l'adéquation entre la dépense et la ressource ne paraît pas, aux yeux du fiscaliste en tout cas – nos collègues budgétaires ou de la DGCL ne tiendraient pas forcément le même langage –, l'élément du cahier des charges le plus difficile à satisfaire. C'est en fait une circonstance qui, en tant que telle, constitue d'autant moins un obstacle – n'y voyez aucune provocation, mais simplement une considération strictement technique –, que les impôts les plus fréquemment manipulés ont tendanciellement une dynamique *grosso modo* calée sur celle de la croissance économique. Certes, on peut trouver des exceptions dans un sens ou dans

l'autre, certains désajustements sur des analyses à plus court terme, mais force est de reconnaître que les impôts ont une dynamique propre d'autant moins gênante que l'on ne raisonne généralement pas sur un impôt particulier, mais sur des ensembles d'impôts et dans le cadre de périodes relativement longues. Évidemment, s'il s'était agi d'une taxe sur le cheval, nul doute que son produit aurait beaucoup décliné au cours des cent dernières années...

Il faut effectivement rester attentif aux phénomènes d'assèchement de certains impôts, liés à l'évolution de l'économie, au développement de stratégies d'optimisation ou encore à d'autres phénomènes mal maîtrisés sans pour autant être par nature liés à l'économie générale d'un impôt donné. Il est de notre responsabilité de fiscalistes de veiller à ce que ce constat général d'une dynamique naturelle d'un impôt par la croissance se trouve raisonnablement vérifié, mais cela ne pose, d'une manière générale, pas de grandes difficultés. Au demeurant, s'il apparaît que la dynamique propre d'un impôt ne suffit pas à garantir un montant de ressources, il est toujours loisible au législateur de prévoir des mécanismes de garantie de ressources. Il en existe d'ailleurs, dans le paysage juridique français actuel, par exemple pour répondre à un effondrement brutal et disproportionné des bases de taxe professionnelle de certaines collectivités. Ce n'est donc pas le point du cahier des charges le plus difficile à satisfaire. Il en va autrement des suivants.

Ainsi, localiser un impôt est, d'une manière assez générale, une opération difficile, hormis dans le cas du foncier. La question de la taxe professionnelle a été discutée devant le Parlement ; je n'y reviens pas, mais nous pourrions en parler au cours de nos échanges. Et pour ce qui est de l'impôt sur le revenu comme de la TVA ou des autres grands impôts, la localisation est loin d'être chose facile. Ainsi, le produit de la TVA, collecté au siège des entreprises, n'est pas représentatif des volumes achetés ici ou là par les consommateurs ; et pour ce qui est de l'impôt sur le revenu, force est de constater, à y regarder de plus près, que les revenus d'un foyer ne sont pas intrinsèquement liés au lieu d'habitation : pour un propriétaire bailleur, par exemple, une partie des ressources provient de lieux totalement différents.

Outre le problème de la règle qui permettra de décrire le rattachement entre un territoire et une imposition, il faut également se poser la question sous l'angle du contrôle. Les contribuables sont passés maîtres dans l'art de s'organiser pour faire en sorte que la taxation se trouve formellement logée ailleurs qu'à l'endroit où, spontanément, elle devrait se trouver... Ces débats se rencontrent particulièrement en matière de taxe professionnelle ; durant les travaux de la « commission Fouquet », certains responsables nous ont expliqué des montages particuliers auxquels donnaient lieu les salaires du temps où ils étaient taxables. Il faut donc veiller particulièrement à ce que le lien posé dans la règle soit bien vérifié et non pas contourné par les contribuables.

Quant à l'idée de donner à l'élu la capacité de décider du niveau de l'impôt, voire de sa répartition entre les contribuables, elle peut également se heurter à des difficultés de plusieurs ordres et pour commencer à des contraintes de nature communautaire : chacun a en tête le débat sur la TIPP, pour laquelle les choses évoluent positivement. Pour la TVA en revanche, les nécessités d'une harmonisation au plan communautaire interdisent de différencier son taux selon les territoires et donc de satisfaire à cette condition du cahier des charges, si tant est que l'on souhaite en faire, au moins pour partie, un impôt local.

Certaines difficultés peuvent être d'ordre constitutionnel : le Conseil constitutionnel est toujours très attentif au respect de plusieurs principes, au premier rang desquels celui de l'égalité des citoyens devant la loi fiscale. Ainsi, l'idée d'une application différenciée de l'impôt sur le revenu, qui pourrait varier d'un territoire à l'autre, pourrait être jugée non constitutionnelle. Même si ce point n'a pas encore été tranché, la question mérite

d'être posée dans le cas de cet impôt, hautement symbolique et certainement le plus représentatif de l'idée de solidarité sur l'ensemble du territoire national.

Pour ce qui est enfin de la faculté contributive, donc du point de vue du citoyen, les « quatre vieilles » ont atteint un niveau d'imposition qui, dans bon nombre de cas de figure, outrepassent ce que l'on peut considérer comme étant le niveau adéquat. Le taux de prise en charge de la taxe d'habitation avoisine les 35 % ; l'équivalent de 7 milliards sur 24 milliards d'euros de taxe professionnelle est dégrèvé ou plafonné à la charge de l'État. Or, non seulement ces niveaux sont très élevés, mais ils sont dynamiques et croissent rapidement, ce qui prouve bien, à mes yeux, que ces impôts ne suffiront pas à assurer une dynamique supplémentaire dans les ressources fiscales face à la croissance des dépenses.

Ajoutons qu'il faudra particulièrement veiller, avant tout pas supplémentaire dans le sens d'une croissance des impositions locales, au phénomène potentiel de ghettoïsation. Lorsque l'on raisonne sur des territoires exigus, sans prendre en considération les éléments de péréquation et autres moyens de distribuer de la ressource au plan local, on s'expose toujours au risque de voir la pauvreté appeler la pauvreté et la richesse attirer la richesse. Le souhait d'un niveau très élevé d'impôts locaux apparaît à cet égard en contradiction avec l'idée d'une forme de solidarité ou de péréquation. Si l'on n'y prend pas garde, on pourrait aboutir, pour certains impôts, à des situations particulièrement dommageables et critiquables au regard des possibilités de contribuables, qu'il s'agisse de personnes privées ou d'entreprises. Ce point doit appeler une particulière vigilance dans tout exercice de réforme de la fiscalité locale.

Au demeurant, ce phénomène d'inégalité entre les citoyens vaut aussi pour les collectivités : concentrer la ressource fiscale tout en sous-estimant les aspects de péréquation peut aboutir à maintenir des collectivités en situation de plus grande pauvreté qu'elles ne devraient l'être.

En conclusion, face à ce pincement entre une dépense qui ira croissant et un impôt local dont la proportion doit être maintenue à mesure de l'augmentation des dépenses, il va falloir trouver de nouveaux impôts locaux, à moins de changer un des termes du dispositif – dans le contexte actuel en tout cas, nous nous sommes obligés à trouver une réponse. Nous avons encore une petite marge de manœuvre, mais si les dépenses devaient beaucoup augmenter, nous aurons du mal à construire une masse d'impôts locaux répondant à tous les éléments de cahier des charges que je viens de citer. Nous serions forcément conduits à ouvrir un peu plus qu'on ne l'a fait jusqu'à présent le sujet du partage de l'impôt national, faute de pouvoir trouver des masses financières importantes et dont il serait possible d'adapter le taux et l'assiette. Ou bien, mériterait peut-être d'être reposée la question du choix entre un impôt national partagé ou une dotation dont le taux d'évolution est déterminé chaque année par les représentants de la Nation. Quoi qu'il en soit, en tant que fiscaliste, mais également en tant que fonctionnaire du ministère des finances, je ne peux me satisfaire de la situation actuelle et de la solution à laquelle nous sommes fatalement conduits : celle où le contribuable national se substituerait de plus en plus au contribuable local. Son double inconvénient est une corruption du lien entre l' élu local et les citoyens dont il a la charge, et une ressource budgétaire dont le montant est fixé par d'autres que les collectivités territoriales.

M. le Président : Vous nous avez beaucoup parlé de ce qu'il ne fallait pas faire, mais moins de ce qu'il fallait faire...

Comment ferez-vous pour localiser la taxe sur les conventions d'assurance ? Pouvez-vous nous parler de la réforme de la taxe professionnelle ? Vous nous avez dit qu'une

modulation locale de la TVA se heurterait à un obstacle de nature communautaire ; l'idée d'une taxe professionnelle assise sur la valeur ajoutée ne serait-elle pas contraire aux règles communautaires, comme le disent certains ? Qu'en pensez-vous ? À défaut de possibilités de réforme du côté de l'impôt sur le revenu, il reste le foncier bâti. Que proposez-vous pour le réformer ?

Mme Marie-Christine LEPETIT : S'agissant de la taxe sur les conventions d'assurance, les ministres avaient souhaité que soient expertisées les différentes pistes d'une localisation et d'une modulation par les départements. Un rapport a été confié dans ce sens à l'Inspection générale des finances, qui a été achevé et transmis à votre Commission d'enquête. Vous y trouverez des éléments qui, sur le plan technique, répondent à votre question.

La localisation peut être recherchée en essayant d'établir un lien entre le contrat d'assurance et le véhicule – puisqu'il s'agit en l'espèce de taxe sur les assurances automobiles. Or l'Inspection des finances constate que ce lien serait difficile à construire et à faire vivre, ne serait-ce que parce que les compagnies d'assurance ne sont pas à ce jour tenues de décrire précisément la localisation des véhicules de leurs clients, faute de pouvoir s'en assurer. Ajoutons que, selon les informations dont je dispose, les conditions actuelles d'immatriculation, qui permettent en principe d'établir un lien entre un département et un véhicule, seront prochainement modifiées, faisant du coup disparaître cette relation. Du reste, cela n'empêchera pas le débat nécessaire de s'ouvrir. Mais la localisation de la taxe sur les conventions d'assurance se heurte à des difficultés pratiques assez difficiles à surmonter si l'on veut construire et surtout sécuriser ce lien, d'autant que les compagnies d'assurance ne sont pas les plus commodément placées pour remplir cette mission. Il est une limite aux sujétions que l'État pourrait leur imposer en la matière. Au surplus, la répartition de la TSCA en fonction des immatriculations aboutit par nature à de fortes distorsions entre les départements, au point que la réponse pourrait être jugée comme n'étant pas la plus adéquate. Ces deux éléments, décrits de manière très précise et technique dans le rapport de l'Inspection des finances, ne manqueront pas d'alimenter la discussion entre le Gouvernement et le Parlement à la fin de l'année.

M. le Rapporteur : De quelles distorsions s'agit-il ?

Mme Marie-Christine LEPETIT : Lorsque le sujet a été posé lors de la loi de finances précédente, la taxe sur les conventions d'assurance n'avait pas été mise en regard d'une dépense nouvelle, mais seulement d'une part de DGF à due concurrence. Autrement dit, la question ne se posait pas en termes d'arrivée d'une nouvelle ressource destinée à financer une nouvelle dépense. Et si elle doit se poser ainsi, la réponse dépendra de ce que l'on veut financer ; or dans le cas présent, l'on ne trouve clairement pas, d'homothétie parfaite entre la manière dont se répartissent les dépenses entre les départements et la répartition de la taxe sur les conventions d'assurance au vu de l'actuel critère des immatriculations.

Donc, concrètement, si cette solution devait être maintenue, il faudrait prévoir un mécanisme de compensation assez important, car si l'on parvenait, comme c'est probable, à une bonne adéquation de la ressource et de la dépense au niveau de l'ensemble des départements, ce ne serait pas le cas au niveau de chaque département. C'est pourquoi, tout à l'heure, j'ai bien distingué la question de l'adéquation au niveau global de celle de l'adéquation au niveau de chaque collectivité.

Sur la localisation d'éventuelles ressources qui pourraient remplacer la taxe professionnelle, le « rapport Fouquet » a exploré toute une série de soldes de gestion susceptibles d'en constituer l'assiette. Il s'est également demandé si et comment on pouvait construire une

forme de lien entre un impôt de cette nature et un territoire. La réponse est positive, pour peu que l'on admette l'idée de forfaitiser, de réputer ce lien plus que de le constater physiquement. Dans l'actuelle taxe professionnelle, du moins pour les contribuables taxés selon les règles de droit commun, ce lien est très mécanique, puisque l'impôt est assis sur l'établissement et que l'assiette est directement tirée de la valeur locative de l'immobilier et de la valeur des machines et autres biens mobiliers situés dans les usines ou les bureaux considérés. Mais lorsqu'on taxe un solde de gestion, il faut créer une règle permettant de considérer qu'une part de ce solde de gestion est réputé avoir été obtenu dans un lieu de production situé dans la commune X ou Y. Ce lien, même s'il n'est pas direct, existe et doit pouvoir être construit forfaitairement à partir d'éléments physiques et effectivement constatables sur le terrain à partir des déclarations de tous ordres des entreprises. On sait parfaitement construire une répartition forfaitaire d'un solde de gestion qui permettrait à chaque collectivité de taxer « son » morceau de solde de gestion à son taux. Donc, si la représentation parlementaire, sur la proposition du Gouvernement, souhaite s'engager vers un impôt local, avec un taux local, portant sur une part de solde de gestion, c'est possible.

S'agissant de la question juridique, celle de savoir si l'impôt italien auquel a fait allusion le Président Augustin Bonrepaux, l'IRAP¹, sera jugé incompatible avec la directive TVA et si, dans l'hypothèse où elle choisirait de taxer la valeur ajoutée, la France pourrait tomber sous le coup de la même critique, plusieurs éléments de réponse peuvent être avancés.

Sur le plan de la procédure, la Cour de justice ne s'est pas encore prononcée à ce jour ; seules ont été publiées pour l'instant les conclusions de l'avocat général sur le cas particulier de l'IRAP. Or, à en croire l'avis général des juristes, spécialistes du droit public et privé en France, mais également dans les pays homologues, qui ont construit la TVA ou qui jugent assez souvent de ces questions, ces conclusions semblent s'inscrire en rupture forte, bien que l'intéressé s'en défende, avec les jurisprudences antérieures, suivant un raisonnement assez rapide, et de nature plus économique que juridique. En particulier, un impôt comme la TVA, qui est en fait une taxe sur le chiffre d'affaires, sur la consommation, se caractérise par l'existence d'un lien entre l'impôt et le prix. C'est là un point fondateur de l'interdiction que pose la directive aux États membres de créer des impôts qui ressemblent à une taxe sur le chiffre d'affaires. Or, aux yeux de M. F. G. Jacobs, l'IRAP, par le fait qu'il se répercute sur les prix, s'apparenterait à un impôt sur la consommation. Mais tous les impôts d'entreprise se répercutent dans les prix... On peut difficilement considérer qu'il serait interdit aux États membres de créer des impôts sur les entreprises autres que la TVA ! Ce raisonnement par l'absurde explique l'incrédulité des juristes quant à l'évidence du lien ainsi tissé par M. F. G. Jacobs entre un impôt sur un solde de gestion et les prix, alors que ce lien doit être réellement fort pour que l'impôt en question soit condamnable au regard de la directive TVA. Telle est en tout cas, sans préjuger de la position que prendront les juges, l'opinion des spécialistes de la question qui sont nombreux à penser que l'avocat général pourrait ne pas être suivi sur cette affaire, importante pour l'Italie.

S'agissant maintenant du cas français, et à examiner le détail des travaux menés sur la question de la valeur ajoutée, qu'ils aient été menés par M. Olivier Fouquet ou qu'ils figurent déjà dans l'actuel code général des impôts dans la mesure où une part significative des entreprises est déjà taxée sur la valeur ajoutée, on constate que l'assiette de l'impôt en question est, sur bien des aspects, différemment construite de celle de l'IRAP. Cela nous éloigne d'autant plus du raisonnement susceptible d'aboutir à une interdiction éventuelle de créer un impôt de cette nature. À supposer même que la Cour, en suivant un raisonnement à mes yeux bien audacieux, suive les conclusions de l'avocat général dans l'affaire de l'IRAP, la France aurait d'excellents arguments à faire valoir pour ne pas encourir une critique de même nature à propos d'un impôt assis sur la valeur ajoutée. De la sorte, la position adoptée par l'avocat général, qui a

¹ *Taxe régionale sur la production italienne (Impôt Régional sur l'Activité Productive) et interdiction de taxes nationales sur le chiffre d'affaires autres que la TVA – Conclusions du 17 mars 2005, Banca popolare di Cremona, aff. C-475/03.*

surpris l'ensemble des pays européens, ne me paraît finalement guère de nature à gêner la réflexion engagée pour réformer la taxe professionnelle.

Au-delà de l'IRAP, le Président Augustin Bonrepaux a également évoqué le cas de la TVA...

M. le Rapporteur : La question est plus générale et porte d'abord sur l'état actuel de la réflexion. Nous aimerions à cet égard avoir communication de la note que vous auriez transmise la semaine dernière à plusieurs acteurs du monde économique.

Mme Marie-Christine LEPETIT : Contrairement à ce qu'en a laissé entendre la presse, je ne peux que répéter qu'aucune note n'a été envoyée de ma part aux acteurs économiques... Je ne saurais donc vous communiquer quelque document de cette nature. Des échanges ont eu lieu avec certains de mes collaborateurs sur certains aspects de comptabilité, qui ont abouti à faire considérablement évoluer la réflexion. Aucune note n'est sortie de mon bureau à l'heure actuelle. Je suis donc désolée de ne pouvoir satisfaire formellement à cette demande.

M. le Rapporteur : Note ou pas note, où en est-on ?

Mme Marie-Christine LEPETIT : La question est plus facile pour moi, car des travaux ont été menés sur le plan technique depuis la remise de son rapport par M. Olivier Fouquet. Précisons qu'il s'agit de démarches internes à l'administration et que le Gouvernement n'a pas encore pris, à ma connaissance, de position officielle. Je suppose que vous poserez la question au ministre du budget lorsque vous l'auditionnerez.

Ne disposant pas de position gouvernementale, je ne peux que vous faire part des travaux actuellement menés par l'administration. Ces travaux se sont assez naturellement situés dans le prolongement de ceux conduits par M. Olivier Fouquet. Ces travaux-ci avaient permis de « débroussailler » une très grande quantité de solutions possibles, chacune contenant des éléments précis – sur le plan de l'analyse juridique, de l'analyse économique, de l'analyse des transferts, de l'analyse des coûts, tant pour le budget de l'État que pour les collectivités, etc. – qui ont été relevés et comparés. De surcroît, les échanges qui ont eu lieu dans le cadre de cette Commission ont permis de constater, à défaut d'unanimité, une forme de convergence, sinon de large accord, sur les éléments qui, en définitive, forment la conclusion de la Commission présidée par M. Olivier Fouquet.

Quels sont ces éléments ? D'abord, l'idée qu'il est possible de remplacer l'actuelle taxe professionnelle par un impôt réellement local, au sens où serait maintenue la possibilité d'en voter le taux. Cet impôt pourrait respecter l'objectif économique de mieux répartir la charge contributive par catégories d'entreprises, tout en préservant des ressources stables et dynamiques pour les collectivités territoriales. Une manière d'y parvenir serait un panachage, permettant de conserver au futur impôt une assise foncière forte tout en ajoutant une part d'assiette sur un solde de gestion. Sur ce point particulier, plusieurs possibilités ont été évoquées ; M. Olivier Fouquet privilégiait plutôt la valeur ajoutée, après avoir comparé les avantages et les inconvénients des différentes formules possibles.

Telles sont les bases sur lesquelles les travaux techniques ont été entrepris au sein du ministère des finances, mais également à la DGCL, au ministère de l'Intérieur, afin d'approfondir certains sujets et de fournir aux ministres les éléments d'analyse susceptibles de déterminer leurs choix. Nous devrions très rapidement connaître la teneur de ce que pourrait être

un vrai projet afin d'entamer la concertation annoncée au cours des consultations du mois de mars dernier.

M. le Rapporteur : Quels points vous paraissent les plus difficiles ?

Mme Marie-Christine LEPETIT : Disons les points les plus stratégiques, car ils ne sont pas forcément difficiles sur le plan technique. La première question est évidemment celle de l'assiette, ou des assiettes, – au choix – retenues. La deuxième est celle du niveau de l'impôt, à laquelle est liée celle de savoir si, à la faveur de la réforme de la taxe professionnelle, il est souhaité d'introduire un élément de spécialisation de l'impôt local, question déjà soulevée par la « commission Fouquet ». C'est un point très important de la réforme.

M. le Rapporteur : ...Et qui, en l'état actuel de la réflexion, ne serait pas écarté. Il fait toujours partie de l'éventail des propositions ?

Mme Marie-Christine LEPETIT : C'est toujours un des points dont l'administration discute avec son ministre – ou plus exactement les administrations, plusieurs d'entre elles constatant que le sujet présente, en même temps que des inconvénients, certains avantages qui méritent d'être examinés. La question est, il est vrai, très difficile, d'abord parce que, à l'origine strictement technique, elle est peu à peu devenue, telle que l'a posée la « commission Fouquet », un débat politique. Quoi qu'on en pense, l'aspect technique et la dimension politique sont fortement liés. Et quand bien même on en reste au stade strictement technique, on ne peut qu'éprouver une forme de séduction intellectuelle à l'idée de clarifier la relation contribuable local-élu local en rendant plus univoque le lien entre un impôt et une collectivité. Par rapport au face-à-face et à l'élément de démocratie que comporte ce choix, il est plus satisfaisant de créer une forme de bijection – pardonnez-moi, je suis ingénieur de formation – que de se retrouver avec un impôt sur lequel quatre niveaux de collectivités votent des taux ou des morceaux de taux.

Au surplus, il est paradoxalement plus facile d'aborder cette question dans le cadre d'une réforme d'envergure que dans celui d'une réforme de faible importance. L'équation – le tableau carré entre ce qu'il faut donner aux communes, aux EPCI, aux départements, aux régions – est plus facile à résoudre, à supposer qu'elle ait une solution, lorsque l'on traite de masses importantes que lorsqu'on travaille sur de petites quantités. Le « rapport Fouquet » décrit dans ses annexes quatre des solutions envisagées. Autrement dit, à la séduction intellectuelle vient s'ajouter le constat que la chose est possible, au moins sur le plan intellectuel.

En même temps, en y regardant plus en détail, on voit bien naître toute une série de difficultés techniques. Pour commencer, cela fait deux réformes en une : c'est plus lourd, plus compliqué, plus coûteux. Ensuite, dans le choix des possibles, il n'est pas toujours très facile de mettre en regard un niveau de collectivité territoriale et une ressource qui « ressemble » à ses dépenses, pour employer un terme imagé. Et lorsqu'on est content du lien que l'on a cru organiser entre un niveau de collectivité et un impôt, on s'aperçoit souvent que l'on a organisé en même temps d'affreux transferts. Supposons, par exemple, que l'on veuille faire remonter beaucoup d'impôt foncier au niveau du département, constatant que celui-ci assume un grand nombre de dépenses à caractère social et qu'il devrait bénéficier d'une ressource très stable, très liée aux ménages et aux éléments physiques présents. Mais ce faisant, on va remonter depuis les communes du foncier de toute nature – foncier bâti ou taxe d'habitation – en harmonisant de fait les taux, donc en créant des transferts. Chaque fois que l'on remonte de l'impôt existant d'un niveau local fin à un niveau un peu moins fin, mécaniquement on crée des transferts. C'est là une

difficulté technique, mais également politique, parmi d'autres inconvénients relevés par le « rapport Fouquet ».

Au demeurant, créer pour les communes des impôts assis sur les soldes de gestion aboutit à des myriades de taux, ce qui n'est pas satisfaisant. Voyons plutôt ce que donnerait le contraire, c'est-à-dire en laissant le foncier au niveau communal – ce qui est validé par la théorie économique – et en construisant des impôts économiques aux niveaux départemental et régional. Cela fonctionne mieux au regard des problématiques de transfert comme au regard des impératifs de dynamique de l'impôt, par le fait qu'un département étant plus grand, il supportera mieux la conjoncture économique qu'une commune ou un ensemble de communes. Cela dit, est-il légitime qu'un département ou une région n'ait pratiquement que des impôts assis sur des soldes de gestion et très peu d'impôts « sécurisés », assis sur le foncier, par exemple ? On sent bien la contradiction entre le fait d'éviter des transferts, de rechercher une bonne adéquation et de vouloir un territoire suffisamment large... L'analyse précise montre que chaque schéma a ses avantages, mais également ses inconvénients. Aucune solution ne s'impose d'évidence, même si l'on s'aperçoit que certaines marcheraient plutôt mieux que d'autres. Le « rapport Fouquet » présente dans une fiche ce qui se fait de mieux et de plus récent sur le sujet et constitue un bon support de discussion pour ceux qui considéreraient comme possible et souhaitable de faire, en même temps que la réforme de la TP, une réforme de spécialisation.

M. le Rapporteur : La question est donc toujours à l'ordre du jour.

Mme Marie-Christine LEPETIT : Elle n'est pas, à ma connaissance, davantage tranchée que les autres.

M. le Rapporteur : Il est une autre difficulté, que vous n'avez pas citée, évoquée hier lors d'une audition sur les questions d'intercommunalité : l'intercommunalité met en avant son engagement dans le développement économique, mais si l'impôt économique est remonté à un échelon supérieur, où sera la cohérence ?

Mme Marie-Christine LEPETIT : C'est exact.

M. le Rapporteur : Vous avez parlé de la mise en parallèle de l'impôt et de sa destination. Nos auditions ont très souvent mis en lumière la contradiction qu'il y avait à affecter des parts de TIPP à des régions dont la mission consistait, entre autres, à développer des transports régionaux et à dissuader les usagers d'utiliser leur voiture particulière... Au-delà de son aspect « café du commerce », la remarque n'est pas inintéressante.

Mme Marie-Christine LEPETIT : Je la trouve, pour ma part, naturelle et, dans le contexte actuel d'évolution des dépenses locales, parfaitement légitime. Dans le cadre de mes responsabilités, j'ai pour ma part une vision pragmatique de ces questions : on me demande des impôts locaux, je suis bien obligée de proposer quelques choix. C'est bien pourquoi j'ai pris la peine de vous rappeler tout à l'heure les éléments qui structurent un impôt local, pardonnez-moi si cela vous a paru didactique et lassant. C'est mon quotidien : j'ai des quantités de demandes à satisfaire, mais bien peu de candidats qui satisfont toutes les conditions !

M. le Rapporteur : Sur les droits de succession, reste-t-il de la marge ? Et sur la redevance télévisuelle ?

Mme Marie-Christine LEPETIT : En tant que fiscaliste, je ne suis pas totalement satisfaite en voyant transférer aux collectivités territoriales des impôts que l'on a envie de réformer parce qu'ils sont mal fichus. L'histoire de la vignette en est un bon exemple. Était-ce une bonne idée de la supprimer ? Je n'en sais rien. N'empêche qu'on l'a supprimée après l'avoir transférée... Est-ce vraiment satisfaisant ?

Autre exemple beaucoup plus ancien : les droits de mutation que l'on a donnés avant d'amorcer leur baisse, alors même que leur niveau très élevé était, on le savait, cause de frottements économiques très importants. Certes, on s'en est débrouillé ; mais en voyant des impôts mal fichus et dont on a envie d'organiser les dynamiques plutôt à la baisse, ma première proposition n'est pas de les transférer.

M. le Rapporteur : Qu'avez-vous comme impôts transférables dans votre panier ?

Mme Marie-Christine LEPETIT : Des impôts transférables avec pouvoir local, je n'en ai pas beaucoup...

M. le Rapporteur : Quels sont-ils ?

Mme Marie-Christine LEPETIT : La valeur ajoutée est un bon impôt. On pourrait faire du partage d'impôt national sans vote de taux. Mais avant d'y songer, les solutions de type TSCA n'ont pas encore été totalement épuisées. Commençons par faire un inventaire des impôts dits « petits », dont le montant n'apparaît pas pour autant négligeable, dont la dynamique est correcte et dont on sait qu'ils ne mourront pas demain matin et qu'ils pourront accompagner la montée en puissance des dépenses.

M. le Rapporteur : Qu'avez-vous parmi ces petits impôts ?

Mme Marie-Christine LEPETIT : Vous me prenez un peu au dépourvu... La taxe sur les véhicules de société n'est peut-être pas le meilleur exemple, mais l'automobile offre de bonnes possibilités.

M. le Rapporteur : Il n'est pas sûr que notre Commission d'enquête propose le rétablissement de la vignette...

Mme Marie-Christine LEPETIT : Il se pourrait que Bruxelles le fasse – mais peut-être n'est-ce pas le moment de le dire !

Indépendamment de toutes ces pistes, celle des redevances mérite d'être explorée. Alors que nous avons tendance à privilégier l'imposition, bon nombre de pays raisonnent plutôt en termes de redevance pour service rendu et ont d'autres manières d'aller chercher de la ressource afin de financer leurs services publics locaux. Peut-être ne travaillons-nous pas suffisamment sur ces domaines qui ne relèvent d'ailleurs pas du champ de compétence de la DLF.

M. le Rapporteur : Et sur la TIPP ?

Mme Marie-Christine LEPETIT : Pour le fiscaliste, la TIPP est un impôt assez facilement transférable : il est, quoi qu'on en dise, localisable ; nous allons obtenir prochainement, nous en

sommes convaincus, le droit d'en moduler les taux ; enfin, il est douteux qu'il soit sujet à d'énormes évolutions à la baisse – c'est en fait un impôt sur la consommation et il évolue comme tel.

M. le Rapporteur : Mais la structure de consommation évolue.

Mme Marie-Christine LEPETIT : C'est vrai, mais il y a dix ans, on aurait dit le contraire...

M. le Rapporteur : L'État connaît des moins-values de recettes de TIPP.

Mme Marie-Christine LEPETIT : La dynamique contemporaine est moins forte que celle que l'on a connue autrefois.

M. le Rapporteur : Les recettes encaissées en 2005 sont moindres que les prévisions de la LFI 2005. On peut évidemment considérer que cela fait partie du sort ; reste que les collectivités demandaient un impôt qui leur assurerait une sécurité et même une évolution positive.

Mme Marie-Christine LEPETIT : Jamais on ne parviendra à mettre en place, devant chaque nouvelle dépense permise dans une catégorie donnée de collectivité, un impôt qui lui corresponde exactement, avec la dynamique appropriée. Il faut davantage raisonner en mettant en rapport l'ensemble des dépenses et l'ensemble des impôts dans une catégorie donnée de collectivités.

M. le Rapporteur : C'est tout à fait cohérent, mais ce n'est pas ainsi que c'est généralement compris !

Mme Marie-Christine LEPETIT : Je parle en fiscaliste dont la boîte à malices n'est pas inépuisable. Nous vivons une époque de forte concurrence internationale et les faits sont têtus. Je comprends parfaitement – j'espère que mon propos introductif ne laisse planer aucune ambiguïté là-dessus – le choix qu'a fait la France en matière d'organisation et de financement de sa dépense publique locale. J'observe simplement que plus celle-ci augmentera, plus il sera difficile de satisfaire tous les éléments du cahier des charges. C'est totalement mécanique.

M. le Rapporteur : J'entends cela. Notre perception de l'impôt souffre d'une extraordinaire dispersion : il n'est que de relire le rapport Gilbert-Guengant sur le pouvoir d'achat des communes. Cela rend d'autant plus compliquées les réformes qui seraient de nature à perturber cette dispersion. À titre d'illustration, si certaines communes ont peu de dépenses, pas beaucoup d'habitants et une très forte taxe professionnelle – du fait de l'implantation d'une centrale nucléaire, par exemple –, on peut rencontrer des situations rigoureusement inverses. Comment intégrer cela dans la réflexion sur une réforme de la taxe professionnelle ?

Mme Marie-Christine LEPETIT : Distinguons le cas particulier de la centrale nucléaire du cas général. Une réforme de la taxe professionnelle devra conduire à envisager tous les cas d'espèce : s'il s'agit de calculer un taux d'équivalence sur la valeur ajoutée pour reconstituer le produit actuel, mieux vaudra éviter d'aller taxer tous les autres contribuables de la commune avec un taux soudainement plus élevé, la centrale nucléaire cessant du coup d'être imposée au niveau d'aujourd'hui ! Ce serait aberrant et aboutirait à des situations invraisemblables. Certaines situations particulières appelleront une particulière vigilance si nous réformons la taxe professionnelle dans le sens que propose le « rapport Fouquet ».

Au-delà des cas d'espèce, on rencontrera toujours, même avec des impôts locaux bien conçus, suffisamment nombreux et variés, des communes dans des situations objectivement plus faciles parce qu'elles auront un fort potentiel fiscal et en même temps des besoins publics parfois moindres, et d'autres cas symétriquement inverses. Ma conviction de fiscaliste est assez simple : la réponse ne se trouve pas dans la seule sphère fiscale. Un impôt local étant réputé être prélevé localement, on ne peut par construction prélever que ce qu'il y a... Si l'on est intrinsèquement pauvre, on prélèvera sur la pauvreté, donc à des taux élevés, donc personne ne viendra s'installer et donc les difficultés ne feront que s'aggraver. Il faut avoir politiquement conscience qu'il y a des limites à asseoir ses ressources sur la fiscalité et qu'il faut construire tout à la fois des réponses d'ordre fiscal et des réponses péréquatrices. À mon sens, l'un ne va pas sans l'autre. Cette question de la dispersion de la richesse est totalement autonome de celle de savoir si une collectivité territoriale a une politique dépensière ou économe. Ce sont vraiment deux sujets différents ; il est de fait qu'il y a en France des endroits plus pauvres que d'autres et, à mon sens, on ne corrigera pas ces inégalités par de l'impôt, mais par de la péréquation.

M. le Rapporteur : Vous avez noté tout à l'heure le niveau de l'impôt local élevé, trop au regard des possibilités contributives, à tel point que l'État a été requis comme contribuable. Ce peut être un indicateur, mais également un choix politique indépendant de ces considérations. Comment peut-on évaluer le maximum de ce que peut payer le contribuable local ? L'existence de mécanismes compensateurs en est-elle à vos yeux une mesure ?

Mme Marie-Christine LEPETIT : C'est un indice, comme je l'ai indiqué tout à l'heure. Les quatre impôts historiques des collectivités territoriales ont crû très rapidement, en raison d'une dynamique des bases, mais également d'une dynamique des taux, la première étant elle-même issue de la dynamique économique et de l'actualisation annuelle des bases. Notons au passage que les taux ont davantage augmenté que l'impôt sur les sociétés ou l'impôt sur le revenu, mais cela n'a rien d'une fatalité. Reste que, du fait même de cette dynamique extrêmement forte, on sent bien, lorsque l'on fait des comparaisons avec l'étranger, que l'on demande trop à ce type d'impôt. Le foncier, par exemple, peut certes apporter de la ressource, mais pas au point d'être en disproportion avec sa capacité à générer lui-même de la richesse ou à perdre toute signification par rapport à l'occupant payeur – en l'occurrence les ménages.

M. le Rapporteur : Comment le mesurez-vous ?

Mme Marie-Christine LEPETIT : D'abord au courrier que je reçois tous les jours... Cela s'est traduit par des réformes successives adoptées par le Parlement, prévoyant des exonérations, des dégrèvements, des plafonnements de toutes sortes... La chronique est connue pour la TH, la TP, elle commence à exister pour la taxe foncière et nous la verrons un jour pour les ordures ménagères si le mouvement se poursuit. Il ne s'agit pas de combattre cette évolution par nature ; il faut simplement admettre que ces impôts sont bien comme ils sont et que s'il y a d'autres besoins de ressources, peut-être faut-il aller chercher ailleurs.

On entend souvent répondre : « C'est parce que les bases foncières ne sont pas bonnes. » Peut-être est-ce à cela que pensait le Président Augustin Bonrepaux tout à l'heure en parlant du foncier bâti. Les bases sont effectivement perfectibles, à tel point que nous avons failli les réformer il y a une quinzaine d'années. Bien que la réforme n'ait pas eu lieu, l'administration a continué de faire vivre ces valeurs en concertation avec les élus locaux, mais je ne crois pas que la pierre philosophale soit à trouver dans une éventuelle future réforme des bases locales. Vous habitez un appartement pour lequel vous payez un loyer. Arrive un impôt une fois l'an. Si vous le trouvez très élevé au regard de votre loyer, disproportionné dans votre perception de ce que sont vos ressources et de ce que vous payez par ailleurs et que, par-dessus le marché, vous jugez que les services publics locaux ne fonctionnent pas, ce n'est pas en modifiant la valeur

locative, en supprimant les quatre mètres carrés que vaut la baignoire et en ajoutant un coefficient d'environnement de 0,8 ou autre, bref en corrigeant cette « usine à gaz » pour la rendre plus claire, plus transparente et plus conforme aux valeurs actuelles, que l'on atténuera ce sentiment de disproportion ! La réponse n'est pas dans les valeurs locatives. Je ne dis pas qu'il ne faille pas les améliorer, mais cela ne réglera pas notre problème de montant et de niveau du foncier.

M. le Rapporteur : La connaissance des bases vous paraît-elle bonne ? Le maire que je suis est très frappé du caractère très inégalitaire, qu'il s'agisse des entreprises comme des particuliers lorsque les maisons ou les appartements sont rénovés. À examiner les bases déclarées, on a l'impression que l'hygiène en France en est restée à son niveau du début du XX^{ème} siècle...

Mme Marie-Christine LEPETIT : Peut-être parce que les baignoires comptent encore pour quatre mètres carrés...

Je comprends d'autant plus votre question qu'elle rejoint certaines de nos préoccupations internes. L'administration constate elle aussi, même si elle ne l'exprime pas de la même façon, qu'elle a trop rarement la possibilité d'obtenir un rafraîchissement des données permettant de mettre à jour les valeurs locatives. Mais le droit est ainsi : personne ne peut obliger un locataire ou propriétaire à déclarer les aménagements qu'il a réalisés, même lorsqu'il vend. De très nombreux travaux sont de nature à changer les valeurs locatives, mais sans pour autant déclencher juridiquement d'obligation de déclaration.

M. le Rapporteur : C'est là un vice investi dans le système...

Mme Marie-Christine LEPETIT : Oui. Il peut se corriger facilement.

M. le Rapporteur : Par des formules déclaratives ?

Mme Marie-Christine LEPETIT : Exactement. De même que les quatre mètres carrés de la baignoire...

M. le Rapporteur : La spécialisation éventuelle du foncier n'exigerait-elle d'ailleurs pas la mise en place d'obligations déclaratives ?

Mme Marie-Christine LEPETIT : Pas nécessairement. Reste qu'une mise à jour plus au fil de l'eau, plus pertinente, plus partagée, plus transparente vis-à-vis des contribuables passe, de mon point de vue, par un système déclaratif enrichi – et donc des sujétions supplémentaires pour les contribuables. Mais sachant que nous partons à peu près de zéro, il doit être possible d'en faire un petit peu plus...

M. le Rapporteur : S'agissant des effets « non vertueux » du système fiscal actuel, la cotisation nationale de péréquation ou encore les cotisations minimales de TP ne sont pas de nature à pratiquer des taux modestes. M. Pierre Méhaignerie citait l'exemple de collectivités au taux de taxe professionnelle modeste et dont on pouvait se demander à quoi cela leur servait, dans la mesure où elle se retrouvent à devoir payer un maximum au titre de la péréquation. Un tel régime vous paraît-il satisfaisant ?

Mme Marie-Christine LEPETIT : Ces questions sont totalement remises à plat dans la réforme de la taxe professionnelle telle que préconisée dans le « rapport Fouquet », ces dispositifs étant supprimés, cependant que l'État sort du jeu en cessant d'être un contribuable local. Cela répondrait à votre question. Si l'on devait en revanche rester avec une taxe professionnelle telle qu'elle existe aujourd'hui, force est de constater que le taux minimal n'est pas très élevé et que le phénomène pervers décrit par M. Pierre Méhaignerie se rencontre assez rarement. Il est de surcroît vraisemblable qu'il se raréfierait à mesure que le temps passerait.

M. le Rapporteur : Et s'agissant de la cotisation nationale de péréquation ?

Mme Marie-Christine LEPETIT : C'est d'une certaine manière un impôt national puisqu'elle vient maintenant financer le budget de l'État ; de plus, à la différence de la cotisation minimale, elle se prélève quelles que soient la situation de taux et la taille de l'entreprise. Il s'agit donc d'un impôt additionnel à l'exemple de la taxe sur les chambres de commerce ou les frais de gestion et de recouvrement. C'est du moins le souvenir que j'en garde.

Rappelons, à propos de la cotisation minimale, qu'elle ne se déclenche, dans son format actuel, que pour des entreprises d'une taille relativement significative, au-dessus de 7,6 millions de chiffre d'affaires. Si une collectivité pratiquait des taux bas, cela profiterait à tous ses contribuables petits ou moyens.

M. le Rapporteur : Menez-vous un travail en commun avec le Trésor à propos de l'influence de la fiscalité et des finances locales sur le niveau des déficits et l'évolution des prélèvements obligatoires ? Chacun mesure aujourd'hui la part prise par la fiscalité locale. M. Jean-Luc Tavernier, Directeur des politiques économiques à la Direction générale du Trésor et de la politique économique, nous a fait part de ses soucis sur ce point. C'est d'ailleurs l'une des raisons d'être de notre Commission d'enquête. Vous-même travaillez davantage sur les questions de structures. Mais quels sont vos éléments de dialogue ?

Mme Marie-Christine LEPETIT : Nous travaillons très souvent ensemble, ainsi qu'avec la Direction du budget, sur ces questions. S'agissant plus particulièrement de la taxe professionnelle, nos trois directions sont représentées au comité de pilotage, de même que la DGCL.

M. le Rapporteur : M. Jean-Luc Tavernier vous sollicite-t-il sur des outils fiscaux qui permettraient de calmer l'évolution de la dépense et de l'impôt ?

Mme Marie-Christine LEPETIT : Pas directement. Le travail de M. Jean-Luc Tavernier consiste en une mise en perspective des problématiques de finances publiques. La DLF ne participe pas directement aux travaux concernant l'équation des finances publiques, les *trends* d'impôt ou de déficit, qui relèvent directement de la Direction générale du Trésor et de la politique économique ainsi que de la Direction du budget. Même si j'en suis tenue informée, cela n'est pas institutionnellement du ressort de la DLF.

M. le Rapporteur : Mais comment la problématique que je viens d'évoquer entre-t-elle en ligne de compte ?

Mme Marie-Christine LEPETIT : D'une manière différente, lorsque nous sommes interrogés ou lorsque nous nous interrogeons nous-mêmes sur la réponse technique, fiscale, capable de freiner le mouvement de prise en charge de l'impôt local par l'État et de responsabiliser

davantage les collectivités au moment où elles définissent leurs impôts. Cela se traduit, par exemple, dans les limitations de prise en charge de l'impôt local par l'État, sous forme de plafonnements, de gels de taux de TH ou encore de limitations du champ de certains dégrèvements. On nous a également demandé de réfléchir aux moyens de priver les collectivités territoriales du supplément d'impôt appelé dès lors que celui-ci est payé non par le contribuable local, mais par l'État. Cette question, techniquement très compliquée, n'a pas encore trouvé de réponse. Reste que, sur le plan conceptuel, elle est au cœur de votre problématique : la responsabilisation peut passer par le fait que l'État cesse de prendre en charge l'impôt local, de sorte que le contribuable local se retrouve le seul pénalisé, mais on peut également organiser le système afin que, passé un certain niveau de prélèvement, il ne soit plus possible de prélever sur cet impôt – auquel cas c'est la collectivité qui se trouverait mise devant ses responsabilités. Le problème est que, dans un système où de nombreux niveaux de collectivités interviennent sur le même impôt, il devient très difficile de savoir exactement la raison de l'augmentation ou pas de tel impôt que l'État cesserait de prendre en charge, et donc très compliqué de mettre au point des réponses construites – et qui marchent. Mais cela n'en fait pas moins partie des sujets sur lesquels nous pouvons travailler.

M. le Rapporteur : La fiche n° 13 de l'annexe III du « rapport Fouquet » rappelle que le taux de la cotisation nationale de péréquation dépend de l'écart entre le taux global de la taxe professionnelle des communes où se situent les établissements imposables et le taux national.

Mme Marie-Christine LEPETIT : Il y a donc bien un effet, comme vous l'indiquiez tout à l'heure. Merci de cette précision.

Je souhaiterais, pour achever ma réponse à votre question de tout à l'heure, ajouter un mot sur les questions stratégiques posées par la réforme de la taxe professionnelle. Comment organiser le passage de la situation actuelle à une éventuelle situation future pour les collectivités territoriales ? Quelles seront les règles en matière de reconstitution de produit, en matière de vote de taux ? Comment s'organiserait au besoin un tunnel de taux ? Y aura-t-il une limitation à l'évolution du taux ? Comment traiter les communes dont le taux d'équilibre est en bas de la fourchette, et surtout celles dont le taux d'équilibre est au-delà ? Toutes ces questions font évidemment partie des sujets sur lequel le Gouvernement devra se pencher de très près. Dans l'éventualité, assez probable, où quelques entreprises seraient perdantes, se posera la question de savoir comment organiser la transition entre la situation d'aujourd'hui et celle de demain : jusqu'à quel niveau de perte peut-on aller ? Par rapport à cette situation, comment la réforme s'organise dans le temps, comment la lisse-t-on ? Qu'est-ce que l'État prendra en charge, comment et à quel niveau ? Tout cela fait partie des sujets à examiner pour rendre possible une éventuelle réforme de la taxe professionnelle.

M. le Rapporteur : Réforme qui aura nécessairement un coût pour l'État...

Mme Marie-Christine LEPETIT : Qui a déjà un coût pour l'État. Avant la mise en place du dégrèvement pour investissements nouveaux (DIN), l'État, en net et en tendanciel annuel, payait entre 1,5 et 2 milliards d'euros ; il en paiera 2,8 supplémentaires après le dégrèvement pour investissements nouveaux. Autrement dit, fin 2007, il en sera de 1,5 à 2 milliards plus 2,8 milliards d'euros, pris sur son budget – ou sur son déficit... En votant le dégrèvement pour investissements nouveaux, l'État a déjà signé un chèque significatif ; il peut certes en faire un plus gros, mais celui-là est d'ores et déjà lié à la réforme dans la mesure où le dégrèvement pour investissements nouveaux a été mis en place en attendant la réforme.

M. le Rapporteur : Je suppose que les réponses écrites à notre questionnaire sont à venir, notamment pour ce qui touche au rapport de l'impôt local au revenu...

Mme Marie-Christine LEPETIT : En effet, les chiffres sont en cours de transmission.

M. le Rapporteur : Nous n'avons pas parlé de l'intercommunalité...

Mme Marie-Christine LEPETIT : Je sais que M. Dominique Schmitt vous en a longuement parlé. L'intercommunalité est évidemment un des points à prendre en considération dans une réflexion sur la réforme des impôts locaux. Nous sommes aujourd'hui dans une situation intermédiaire, car si l'intercommunalité est déjà potentiellement très développée, elle est encore loin de son aboutissement, notamment pour ce qui est des taux. C'est là un point d'articulation délicat avec une éventuelle réforme. Mais surtout, dans la mesure où le levier fiscal a déjà été largement utilisé avec l'unification du taux de taxe pesant sur les entreprises, une réflexion sur la réforme de la TP, à plus forte raison avec spécialisation, exigera de s'assurer de la permanence de la politique d'encouragement de l'intercommunalité souhaitée jusqu'à présent – où, à défaut, de mesurer et d'assumer de possibles effets collatéraux. C'était du reste un des éléments du cahier des charges posé par le Premier ministre en février 2004.

Il nous semble possible de préserver les outils d'intercommunalité et d'éviter qu'une éventuelle réforme de la taxe professionnelle ne vienne perturber la montée en puissance des intercommunalités. Mais c'est un point qui appelle vigilance et qui, techniquement, est assez difficile, d'autant que la superposition de textes divers et variés, à la lecture assez ardue, n'est pas de nature à permettre la meilleure visibilité... Reste que nous y veillons de très près. Les entreprises également y sont très attachées, si j'en juge d'après les propos tenus dans la « commission Fouquet » : les questions d'uniformisation des taux notamment les concernent tout particulièrement.

Cela m'amène à revenir sur la spécialisation. Imaginez que l'on ne mette que du foncier et aucun impôt économique au niveau communal. Que deviendraient les EPCI à TPU ? Des EPCI à foncier unique ?

M. le Rapporteur : C'était le but de ma question tout à l'heure...

Mme Marie-Christine LEPETIT : On peut l'envisager, reconstruire les mêmes logiques, mais tout est à rebâtir. Ce serait vraiment jouer au chamboule tout...

M. le Rapporteur : Cela dit, en termes d'évolution de la dépense, l'idée de la spécialisation de la recette a largement marqué les travaux de notre Commission depuis quelques semaines.

Mme Marie-Christine LEPETIT : Je comprends bien cette problématique. Simplement, il ne sera pas évident de se retrouver avec des EPCI qui n'auront plus de TPU, l'impôt économique étant parti ailleurs, au département, par exemple... Les reconstruire autour du foncier ? Ce n'est pas évident. Rien n'est jamais impossible : rédiger des textes, on sait faire... Reste que, sur le plan institutionnel, sitôt que l'on prive le champ communal d'un substitut à la TP, on rend beaucoup plus difficile la survivance du levier fiscal qui avait permis la construction des EPCI. Il faudrait tout reconstruire et mener trois ou quatre réformes en une.

M. le Rapporteur : Avez-vous constaté des effets d'aubaine parmi les régions, certaines ayant pu choisir d'augmenter la taxe professionnelle en 2005 en anticipant sur des compensations à l'occasion de réformes à venir ? D'ordinaire, on les annonce très peu de temps avant leur mise en œuvre pour éviter précisément les effets d'aubaine...

Mme Marie-Christine LEPETIT : Qu'a-t-on constaté lors de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation ? Des *statu quo*, quelques augmentations et même une baisse... Au demeurant, l'analyse des politiques de vote de taux n'est pas du domaine de la DLF, mais plutôt de la DGCL. De nombreux facteurs sont susceptibles d'expliquer les inflexions de la politique fiscale des régions.

M. le Rapporteur : L'exonération du foncier non bâti au profit des agriculteurs a été annoncée. Quels mécanismes de compensations a-t-on prévus ?

Mme Marie-Christine LEPETIT : Cette disposition ne figure pas dans le projet de loi qu'a déposé le Gouvernement ; c'est seulement la réaffirmation d'une annonce du Président de la République et les modalités d'une prochaine entrée en vigueur n'ont pas été, à ma connaissance, formellement décidées. Et pour ce qui est de la manière de la compenser, nous serions encore plus mis au pied du mur...

Plus globalement, cette question, sur le plan technique, est loin d'être facile à résoudre. Le foncier non bâti est certes, par comparaison avec ceux dont nous avons parlé ce matin, un impôt de petite taille ; en raisonnant sur la catégorie que constituent les communes, il doit être possible de le supprimer sans se heurter à la contrainte constitutionnelle relative au niveau des ressources propres. Encore faudrait-il veiller à ne pas en rencontrer une autre, par exemple celle qui touche à la libre administration de certaines communes. Autant de questions que l'on est forcément amené à se poser en parlant d'exonération.

Se pose également la question de l'adéquation de l'outil à sa cible. Qui souhaite-t-on exonérer ? Le foncier non bâti est-il le meilleur truchement si l'objectif est d'alléger la charge pesant sur l'agriculteur exploitant ? L'organisation même de l'exonération des terres agricoles soulève de nombreuses questions techniques qui mériteront, le moment venu, des arbitrages très précis.

M. le Rapporteur : Faut-il distinguer les feuilles d'impôt selon les collectivités ?

Mme Marie-Christine LEPETIT : Les contribuables croiront payer quatre impôts au lieu d'un...

M. le Rapporteur : Il faut que l'impôt soit douloureux pour rendre le contribuable vigilant...

Mme Marie-Christine LEPETIT : Moyennant un peu de temps pour l'administration, on peut évidemment faire ce que l'on veut. Mais cela peut coûter significativement plus cher.

M. le Rapporteur : Les frais de gestion actuellement perçus correspondent-ils bien à la réalité ?

Mme Marie-Christine LEPETIT : Compte tenu du montant que l'État prend en charge au titre des dégrèvements, nous avons de la marge !

M. le Rapporteur : Les deux notions ne sont pas totalement corrélées...

Mme Marie-Christine LEPETIT : Une fraction du taux est tout de même destinée à financer les dégrèvements...

Sur la lisibilité des avis d'imposition, des travaux ont été entrepris pour essayer de mieux hiérarchiser les documents, séparer les niveaux de collectivités, bien faire apparaître les évolutions des bases et des taux, distinguer ce que l'État prenait en charge, etc. L'année dernière, la réforme de la redevance audiovisuelle a été l'occasion de nombreuses enquêtes et consultations des élus afin de s'assurer que l'introduction de la redevance ne perturberait pas la perception du document par le contribuable. D'une manière générale, ce sont des aspects auxquels la DGI est très attentive. Elle vérifie régulièrement auprès des contribuables que ses documents sont lisibles, afin de déceler les points insuffisamment compris.

M. le Rapporteur : Pourrait-on imaginer que ce soit l'occasion d'informations comparatives, au-delà des taux appelés, qui permettraient d'« étalonner » la contribution de chacun ?

Mme Marie-Christine LEPETIT : On peut l'imaginer, à l'exemple du document à caractère général joint à la déclaration d'impôts. La difficulté tient à ce que les finances des collectivités territoriales sont un sujet si complexe qu'il est très malaisé de se faire une religion au vu d'informations synthétiques. C'est un monde très divers qu'il est difficile de photographier de manière tout à la fois pertinente et synthétique. La richesse des rapports administratifs, qui collationnent les informations venant de 50 000 collectivités, donne parfois le tournis... Votre souci de mieux informer le contribuable est légitime, mais trouver le meilleur moyen d'y répondre n'est pas chose facile.

M. le Rapporteur : Mme la Directrice, nous vous remercions.

AUDITIONS (SUITE)

**Audition de M. Marcel CHARMANT,
Président du conseil général de la Nièvre,
accompagné de M. Henri MALCOIFFE, Vice-président chargé des finances,
et M. Philippe PARLANT-PINET, Directeur général des services**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 1^{er} juin 2005)

Présidence de M. Augustin BONREPAUX, Président

MM. Marcel Charmant, Henri Malcoiffe et Philippe Parlant-Pinet sont introduits.

M. le Président : Nous accueillons aujourd'hui M. Marcel Charmant, Président du conseil général de la Nièvre, accompagné de MM. Henri Malcoiffe, Vice-président chargé des finances, et Philippe Parlant-Pinet, Directeur général des services.

Nous poursuivons l'audition des présidents de conseils généraux issus des diverses tendances politiques et représentant des départements aux caractéristiques différentes.

Le département de la Nièvre n'a pas modifié ses taux d'imposition depuis que vous avez accédé à la présidence du conseil général, en 2001. Nous souhaitons que vous nous expliquiez dans quelle mesure la situation de votre département est particulière et quels ont été vos choix politiques en matière de financement et de recours à l'emprunt.

Le conseil général de la Nièvre est à majorité socialiste ; nous avons entendu, le 26 mai dernier, un département de la même sensibilité, la Charente, qui, depuis cinq ans, a fortement augmenté ses taux d'imposition.

M. le Président rappelle à MM. Marcel Charmant, Henri Malcoiffe et Philippe Parlant-Pinet que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête leur ont été communiquées. À l'invitation du Président, ceux-ci prêtent serment.

M. le Président : Je vous donne la parole pour un exposé introductif, après quoi nous vous poserons des questions.

M. Marcel CHARMANT : Je vous remercie de nous accueillir ; nous allons tenter d'éclairer votre réflexion.

Depuis 2001 – c'est-à-dire depuis l'exercice précédant mon élection au poste de Président du conseil général –, les taux d'imposition de la Nièvre n'ont en effet pas été modifiés.

Le département de la Nièvre mesure 6 837 kilomètres carrés et compte 225 000 habitants, 29 % de ses habitants sont âgés de plus de soixante ans, sa population active accusant une baisse constante et représentant 36 %. Nous disposons de trente collèges publics, de 4 233 kilomètres de routes départementales avant transfert d'une partie du réseau routier national, nous dénombrons 3 662 allocataires du RMI et 4 614 bénéficiaires de l'APA. Le taux de chômage atteint 9 % – quand la moyenne régionale est de 8,6 % – et a augmenté de 2,4 % en un an, compte tenu de l'évolution très négative des effectifs des grandes entreprises du secteur concurrentiel.

La Nièvre est un département rural, mais porteur d'une forte tradition industrielle. Plus de la moitié de sa superficie est boisée : premier producteur de chêne, la Nièvre est en passe de devenir également le premier producteur de Douglas, du fait de la croissance des plantations du massif du Morvan. L'agriculture y est active, principalement avec l'élevage de charolais – dont le *herd-book* est tenu à Nevers – et la production céréalière. Nous avons aussi des ressources importantes en minerai de fer, qui ont guidé le développement historique des entreprises sidérurgiques, mais l'industrie, de nos jours, est plutôt en déclin, quoique la production mécanique et automobile reste bien implantée, avec 4 000 salariés.

Le budget 2005 du département de la Nièvre s'établit globalement à 253 millions d'euros, sans augmentation des taux d'imposition pour la cinquième année consécutive. Le nombre de contribuables est peu élevé et, de surcroît, leur capacité contributive est faible, tout simplement parce que le niveau de revenu l'est également. Or, malgré l'effort important que nous avons déployé pour ne pas augmenter la fiscalité départementale, la contribution des Nivernais reste légèrement supérieure à la moyenne des autres départements. C'est cette considération première qui a conduit l'assemblée départementale à tenir sa position mais, compte tenu des transferts en cours, je doute qu'elle puisse prévaloir pour les budgets 2006 et 2007.

En 2004, le produit de la fiscalité directe et des compensations s'est élevé à 74,15 millions d'euros, soit une baisse de près de 9 %, due à l'intégration de la compensation versée suite à la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle au sein de la DGF. Cette seule mesure, en 2003, représentait la moitié des compensations fiscales totales. Le produit fiscal des quatre taxes a progressé de 2,9 %, sous l'effet des bases.

Nous avons perçu 14,75 millions d'euros au titre de la fiscalité indirecte : 11,77 millions avec les droits de mutation, 0,32 million avec la vignette, 2,09 millions avec la taxe sur l'électricité et 0,59 million avec les autres taxes. Depuis 2000, les droits de mutation ont pris une part de plus en plus importante dans la fiscalité indirecte pour atteindre 79,7 % en 2004. Ce phénomène est dû à la suppression de la vignette en 2001 et à l'augmentation des droits de mutation, imputable au dynamisme de l'immobilier. La tendance est légèrement inférieure à celle enregistrée sur l'ensemble des départements, où la hausse des droits d'enregistrement et de publicité foncière a été de 16 % en 2004.

À ces taxes s'ajoute la TIPP, dont le produit s'est élevé à 14,11 millions d'euros, montant qui ne couvre pas intégralement les dépenses du RMI de 2004 – le Gouvernement s'est engagé auprès des départements à couvrir ce différentiel après l'adoption des comptes administratifs.

S'agissant des dépenses, sur la période 2000-2004, il convient de rappeler quelques événements qui ont bouleversé la structure des dépenses des départements : en 2000, suppression de l'aide médicale gratuite et instauration de la CMU, prise en charge par l'État ; en 2002, instauration de l'APA en remplacement de la PSD ; en 2004, transfert complet de la compétence RMI et généralisation de la norme comptable M52 à l'ensemble des départements. On constate un taux d'évolution moyen des frais de personnel de 6,6 % par an.

L'année 2004 marque l'arrêt de la tendance à la baisse de l'annuité de remboursement des emprunts, en raison du montant payé en capital, supérieur de 3,57 % à celui de 2003. Le recours croissant à l'emprunt depuis 2001 explique cette hausse. Cependant, l'emprunt mobilisé en 2004 a été limité au maximum pour maîtriser l'encours de la dette et restreindre la diminution des marges de manœuvre pour les années futures. L'encours de la dette est 488,20 euros par habitant contre 444,80 euros en 2003. Les intérêts payés sur les lignes de trésorerie, en 2004, ont augmenté de 330 % pour atteindre 170 506 euros.

Les compétences transférées de 2002 à 2004 concernent des allocations et aides à la personne, ce qui a pour conséquences des décaissements nombreux sur lesquels la collectivité ne peut agir, alors que les recettes ne sont encaissées, au mieux, qu'en cours d'année. En conclusion, sur la section de fonctionnement, les charges évoluent de 10,62 % par an pendant que les recettes progressent seulement de 6,18 %. L'élément le plus notable concerne le poids de charges liées au RMI et au SDIS.

Les dépenses d'investissement, depuis 2000, ont évolué irrégulièrement, avec une amplitude allant de 36 975 euros en 2000 à 46 281 euros en 2003. On peut en déduire une moyenne de 70 % de dépenses d'équipement et de 30 % de fonds de concours et de subventions. Le remboursement de la dette, capital et intérêts compris, a peu évolué entre 2000 et 2004. Les dépenses ont davantage augmenté que les recettes, pour les raisons que j'ai déjà exposées. C'est ainsi que l'épargne de gestion et l'épargne nette, sur la période considérée, baissent respectivement de 44 % et de 68 %.

Au sein des départements dits « DFM », c'est-à-dire qui percevaient la dotation de fonctionnement minimale, la Nièvre se distingue essentiellement par quatre spécificités : des recettes de fonctionnement correctes, avec un produit des quatre taxes dans la moyenne haute ; des dépenses de fonctionnement par habitant plus élevées : + 6,6 %, ce qui s'explique essentiellement par une action volontariste dans le domaine social, avec pour conséquence des frais de personnel plus importants, notamment en raison de la structure de notre pyramide des âges et de la démarche de territorialisation de notre action médico-sociale ; une épargne disponible plus faible et un encours de dette plus important, tandis que le poids de la dette est plus modéré, l'annuité étant inférieure de 10 % à la moyenne des départements DFM ; des dépenses d'investissement dans la moyenne, mais les grosses opérations programmées devraient modifier la configuration pour les années à venir.

M. le Rapporteur : Si vous n'avez pas accru les impôts en 2005, cela signifie-t-il qu'il n'y avait aucune raison de le faire ?

M. Marcel CHARMANT : Il y aurait eu matière à augmenter les impôts, je crois vous l'avoir expliqué – je puis vous assurer que je passe quelques nuits blanches pour boucler le budget du département. Mais les taux étaient déjà élevés alors que la capacité contributive des Nivernais est relativement faible. C'est pourquoi nous avons décidé de marquer une pause fiscale et de redistribuer notre budget. Quoi qu'il en soit, le plein effet des mesures de décentralisation et de transfert n'est pas encore complètement connu et les élus de la majorité souhaitent y voir plus clair avant de procéder à des ajustements.

M. le Rapporteur : Quel linéaire de routes nationales vous sera transféré ?

M. Marcel CHARMANT : Pour l'instant, 119 kilomètres.

M. le Rapporteur : Considérez-vous que le transfert des routes nationales, en investissement et en entretien, justifierait une augmentation de l'impôt ? Et le personnel de l'équipement ? Et les TOS des collègues ?

M. Marcel CHARMANT : Pour répondre précisément à vos questions, il faudrait que je possède les éléments nécessaires afin de pouvoir mesurer l'impact des transferts. Or je ne connais pas avec précision l'état de ces 119 kilomètres de routes – un diagnostic est en cours, qui doit être rendu le 17 août. La N81 constitue le transfert principal : elle fait 70 kilomètres et relie la première et la troisième plus grandes agglomérations du département, Nevers et Decize, en passant par Imphy, principal site industriel. Or, cette route est dans un état catastrophique et accuse de surcroît un déficit de gabarit : pour parcourir les 30 kilomètres séparant Nevers de Decize, il faut compter en moyenne une heure.

M. le Président : Pour quelle raison ? Les ouvrages d'art sont-ils nombreux ?

M. Marcel CHARMANT : Oui, de même que les virages et les tronçons étroits. La route traverse beaucoup de villes. La déviation d'Imphy, bassin industriel le plus important du département, est prévue dans le contrat de plan, mais celui-ci est en panne depuis deux ans et les travaux sont interrompus.

M. le Président : Ils ont commencé et on les a interrompus ?

M. Marcel CHARMANT : Absolument !

M. Jean-Pierre SOISSON : Malgré les aides du conseil régional !

M. le Président : Pourquoi cet abandon ?

M. Marcel CHARMANT : Par manque de crédits de l'État, tout simplement. La route nationale traverse Imphy sur 4,5 kilomètres environ et coupe pratiquement l'usine en deux, ce qui rend une déviation indispensable. La ville s'est construite de part et d'autre de l'usine et s'étire en longueur.

M. Jean-Pierre SOISSON : Je confirme.

M. Marcel CHARMANT : Si l'État a pu résister à la pression de la population et des élus, les conseils généraux et les conseils régionaux, eux, ne pourront pas se le permettre et seront contraints à entreprendre des travaux. Et il ne faut pas oublier les 4 200 kilomètres de routes départementales actuelles.

M. le Rapporteur : Même si le contrat de plan accuse un retard d'exécution, toutes les opérations ont vocation à aller jusqu'à leur terme.

M. Marcel CHARMANT : Oui, *a priori*.

M. le Président : Jusqu'à expiration des crédits prévus, il importe de le préciser. Par contre, en cas de dépassement...

M. Jean-Pierre SOISSON : Les quatre départements s'étaient donné pour priorité la poursuite et l'achèvement de la déviation d'Imphy.

M. Marcel CHARMANT : Tout à fait.

M. le Rapporteur : Ce transfert vous coûtera donc de l'argent ?

M. Marcel CHARMANT : Bien sûr.

S'agissant des personnels de la DDE et des TOS, ma réponse est identique. Nous avons trente collèges et quelque 200 TOS. Il est certain que la demande sera très forte car le manque de personnel est évident dans plusieurs secteurs.

En ce qui concerne la DDE, le problème est double. J'ai aujourd'hui le sentiment que le nombre d'ouvriers mis à disposition sera suffisant, mais j'ai un peu moins d'assurance en ce qui concerne le personnel d'encadrement : sur les bases proposées, nous serions dans l'obligation d'en recruter, ce qui nous mettrait dans une situation très délicate.

M. le Rapporteur : Nous avons été alertés sur ce problème en amont des auditions, mais la plupart des autres départements se sont finalement montrés moins inquiets.

M. Marcel CHARMANT : Tant mieux pour eux ! Pour ma part, je suis très inquiet et la dernière réunion avec le préfet de la Nièvre, il y a huit jours, n'a pas été de nature à m'apaiser : sur plusieurs questions précises, nous n'avons pas obtenu de réponses satisfaisantes. Du reste, j'ai cru ressentir la même insatisfaction à l'Assemblée des départements de France, toutes tendances confondues.

M. le Rapporteur : Comment envisagez-vous de faire évoluer le temps de travail des TOS ?

M. le Président : Des indications sur leur temps de travail actuel vous ont-elles été fournies par l'inspection d'académie ou le rectorat ?

M. le Rapporteur : Pour résumer, les TOS sont mal payés mais travaillent plutôt moins, nous a-t-on dit, que d'autres catégories de personnel. Cela créerait une marge pour définir leur niveau indemnitaire, en contrepartie d'une augmentation de leur temps de travail. Avez-vous engagé une discussion de ce type ou comptez-vous le faire ?

M. Marcel CHARMANT : Non.

M. le Rapporteur : Venons-en au RMI.

M. Marcel CHARMANT : Les avances auxquelles nous avons dû procéder pèsent lourd dans le budget. Le Premier ministre a garanti que, après examen des comptes administratifs, nous recevrons une compensation à l'euro près. J'en accepte l'augure, mais le délai écoulé aura coûté cher à la collectivité départementale.

M. le Président : Quel est le différentiel, pour 2004, entre ce que vous avez payé et ce que vous avez reçu au titre du RMI ?

M. Philippe PARLANT-PINET : L'écart entre le montant versé au titre du RMI et celui perçu au titre de la TIPP atteint 2,3 millions d'euros entre janvier et mai 2005.

M. le Rapporteur : Et sur 2004 ?

M. Philippe PARLANT-PINET : 1,2 million d'euros.

M. le Rapporteur : Comment expliquer un tel jaillissement en 2005 ?

M. le Président : Comment allez-vous compenser le différentiel de 2005 ?

M. Marcel CHARMANT : Sur notre trésorerie. J'ai d'ailleurs écrit au préfet de la Nièvre pour lui indiquer ce que ces décalages coûtaient au département et il m'a répondu que nous serions remboursés à l'euro près, mais qu'il ne serait pas tenu compte du coût supporté en raison des avances consenties.

M. le Président : La loi ne prévoit aucune compensation pour 2005.

M. le Rapporteur : Est-ce une question ou une affirmation ? Et pourquoi l'écart entre 2004 et les premiers mois de 2005 est-il aussi considérable ?

M. Philippe PARLANT-PINET : Le cas de la Nièvre n'est pas atypique : le taux de couverture, dans bien d'autres départements, se situe entre 0,65 et 0,72.

M. le Président : Avez-vous observé une augmentation du nombre des RMIstes ?

M. Philippe PARLANT-PINET : L'évolution a été de l'ordre de 4,5 % l'an dernier, et une nouvelle progression a été enregistrée au cours des six premiers mois de l'année.

M. le Rapporteur : Comment vous y prenez-vous pour contenir le nombre des RMIstes dans votre département ?

M. Marcel CHARMANT : Présidez-vous un conseil général, M. le Rapporteur ?

M. le Rapporteur : Je suis le modeste maire d'une petite ville.

M. Marcel CHARMANT : Nous nous efforçons tout simplement, d'une part, de nous occuper des allocataires par le biais de l'insertion et, d'autre part, de faire en sorte que se créent des activités pour les employer. Mais un département comme le nôtre, qui subit des pertes d'emplois importantes, a du mal à résoudre le problème.

M. le Rapporteur : Quelles actions menez-vous contre d'éventuels abus ou fraudes ?

M. Marcel CHARMANT : Ma nature ne me pousse pas à penser d'emblée que quelqu'un qui sollicite la collectivité pour s'inscrire au RMI est un faussaire. Il n'en demeure pas moins que nous vérifions : des commissions locales réunissent des élus locaux et des responsables associatifs pour étudier chaque dossier ; je ne crois pas que beaucoup passent à travers les mailles de cet examen.

M. le Président : Envisagez-vous de faire signer des contrats RMA et des contrats d'avenir ? Le préfet vous a-t-il proposé un objectif à cet égard ? Quelle somme cela coûtera-t-il au département ?

M. Marcel CHARMANT : Lorsque le RMA a été institué, le conseil général a organisé des Assises de l'insertion réunissant les organisations syndicales et patronales ainsi que les associations d'insertion et les services de l'État, afin d'examiner les cas dans lesquels le RMA pourrait se développer dans le département. Je dois vous dire que ni les entreprises, ni les individus n'ont été intéressés et que seuls quinze contrats RMA ont été signés.

Nous participons à la démarche des contrats d'avenir et, compte tenu des dernières dispositions prises par l'État, qui s'attache davantage à l'aspect qualitatif des contrats qu'à leur nombre, nous n'avons pas non plus fixé d'objectif quantifié ; si l'État nous proposait un volume donné, nous examinerions cette possibilité.

Par ailleurs, la région Bourgogne a créé les emplois-tremplins et la Nièvre adhère à cette politique : nous nous sommes inscrits pour 280 emplois-tremplins sur cinq ans. Ce dispositif – propre à la Bourgogne mais qui existe aussi dans d'autres régions – s'ajoute à celui des contrats d'avenir.

M. le Rapporteur : Vos dépenses de communication ont augmenté de 120 % entre 1998 et 2003. Je n'ai pas à me prononcer sur l'opportunité politique de vos décisions, mais cela fait tout de même beaucoup.

M. Marcel CHARMANT : Le pourcentage est certes élevé, mais le montant reste modeste au regard de ce que font certains autres départements. Dans la Nièvre, nous n'avons pas de revue sur papier glacé. Par contre, nous organisons des réunions cantonales, à la rencontre de la population, au cours desquelles nous distribuons de l'information. Nous avons aussi développé notre site Internet et, depuis 2004, nous retransmettons en ligne les sessions du conseil général. Notre enveloppe de dépenses de communication n'est pas très élevée, mais elle tend à croître pour répondre aux besoins du département. J'ajoute que ce budget inclut notre participation à des opérations comme le Grand Prix de France automobile ou le Bol d'or, à Magny-Cours.

M. Alain GEST : J'observe que vous n'avez signé que quinze contrats RMA. Vous dites même que cela n'intéresse ni les entreprises ni les allocataires du RMI. Les artisans eux-mêmes ne sont-ils pas intéressés ? Et comment les allocataires du RMI ne le seraient-ils pas alors qu'une possibilité de réinsertion en entreprise leur est accordée, avec une rémunération plus élevée à la clé ? Ne faut-il pas simplement, comme dans mon département, avoir le souci d'appliquer ce dispositif ?

M. Marcel CHARMANT : Je ne pense pas que le département de la Nièvre fasse exception. En Bourgogne, hormis l'Yonne, qui a dû signer de l'ordre de quatre-vingts contrats RMA, la Côte-d'Or se situe dans les mêmes eaux que nous et je ne suis même pas sûr que la Saône-et-Loire en ait conclu un seul. La même réalité pourrait être constatée dans les autres départements de

France. Les Assises de l'insertion, qui ont réuni 200 ou 250 personnes, ne se sont pas soldées par un rapprochement entre les allocataires et les entreprises, c'est un fait.

M. Alain GEST : Ce sont les conseils généraux qui ont la responsabilité de la mise en œuvre de ces contrats, pas les entreprises.

M. Marcel CHARMANT : Je ne vais pas aller chercher un bénéficiaire pour l'imposer à un entrepreneur !

M. Alain GEST : Certes non.

M. Marcel CHARMANT : Ce n'est pas dans l'esprit de la loi – dont je ne partage au demeurant pas tout à fait la philosophie. Le conseil général de la Nièvre a joué son rôle d'information en provoquant la tenue d'Assises de l'insertion. Au-delà, que voulez-vous qu'il fasse ?

M. Alain GEST : Un RMIste qui signe un contrat RMA a la chance de pouvoir ensuite sortir définitivement du dispositif et donc de représenter une charge moins lourde pour le département. Cela doit tout de même vous intéresser. J'estime que c'est la réticence quasi générale vis-à-vis du dispositif qui est à l'origine de son mauvais fonctionnement. J'en veux pour preuve que, lorsque des contrats aidés du type CES voire contrat temps plein ou contrat d'avenir sont proposés avec détermination, cela marche. À votre avis, que manque-t-il pour que le dispositif des contrats d'avenir soit attractif ?

M. le Président : Quel genre de contrats proposez-vous ? Qui prend la formation en charge ? Il faut que vous nous donniez des idées pour que nous propositions des pistes d'amélioration.

M. Alain GEST : Exactement !

M. Marcel CHARMANT : Le conseil général de la Nièvre, c'est vrai, n'a pas vu arriver le RMA avec le sourire : mettre de telles personnes à disposition d'entreprises privées n'était guère enthousiasmant. C'est précisément pourquoi nous avons organisé les Assises de l'insertion : dans le but de recueillir le point de vue des bénéficiaires et des entreprises. Si vous parvenez à convaincre les artisans, pourquoi pas ?

Il faut également savoir que M. Jean-Louis Borloo a très vite sérieusement modifié les conditions de signature – il a même été question, pendant un moment, de faire disparaître le RMA au profit du contrat d'avenir. Comment voulez-vous que, dans une telle ambiance, le discours soit audible pour les bénéficiaires et les artisans ? Les contrats d'avenir ont été mis en place par M. Jean-Louis Borloo et croyez-moi, entre, d'une part, un emploi-tremplin ou un contrat d'avenir et, d'autre part, un contrat RMA, la marge est sérieuse. Au demeurant, les entreprises, notamment artisanales, recherchent du personnel qualifié,

immédiatement opérationnel, plutôt que des RMistes, même si la durée du RMA permettrait au bout du compte de leur donner une petite formation.

M. Alain GEST : Tous les allocataires du RMI ne sont pas dépourvus de qualification. Dois-je conclure de votre position que mettre à disposition d'une entreprise un allocataire du RMI vous choque davantage que lui faire signer un contrat aidé pour le renvoyer ensuite au point de départ et en embaucher un autre sur le même type de contrat ? Cela ne date pas d'hier. C'est ce qui se passe depuis les TUC.

M. Marcel CHARMANT : Ce que vous dites n'est pas complètement vrai, en tout cas pas dans la Nièvre : sans remonter aux TUC, nombre d'emplois sous CES, CEC ou contrat emploi-jeune ont été pérennisés, dans les collectivités territoriales comme dans les associations. Pour avoir passé ma vie professionnelle dans le milieu artisanal, je crois avoir de bonnes relations avec la chambre de métiers et la chambre de commerce, mais les artisans que je rencontre attendent un couvreur, un maçon ou un plâtrier peintre qualifié – je ne vous servirai pas le couplet du plombier polonais –, pas un employé sous contrat RMA auprès duquel ils devraient jouer le rôle d'organisme d'insertion.

Lors d'une conférence régionale réunissant les présidents du conseil régional et des conseils généraux, j'ai constaté que le seul département à avoir développé des contrats RMA était l'Yonne : il n'y en avait ni en Côte-d'Or, ni en Saône-et-Loire, pas plus que dans la Nièvre.

M. Jean-Pierre SOISSON : La situation de l'artisanat nivernais est très particulière, les entreprises artisanales étant difficilement reprises et recherchant du personnel qualifié. Le département se dépeuple et subit une désindustrialisation ; l'artisanat ne fait pas exception et la collectivité publique fait tout pour maintenir les équilibres. Notez tout de même que, de tous les départements bourguignons, la Nièvre est celui qui a le moins augmenté ses taux de fiscalité.

Mme Arlette GROSSKOST : Vous expliquez le niveau légèrement plus élevé qu'ailleurs des dépenses de fonctionnement par une volonté politique forte de maintenir les services publics et de solidarité. Pourriez-vous résumer et décrire les axes que vous privilégiez dans le cadre de cette politique ?

M. Marcel CHARMANT : Pour que les services publics soient plus présents, nous avons par exemple territorialisé notre action médicosociale par pays, chaque unité territoriale étant implantée dans l'un des trois pays avec une direction locale et plusieurs sites à proximité de la population. C'est ainsi que dans le pays du Nivernais-Morvan, à l'Est du département, la direction est à Château-Chinon, et trois sites ont été définis : Château-Chinon, Moulin-Engilbert – à 16 kilomètres – et Corbigny à une trentaine de kilomètres. Vous voyez que cette multiplication des sites sur un espace réduit accroît notre présence en personnel, mais celle-ci est utile parce que les personnes âgées ou en difficulté, dépourvues de moyens de transport, sont nombreuses. Et c'est aussi une façon de contribuer au maintien d'activité sur le territoire. Le département de l'Allier, pour sa part, ne possède que trois unités territoriales d'action médicosociale.

Mme Arlette GROSSKOST : Agissez-vous ainsi eu égard à la densité de population ou parce que les publics concernés ne peuvent pas se rapprocher ?

M. Marcel CHARMANT : Notre politique concourt à deux objectifs : apporter un service au plus près de nos concitoyens et maintenir une certaine activité dans des secteurs géographiques en difficulté démographique.

Une autre cause du niveau élevé des dépenses de fonctionnement est que nous distribuons des prestations supérieures à celles imposées par la loi. Nous continuons par exemple à assurer le versement de l'APA dès que le dossier est réputé complet, sans tenir compte du délai de deux mois instauré par la modification législative de 2003.

M. le Rapporteur : C'est sûrement votre droit.

M. Marcel CHARMANT : Je pense bien !

M. le Rapporteur : La modification législative de 2003 avait sans doute des raisons. Or vous avez fait le choix de ne pas en tenir compte.

M. Marcel CHARMANT : M. le Rapporteur, la majorité parlementaire a modifié la loi sur plusieurs points essentiels : celui-ci, mais également le montant restant à la charge du bénéficiaire, ce qui s'est traduit par une baisse significative des prestations servies, alors que les populations, eu égard à leur niveau de revenu, ont besoin d'aides plus fortes. C'est pourquoi nous avons pris cette décision – que le préfet de la Nièvre, après examen, avait d'ailleurs fini par valider –, même si elle se traduit par des dépenses de fonctionnement supérieures. De même, nous allons au-delà de nos obligations pour la CMU.

M. le Président : Et tout cela sans augmenter les impôts ?

M. le Rapporteur : Il existe donc encore de la marge, malgré la décentralisation !

M. Marcel CHARMANT : Nous en reparlerons dans cinq ans...

M. le Président : Quel est le taux de compensation de l'APA ? S'est-il amélioré, s'est-il dégradé ou est-il stable ?

M. Marcel CHARMANT : Le coût net de l'APA, année après année, est en forte augmentation.

Mme Arlette GROSSKOST : Tout à l'heure, vous avez parlé d'un différentiel de trésorerie.

M. le Président : Il concernait uniquement le RMI.

Mme Arlette GROSSKOST : D'accord. En existe-t-il aussi un en matière d'APA ?

M. Marcel CHARMANT : C'est évident.

M. le Président : Votre département compte beaucoup de personnes âgées et les bases y sont modestes. Bénéficiez-vous d'une péréquation ?

M. Marcel CHARMANT : Oui.

Pour revenir à l'APA, le coût horaire des prestations, dans la Nièvre, est légèrement supérieur à celui d'un département voisin comme l'Allier. Il faut dire aussi que le conseil général a encouragé les associations gestionnaires à réévaluer les salaires des professionnels de l'aide à domicile.

M. le Rapporteur : Les autres départements n'ont-ils pas fait de même ?

M. Marcel CHARMANT : Il existe des écarts. Pour notre part, nous avons considéré que l'APA était une mesure intéressante pour les personnes âgées et représentait, de surcroît, un gisement d'emplois. À l'initiative de M. Christian Paul, nous avons d'ailleurs créé, dans un lycée, une formation d'aides-soignantes.

M. le Rapporteur : S'agissant de l'APA, vous nous avez communiqué les données concernant les coûts, mais pas celles relatives aux ressources, aux décalages et à leur origine.

M. Marcel CHARMANT : Nous ferons le point sur ces éléments et nous vous fournirons ces informations.

M. le Président : Sur l'APA, notre Commission sera fixée lorsqu'elle aura reçu le rapport de l'ADF, qui inclura une comparaison intéressante des dépenses de personnel par habitant, d'un département à l'autre, sur la base des chiffres de 2004. En attendant, je comprends que le président Marcel Charmant ne puisse pas répondre avec précision à toutes vos questions.

Mme Arlette GROSSKOST : Vous avez évoqué une limitation des dépenses non obligatoires. Mais de quoi s'agit-il exactement ?

M. Marcel CHARMANT : Vous savez que la loi confère des compétences précises aux conseils généraux comme aux autres collectivités, mais que celles-ci peuvent toujours décider de

se créer des obligations supplémentaires, par exemple pour financer un emploi d'enseignant-chercheur dans une école d'ingénieurs. Mais, compte tenu de la difficulté à réaliser notre budget, surtout lorsque tous les transferts auront été effectués, nous serons sans doute obligés de revenir sur certaines d'entre elles pour garantir le financement de nos compétences.

Mme Arlette GROSSKOST : Dois-je comprendre que les emplois-tremplins constituent des dépenses non obligatoires ?

M. Marcel CHARMANT : Cette mesure ne ressortit pas à une compétence obligatoire ; c'est une obligation que nous nous sommes fixée.

Les conseillers généraux de la Nièvre disposent, depuis l'an dernier, d'un tableau faisant apparaître, politique par politique, le coût des compétences obligatoires et le surcoût décidé par l'assemblée départementale.

M. le Rapporteur : Excellente idée ! Notre Commission d'enquête s'en inspirera volontiers.

M. Marcel CHARMANT : En matière agricole, par exemple, hormis l'aménagement foncier, le département n'a aucune compétence obligatoire et nous serons donc amenés à examiner toutes les autres dépenses, en fonction de notre capacité à réaliser le budget.

M. le Président : Soit vos actions ne servent à rien, soit elles sont indispensables. Dans ce cas, qui se substituera à vous ?

M. le Rapporteur : Le monde ne se dessine pas toujours en noir et blanc...

Pourriez-vous nous procurer une maquette de cette présentation ?

M. Marcel CHARMANT : D'accord.

M. le Président : Vous ne nous avez pas parlé des dépenses liées aux SDIS. Savez-vous ce que vous coûtera, cette année, l'amélioration du statut des sapeurs-pompiers volontaires et quelle compensation vous recevrez de l'État ?

M. Marcel CHARMANT : La dernière loi, pour nous, représente 60 000 euros par an en ce qui concerne la formation des officiers sapeurs-pompiers professionnels et 465 000 euros par an en ce qui concerne la prestation de fidélisation et de reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires, somme compensée à hauteur de 167 000 euros.

M. le Président : Je suppose que ce montant vous a été notifié ?

M. Philippe PARLANT-PINET : Absolument.

M. Alain GEST : La progression de ces dépenses sera considérable, comme partout. Pour mettre en évidence le coût des services d'incendie et de secours, que penseriez-vous de l'instauration d'une taxe spécifique identifiable parmi les impôts locaux ? Préférez-vous au contraire que ces sommes restent noyées dans le budget des communes et surtout des départements ?

M. Marcel CHARMANT : Il est bon que chacun sache ce que coûte le service qu'on lui apporte. Toutefois, le financement des SDIS, qui mutualisent des moyens au profit des populations, doit être inclus dans un budget global de solidarité et j'estime personnellement que la répartition de la solidarité devrait intervenir au niveau national. Quoi qu'il en soit, il faudrait mieux faire ressortir ce que coûte tel ou tel service. C'est pourquoi nous proposons aux Nivernais une présentation budgétaire un peu originale : les dépenses de fonctionnement de la machine administrative sont distinguées des enveloppes mises à la disposition de la Nièvre et des Nivernais, chacun pouvant ainsi voir ce que le département lui consacre. Un conseil de questure que j'ai créé, composé de conseillers de la majorité et de l'opposition, est arrivé aux conclusions suivantes : 86 % des moyens sont dépensés au profit des usagers et 14 % vont au fonctionnement de l'institution. Lors des réunions cantonales, nous organisons une exposition et nous remettons une brochure aux personnes présentes – car nous savons où finissent les papiers que reçoivent les gens dans leur foyer. Et c'est dans le même esprit que nous retransmettons par Internet les sessions du conseil général.

M. le Président : Allez-vous devoir accroître les effectifs d'assistantes maternelles ?

M. Marcel CHARMANT : Nous dénombrons 300 assistantes maternelles pour 560 enfants placés. La Nièvre a longtemps été en avance sur la législation et le statut, mais les évolutions législatives et réglementaires récentes nous invitent à inscrire une somme d'un peu plus de 200 000 euros supplémentaires.

M. le Président : Plusieurs départements éprouvent des difficultés avec les jeunes étrangers. La Nièvre est-elle dans ce cas ?

M. Marcel CHARMANT : Nous ne sommes pas concernés par ce problème.

M. le Président : Le Directeur général de l'action sociale nous a affirmé que la loi sur le handicap serait mise en œuvre avec une compensation à l'euro près. Qu'en pensez-vous ?

M. Marcel CHARMANT : Sur ce chapitre, je suis inquiet car je m'attends à une compensation insuffisante.

M. le Rapporteur : Pour quel motif nourrissez-vous cette inquiétude ? Vous est-elle inspirée par vos discussions avec les services de l'État ? Nous avons en effet perçu des craintes chez plusieurs présidents de conseils généraux, qui semblent toutefois contredire les précisions assez carrées de l'administration centrale.

M. Marcel CHARMANT : Mon impression a tout de même des fondements : quand je compare ce que l'État inscrit en faveur du handicap aux besoins exprimés sur le terrain, il me semble que le compte n'y sera pas.

M. le Rapporteur : Comment définissez-vous les besoins ?

M. Marcel CHARMANT : En fonction du nombre de bénéficiaires et des degrés de handicap.

M. le Président : S'agissant du RMI, estimez-vous que, dans la Nièvre, le personnel de gestion de l'État suffit ?

M. Marcel CHARMANT : C'est ce qui nous amène à être très prudents et réservés sur les transferts des agents de la DDE ou des TOS. Lorsque le RMI a été transféré, le 1^{er} janvier 2004, au terme d'une négociation de marchands de tapis, nous sommes parvenus à un total de 7,3 équivalents temps plein et nous avons été dans l'obligation de recruter deux agents supplémentaires. Je ne lâcherai pas prise sur ces deux postes, car je refuse que la gestion du RMI coûte plus cher au conseil général de la Nièvre qu'elle ne coûtait à l'État. Je précise enfin que la caisse d'assurance maladie, jusqu'au 31 décembre 2003, mettait une personne à disposition de l'État et que ce poste n'a pas été compensé ; et je passe sous silence le coût des bureaux et des postes de travail. L'expérience du RMI nous a donc un peu échaudés, d'autant que cela ne jouait que sur 7,3 postes quand les effectifs de la DDE et des TOS atteignent respectivement 300 et 200 personnes.

M. le Président : Les transferts réalisés cette année – fonds de solidarité pour le logement, centres locaux d'information et de coordination, fonds d'aide aux jeunes, plans départementaux d'élimination des déchets – donnent-ils lieu à des différends avec l'État ? Font-ils l'objet de compensations ?

M. Marcel CHARMANT : Globalement, nous y arrivons.

M. le Président : Même s'agissant du personnel ?

M. Marcel CHARMANT : Pour le personnel, c'est toujours le même système : pour le plan départemental d'élimination des déchets, le préfet propose 0,15 équivalent temps plein. Admirez la précision du calcul !

M. le Président : Quelles charges cela entraîne-t-il en réalité pour le département ?

M. Marcel CHARMANT : Notre plan d'élimination des déchets a été mis en œuvre sous l'autorité de l'État et il était prévu de le réviser avant fin juin 2005. Un problème de site d'enfouissement de déchets n'avait pu être réglé à l'époque. J'hérite bien évidemment de la charge de cette révision, avec seulement 0,15 équivalent temps plein.

M. Alain GEST : La loi précédente autorisait les départements à prendre cette compétence, j'attire l'attention de notre Commission sur ce point. Certains ne s'en sont pas privés et ne connaissent par conséquent pas aujourd'hui les mêmes désagréments que la Nièvre. Son cas ne peut donc pas être généralisé.

M. le Président : Je constate que la loi transfère désormais cette compétence à tous les départements. Il s'agit donc d'apprécier si l'État compense cette décentralisation.

Êtes-vous en mesure d'évaluer ce que représenteront les charges relatives à l'aménagement foncier ? À combien s'élèveront les compensations ?

M. Marcel CHARMANT : Sur ce point, je vous avouerai que je suis incapable de vous donner sur-le-champ des éléments de réponse précis. Je vous les ferai parvenir.

M. le Président : M. le Président, je vous remercie.

**Audition de M. Gilles CARREZ,
Président du Comité des finances locales**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 8 juin 2005)

(Un document présenté par M. CARREZ à l'appui de son intervention est reproduit en page 393 du tome III du présent rapport)

Présidence de M. Augustin BONREPAUX, Président

M. Gilles Carrez est introduit.

M. le Président : Mes chers collègues, nous accueillons aujourd'hui M. Gilles Carrez, en tant que Président du Comité des finances locales.

M. le Président, je vous remercie d'avoir répondu à notre invitation. Président du comité des finances locales, vous êtes un observateur privilégié – et engagé – de l'évolution du financement des collectivités territoriales. Vous pourriez notamment nous faire part de votre analyse des causes de l'évolution de la fiscalité locale en insistant plus particulièrement sur l'état des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, mais également de vos appréciations sur la TIPP, la taxe sur les conventions d'assurance et la façon dont les collectivités pourraient faire évoluer leurs taux, ainsi que sur la réforme de la taxe professionnelle.

M. le Président rappelle à M. Gilles Carrez que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête lui ont été communiquées. À l'invitation du Président, celui-ci prête serment.

M. Gilles CARREZ : Je suis très heureux de pouvoir évoquer plus particulièrement devant vous ce matin la question assez obscure des modalités de concours de l'État aux collectivités territoriales par le biais des compensations fiscales. Si le sujet est peu connu, les enjeux sont considérables : sur la base des comptes de 2003, l'État, c'est-à-dire le contribuable national, se substitue au contribuable local pour 46 à 48 % de la taxe professionnelle, pour 31 ou 32 % de la taxe d'habitation et pour un peu moins de 5 % de l'ensemble des taxes foncières. Qui plus est, cette substitution s'opère par le biais de mécanismes d'une extraordinaire complexité, hermétiques et largement méconnus.

Afin de bien faire comprendre la situation et surtout de contrebattre des idées reçues, je prendrai l'exemple de la taxe d'habitation avant d'évoquer la taxe professionnelle et le projet de sa réforme.

S'agissant de la taxe d'habitation, on a coutume de dire que plus une collectivité augmente son taux, plus le contribuable national vole au secours du contribuable local. Cela a été vrai, mais ce ne l'est plus aujourd'hui, la mise en place des mécanismes de dégrèvement, d'exonération ou de compensation s'étant progressivement accompagnée de l'introduction du principe dit du « gel des taux ».

Le premier ensemble de « compensations » – qui au départ étaient des dégrèvements – concernait les personnes âgées de plus de soixante ans et les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés, l'AAH, ou de l'allocation spéciale du fonds de solidarité vieillesse. Introduits voilà déjà vingt ou trente ans, ces dégrèvements ont été transformés en exonérations en 1992 ; depuis cette époque, l'État verse aux collectivités territoriales une compensation, mais seulement à hauteur des taux pratiqués dans lesdites collectivités en 1991. Autrement dit, si le nombre d'allocataires de l'AAH augmente dans une commune, l'assiette va évidemment augmenter, et en temps réel ; en revanche, le niveau de compensation par l'État ne sera multiplié que par le taux de 1991.

Plus récemment, a été introduit le système du plafonnement en fonction du revenu, qui joue pour tous les contribuables et représente aujourd'hui une bonne moitié des 4 450 millions d'euros de substitution du contribuable national au contribuable local au titre de la taxe d'habitation. Ce plafonnement fait lui aussi l'objet d'un gel de taux depuis 2001. On ne peut donc pas dire que plus la commune augmente son taux, plus le contribuable national vole à son secours, puisque seule l'assiette évolue, le deuxième élément de la multiplication restant plafonné à son niveau de 2001. En revanche, si le nombre de personnes à faibles revenus, pour lesquelles la taxe d'habitation représentera plus de 4,3 % du revenu, vient à augmenter, l'assiette augmentera mais la compensation restera calculée sur la base du taux 2000.

Il n'y a plus, en matière de taxe d'habitation, qu'un seul système totalement « pur », pour lequel on peut vraiment parler de dégrèvement intégral – assiette réelle multipliée par le taux réel : celui qui s'applique aux RMistes et aux personnes logées en foyer d'hébergement collectif. Aucun ticket modérateur ne pèse alors sur la commune.

Reste un point, découlant d'un amendement sénatorial au projet de loi de finances pour 2003, adopté en commission mixte paritaire, et qui répond au souci, partagé par la Représentation nationale et par le Gouvernement, de ne pas encourager l'augmentation des impôts locaux par la substitution systématique du contribuable national : je veux parler des abattements généraux auxquels il était possible de procéder dans le cas de la taxe d'habitation.

Bon nombre de villes avaient eu tendance à créer ce type d'abattement, espérant alléger, par ce biais, leur taxe d'habitation. Mais le système s'étant généralisé, elles se sont finalement rendu compte qu'à diminuer ainsi leur taxe d'habitation, elles faisaient moins jouer le mécanisme de prise en charge par l'État. Aussi certaines villes ont-elles fait marche arrière depuis quelques années et supprimé leurs abattements généraux, ceux dont tout le monde profite quel que soit le revenu. L'abattement étant supprimé, le montant de taxe d'habitation augmente ; mais sitôt qu'il dépasse 4,3 % du revenu, il est pris en charge par le contribuable national... Aussi l'amendement proposé par le sénateur Yves Fréville et adopté en loi de finances 2003 a-t-il gelé la situation, en prévoyant que le dégrèvement serait calculé en prenant en compte les abattements tels qu'ils existaient en 2003.

Autre illustration de ce souci de maîtrise, la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation, intervenue en 2000. En l'espèce, c'est un autre mécanisme qui a joué puisque non seulement l'assiette, mais également les taux ont été gelés à leur niveau de 2000. Ainsi figé, le produit est désormais indexé comme la dotation globale de fonctionnement. Nous sommes dans une mécanique pure de compensation et non plus de dégrèvement. Mais plusieurs régions, ayant eu vent de la suppression prochaine de la part régionale – ce qui fut chose faite avec une loi de finances rectificative adoptée au printemps 2000 –, ont fortement augmenté leur taux 2000 afin de bénéficier d'un niveau de compensation optimal, qui évolue désormais comme la dotation globale de fonctionnement.

M. le Président : Il n'y en a pas eu beaucoup.

M. Gilles CARREZ : Deux : le Nord-Pas-de-Calais et, si je ne m'abuse, le Limousin.

M. René DOSIÈRE : N'était-ce pas plutôt PACA ?

M. le Président : Je pensais plutôt à la Lorraine... Quoi qu'il en soit, elles n'étaient pas nombreuses.

M. Richard MALLIÉ : Sur 22 régions, cela fait tout de même 10 %...

M. René DOSIÈRE : C'est ce qu'on appelle une dotation de précaution...

M. Gilles CARREZ : Tout cela montre, en tout cas, que nous devons rester très attentifs à ce que nos mécanismes de compensation et de dégrèvement n'aboutissent pas à récompenser ceux qui augmentent les taux. Mais on ne saurait en déduire que le système encourage le vice et décourage la vertu, comme je l'entends régulièrement dire ; ce n'est plus exact. Dans pratiquement tous les cas – celui des titulaires du RMI excepté –, les taux ont été gelés soit sur leur base 1991, soit sur leur base 2000.

Un des tableaux tirés du rapport de M. Yves Fréville¹ sur la taxe d'habitation montre la répartition géographique de la substitution du contribuable national au contribuable local en matière de taxe d'habitation. Ce sont le Nord de la France, notamment le Nord et le Pas-de-Calais, et, plus surprenant, tout le pourtour méditerranéen qui bénéficient de la prise en charge la plus élevée de la taxe d'habitation par le contribuable national. Le tableau détaille, en francs par habitant, les montants par département. À un extrême, on trouve les Alpes-Maritimes, dont la taxe d'habitation totale, dégrèvements compris, est de 1 781 francs par habitant, dont 619 francs, soit 34,7 %, sont pris en charge par le contribuable national ; à l'autre extrême, en Lozère, les ressources totales provenant de la taxe d'habitation ne représentent que 535 francs par habitant dont 138 francs, soit 25,7 %, en dégrèvements... Sachant que ces dégrèvements sont censés compenser les disparités de revenus, faut-il en déduire qu'un habitant des Alpes-Maritimes est en moyenne deux fois plus pauvre qu'un Lozérien ? Explication absurde... Quand bien même on a gelé les taux dès le début des années quatre-vingt-dix, l'accumulation du passé a créé des distorsions géographiques considérables.

Imaginons que le contribuable national compense partout sur la base du même taux – disons 30 %, le taux moyen – et regardons quels départements toucheraient par habitant soit beaucoup plus, soit beaucoup moins. Toucheraient plus de 50 francs² de plus que la moyenne : la Corse-du-Sud – 230 francs –, les Pyrénées-Orientales – 197 –, la Haute-Corse – 180 –, l'Hérault – 155 –, le Gard – 153 –, le Vaucluse – 135 –, les Alpes-Maritimes – 96. Avec 69 francs, le Pas-de-Calais vient loin derrière alors que c'est pourtant, objectivement, l'un des départements les plus pauvres de France en termes de revenu par habitant. À l'inverse, les départements qui se situent 35 francs au-dessous de la moyenne, autrement dit qui touchent le moins, sont logiquement Paris, les Hauts-de-Seine, les Yvelines et l'Essonne ; mais on y trouve également l'Eure-et-Loir – pourquoi ? –, l'Eure, le Loiret, l'Oise... On voit bien que nos mécanismes de substitution du contribuable national au contribuable local ne sont pas satisfaisants, en dépit de tous les correctifs apportés depuis une douzaine d'années.

¹ Rapport d'information n°71 (2003-2004) de Yves FRÉVILLE, fait au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 19 novembre 2003 ; voir copie du tableau jointe, tome III du présent rapport.

² L'étude a été conduite sur la base des données 2001, établies en francs.

S'agissant de la taxe professionnelle, je n'ai malheureusement pas pu obtenir pour ce matin, malgré mes demandes renouvelées, la répartition géographique du plafonnement à la valeur ajoutée. Mais je ne désespère pas... Nous pourrions ainsi, comme pour la taxe d'habitation, vérifier s'il existe une corrélation en termes de produit, de bases, de taux et de plafonnement à la valeur ajoutée. N'existe-t-il pas, dans certaines communes, des entreprises plafonnées à la valeur ajoutée tout simplement par le fait que les taux desdites communes sont particulièrement élevés ? Autrement dit, plus on serait riche en bases de taxe professionnelle, plus, dans certains cas, on ferait appel au contribuable national en déclenchant le plafonnement à la valeur ajoutée par une politique de taux excessifs !

Nous sommes là au cœur de la problématique de la réforme de la taxe professionnelle. Deux grandes options s'ouvrent. Il y a d'abord celle du « rapport Fouquet », dont on connaît la complexité : changement d'assiette, réintroduction des salaires à travers la valeur ajoutée, encadrement, « tunnellation » de taux, etc. Il y en a une autre, évoquée à maintes reprises et notamment par le Président Augustin Bonrepaux, qui part du principe suivant : le problème tient d'abord aux entreprises plafonnées, et particulièrement dans l'industrie. C'est ainsi que nos deux principaux constructeurs automobiles sont, du fait de leur chiffre d'affaires élevé, théoriquement plafonnés à 4 %. Or, ils paient une taxe professionnelle supérieure à ces 4 %, tout simplement parce que le dégrèvement a été gelé sur la base des taux de 1995 ou 1996, depuis une réforme à laquelle nous avons été quelques-uns ici à participer, alors que le taux a pu sensiblement augmenter depuis.

Le « cœur de cible » du problème posé n'est-il pas, précisément, les entreprises qui, manifestement, paient trop de taxe professionnelle par rapport à leur valeur ajoutée ? Mais « rétablir la vérité » pour ces entreprises ne conduit-il pas à donner une prime aux collectivités qui ont fortement augmenté leur taux depuis 1996 ? Ne faudrait-il pas alors mettre au point un dispositif en deux articles, le premier disposant qu'aucune entreprise en France ne peut payer plus de 3,5 % de valeur ajoutée et le second qu'à partir du moment où une entreprise paie 3,5 % de sa valeur ajoutée, une augmentation de taux ne s'appliquera pas à l'établissement en question, d'ores et déjà plafonné ? De la sorte, le gisement fiscal constitué par cette entreprise serait rendu inexploitable. Nous introduirions ainsi un mécanisme de responsabilité, ce que nous avons essayé de faire, mais sans réussir, en 1996. Comment parvenir à un système équitable qui n'encourage pas les augmentations de fiscalité locale ?

M. le Rapporteur : Dans un esprit de responsabilité et de clarification du rôle des collectivités, le débat s'est ouvert sur la spécialisation de l'impôt. Mais il s'est assez rapidement refermé, semble-t-il, autour de l'idée qu'il serait difficile d'entreprendre cette réforme en même temps que celle de la taxe professionnelle. Or nos travaux ont largement mis en évidence l'intérêt d'une meilleure spécialisation de l'impôt. Quel est l'avis du Président du Comité des finances locales ? Pense-t-il réellement que ces deux défis ne peuvent être relevés en même temps, ou sinon, par quelles voies ?

M. Gilles CARREZ : Traiter également de la spécialisation de l'impôt, c'est effectivement conduire une deuxième réforme, autrement dit une opération extrêmement difficile. Ma conviction est que nous devons impérativement réduire le nombre d'échelons responsables en termes de vote de taux de taxe professionnelle. Il ne s'agit pas de raisonner en intégriste de la spécialisation de l'impôt et de s'en tenir à un seul impôt par niveau de collectivité, mais de reconnaître qu'il y a aujourd'hui six niveaux de décision sur la taxe professionnelle : l'État, à travers la cotisation minimale et la cotisation de péréquation, la région, le département, l'intercommunalité à quatre taxes, la commune et les chambres de commerce et d'industrie... Jamais nous ne parviendrons à une véritable responsabilisation avec un impôt éclaté entre six niveaux différents. Simplifier est devenu indispensable.

La question reste de savoir s'il faut le faire en même temps que la réforme de l'assiette. Mon sentiment est qu'il faut rester prudent. La réforme de l'assiette est une affaire suffisamment difficile pour ne pas y ajouter une deuxième réforme au risque de nous conduire à un blocage généralisé. Ou alors, on pourrait faire une réforme plus simple – du type de celle que j'envisageais en seconde option, en traitant d'abord du cas des entreprises situées au-delà du plafond théorique de valeur ajoutée –, ce qui permettrait peut-être de greffer dessus une simplification du paysage des bénéficiaires. Mais quelle collectivité enlever ? La région, le département ? J'exclus pour ma part d'enlever les communes et les intercommunalités. La réforme de l'intercommunalité avec la mise en place de la TPU est une bonne réforme, dont nous verrons, à un horizon de moins de dix ans...

M. Jean-Pierre BALLIGAND : Les vertus !

M. Gilles CARREZ : ...les effets très positifs sur l'unification de la taxe professionnelle. Certes, on peut, d'un autre côté, regretter que la création d'une nouvelle structure entraîne des complications, voire des doublons. On peut dire beaucoup de choses de l'intercommunalité, mais il y aura autant d'appréciations que d'intercommunalités... On en trouve de très légères en termes de moyens nouveaux, qui ont donné lieu à de véritables redistributions de moyens entre les communes membres et l'établissement de coopération, et d'autres à l'inverse qui ont généré énormément de frais généraux. Je me refuse à porter un jugement global, hormis sur un point : l'intérêt de la TPU, du fait, premièrement, de l'unification du taux, deuxièmement, des mécanismes de solidarité qui, de fait, se mettent en place à travers la dotation de solidarité. Tout cela se met à fonctionner de façon assez souple et réellement décentralisée. Je ne voudrais pas que quelques excès flagrants – recrutements, voitures de fonction ou indemnités – en viennent à masquer l'intérêt profond de la dynamique de la taxe professionnelle unique.

M. Jean-Pierre BALLIGAND : Au demeurant, les excès en question se sont beaucoup calmés.

M. le Rapporteur : Venons-en à une question de nature un peu philosophique, qui a déjà fait l'objet d'échanges lors de précédentes auditions. Le système financier qui, venant de l'État, alimente les collectivités territoriales sous forme de dotations ou d'impôts apparaît assez neutre au regard des objectifs que l'État pourrait se donner ou avoir envie de faire partager avec les collectivités territoriales. Sans évidemment déroger aux principes de décentralisation et d'autonomie des collectivités, ne pourrait-on imaginer que les financements de l'État, leur évolution, éventuellement certaines clauses de rendez-vous tiennent compte de priorités politiques que celui-ci exprimerait ? À l'inverse, une telle idée apparaît-elle aux yeux du Président du Comité des finances locales comme attentatoire aux principes d'objectivité, de transparence, d'automatisme, en quelque sorte, de la relation financière qui doit unir l'État et les collectivités territoriales ?

J'improvise un exemple assez explicite : celui du transfert du RMI. L'État semble assouplir progressivement la règle initiale pour ce qui concerne l'année et les termes de référence de la compensation. Autrement dit, l'attitude qui prévaut aujourd'hui consiste, en gros, à donner un coup de pouce financier pour calmer le débat, en reconnaissant que la loi est imparfaite et contraignante au regard de la charge réelle des départements – quitte à prendre le risque de devoir recommencer dans deux ou trois ans si les dépenses de RMI augmentent encore. Mais alors, plutôt que d'une réelle décentralisation, il s'agirait d'une délégation de compétence où les départements reviendraient systématiquement vers l'État sitôt que le dispositif coûterait objectivement plus cher.

Ne pourrait-on imaginer une autre logique, qui procéderait d'une vision plus rigoureuse, voire rigide, du transfert initial, quitte à ce que les masses se construisent à partir de l'appréciation par l'État de l'efficacité des politiques locales et de la réalisation d'objectifs quantifiés en termes de nombre de sorties du dispositif ?

M. Jean-Pierre BALLIGAND : C'est quoi, ça ?

M. le Rapporteur : Pour l'instant, c'est ma question. Cela paraît-il, aux yeux du Président du Comité des finances locales, attentatoire à la décentralisation ? Nous avons actuellement affaire à des transferts très statiques, mais l'État a-t-il réellement une politique des finances locales ? L'État a des engagements, qu'il tient plus ou moins bien en termes de dotations ; de l'autre côté, il y a l'évolution de la fiscalité locale. Ne peut-on imaginer donner à cette dépense, importante, et à son évolution un contenu plus politique ?

M. Gilles CARREZ : Question très difficile ! Les concours de l'État aux collectivités territoriales – y compris les dégrèvements, mais hors fiscalité transférée – représentent un total de l'ordre de 61 milliards d'euros. Somme considérable, qui suppose au préalable de poser quelques principes.

Premièrement, l'État et les collectivités territoriales sont des acteurs publics qui essaient de conduire le pays dans le sens de l'intérêt général. Un système dans lequel les collectivités ne bénéficieraient pas de la croissance alors qu'elles emploient, qu'elles investissent, qu'elles jouent un rôle économique majeur, ne serait pas acceptable. Or ce point est d'autant plus important que la fiscalité locale reste archaïque, difficilement réformable, extraordinairement fragile et vulnérable – on nous parle un jour de la suppression de la taxe professionnelle, le lendemain de la suppression du foncier non bâti... J'attends le surlendemain ! –, alors que les impôts modernes – impôt sur les sociétés, impôt sur le revenu, TVA - alimentent le budget de l'État.

Les collectivités territoriales doivent donc être très fermes sur le principe d'un partage général d'une partie de la recette fiscale « moderne » ; ce partage est exprimé par ce qu'on appelle le contrat de croissance et de solidarité, mis en place voilà une petite dizaine d'années. Cette contractualisation doit absolument être maintenue, avec un lien avec la croissance – un tiers, la moitié ? Les finances de l'État sont dans une situation telle que l'on ne saurait se montrer irresponsable et sans arrêt revenir à la charge.

Deuxièmement, ce système contractuel général est d'abord un système de partage et de garantie. Il doit donc être le plus neutre possible ; on ne saurait y greffer une multitude de sous-dotations ou sous-financements aux fins de poursuivre tel ou tel objectif souhaité par l'État. La question reste d'abord celle d'un financement pérenne, assuré, régulier des collectivités territoriales. Celles-ci sont évidemment plus ou moins favorisées en termes de recettes, ou doivent répondre à des besoins de dépense plus ou moins forts selon les cas. Aussi, à côté d'un socle garanti sur une longue durée, qui est essentiel, il me paraît naturel de chercher à développer la péréquation et la solidarité. La réforme globale de la DGF, le souci de prendre en compte des critères de meilleure qualité – ainsi le potentiel financier à la place du potentiel fiscal – me paraissent à cet égard aller dans le bon sens.

Faut-il aller plus loin et essayer, à l'occasion notamment de transferts de compétences, de définir des objectifs ? Peut-être, mais cela ne peut se faire qu'à la marge et par une voie contractuelle spécifique, bien distincte de la garantie générale de partage de recettes de l'État au bénéfice des collectivités territoriales.

En résumé, voilà comment je vois le dispositif, pour répondre avec précision à votre question : un socle garanti, une part de péréquation qui ira grandissant, doucement mais sur la base de critères très généraux, et enfin l'alimentation, par une démarche contractuelle spécifique, au titre d'objectifs à rechercher en commun entre l'État et telle ou telle catégorie de collectivités.

M. René DOSIÈRE : Je souscris aux propos de M. Gilles Carrez sur la taxe d'habitation. La réforme du printemps 2000 – la date est importante – a finalement créé deux systèmes de taxe d'habitation. Pour une moitié des contribuables, la taxe reste celle que l'on connaît depuis longtemps, assise sur la valeur locative et dont les taux sont votés par les collectivités, avec sa dégressivité maintenue – autrement dit, plus on gagne, moins on en paie en proportion. Pour une autre moitié des contribuables, la taxe d'habitation, pratiquement déconnectée des décisions locales, est devenue un impôt sur le revenu qui, certes, va aux collectivités territoriales, mais dont le taux est fixé au niveau national et plafonné à 4,3 % du revenu de référence.

M. Jean-Pierre BALLIGAND : Ce n'est donc pas un impôt local.

M. René DOSIÈRE : La coexistence de ces deux systèmes n'est pas sans créer des problèmes. Dans certaines zones géographiques, des villes en particulier, la répartition est loin d'être à 50-50 ; ce peut être parfois 80-20, avec les conséquences que l'on devine. Ne devrait-on pas essayer de supprimer la taxe d'habitation dégressive, en faisant passer dans la deuxième catégorie les contribuables concernés, en modulant au besoin les taux, afin d'aboutir à un impôt plus moderne et qui soit réellement fonction du revenu ?

Une observation, enfin, que j'ai tirée de la lecture du rapport sur la réforme de la taxe professionnelle. Selon mes calculs, l'État prend aujourd'hui en charge 75 % de la taxe professionnelle payée par les entreprises – en tout cas de 70 à 75 % dès lors que l'on ajoute aux prises en charge habituelles le montant correspondant à la diminution d'impôt sur les sociétés résultant de la déduction de la TP, ainsi que le coût de la déduction au titre des investissements décidée par le Président de la République. Les chiffres figurent dans le « rapport Fouquet ». Lorsqu'on les additionne, on s'aperçoit que cela fait quand même beaucoup...

M. Gilles CARREZ : Le parallélisme est flagrant entre la taxe professionnelle et la taxe d'habitation. Aujourd'hui, la taxe professionnelle est payée pour 50 % sur la base de la valeur ajoutée, en déconnexion totale avec son assiette juridique.

M. René DOSIÈRE : 50 % du montant.

M. Gilles CARREZ : En effet. Quant à la taxe d'habitation, elle est payée par 50 % des contribuables sur la base du revenu, elle aussi en déconnexion totale avec son assiette juridique ! Il est frappant que, sur ces deux impôts majeurs, on en soit arrivé à la même situation ; cela montre bien la fragilité et le caractère contestable de leurs assiettes.

M. René Dosière propose d'aller jusqu'au bout de la démarche, dans la ligne d'une réflexion déjà très ancienne : dès 1990-1991, on envisageait déjà d'asseoir la totalité de la taxe d'habitation départementale sur le revenu.

M. Jean-Pierre BALLIGAND : C'était la TDR.

M. Gilles CARREZ : La réforme avait été votée, puis suspendue, car on se heurtait exactement au même problème que celui dont je parlais pour la taxe professionnelle : un risque de variations massives entre contribuables. En outre, si l'on devait reprendre cette réforme aujourd'hui, il y aurait une contradiction majeure, frontale, avec la politique de baisse de l'impôt sur le revenu menée depuis 2000.

Mais l'idée reste d'autant plus séduisante que nous n'avons toujours pas réussi à mettre en place la réforme des valeurs locatives. Serpent de mer, me dira-t-on ; encore faut-il en parler... Je me prends parfois à rêver à ce que nous aurions pu faire si, voilà quinze ans, plutôt que de chercher à faire « le grand soir », nous nous étions astreints chaque année, comme nous le faisons pour les immeubles neufs, à réviser les valeurs locatives à chaque mutation de propriété. Moyennant une « clause balai » prévoyant une révision obligatoire pour les immeubles n'ayant pas fait l'objet de mutation pendant tout ce temps, nous nous serions retrouvés au bout de dix ou quinze ans avec un système à peu près satisfaisant... Mais même cela, nous ne l'avons pas fait.

En l'absence de révision des valeurs locatives, la tentation est grande de généraliser à l'ensemble des contribuables l'assiette « revenu » qui joue pour l'instant sur la moitié d'entre eux à travers les 4,3 % du revenu de référence. Mais je ne vois pas quel gouvernement ou quelle majorité s'y risquerait...

M. Jean-Jacques DESCAMPS : Dieu nous en garde !

M. Gilles CARREZ : Chacun a déjà donné, sur ce chapitre !

M. Charles de COURSON : Le Président du Comité des finances locales pose la question de fond : comment trouver un système qui responsabilise les élus locaux, pour ceux en tout cas qui croient en la démocratie locale ? Or nous n'y croyons plus, à voir comment le système a évolué en quinze ans : majorité après majorité – peut-être un peu plus vite à gauche et un peu moins vite à droite et au centre –, nous nous sommes tous ingéniés à mettre en place des systèmes de déresponsabilisation.

M. Jean-Pierre BALLIGAND : Ce ne sont pas des systèmes de déresponsabilisation, mais des systèmes de péréquation...

M. Charles de COURSON : Comment rétablir un système de responsabilisation des élus au regard du lien entre la dépense et le niveau de pression fiscale ? Ne pas répondre à cette question, c'est abandonner toute idée de démocratie locale : nous sommes en train d'évoluer vers un système de dotations à la Thatcher. J'avais du reste qualifié M. Dominique Strauss-Kahn de thatchérien lorsqu'il a supprimé la part salaires. Il en a été choqué...

M. Jean-Pierre BALLIGAND : Pas tant que cela !

M. Charles de COURSON : *Grosso modo*, vous êtes les porteurs d'une grande thèse développée par la technostructure du ministère des Finances depuis vingt ans : il faut faire vivre les collectivités territoriales à coup de dotations. Force est de constater que ce phénomène progresse d'année en année : le Président Augustin Bonrepaux lui-même, grand défenseur des libertés locales, ne parvient pas à empêcher ses propres amis d'y céder lorsqu'ils sont dans la majorité. M. Gilles Carrez entrevoit-il la possibilité d'un retour en arrière ou est-ce perdu ? On ne veut pas donner d'impôts modernes aux collectivités territoriales pour mieux les étrangler. Elles seront réduites à vivre de dotations, mais de dotations formidablement inégalitaires dans la

mesure où, M. Gilles Carrez aurait pu le montrer pour la taxe professionnelle comme il l'a fait pour la taxe d'habitation, les situations de départ ont été gelées : comme on dit chez moi, « plus que tu es riche, plus que tu en as ! » Comment sortir de cette impasse, et faut-il en sortir ?

M. Gilles CARREZ : À défaut d'y mettre un coup d'arrêt, la révision de la Constitution a rendu beaucoup plus difficile la substitution de dotations à des impôts locaux. Certes, je vous concède, cela fera plaisir au Président de votre Commission, que de la TIPP répartie par arrêté interministériel, cela ressemble furieusement à une dotation...

M. Charles de COURSON : C'est ce que nous avons dit.

M. Jean-Pierre BALLIGAND : Mais vous l'avez voté.

M. Charles de COURSON : Non, justement.

M. Jean-Pierre BALLIGAND : Vous vous êtes abstenu...

M. Gilles CARREZ : La question est de savoir de quels impôts locaux modernes, c'est-à-dire efficaces, épousant l'activité économique, pourraient bénéficier les collectivités territoriales.

M. René DOSIÈRE : Et les revenus des ménages...

M. Gilles CARREZ : Ne tombons pas non plus dans la critique facile de l'archaïsme des impôts locaux. La base foncière est extraordinairement moderne ; on la retrouve dans toutes les collectivités territoriales de tous les pays développés. Nous ne devons pas la négliger. Au risque de paraître ridicule, je maintiens que la révision et l'adaptation des valeurs locatives cadastrales sont indispensables. C'est le seul moyen de sauvegarder nos finances locales.

Se pose ensuite la question de l'assiette de la taxe professionnelle. L'assiette limitée aux investissements est insupportable. Nous l'avons tous entendu dire, en privé ou en commission, par le ministre des Finances de l'époque : la suppression de la part salaires n'était que la première étape de la suppression pure et simple de la taxe professionnelle. Pourquoi avoir choisi de commencer par la part salaires ? Parce que les salaires, c'est l'emploi, et aussi par pragmatisme : la part salaires ne représentait qu'un tiers de l'assiette, 60 milliards de francs, sa suppression n'était donc pas budgétairement hors de portée pour l'État, d'autant qu'elle ne lui aura finalement coûté que 40 % de ce montant, disons autour de 25 milliards de francs.

Le reste aura été récupéré, d'abord par le biais de la cotisation minimale. L'idée de la cotisation minimale, totalement « brevetée élus locaux » – AMF et Comité des finances locales –, consistait à alimenter un Fonds national de péréquation, redistribué aux collectivités dont les bases étaient insuffisantes. Mais l'État n'a pas voulu la mettre en œuvre, et dès qu'il l'a fait, ce fut pour se l'approprier...

M. le Président : Exact !

M. Gilles CARREZ : Qui plus est, le rapport d'exécution 2004 montre que la cotisation minimale s'est véritablement envolée pour atteindre désormais plusieurs milliards d'euros... L'État a donc fait une bonne affaire. Avec le relèvement de la cotisation de péréquation, plus l'effet « impôt sur les sociétés », cette réforme n'aura finalement coûté au budget que

25 milliards de francs sur les 60 milliards annoncés. Et c'est du reste pour cela qu'elle a été possible : nous sommes aujourd'hui budgétairement incapables de supprimer ce qui reste, autrement dit la part investissements. D'où la recherche d'une nouvelle assiette. La décision prise de dégrever – un vrai dégrèvement, total, en assiette et en taux – tous les nouveaux investissements a un immense intérêt : elle ne coûtera qu'à partir de 2006. Mais elle a un immense inconvénient : à partir de 2006, le compteur tournera à toute vitesse – 1,4 milliard d'euros en 2006, 2,8 milliards d'euros, toutes choses égales par ailleurs, en 2007, et ainsi de suite... À ce rythme, au bout de dix ans, il n'y a plus de taxe professionnelle, seulement un dégrèvement généralisé et une compensation par l'État. Nous devons impérativement sortir de ce piège budgétaire.

M. Pierre BOURGUIGNON : Vous parlez sous serment et vous êtes tout à la fois le Président du Comité des finances locales et notre Rapporteur général du budget... Lors de la discussion du budget pour 2004, vous aviez demandé le rejet de l'amendement visant à réformer la taxe professionnelle. Pourtant, quelques semaines après, le Président de la République annonçait la réforme de cet impôt... Aviez-vous été informé du projet du Président de la République ?

La TIPP est souvent considérée comme une imposition dynamique. Mais comment pouvez-vous concilier cette affirmation avec la position prise par la majorité parlementaire durant le débat budgétaire, qui affirmait que la hausse des prix s'était finalement traduite par de moindres recettes pour l'État du fait d'un ajustement à la baisse des consommations ? Quelle marge de fluctuation pourrait, selon vous, être laissée à chaque région et à quelles différences de prix à la pompe pourrait-elle conduire ? Du coup, que préférez-vous pour les régions ? Une plus grande autonomie ou une moins grande disparité des prix à la pompe ?

M. Gilles CARREZ : La réforme de la taxe professionnelle a été annoncée à l'occasion d'un discours du Président de la République, un mardi 5 ou 6 janvier au matin,...

M. Jean-Pierre BALLIGAND : Un mardi de vœux...

M. Gilles CARREZ : ...et j'en ai été informé sur le coup de midi.

La TIPP est objectivement, lorsqu'on la regarde sur une longue période, un impôt dynamique. Elle a certes stagné depuis deux ans, mais les raisons de cette stagnation n'ont rien de structurel ni de permanent. Le phénomène de diésélisation massive du parc est en train de s'achever ; on observe même une légère régression. Pour ce qui est de l'évolution du prix du baril, qui a conduit à des économies d'énergie, il est extraordinairement difficile de dire comment les choses se passeront, mais je vous renvoie à ce qui s'est passé ces trente dernières années : l'explosion du prix du pétrole a toujours été largement compensée par l'évolution des besoins de déplacement et du niveau de motorisation des ménages. Quand bien même celui-ci est désormais largement stabilisé, la consommation d'énergie à travers le déplacement individuel reste un socle, un des piliers de l'évolution économique en général. L'assiette de la TIPP ne me semble en rien vouée à l'anémie, et les deux dernières années ne doivent pas faire oublier les vingt-cinq précédentes. Les collectivités territoriales ne font pas une mauvaise affaire en bénéficiant d'une part de TIPP, à une condition : qu'elles aient une liberté de vote du taux, qu'il s'agisse d'une vraie ressource à laquelle elles soient responsabilisées. Ce n'est pas le cas des départements, pour des raisons techniques, mais ce peut être celui des régions. Bruxelles serait disposé à permettre une variation de plus ou moins 0,15 centime. Ce n'est évidemment pas grand-chose, mais nous devrions pouvoir élargir la brèche ainsi créée.

Sur le plan technique, faut-il s'attendre à des effets pervers par la suite ? Les réunions de travail auxquelles j'ai participé en tant que Rapporteur général me rendent assez confiant. Nous pouvons d'ores et déjà observer des variations considérables de prix à la pompe sur un même territoire, entre tel ou tel hypermarché, qui de surcroît fait des promotions, et tel ou tel pompiste indépendant. L'argument selon lequel les prix du Doubs deviendraient sans comparaison avec ceux de la Haute-Marne voisine ne me paraît pas dirimant.

M. Jean-Pierre BALLIGAND : M. Gilles Carrez est à peu près honnête intellectuellement...

M. Bernard DEROSIER : À peu près !

M. Jean-Pierre BALLIGAND : Je lui reconnais en tout cas cette qualité : elle est assez rare parmi les gens qui assument des responsabilités. Aussi voudrais-je lui parler un peu de philosophie, mais pas comme le Rapporteur.

M. le Rapporteur : Cela veut dire quoi ?

M. Jean-Pierre BALLIGAND : Je veux dire : sans tendre des pièges comme vous l'avez fait tout à l'heure à propos du RMI, par exemple. Il s'agit plutôt d'une question de fond à l'adresse du Président du Comité des finances locales.

Votre prédécesseur avait essayé, avec d'autres, de réfléchir à l'idée d'un couple de compétences pour les collectivités et d'une spécialisation de l'impôt par couple. Par exemple, le social serait géré par la commune – ou, par délégation, la communauté – et le département. Auquel cas la taxe d'habitation serait allée à ce niveau et pas ailleurs. Malheureusement, l'idée défendue par M. Jean-Pierre Fourcade n'a jamais débouché. Le Comité des finances locales n'aurait-il pas intérêt à faire des propositions, non seulement dans le cadre des équilibres annuels, mais également comme gardien, comme interface entre l'État et les collectivités ? Sinon, la tendance, la pression reste toujours la même, quels que soient les gouvernements. Je me souviens des documents du Conseil national des impôts – un beau rapport sur la TP n'a-t-il pas été commis voilà huit ou dix ans ? L'idée était simple : plus de taux local, ne restait plus qu'un taux national de TP... Cette tentation demeure, quels que soient les gouvernements, pour des raisons macroéconomiques, européennes, nationales et autres. Tant et si bien qu'à un moment donné, on se retrouve dans un nœud de contradictions ingérables.

La sémantique a son importance. Nous en sommes toujours à nos « quatre vieilles » pendant que les impôts dynamiques et modernes sont ceux de l'État. Le Comité des finances locales n'aurait-il pas intérêt à être plus qu'une structure de régulation, une sorte de vigile, mais à devenir également « l'intellectuel organique » des finances locales pour les protéger et couper court avec des systèmes déresponsabilisants – votre point de vue ne diffère guère de ceux de MM. René Dosière ou Charles de Courson –, où des impôts dits locaux sont fixés et de plus en plus assumés à l'échelon national ? Cette contradiction majeure finira un jour par faire sauter la banque : non seulement c'est une véritable catastrophe pour la fiscalité nationale, mais ces systèmes mouvants, sans cesse remis en chantier, ces changements d'assiette sans cesse annoncés finissent par jeter le trouble dans toutes les collectivités. On ne peut même plus leur conseiller d'emprunter au moment où les taux sont bas, pour la bonne raison que l'on est incapable de leur assurer des ressources à hauteur des remboursements... On peut évidemment s'en sortir par des discours politiques, comme d'habitude – on en mesure l'impact sur la population –, mais peut-être ferait-on mieux d'émettre un peu plus de propositions. Le CFL, dont le paritarisme politique et la composition sont gages de crédibilité, pourrait être ce

lieu de proposition afin d'aboutir à un impôt dynamique et d'éviter les effets pervers liés à des mécanismes de prise en charge et de compensation par l'État qui sont de plus en plus aberrants.

M. le Rapporteur : Si le CFL allait dans cette voie, intégrerait-il dans sa démarche le souci de ne pas alourdir la barque globale des prélèvements obligatoires ? On ne trouve guère de lieux où puisse être faite la synthèse du poids de l'impôt local, avec toutes les contradictions que cela peut emporter au regard des programmes triennaux d'évolution de l'impôt, de nos engagements européens et autres. Est-ce vraiment le rôle du CFL ? Je ne sais pas. Reste que nous manquons d'un lieu de ce genre.

M. Gilles CARREZ : Certains critiquent le fonctionnement du CFL, qu'ils considèrent comme une annexe de la DGCL et du ministère de l'Intérieur, chargée de gérer à la marge des problèmes de répartition. Il est exact que le CFL travaille par consensus et manie surtout la burette d'huile pour trouver des équilibres subtils atteints par ajustements successifs et par des modifications ténues dans des répartitions de dotations.

Cette critique me paraît injuste. Bien que fonctionnant par consensus, le Comité s'est tout de même risqué à des réflexions plus larges : ainsi, les réformes successives de la dotation globale de fonctionnement ont été presque intégralement conçues au sein du CFL, qu'il s'agisse de celle de 1993 ou de la plus récente. Il n'était pourtant pas facile de parvenir à trouver un accord sur ces nouvelles architectures. De même, le CFL avait proposé en 1996 un système pour la révision des valeurs locatives qui avait fait l'unanimité, mais qui n'a malheureusement pas été suivi. En 2001, il a encore produit un rapport qui, dans la foulée de la suppression de la part salaires, proposait un taux quasiment unique pour la taxe professionnelle. Sachant la manière dont travaille le CFL, traditionnellement consensuelle et non partisane, il serait utile d'essayer d'aller plus loin dans des réflexions prospectives et dynamiques ; reste à savoir ce qu'en fera ensuite le Gouvernement...

Cela dit, j'aurais tendance à vous renvoyer un peu la question car, ainsi que le président Jean-Pierre Fourcade avait coutume de le répéter, nous ne sommes pas là pour discuter les lois. L'élaboration de la loi revient au Parlement et à lui seul ; le CFL est là pour adapter, gérer, répartir...

M. Jean-Pierre BALLIGAND : C'est un peu réducteur...

M. Gilles CARREZ : Nous avons fait des exceptions, puisque plusieurs réformes – ainsi celle de la DGF – ont été préparées par le CFL. J'avais prévu de nous réunir le 14 juin – du fait du changement de gouvernement, il va falloir trouver une autre date – avec les deux ministres concernés, finances et intérieur, pour une discussion de fond, sans tabous, sur la réforme de la taxe professionnelle. Cette réunion aura bien lieu, et suffisamment en amont par rapport à l'élaboration d'un éventuel texte de réforme à l'horizon 2006. Je suis donc bien, moyennant les réserves que je viens d'exposer, sur la « ligne Balligand ».

M. le Président : S'agissant de la taxe sur les conventions d'assurance, avez-vous une idée ? À en croire un rapport de l'inspection générale des finances, elle ne pourra pas évoluer. Les départements se retrouveront donc avec une part de TIPP et une TSCA sur lesquelles ils ne pourront rien faire...

M. Gilles CARREZ : Je n'ai, là-dessus, que des données très contradictoires. Pour ce qui est de l'assurance immobilière ou de l'assurance automobile, il est permis d'envisager une assiette

départementalisée avec de vrais votes de taux, sans trop risquer d'effets pervers. Les objections présentées par la Fédération française des sociétés d'assurances devraient pouvoir être contournées. Mais je manque d'éléments précis pour vous répondre plus avant.

M. le Président : M. le Président du Comité des finances locales, nous vous remercions.

**Audition de M. Jean-François COPÉ,
Ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 14 juin 2005)

Présidence de M. Augustin BONREPAUX, Président

M. Jean-François Copé est introduit.

M. le Président : Mes chers collègues, je remercie M. Jean-François Copé, Ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État, de sa présence parmi nous. Je vous demande de bien vouloir excuser M. Thierry Breton, Ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie, qui a été obligé de repartir, en raison du retard pris à cause du vote sur le projet de loi organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale.

Monsieur le Ministre, je vous souhaite la bienvenue.

Comme vous le savez, nous avons pour mission d'apprécier les causes et les conséquences de l'évolution récente de la fiscalité locale, ainsi que les conditions d'une responsabilité mieux assumée des décideurs locaux et de l'État.

Notre Commission a procédé à de nombreuses auditions depuis le début du mois de mars. Elle a adressé des questionnaires écrits aux différents niveaux de collectivités territoriales. Elle a reçu de plusieurs directions de Bercy des informations factuelles et des analyses. Elle a en outre entendu la Directrice de la législation fiscale sur les pistes de réforme de la fiscalité locale.

À une semaine du terme de nos travaux, nous souhaitons donc vous entendre, M. le Ministre, sur votre analyse politique des conditions des transferts opérés. Nous avons déjà pu apprécier ce qu'il en a été du RMI : alors qu'on nous avait promis une recette évolutive, on s'aperçoit fin 2004 que le déficit avoisine les 450 millions... Le précédent Gouvernement nous a assuré qu'il serait compensé en 2006 ; il faut croire que le nouveau Gouvernement tiendra cet engagement. Mais quelle sera la base de calcul pour 2005 ? Reprendra-t-on la base de 2003, ou la base 2003 plus les 450 millions 2004 ? Le déficit 2005, au mois de mai, était d'ores et déjà égal à une fois et demie celui de 2004... Rien ne permettant de penser que la situation devrait soudainement s'améliorer, tout porte à croire qu'il sera deux fois plus élevé. Or il n'est pas prévu qu'il soit compensé.

À propos de la taxe sur les conventions d'assurance, nous ne savons toujours rien de la façon dont elle pourrait être localisée ni surtout de la façon dont les collectivités pourraient la faire évoluer. Enfin, troisième sujet d'inquiétude : l'évolution du système fiscal local ; en particulier, quelles sont les intentions du Gouvernement quant à la réforme de la taxe professionnelle ?

M. le Président rappelle à M. Jean-François Copé que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête lui ont été communiquées. À l'invitation du Président, celui-ci prête serment.

M. Jean-François COPÉ : Je vous prie à mon tour d'excuser M. Thierry Breton, appelé à conclure un colloque important sur les PME. Il reste naturellement, tout comme moi-même, à la disposition de votre Commission d'enquête.

En réponse à vos propos introductifs, M. le Président, sur des sujets que nous avons déjà évoqués à plusieurs reprises et notamment à l'occasion du texte sur la décentralisation voici un an, je voudrais brièvement rappeler quelques éléments du raisonnement et de la démarche de l'État vis-à-vis des collectivités territoriales.

Un engagement a été pris par l'État de rester auprès des collectivités dans ce mouvement de décentralisation, qui s'est traduit, premièrement, par une modification de la Constitution, deuxièmement par une loi organique consacrant l'autonomie financière des collectivités territoriales – évolution majeure, sans doute une des avancées les plus importantes de cette décentralisation, dans la mesure où elle détermine un plancher de ressources propres minimales pour les collectivités territoriales –, et troisièmement par des engagements financiers.

Avec des dépenses qui ont représenté en 2004 quelque 11 % du PIB, les collectivités territoriales sont à l'évidence des acteurs de premier plan du développement économique de notre pays. Il est indispensable de nouer des relations de confiance entre l'État et les collectivités territoriales ; or le grand problème tient à la persistance d'une méfiance traditionnelle, de nombreux élus locaux, à quelque bord politique qu'ils appartiennent, se refusant à croire, avec force précédents fâcheux à l'appui, que l'État pourrait tenir ses engagements.

Quelles sont donc les responsabilités de l'État s'il entend garantir des relations de confiance ?

Première responsabilité : tenir ses engagements en termes de garantie financière. J'ai rappelé à de très nombreuses reprises, en tant que ministre délégué à l'Intérieur, qu'il y aurait une compensation des transferts de compétence à l'euro près, comme le prévoit la nouvelle rédaction de la Constitution. À ce titre, 150 millions d'euros ont été transférés aux départements et 400 aux régions. Ce à quoi vient s'ajouter la reconduction pour 2005 du contrat de croissance et de solidarité : tout en s'imposant de ne pas accroître son propre train de dépenses, l'État a respecté à l'euro près le pacte de croissance des dotations qui ont significativement augmenté : 60 milliards d'euros, dont 37 milliards pour la seule DGF. C'est là un effort substantiel, conformément à un engagement précis.

Deuxième responsabilité de l'État : veiller au développement harmonieux de nos territoires. C'est tout le sens de la politique de péréquation. Là encore, une réforme très importante de la DGF vous a été proposée, notamment pour ce qui concerne la DSU et la DSR.

Je voudrais maintenant appeler l'attention de votre Commission sur quelques éléments qui, à titre d'introduction, peuvent également éclairer votre réflexion.

Tout d'abord, force est de constater que les dépenses des collectivités territoriales connaissent depuis ces dernières années une croissance considérable. Elles augmentent plus vite que celles de l'État, mais également plus vite que le PIB, même en raisonnant à périmètre de compétences constant. Leur rythme de croissance annuel en volume entre 1980 et 2004 est de 3,4 %, soit 1,3 point de plus que les dépenses de l'État sur la même période. Même à périmètre constant, le poids des collectivités territoriales est allé grandissant : 9,7 % du PIB en 2004.

Du coup, pour financer ces dépenses en pleine augmentation, les collectivités n'hésitent plus à recourir dans des proportions très importantes à des hausses de la fiscalité locale. Ce risque n'a rien de virtuel : entre 2000 et 2004, toutes taxes et collectivités confondues, les produits ont augmenté de 10 % en moyenne. Vous le voyez, ce mouvement est largement déconnecté de la décentralisation. Ce dynamisme est encore plus fort à structure constante.

En 2004 est apparu un élément nouveau : pour la première fois depuis bien longtemps, les collectivités territoriales n'ont pas maintenu l'équilibre de leurs comptes. En clair, les comptes publics locaux sont tombés dans le rouge, affichant pour la première fois un déficit de 0,1 point de PIB. C'est là un élément nouveau pour les collectivités territoriales mais, hélas ! ancien pour l'État, qui ne saurait dans ce domaine leur donner de leçons. S'il tient incontestablement ses engagements quant aux transferts de compétences et aux transferts de ressources, son comportement dans ce domaine n'a rien de très glorieux. Reste que, pour la première fois depuis très longtemps, la forte augmentation des dépenses locales s'est traduite par un déficit des comptes des collectivités territoriales, qui de surcroît intervenait au cours d'une année relativement favorable sur le plan des conditions macro-économiques. Or, au moment où les collectivités accusaient un déficit, l'État a de son côté réduit le sien, améliorant ses comptes de 13 milliards d'euros, tout en assumant pleinement, je le répète, ses responsabilités financières à leur égard.

Cela m'amène à appeler avec beaucoup de force votre attention sur le point suivant : s'il nous faut évoquer la situation financière des collectivités territoriales en constatant notamment une envolée sans précédent de la dette publique locale – qui atteint 112 milliards d'euros –, tout en parlant dans le même temps de modération fiscale, alors il faut clairement poser la question de la modération des dépenses publiques locales. Je le dis en conscience, tout en étant, comme membre du Gouvernement, très attentif au respect de la pleine autonomie des collectivités territoriales ; mais dans un contexte marqué par un effort significatif de l'État qui depuis trois ans maintient sa dépense publique en deçà de l'inflation – elle progresse de zéro en volume – il faut poser le problème de la maîtrise de la dépense, du côté des collectivités territoriales.

La modération fiscale est à l'ordre du jour pour une raison simple : l'attractivité de nos territoires. On ne peut préconiser au niveau national une politique fiscale adossée à ce qui se pratique dans la moyenne des pays européens – comme je l'ai fait en décidant, par exemple, l'exonération des plus-values de cession des titres de participation pour les sociétés cotées, ou encore des produits de cession des brevets –, sans appeler l'attention sur les difficultés que poseraient des hausses excessives de la fiscalité locale dans certains territoires. Là encore, vous connaissez les chiffres : j'ai mis mon administration à la disposition de votre Commission. Pour la taxe foncière sur les propriétés bâties, en dehors de la Corse, de la Guyane et de la Réunion où les taux n'ont pas évolué, l'augmentation va de 1 % en Limousin à 80 % en Languedoc-Roussillon ! Pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties, les taux n'ont pas évolué pour la Corse, la Guyane, la Réunion et le Languedoc-Roussillon ; ailleurs, l'augmentation varie entre 1,8 % en Limousin et 50 % en Bourgogne. Pour ce qui est de la taxe professionnelle, toutes les régions de métropole ont relevé leurs taux, dans une proportion allant de 1,7 % en Limousin à 79 % en Languedoc-Roussillon...

Or, je veux le redire ici avec force, il n'y a aucun lien entre ces hausses de fiscalité régionale et l'acte II de la décentralisation, et je suis prêt à vous en refaire la démonstration. Nous avons garanti l'adossement du coût des transferts de compétences aux ressources correspondantes ; j'en veux pour preuve l'exemple du RMI, déjà cité par vous-même, M. le Président. Le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin avait annoncé une compensation au titre de 2004 du différentiel constaté entre la TIPP affectée aux départements et les dépenses de

RMI, actuellement évalué à environ 450 millions d'euros. Il faut y voir un gage que le Gouvernement a voulu donner aux élus locaux dans le souci d'établir des relations de confiance, et le geste est d'autant plus important qu'il n'était pas prévu à l'origine ; mais le Gouvernement tenait à montrer sa volonté de rester très attentif à l'évolution de ces coûts. Quant à savoir si cette aide est pérenne ou non, je ne peux vous répondre ; cela n'a pas été arbitré. Mais chacun comprend que cette rallonge au titre de 2004, qui sera présentée dans le cadre du collectif pour 2005, s'inscrit tout à fait dans le climat de confiance que nous voulons instaurer.

Étant établi qu'il n'y a pas de lien entre les hausses de fiscalité régionale et la décentralisation – celle-ci vient tout juste de commencer, alors que les augmentations d'impôts se sont fait sentir dès cette année –, le fait est que si les taux augmentent, c'est bien parce que les dépenses augmentent. Lorsque l'on s'engage devant l'opinion publique à financer quantité de dépenses nouvelles dans le cadre d'une campagne électorale, chose parfaitement légitime et cohérente avec l'esprit de la démocratie et de la République, on est bien obligé d'appuyer sur le bouton des taux d'imposition, et c'est très exactement ce qui s'est passé.

Donc, nous devons nous poser collectivement la question de la maîtrise de la dépense publique locale. À un moment où l'État comme les organismes de sécurité sociale s'astreignent à des efforts de rationalisation et à des réformes de structure en matière d'utilisation des fonds publics, il ne serait pas compréhensible que je n'évoque pas devant vous cette question essentielle. Alors que cette année voit la mise en œuvre de la LOLF pour l'État, que de son côté la sécurité sociale se dote, également par une loi organique, d'instruments de modernisation de sa gestion, ne peut-on penser à adapter quelques principes de la LOLF à la gestion des collectivités territoriales ? J'ai déjà entendu des élus locaux et des représentants d'associations prendre position sur ce sujet ; je ne verrais pour ma part que des avantages à l'organisation d'une conférence des finances locales réunissant tous les partenaires et qui serait l'occasion d'évoquer tous les sujets, sans tabou.

Prenons un exemple concret : les évolutions salariales dans la fonction publique. Jusqu'à présent, jamais les collectivités territoriales, directement ou par le biais de leurs associations, n'ont été associées sur cette question. Je suis pour ma part tout à fait partisan de la poser ouvertement et d'associer d'une manière ou d'une autre les collectivités à la définition des évolutions salariales.

On peut de la même manière s'interroger sur l'avenir du contrat de croissance pour l'indexation des dotations. Je comprends parfaitement que, du point de vue des élus locaux, le fait de toujours avoir la garantie d'une augmentation aussi significative des dotations soit une bonne chose. Mais je maintiens devant votre Commission que la question mérite que l'on y réfléchisse, alors que l'État tient ses engagements en versant des dotations très importantes et que, dans le même temps, les taux de fiscalité locale, tout comme les dépenses, augmentent de façon très significative.

Voilà quelques questions générales que je souhaitais évoquer en introduction. Je suis à votre disposition pour répondre dans le détail. Un point en particulier : vous avez, M. le Président, évoqué la question de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance. Une interrogation demeure sur la faisabilité technique de la modulation. Aussi avons-nous demandé à l'Inspection générale des finances de rédiger un rapport sur ce sujet, qu'elle vient de nous remettre et qui met en lumière un certain nombre de difficultés techniques posées par la départementalisation. Je souhaite naturellement que cette contribution soit versée à la réflexion du Gouvernement et, bien sûr, de votre Commission. Sitôt que nous aurons tous les éléments, nous vous dirons exactement ce qu'il en est et vous présenterons les différentes options qui nous sont offertes en la matière.

Sur le RMI enfin, l'État honorera ses engagements au regard de la règle fixée : toute la règle, rien que la règle, à l'image de ce qui avait été fait au début des années 1980 pour la mise en application de la décentralisation Mauroy. Une rallonge de 450 millions a été décidée, sous forme de « produit d'appel » destiné à compenser les retards. Néanmoins, pour la suite des choses, l'année de référence restera l'année de référence, en application de la loi. Chacun doit bien comprendre que, lorsque nous avons procédé à la décentralisation de la compétence RMI, ce n'était pas pour que la dépense augmente, mais bien dans un souci de cohérence et de bonne gestion : le RMI devrait être beaucoup mieux géré une fois transféré dans son ensemble à une collectivité plutôt que « découpé en tranches » entre l'État et la collectivité territoriale. En clair, s'il y a moins de RMIstes dans un département, celui-ci conservera le même niveau de recettes. Ce pourra donc être, de ce point de vue, une bonne affaire, puisque l'État ne demandera pas à être remboursé. Je tenais à verser cette précision au dossier.

M. le Rapporteur : Vous avez appelé notre attention sur les enjeux de maîtrise fiscale et de maîtrise de la dépense en esquissant quelques voies : ainsi l'idée d'une conférence des finances locales, déjà évoquée, ou encore celle, plus nouvelle, d'une réflexion concertée sur l'évolution salariale dans la fonction publique.

Mais à partir de quel moment un appel à la maîtrise fiscale vous paraît-il porter atteinte à l'autonomie des collectivités territoriales ? Pour l'heure, les effets combinés du contrat de croissance et de la compensation de la décentralisation – somme des dotations versées : 60 milliards d'euros – aboutissent à un déclenchement quasi mécanique. Comment l'État peut-il définir une politique de finances locales ? Celle-ci est actuellement définie par stratifications, compensations et engagements. Dès lors que vous souhaitez, et plusieurs d'entre nous peuvent vous rejoindre, une meilleure maîtrise tant de la fiscalité que de la dépense, de quels outils l'État peut-il user pour orienter une politique en la matière ? Question connexe : notre système de fiscalité locale étant ce qu'il est, dans quel sens peut-il évoluer pour inciter à cette maîtrise ?

M. Jean-François COPÉ : Ne nous payons pas de mots, M. le Rapporteur : les leviers d'action de l'État sont limités et c'est très bien ainsi. On ne peut prétendre respecter le principe de la libre administration des collectivités territoriales et permettre en même temps à l'État de venir sans cesse contrarier leurs projets – d'autant que ceux-ci s'inscrivent dans la durée et sont adossés au cycle électoral. L'État ne saurait donc venir s'y immiscer.

Pour autant, il ne faudrait pas que la dotation versée par l'État aux collectivités territoriales devienne un levier qui permettrait d'aller encore plus haut dans les augmentations d'impôts et de dépenses. Le but est d'apporter une compensation, certains éléments complémentaires, mais en aucun cas un appui pour alourdir la fiscalité.

Ainsi que je l'ai dit, les engagements de l'État vis-à-vis des collectivités territoriales seront honorés à l'euro près, et en suivant une croissance très supérieure à celle que l'État s'autorise pour son propre budget, et qui ne va pas au-delà de l'inflation. Il est en revanche un élément auquel il tient beaucoup : la règle d'évolution des taux des impôts locaux. Je reste pour ma part très attentif au maintien de la liaison des taux, car je considère qu'à défaut, nous ouvririons des vannes très préjudiciables à notre économie du fait qu'elles pourraient se traduire par des taux de fiscalité très lourds pesant sur les entreprises ou sur les ménages. C'est là une règle très importante qu'il est toujours possible de faire évoluer ici ou là, mais dont il est essentiel de préserver l'esprit – on sait qu'il reste des cas de distorsions inadmissibles, qu'il faudrait pouvoir éroder.

Sur la maîtrise de la dépense, je crois en toute franchise, tout en respectant l'autonomie des collectivités territoriales, qu'on a le droit de se poser quelques mauvaises questions. Ne pourrait-on pas, par exemple, solliciter les associations d'élus comme j'en ai émis l'idée pour la fonction publique, et de l'autre côté, solliciter les mêmes structures – le Comité des finances locales ou le Parlement pourraient être des instances de débat – pour fixer d'une manière consensuelle une norme d'évolution des dépenses locales, non contraignante, mais qui servirait de point de référence, une manière de *benchmarking* pour montrer ceux qui dépensent beaucoup et ceux qui dépensent moins – en prenant évidemment en compte les réalités, les héritages, les situations géographiques, etc. On ne peut comparer une ville ayant des quartiers difficiles avec une ville qui n'en a pas, une ville économiquement dynamique avec une ville victime d'un sinistre industriel ; tout doit être pondéré. Reste que l'idée d'intégrer une norme, à l'exemple de ce que font d'autres pays, ne me paraît pas un débat médiocre, compte tenu de la très forte croissance des dépenses publiques locales constatée ces dernières années.

M. le Rapporteur : Vous avez évoqué les compensations à l'euro près, rappelant notamment les calculs successifs auxquels a donné lieu le transfert du RMI, et la majoration au titre de l'année 2004. L'État honora tous ses engagements, mais rien que ses engagements, avez-vous dit. Mais cet ajustement pour 2004, aussi justifié soit-il, ne va-t-il pas déjà au-delà de la loi ? Quelle différence faites-vous entre la compensation d'un transfert de compétence et cette sorte de recompensation liée à l'augmentation, pour des raisons diverses, du nombre et donc du coût des RMistes ? N'y a-t-il pas là une première entorse, certes généreuse, au principe : « tout le transfert, mais pas plus que le transfert » ? Qui plus est, après cet accès de générosité pour 2004, l'année de référence restera-t-elle 2003 ou deviendra-t-elle 2004 ?

M. Jean-François COPÉ : Rappelons d'abord que, pour ce qui concerne le RMI, une « clause de revoyure » avait été prévue en 2004. L'État étant très soucieux d'établir une relation de confiance avec les collectivités territoriales, le Premier ministre avait clairement annoncé ces 450 millions d'euros à titre évaluatif afin de bien prouver qu'il n'entendait pas mettre les départements en difficulté au moment où commençait à leur incomber la gestion du RMI.

Reste que la mécanique du transfert de compétence repose sur le transfert d'un impôt dont la propre dynamique doit permettre de financer la politique publique correspondante. Je répète que si, du fait d'une politique efficace en la matière, le nombre de RMistes dans un département devait baisser, la dotation calculée sur la base de l'année de référence 2003 ne diminuerait pas pour autant : chacun des deux curseurs peut aller dans un sens ou dans l'autre.

M. le Rapporteur : Que répondez-vous aux critiques sur les dynamiques divergentes de l'impôt et de la dépense, à propos du transfert de la TIPP, par exemple ?

M. Jean-François COPÉ : Je suis moins pessimiste que d'autres sur l'évolution de la TIPP. Certes, c'est un impôt peu dynamique, mais le ralentissement observé tient surtout à la diésélisation du parc automobile ou au mode de conduite plus prudent et plus économe des automobilistes au cours des dernières années. On peut penser que les choses n'évolueront plus considérablement dans ce domaine et que ces facteurs ont déjà produit l'essentiel de leurs effets.

En transférant les compétences de manière individualisée aux départements, en y apportant une contribution majeure à travers le plan Borloo – contrat d'avenir, contrat d'insertion et RMA – qui devrait, il faut y insister, favoriser une diminution du nombre de RMistes, il est permis de penser que les choses devraient s'équilibrer. D'autant que rien n'interdit de faire, comme le Premier ministre l'année dernière, un point précis de la situation chaque année et d'en tirer les conséquences.

M. le Rapporteur : Vous avez évoqué la LOLF. Comment pourrait-elle inspirer le système des finances locales ? Certains préfets de région ont appelé notre attention sur l'intérêt qu'il pourrait y avoir à définir un concept nouveau : celui d'effort de l'État. On a souvent l'habitude de parler de désengagement en mesurant cet effort à travers des prismes assez étroit – l'effort d'investissement sur les contrats de plan, par exemple. Ne peut-on concevoir une approche plus globale en cherchant à chiffrer, dans son ensemble, l'effort de l'État sur un territoire donné ? La préfète de la région Bretagne, notamment, a déjà travaillé sur cette question. On nous a fait observer que la « territorialisation » des financements de l'État pouvait poser une difficulté au regard moins de la LOLF elle-même que de certaines applications informatiques dérivées. Si d'aventure notre Commission d'enquête reprenait à son compte de telles propositions en reconnaissant l'intérêt de tracer l'effort territorial de l'État, encore faudrait-il s'assurer que les systèmes informatiques liés à la mise en place de la LOLF ne l'empêchent pas.

M. Jean-François COPÉ : Je suis très ouvert sur cette question. J'ai demandé aux services de Bercy de se montrer suffisamment réactifs pour mettre en place un dispositif, à travers le programme COPERNIC, qui permette de répondre à un certain nombre de questions ; or ce qui est vrai pour COPERNIC l'est également pour beaucoup d'autres choses. Nous devons être suffisamment souples pour anticiper l'avenir. La réforme de l'État fait désormais partie de mes attributions. C'est à mes yeux une étape très importante. Qu'on ne s'y trompe pas : ce n'est pas Bercy qui absorbe la réforme de l'État, mais bien la réforme de l'État qui absorbe Bercy. Autrement dit, je n'imagine pas une seconde que l'on continue, comme si de rien n'était, à n'avoir qu'une vision comptable de la modernisation du service public. Ce serait la pire des erreurs. La modernisation de l'État, c'est la capacité de faire un meilleur service public au même coût, en ayant à l'esprit la notion de performance, d'évaluation, de modernisation.

S'agissant plus précisément de la LOLF, il y a beaucoup à inventer dans ce domaine. L'État lui-même est encore en pleine phase de découverte, en pleine aventure : la LOLF est pour nous un rendez-vous considérable et nous travaillons d'arrache-pied pour être à l'heure au rendez-vous du 1^{er} janvier 2006. Nous n'avons pas le choix, il faut vraiment y aller, et donc être extrêmement mobilisés sur les nouvelles techniques à mettre en œuvre. Chaque ministre est désormais son propre ministre des finances : il a sa mission, ses programmes, à l'intérieur desquels il gère ses crédits comme il l'entend, mais il doit assumer et atteindre ses résultats et, sinon, expliquer pourquoi.

Que pourrions-nous envisager du point de vue des collectivités territoriales ? Il pourrait être très intéressant de mettre au point – à partir d'une certaine taille, évidemment, pas pour les petites communes – des indicateurs de performance. Autrement dit, sommes-nous capables d'imaginer une nomenclature permettant de prendre la mesure des politiques publiques locales, de l'argent engagé et des résultats obtenus, et en tirer des indicateurs à l'image de ce que nous faisons aujourd'hui pour l'État dans le cadre de la LOLF ? Nous sommes en train d'élaborer une batterie d'indicateurs très fournie, qui va du nombre de dossiers traités dans une préfecture ou un palais de justice jusqu'aux résultats de grandes politiques publiques – lutte contre l'illettrisme, contre la délinquance, etc. – en passant par le nombre de dossiers d'impôts traités grâce à la télédéclaration. Nous pourrions parfaitement décliner des indicateurs de performance similaires pour les collectivités territoriales et, à partir d'une certaine taille, ne plus parler seulement de section de fonctionnement et de section d'investissement, mais de missions et de programmes dans des domaines aussi essentiels que l'aide sociale, l'éducation, le développement économique, la sécurité, la formation professionnelle, autant de sujets sur lesquels il doit être possible de mesurer l'action conduite par les collectivités territoriales, comme on le fera pour l'État d'ici à quelque temps.

M. le Rapporteur : Mais que peut être une fiscalité locale plus vertueuse, en termes de maîtrise de son évolution et de maîtrise de la dépense ? Question connexe : *quid* de la réforme de la TP ? Je crois que le Premier ministre a fait un certain nombre d'annonces ce matin. Pouvez-vous nous apporter des précisions ?

M. Jean-François COPÉ : Une bonne fiscalité locale est une fiscalité locale qui baisse, à l'exemple de celle de l'État. Peut-être est-ce un sophisme ; en tout cas, je considère que l'impôt local, pas plus que l'impôt d'État, ne saurait servir de variable d'ajustement pour des dépenses publiques qui augmenteraient indéfiniment. Nous devons nous poser des questions de fond sur notre capacité à maîtriser nos prélèvements obligatoires et à améliorer le service public à coût égal, sinon à moindre coût. C'est pour nous un objectif essentiel. Les contribuables, les citoyens, portent désormais sur l'acteur local, comme sur l'acteur national, un regard assez sévère.

En aucun cas l'État ne se substituera aux collectivités territoriales : ce serait la pire des choses, inacceptable et de surcroît contraire au principe de l'autonomie financière. J'appelle l'attention sur le fait que, si nous devons ensemble évoquer une norme consensuelle de dépenses, nous serions tout aussi vigilants sur les taux et sur le principe de leur liaison.

En ce qui concerne la taxe professionnelle, rappelons au préalable les données du débat : les dégrèvements pour investissements nouveaux représentent 1,4 milliard d'euros par an. Autrement dit, ils s'accumulent et s'appliqueraient d'ici six à sept ans sur la quasi-totalité des investissements. Il ne resterait plus grand-chose de l'impôt local. La difficulté de cette réforme tient au fait que c'est un jeu à plusieurs acteurs : l'État, les entreprises, les collectivités territoriales. L'État ne doit pas être le premier contribuable local ; or c'est ce qu'il est aujourd'hui, ou quasiment, pour la taxe professionnelle, assumant 17 milliards d'euros sur les 35 que représente son produit total. Les collectivités territoriales doivent retrouver un impôt local, d'autant que celui-ci apparaît à certains égards vertueux, dans la mesure où il incite au développement économique. Les entreprises enfin ne doivent pas être indéfiniment pénalisées, sur l'investissement notamment, la masse salariale étant désormais sortie de l'assiette d'imposition. C'est donc un problème majeur, d'autant que le 1,4 milliard d'euros de dégrèvement d'investissements nouveaux qui va peser sur le budget de l'État à partir de 2006 deviendra 2,8 milliards en 2007, et ainsi de suite. Mon sentiment est qu'il faut prendre des décisions dès cet automne, dans le cadre de la loi de finances pour 2006, sous peine d'entrer dans des considérations calendaires très compliquées, avec les élections présidentielle et législatives, peu propices au lancement d'une réforme.

Cela étant posé, plusieurs options s'offrent à nous. La première consiste à se dire que, ces dégrèvements pour investissements nouveaux soulageant d'autant les entreprises, l'objectif est en partie atteint et nous pourrions en rester là. À ceci près que cela coûte cher à l'État, ce qui nous ramène au débat sur la maîtrise des finances publiques... Je ne suis donc pas certain que cette solution doive être pérennisée.

La deuxième option consisterait, en gros, à appliquer les conclusions de la « commission Fouquet ». Plusieurs variantes sont possibles. Premier avantage, le fait de remonter l'assiette au niveau de la valeur ajoutée serait évidemment moins pénalisant pour l'investissement, mais plus pénalisant pour l'emploi, qui bénéficiait jusqu'à présent d'allègements importants. Cela dit, il est permis de penser que les efforts remarquables mis en place dans le cadre du plan Borloo et du programme présenté par M. Dominique de Villepin la semaine dernière rééquilibrent d'une certaine façon les choses ; reste que les opposants à cette réforme pourraient nous le reprocher. En tout état de cause, si cette réforme apporte un plus considérable aux entreprises qui investissent, celles qui n'investissent pas seront à l'évidence pénalisées. Je sens dans le sourire du Président Augustin Bonrepaux une certaine affection à

l'égard du pauvre ministre du Budget, en passe de se faire carboniser sur une réforme aussi difficile !

M. Bernard DEROSIER : Il compatit !

M. Jean-François COPÉ : C'est bien ainsi que je l'interprète ! Cela étant, chacun doit être mis devant ses responsabilités. Il faut savoir ce que l'on veut. Depuis des années, on critique cet impôt. Nous proposons une solution : changer d'assiette. Si nous introduisons la valeur ajoutée pour 80 % –, 540 000 entreprises verraient leur cotisation augmenter de plus de 10 %. Cela fait beaucoup... d'autant qu'à chaque réforme de ce genre, ceux qui en bénéficient réagissent généralement assez peu alors que les autres sont furieux ! On pourrait compenser cette perte et imaginer un dégrèvement, en tout ou en partie, au-delà de 10 %. Mais la réglementation européenne interdit un dégrèvement pérenne ; il faut donc prévoir un rendez-vous périodique, d'ici à cinq, dix ou quinze ans, avec tous les problèmes que cela entraîne. Tout cela est assez complexe et ne peut se concevoir que dans une logique pleinement consensuelle.

Il pourrait y avoir une troisième option, qui consisterait à cibler la réforme sur les seules entreprises actuellement imposées au-delà de 3,5 % de leur valeur ajoutée – soit en abaissant le plafond, soit en « rafraîchissant » l'année de référence qui sert de calcul au plafonnement actuel en fonction de la valeur ajoutée. L'année 1995 est en effet un peu désuète. La situation des entreprises qui investissent en serait très significativement améliorée. Je tenais à réserver à votre Commission d'enquête la primeur de cette troisième option, dans laquelle je vois une piste intéressante. Le Premier ministre a demandé à Thierry Breton et à moi-même d'étudier plusieurs options ; nous pourrions imaginer lui présenter celle-ci, et peut-être une quatrième ou une cinquième.

M. Pierre BOURGUIGNON : Vous revenez, me semble-t-il, sur les critiques que vous avait inspirées la proposition de loi, présentée il fut un temps par le groupe socialiste, d'un plafonnement de l'actuelle taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée, au taux actuel et à produit constant pour l'État grâce à un relèvement de la cotisation minimale...

M. le Président : Effectivement, il se trouve que nous avons proposé cette troisième option à M. Alain Lambert en loi de finances, juste avant que le Président de la République annonce son intention de réformer la taxe professionnelle... Remarquons au passage que si la Commission des finances et le Gouvernement nous avaient suivis à l'époque, nous aurions économisé 1,4 milliard, puis 2,8 milliards d'euros, dans la mesure où nous proposons une compensation par le biais d'un relèvement modéré de la cotisation minimale. Quoi qu'il en soit, votre troisième option recueille mon accord, à titre personnel en tout cas, dans la mesure où j'avais déposé une proposition similaire ! Si M. Alain Lambert l'avait acceptée, nul doute que nous nous serions épargné bien du travail, et sans qu'il en coûte quoi que ce soit aux finances de l'État.

M. Pierre BOURGUIGNON : Vous persistez à considérer la TIPP comme une recette dynamique en dépit de la faible progression de ses recettes depuis au moins dix ans. La commission *ad hoc* mise en place par M. Nicolas Sarkozy a elle-même affirmé que les recettes de TIPP ne progressaient pas malgré la hausse des prix ! Comment pouvez-vous donc maintenir de telles affirmations ? À l'inverse, tout porte à croire que les dépenses de RMI ne risquent pas de diminuer, que la conjoncture soit stable ou déprimée. L'effet de ciseaux est patent. Comment, à votre avis, pourrions-nous sortir de cette impasse ?

M. Jean-François COPÉ : Je suis heureux d'apprendre que cette option a déjà fait l'objet d'un travail approfondi... Cela dit, sans être opposée, votre proposition n'a pas tout à fait la même

histoire : vous parlez d'augmentation de la cotisation minimale là où je vous parle d'une augmentation de l'avantage lié au plafonnement de la valeur ajoutée. Peut-être y a-t-il un lien entre les deux ; on peut du reste l'imaginer. Si, en tout cas, cela vous donne envie de voter notre réforme, je serais le plus heureux des hommes, moi qui rêve depuis si longtemps de réussir à faire voter un texte de loi à l'unanimité... Je n'y étais pas parvenu l'année dernière avec la sécurité civile ; si j'y arrive avec la taxe professionnelle, imaginez ma fierté !

M. Bernard DEROSIER : Encore un petit effort !

M. Jean-François COPÉ : Chacun comprend en tout cas que cette affaire dépasse les clivages politiques. C'est un sujet qui nous ennueie tous lorsque nous sommes élus locaux ; nous savons que c'est un élément majeur de l'attractivité de notre territoire et que toute mesure propre à inciter à l'investissement va dans le bon sens.

M. le Rapporteur : Les deux propositions vont bien en sens inverse : nos collègues proposaient d'augmenter le taux, alors que votre option consiste à faire en sorte que des entreprises qui ne bénéficiaient pas du plafonnement, parce que dépassant 3,5 % du fait de l'ancienneté de la référence, puissent désormais en bénéficier. Autrement dit, il y a d'un côté une majoration, de l'autre une minoration.

M. Jean-François COPÉ : C'est bien pour cela que j'ai parlé d'une légère différence. Mais peut-être peuvent-elles se compléter.

M. le Président : Minoration de l'impôt, certes, mais il faudra bien que quelqu'un la compense ! C'est précisément pour ne pas faire perdre de recettes à l'État que nous proposons de relever la cotisation minimale. Il n'y a donc pas de différence.

M. Jean-François COPÉ : L'essentiel est de trouver une bonne formule, qui ne pénalise pas telle ou telle catégorie d'entreprises. Nous n'en sommes qu'au stade des options ; je retiens seulement que ce travail a été engagé. N'oublions pas enfin que M. Alain Lambert attendait de connaître les conclusions du « rapport Fouquet » qu'il avait commandé ; ce qui explique qu'il n'ait pas retenu votre proposition.

M. le Président : Notre proposition était bien antérieure, et même antérieure à la volonté exprimée du Président de la République. L'emploi et l'harmonisation de la taxe professionnelle sont depuis longtemps notre préoccupation.

M. Jean-François COPÉ : Qu'il s'agisse des retraites, de la sécurité sociale, de la dépendance ou de ce dossier-là, si vous vous en étiez préoccupés avant 2002, nous serions tous tranquilles aujourd'hui !

Je rappelle que la TIPP est une taxe sur le volume consommé ; elle n'a donc rien à voir avec la hausse des prix. Les incitations en faveur des véhicules propres et le comportement plus sage des conducteurs ont évidemment pu jouer sur la consommation et donc sur le dynamisme de la ressource, mais je persiste à croire que ces effets se sont stabilisés et que la courbe est redevenue prévisible. Quant à la commission *ad hoc*, n'oublions pas que sa raison d'être était d'abord de vérifier que l'État ne s'enrichissait pas aux dépens des Français ; ce n'est pas tout à fait la même démarche. Évitions de mélanger les genres.

Quant à l'effet de ciseaux, je répète que nous verrons comment les choses évoluent. Il n'est pas question de mettre les départements sur la paille. Reste que si nous avons décentralisé, c'est bien pour qu'ils soient plus efficaces que l'actuel système dans la gestion du RMI – autrement dit, pour qu'il y ait moins de RMI, l'attention devant être portée sur le « I » et pas seulement sur le « R ».

M. Bernard DEROSIER : Vous êtes orfèvre en matière de moyens financiers pour les collectivités territoriales, nous nous en apercevons chaque jour ! L'État, avez-vous dit, a assumé ses responsabilités financières vis-à-vis des collectivités territoriales. Fort de ces paroles gouvernementales, je vous poserai un problème très précis : un grand nombre de fonctionnaires vont être transférés de l'État vers les collectivités territoriales, dans les domaines de l'éducation nationale et de l'équipement. Je ne parle pas du 0,01 équivalent temps plein que l'on se propose de me transférer pour établir le schéma des ordures ménagères, mais de ces milliers de TOS ou d'agents de l'équipement auxquels la loi donne le droit d'opter entre l'intégration ou le détachement. Or, la part de la collectivité employeur au titre de la retraite passe de 27,3 % dans le cas d'un fonctionnaire intégré à 33 % dans le cadre d'un détachement. Soit une dépense de 114 000 euros pour cent fonctionnaires... Tout porte à croire que, sur les quelques milliers que comptera un département, quelques centaines au moins préféreront, pour des raisons personnelles, rester en position de détachement. Les centaines de milliers d'euros qui en résulteront seront-ils compensés à l'euro près ? Et comme vous avez également l'ambition de maîtriser les dépenses des collectivités territoriales, à défaut de compensation, comment les trouver par un autre moyen que l'impôt local ? Comment comptez-vous résoudre cette contradiction ?

S'agissant du RMI, autre sujet d'importance, je vous ai entendu dire que, pour 2004, l'affaire est réglée. Mais un problème demeure, celui des agios, ou plus exactement des frais financiers que les collectivités territoriales doivent assumer, dans la mesure où la compensation de 450 millions d'euros promise par M. Jean-Pierre Raffarin n'interviendra pas avant décembre 2005 ou janvier 2006 ; pendant ce temps-là, la différence continuera de courir et il faudra bien trouver ces millions d'euros quelque part. Votre volonté de compenser à l'euro près et d'assumer toutes vos responsabilités va-t-elle jusqu'à prendre en charge ces frais financiers ? Sinon, nous serons bien conduits à augmenter les impôts locaux.

Vous avez insisté sur la volonté du Gouvernement d'associer à une dépense nouvelle le transfert d'un impôt. Or, dans le cas présent, il s'agit de transférer non pas un impôt, mais le produit d'un impôt : le département n'a aucune possibilité de jouer sur le taux de cet impôt pour en obtenir davantage de recettes en cas de besoin. Quelle réaction vous inspire cette réalité ?

Chacun sait qu'il est bon, en politique, de se fixer des objectifs : vous semblez faire le pari que le nombre des RMistes diminuera du seul fait que les départements en ont désormais la responsabilité, et qu'en insistant sur le « I » – qu'ils assument du reste depuis 1988 : je vois mal comment il pourrait y avoir des changements de ce côté-là ! – ils devraient pouvoir diminuer le « RM » et donc les dépenses. À ceci près que la conjoncture ne permet guère, hélas ! d'espérer de diminution notable dans les mois qui viennent.

Se pose en outre le problème des contrats d'avenir. Les départements sont tenus de verser à l'employeur d'un salarié sous contrat d'avenir la part de revenu minimum à laquelle celui-ci peut prétendre, mais calculée sur la base d'un taux moyen, généralement supérieur à ce que l'intéressé percevrait s'il n'avait pas de contrat d'avenir. Ce différentiel sera-t-il lui aussi pris en compte dans la compensation à la fin de l'année ?

S'agissant enfin des discussions salariales dans la fonction publique, si votre collègue M. Renaud Dutreil avait, fin 2004, associé les représentants des employeurs territoriaux à travers le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, c'était précisément pour ne laisser passer aucune augmentation... Et lorsque, en mars ou avril, l'État a décidé d'augmenter les fonctionnaires, il n'a pas consulté les collectivités territoriales. Votre volonté affichée d'associer leurs représentants se bornera-t-elle à les avertir de vos intentions, ce qui ne servirait à rien, ou bien l'État envisage-t-il de compenser ces augmentations salariales qui concernent 1 500 000 fonctionnaires territoriaux ?

M. Jean-François COPÉ : J'essaierai de répondre à vos nombreuses questions aussi précisément que possible, mais pour certaines d'entre elles, je ne pourrai pas lire dans la boule de cristal...

Commençons par le transfert de personnels TOS et DDE. Je reste toujours très surpris de l'opposition farouche de votre formation politique, alors que nous avons, une fois n'est pas coutume, recopié au mot près...

M. Bernard DEROSIER : Pas au mot près.

M. Jean-François COPÉ : ...ce que M. Pierre Mauroy, dans son infinie sagesse, avait préconisé dans une commission de travail sur la décentralisation – sans pour autant faire preuve d'une phénoménale originalité, l'évidence et la cohérence du transfert des TOS étant soulignée à longueur de colloques... Et voilà que, sous prétexte que vous êtes dans l'opposition, vous votez contre ! Je trouve cela dommage. Ce processus de transfert représente, pensons-nous, une formidable perspective de valorisation de la carrière et du parcours professionnel de ces agents. Il va de soi que nous serons très attentifs à la compensation financière correspondante. Cela dit, je suis incapable de vous répondre aujourd'hui sur ce qu'il en sera de ceux qui ont choisi l'option du détachement ; attendons qu'ils aient choisi. Nous verrons bien, le moment venu, quelle sera la réalité des choses et s'il faut, le cas échéant, organiser un rendez-vous afin de ne pas pénaliser à l'infini les collectivités territoriales – ce dont certains, dont vous n'êtes pas, pourraient tirer prétexte pour augmenter dès maintenant leurs impôts. Que ceux qui les augmentent aujourd'hui en assument la responsabilité politique, sans chercher à la mettre sur le compte de l'État !

Vous vous interrogez, avec une grande précision, sur les frais financiers liés au retard de paiement du RMI. Pardonnez-moi de vous trouver un peu chiche... Ceux qui connaissent ici l'état des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales savent bien, en toute franchise, que celles-ci n'y sont pas perdantes. M. René Dosière pourrait vous parler de cette fameuse affaire des douzièmes : oserai-je vous rappeler que l'État verse par douzièmes, sous forme d'avances, ce que la collectivité percevra en impôts à la fin de l'année, sans jamais rien réclamer en échange, si ce n'est qu'il ne rémunère pas la trésorerie des petites collectivités territoriales ? Jamais, au demeurant, les grosses collectivités n'ont versé de larmes de solidarité à l'égard des petites... C'est plutôt l'État qui s'en occupe ! Il n'y a donc pas de quoi se stresser pour un département qui gère correctement sa trésorerie et qui encaisse tous les mois ses douzièmes d'avance. Faites preuve d'un peu de générosité et acceptez ce petit surcoût financier : ce sont plutôt les collectivités qui seraient en retard sur ce plan...

Plus générale est l'inquiétude que vous inspire la politique d'insertion – et que je rejoins. Mais on ne peut pas, d'un côté, revendiquer des pouvoirs accrus pour les collectivités territoriales, faire des décideurs publics locaux des vrais patrons de politiques publiques, et de l'autre, s'émouvoir du fait qu'elles n'obtiennent pas toutes les mêmes résultats en matière de lutte contre l'insertion ! Osons le dire : la décentralisation permettra également de comparer les

collectivités entre elles, leur dynamisme, leurs initiatives, leur capacité à gérer les grands problèmes auxquelles elles sont confrontées. C'est là, du reste, qu'est tout l'intérêt de la fonction de patron d'une collectivité territoriale : le but n'est pas simplement d'avancer à l'ancienneté mais, lorsqu'on est maire d'une ville en difficulté, de la développer en allant chercher les entreprises et, pour un conseil général, de conduire une politique dynamique en matière d'insertion et d'aide sociale.

L'État, à l'initiative de ce Gouvernement, a mis en place un dispositif totalement inédit en termes de puissance budgétaire avec le plan de cohésion sociale, les contrats d'avenir, les dispositifs d'accompagnement et de retour à l'emploi, qui viennent se combiner avec la politique du RMI. Vous remarquez à juste titre que le « I » appartenait déjà au département ; à ceci près que le fait d'avoir dorénavant toute la responsabilité du système donne un tout autre regard sur le fonctionnement des commissions locales d'insertion. La manière dont on suit les dossiers n'est plus du tout la même, du fait qu'on est devenu le décideur de son propre dispositif.

M. Bernard DEROSIER : L'État était lié à la commission locale d'insertion...

M. Jean-François COPÉ : Sans doute. Reste qu'il y a là une avancée significative et que vous bénéficiez des crédits publics du plan Borloo.

Un mot sur l'association des collectivités aux évolutions salariales de la fonction publique territoriale. Nous en définirons évidemment les modalités ensemble ; il ne s'agit à ce stade que d'une piste, mais je suis, vous le savez, un adepte du « gagnant-gagnant ». On ne peut exiger d'être associé aux réflexions sur la politique salariale et refuser toute norme de dépense publique. C'est l'un ou l'autre : ou bien l'on fait un pacte global, ou l'on n'en fait pas. Et si l'on en fait un, cela vaut peut-être la peine d'y réfléchir dans le cadre d'une conférence annuelle qui permettrait de jeter quelques bases. Ce n'est qu'une suggestion de ma part, et votre Commission d'enquête me paraît le lieu idéal pour la faire.

M. René DOSIÈRE : M. le Ministre, j'ai bien noté votre souci de respecter l'autonomie des collectivités, mais également votre très fort attachement au principe de la liaison des taux. J'ai en revanche été surpris par la justification que vous en avancez. En substance, on ne saurait renoncer à la liaison des taux – en clair, permettre aux collectivités de fixer le taux de la TP comme elles le veulent par rapport au taux de la TH –, sous peine d'assister à une explosion fiscale. Or, nous n'avons jamais constaté rien de pareil à chaque fois que nous avons relâché – de façon bien modeste – cette liaison entre les taux. Autrement dit, aucune collectivité n'a jamais dérapé lorsque nous leur avons donné un tant soit peu de liberté pour fixer leur taux de taxe professionnelle. Votre raisonnement ne me paraît guère solide sur ce point.

J'ai été sensible au souhait de notre Rapporteur de voir l'État s'efforcer de freiner l'augmentation de la pression fiscale. J'en prendrai un exemple particulier, mais qui entre dans un tout : celui des frais d'assiette et de recouvrement, c'est-à-dire la rémunération versée à l'État en contrepartie du travail effectué par ses services dans l'établissement et la perception de l'impôt – le prix du service rendu, en quelque sorte. La tarification pratiquée apparaît quelque peu anormale, puisqu'elle est proportionnelle au montant des impôts alors qu'elle devrait être liée au coût du service. Tant et si bien que l'État se retrouve à percevoir deux fois plus d'argent qu'il n'en dépense... Ne pourrait-il diminuer de moitié le prix de sa prestation, ce qui réduirait d'autant la progression de la fiscalité locale ?

Vous souhaitez, ce n'est pas un mystère, que la réforme de la taxe professionnelle entre dans le cadre de la loi de finances et non d'un projet de loi spécifique qui aurait permis une

discussion beaucoup plus approfondie qu'une discussion budgétaire dont les délais sont très étroitement encadrés. Je maintiens que cette manière de faire n'est pas de nature à donner un texte parfaitement affiné, aux conséquences pratiques soigneusement pesées – vos propos sur les pistes de réforme montrent à quel point nous avons besoin de simulations approfondies. Seul un texte spécifique, examiné par les commissions compétentes du Sénat et de l'Assemblée, serait à même de rassurer totalement les élus locaux : on sait l'importance que la taxe professionnelle revêt pour les collectivités. Je ne comprends pas la méthode choisie, sauf à vouloir faire une réforme en catimini.

M. Jean-François COPÉ : Sur ce dernier point, je voudrais rappeler que les collectivités territoriales seront justement les plus préservées par la réforme. Elles bénéficient d'ores et déjà d'un produit garanti ; le but est de leur donner une plus grande marge de manœuvre, non dans la ventilation des taux, mais dans la part du produit dont elles décident effectivement. N'oublions pas que les allègements massifs – 14 milliards d'euros – décidés par M. Dominique Strauss-Kahn avaient porté un terrible coup de canif au contrat, une atteinte majeure au principe de l'autonomie des collectivités territoriales. Mon problème, à propos de la réforme de la TP, ce ne sont pas les collectivités territoriales – je maintiendrai le cap pour ce qui est de la garantie du produit et de l'adossé au territoire –, mais bien les entreprises, leurs capacités d'investissement et leur compétitivité.

Ajoutons que la réforme des dotations dans le cadre de la loi de finances, sur laquelle nous étions pareillement en divergence, s'est finalement fort bien passée, comme vous-même l'avez reconnu. Je vous promets que, même en intégrant la réforme de la TP dans la loi de finances, vous aurez toutes les simulations dont vous aurez besoin et que nous y travaillerons aussi longtemps que vous le souhaitez dans les commissions des assemblées. N'ayez aucune crainte sur ce plan. Le calendrier parlementaire n'est pas extensible, les Français attendent de nombreuses réformes ; nous allons aussi vite que nous pouvons, tout en veillant à ce que le Parlement puisse largement en débattre. Cela suppose des choix, ce qui explique l'introduction de cette réforme dans le calendrier budgétaire.

M. René DOSIÈRE : Tant que vous ne recourez pas aux ordonnances sur ce point...

M. Jean-François COPÉ : Tout de même pas... Mais ne nous y poussez pas !

M. René DOSIÈRE : C'est évidemment plus rapide !

M. Jean-François COPÉ : S'agissant des frais d'assiette et de recouvrement, j'ai un doute. J'avais plutôt le sentiment que nous faisons payer moins cher que cela ne coûtait...

M. René DOSIÈRE : J'avais posé la question voici deux ou trois ans au ministre compétent : d'après les chiffres qu'il m'avait donnés, vous prélevez deux fois plus que cela ne coûte.

M. Jean-François COPÉ : Je vérifierai ce point et je tiendrai les chiffres à votre disposition.

Sur la liaison des taux enfin, nous avons bel et bien une divergence d'approche. Il y a déjà eu des assouplissements ; je ne suis pas certain qu'ils aient toujours joué dans l'intérêt du contribuable... Ils ont parfois donné lieu à des dérives. Quoi qu'il en soit, nous avons atteint un point d'équilibre dont il ne faut plus sortir. Je le dis d'autant plus librement que ma ville avait un taux de taxe professionnelle supérieur de dix points à la moyenne régionale... Heureusement qu'il y a un minimum de liaison des taux : c'était devenu la variable d'ajustement et ce n'est pas

tenable dans la durée. Ajoutons que personne ne comprendrait que l'on procède à une déliaison des taux au moment où la taxe professionnelle unique se développe dans les communautés d'agglomération.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : J'ai été très intéressé de vous entendre dire que les collectivités territoriales devraient se livrer au même effort d'économie et de diminution de dépenses que l'État... Il est vrai que l'on parle rarement des efforts de management et d'organisation que les communes pourraient faire. Cela dit, l'exercice a ses limites et certaines communes ont réellement besoin de bénéficier d'un effort de péréquation. Je m'inquiète à l'idée que l'État se mêle de poser des règles ou que l'on puisse, comme vous le disiez, fixer des normes d'évolution. Recruter un ou deux policiers municipaux supplémentaires dans une petite commune amène rapidement à dépasser les normes habituelles ; c'est pourtant un investissement comme un autre et il est permis d'en prendre la responsabilité. Le problème est de savoir ensuite comment le financer.

J'aimerais connaître votre sentiment plus global sur le problème structurel que pose la fiscalité locale. J'en viens à penser, et probablement de nombreux collègues avec moi, que la complexité du système entraîne finalement la hausse de la dépense. Nous n'avons pas encore parlé de la multiplication des niveaux de responsabilités ; reste que la création des communautés de communes a incontestablement fait apparaître de la dépense nouvelle. Faut-il continuer à avancer prudemment ou peut-on aller encore plus vite ? Tout le monde parle d'un niveau de trop. Quel est-il ? Je ne veux pas vous mettre en difficulté devant des présidents de conseils généraux ou de communautés de communes ; chacun d'eux considérera que c'est celui du voisin ! Quoi qu'il en soit, peut-on espérer, à une échéance plus longue que deux ans, une simplification des structures qui permettrait de surcroît une spécialisation générale, verticale ou horizontale, qui encouragerait la transparence et ainsi une plus grande responsabilité dans la dépense ?

J'ai beaucoup apprécié que vous ayez estimé que les acteurs territoriaux ne contribuent pas à la décision en matière de gestion de leurs personnels. C'est également mon impression ; en termes de hausse des salaires, on suit l'évolution dans la fonction publique territoriale et on s'incline... Ajoutons que la fonction publique territoriale est terriblement complexe et, en fait, nationalisée. Ne pourrait-on envisager une réflexion sur la décentralisation de la fonction publique territoriale pour essayer, là encore, de faire des économies ? Dans ma commune, j'ai sans doute environ 100 000 euros de dépenses de personnel en trop du simple fait des statuts.

M. le Rapporteur : J'ai compris, en entendant votre première question, que vous jugiez difficile de gérer tout à la fois une réforme lourde de la TP et la spécialisation des impôts dont on sait par ailleurs l'intérêt.

M. Jean-Jacques DESCAMPS : J'allais y venir.

M. le Rapporteur : Si d'aventure la réforme de la taxe professionnelle prenait un chemin plus simple – celui de la troisième option, par exemple –, ne serait-ce pas l'occasion de revenir sur le sujet de la spécialisation ? N'a-t-on pas exagérément excipé de la complexité de la réforme de la TP pour faire un peu trop vite l'impasse sur la possibilité d'y inclure un volet de spécialisation, quitte à ne supprimer qu'une case ?

M. Jean-Jacques DESCAMPS : J'irai même plus loin : la déliaison des taux est automatique lorsque l'on est en TPU. Pourquoi obliger les communes à avoir une politique fiscale différente

de leur communauté de communes en TPU ? C'est une bonne chose que d'avoir spécialisé la TP sur les communautés de communes, qui ont une compétence en matière de développement économique, les taxes ménage ayant une dimension plus naturellement orientée vers la vie quotidienne.

Enfin, parviendra-t-on un jour à une simplification en révisant les valeurs locatives ou en trouvant un autre système ? Les inégalités de valeurs locatives – qui remontent à 1970 – dans ma communauté de communes m'obligent à avoir trois taux de traitement d'ordures ménagères...

M. Jean-François COPÉ : M'exprimant sous serment, je tiens à ce que mes mots soient bien compris par tous. Je reconnais que mon idée d'une conférence annuelle des finances publiques, à l'occasion de laquelle on fixerait des normes, consensuelles et non contraignantes, d'évolution de la dépense publique locale, est un peu un ballon d'essai. Mais lorsqu'on voit l'évolution tant des dépenses publiques locales que de la fiscalité des collectivités, alors que dans le même temps la sécurité sociale s'astreint à un énorme travail de réforme structurelle pour maîtriser sa dépense, que l'État depuis trois ans n'augmente pas sa propre dépense au-delà de l'inflation, je ne serais pas dans mon rôle si je ne posais pas cette question. Il est certes des moments où il faut bien se débrouiller, M. Jean-Jacques Descamps, mais comment fait l'État ? Il est exactement dans la même situation.

Vous avez pris l'exemple des polices municipales. J'en ai créé une dans ma bonne ville de Meaux et je l'ai énormément développée. Mais dans le même temps, j'ai essayé de faire des économies de gestion ailleurs ; sinon, je ne pouvais pas tenir. Nous sommes tous confrontés à la même problématique. Reste, c'est évident, que l'on ne peut pas l'appliquer pareillement à une petite commune rurale dont le budget est évidemment beaucoup trop faible pour asseoir une gestion globale. Mais pour les autres ? Évoquons le sujet sans tabous. Le seul fait de l'évoquer serait déjà un élément très important, d'autant que, je le rappelle à propos de la péréquation, la DSU a augmenté de 20 % dans la réforme, et la DSR également de 20 %. Nous avons donc affaire à des masses tout à fait significatives.

Simplification des structures et spécialisation fiscale : énorme débat, qui, lui aussi, a inspiré les colloques depuis toujours...

M. le Rapporteur : Il faut parfois atterrir...

M. Jean-François COPÉ : Je veux bien que l'on atterrisse ensemble, quitte à ce que l'on me reproche de poser une mauvaise question... « Il faudrait parvenir à spécialiser l'impôt par catégorie de collectivités », me dit-on, et à juste raison. Sans même parler de supprimer des niveaux – nous n'avancerons pas sur ce sujet, vous le savez comme moi –, comment se traduirait la simplification ? *Grosso modo*, on donnerait l'impôt économique aux régions et aux départements, qui sinon n'auraient rien. On ne peut pas leur attribuer la taxe d'habitation : ce ne serait pas à l'échelle du problème. On laisserait les impôts ménages aux agglomérations et aux communes. Sinon, il n'y a pas de spécialisation : toutes les collectivités ne peuvent pas bénéficier de la TP. Il y a une contradiction fondamentale entre le fait de revendiquer une spécialisation fiscale et celui d'avoir créé la taxe professionnelle unique. La communauté d'agglomération à TPU est déjà un mouvement de spécialisation fiscale remarquable ; on n'imagine pas, alors que nous sommes en plein mouvement de concentration, devoir dire : « C'est fini, ce n'est plus la peine de continuer à faire vos schémas d'alignement de taux sur dix ans, on vous enlève la TPU pour donner toute la taxe professionnelle aux départements et aux

régions. » Je le dis peut-être de manière provocante, mais ce sujet est très important et je cherche en gémissant quelle est la bonne formule...

M. Jean-Jacques DESCAMPS : L'économie devrait plutôt revenir aux communautés de communes et aux régions, et la vie quotidienne aux communes et aux départements.

M. Jean-François COPÉ : J'aimerais m'assurer que les présidents des conseils généraux sont d'accord...

M. le Président : Je ne pense pas !

M. Jean-François COPÉ : Même remarque que pour la taxe professionnelle tout à l'heure : le Président Augustin Bonrepaux s'inquiétait de mon avenir à l'idée que je me lance dans une réforme non consensuelle de la TP... C'est de la petite bière à côté de la question de savoir s'il faut spécialiser en l'enlevant aux départements ! Je le dis d'autant plus aisément que je suis, tout comme vous, malade de cette situation aberrante, unique en Europe, et totalement inadaptée à la réalité d'un pays moderne. Mais c'est ainsi... La « loi Chevènement » a malgré tout permis une réforme majeure de l'intercommunalité. L'agglomération, les communautés de communes, cela a tout de même du sens dans des territoires qui, sinon, seraient restés totalement isolés et en butte à une profonde crise d'identité. Il faut vivre avec, et voir comment faire prospérer la réforme. Reste qu'une communauté d'agglomération, c'est *in fine* davantage de dépense publique locale, du fait que tout le monde y concourt. C'est encore un problème qu'il faudra bien surmonter d'une manière ou d'une autre.

Vous souhaitez la décentralisation de la fonction publique territoriale : c'est vous qui l'avez dit, pas moi... J'ai le sentiment d'être déjà allé très, très loin pour un membre du Gouvernement, en évoquant l'idée d'associer les élus locaux aux grandes réflexions sur la fonction publique territoriale. Je dis seulement que cela doit être donnant-donnant et que cela suppose en même temps une réflexion sur la norme de dépenses publiques. L'un est lié à l'autre ; ou alors, on en reste aux mondanités. Mais aller au-delà, c'est un autre sujet...

Sur la simplification des valeurs locatives, je suis d'accord. La situation actuelle est évidemment un scandale, avec des HLM dont la valeur locative est beaucoup plus élevée que celle d'un sympathique pavillon ! Le problème est de trouver ceux qui viendront avec moi pour assumer les transferts de charges, très lourds, qui donneront inévitablement lieu à des polémiques chez ceux qui y perdront, tandis que ceux qui y auront gagné ne diront rien. La seule solution est d'y aller très progressivement, comme on l'a fait pour la taxe professionnelle unique. Je suis en tout cas d'avis d'ouvrir ce chantier et je suis à votre disposition pour y travailler avec vous.

M. le Président : Sur la compensation à l'euro près, notre collègue Bernard Derosier n'a pas parlé du financement de l'ANPE, auquel l'État participait jusqu'à présent. Une décentralisation bien comprise voudrait que l'État transfère ses moyens de partenariat ; or il ne le fait pas. Ajoutons que l'État a bien préparé la décentralisation : lorsqu'il s'agit de transférer le FSL, le FAJ ou les CLIC, dont les crédits ont diminué depuis 2002, on compense à la moyenne... Est-ce à dire que la situation de ces publics s'est améliorée ? Je ne le pense pas. L'affaire étant encore en débat à la Commission consultative d'évaluation des charges, j'aimerais, M. le Ministre, que vous en preniez conscience...

Il en est de même pour les crédits routiers. Après avoir augmenté d'année en année, ils se sont stabilisés à partir de 2002. On nous compense effectivement à l'euro près, sur une moyenne stabilisée ; cela ne signifie pas pour autant que les dépenses, elles, n'aient pas augmenté... Les collectivités seront bien obligées de faire un effort supplémentaire. On ne peut pas soutenir que la compensation du service se soit effectuée à l'euro près.

Une remarque sur la péréquation. Vous avez évoqué la réforme de la péréquation et de la DGF. Remarquons que, pour les départements ruraux notamment, on ne tient pas compte, dans cette péréquation, du fait que l'essentiel des dépenses est désormais constitué non pas de dépenses routières, mais de dépenses sociales : dans mon département, elles représentent plus de 60 % du total. Or le RMI, indépendamment du transfert des dépenses ANPE et du surcoût du RMA, n'est pas pris en compte dans la péréquation. Un rapport sur la dernière réforme, nous dit-on, sera bientôt présenté. Quelle sera votre position ? Pouvons-nous espérer une amélioration ?

L'augmentation des taux des régions, avez-vous dit, n'a aucun lien avec la décentralisation. Il conviendrait d'être un peu plus modéré... Le Président du conseil régional d'Alsace lui-même, que l'on ne peut pas qualifier d'excessif, confiait que les taux de sa région devraient progresser de 2 % par an pendant trois ans. Encore la région Alsace a-t-elle eu soin d'augmenter régulièrement ses taux de 2 % environ. Mais durant la même période, deux régions au moins avaient baissé les leurs ; l'augmentation n'y sera que plus importante, d'autant que leurs bases de taxe professionnelle sont deux fois plus faibles, quand bien même elles sont restées étales.

M. Alain GEST : Évidemment ; ce n'est qu'un retour à la normale... la moyenne est de 15 % !

M. le Président : On ne saurait évidemment imputer l'intégralité de l'augmentation des taux régionaux à la décentralisation, mais force est de reconnaître que celle-ci aura un impact, modeste mais certain. Ne s'est-il pas non plus produit certains transferts ou désengagements, en matière de formation professionnelle, d'actions en faveur des entreprises ou dans la gestion des trains express régionaux, par exemple ?

S'agissant du RMI, vous allez compenser 450 millions supplémentaires pour 2004. Or, fin mai 2005, l'augmentation était déjà une fois et demie ce qu'elle était en 2004 : nous sommes globalement autour de 700 millions... Dans la Nièvre, on en est déjà au double ! Pour 2005, la référence sera-t-elle l'année 2003 plus le complément 2004, auquel cas le déficit sera réduit à 0,5, ou celui-ci restera-t-il entre 1,7 et 1,5 ? C'est certainement la question la plus importante : envisagez-vous une compensation pour 2005 ? Prévoyez-vous au moins d'inclure dans la référence la compensation de 2004 ?

Sur la TSCA, votre réponse me laisse dans l'inquiétude : le rapport de l'Inspection générale des finances fait état, dites-vous, de difficultés. Effectivement, il tend à montrer qu'une modulation est pratiquement impossible... Or, on nous a toujours assuré que la recette serait modulable. Le moins que l'on puisse dire est que ces réformes ont été improvisées... Comment compenser intégralement les transferts ainsi qu'on nous l'avait promis ?

Il faut inciter, avez-vous dit, les collectivités territoriales à modérer la dépense publique. Mais sa croissance n'est-elle pas due à l'État lui-même ? La réduction en 2003 de 50 % des subventions pour l'eau et l'assainissement n'a-t-elle pas amené les collectivités territoriales à payer la différence ? Et la diminution des crédits d'aménagement du territoire ? On

supprime des bureaux de postes en demandant aux communes de financer une agence postale. Que se passera-t-il si elles refusent ? De même, l'installation des médecins est-elle réellement de leur responsabilité ? Pourtant, la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux leur enjoint d'aménager des bâtiments pour accueillir les cabinets médicaux ou de prévoir des exonérations de taxe professionnelle – à leurs frais évidemment. Même chose dans la loi de cohésion sociale... C'est finalement l'État qui les incite à dépenser davantage !

Parfois même, l'État – quel que soit le Gouvernement, au demeurant – va plus loin et oblige les collectivités à la dépense : ainsi en a-t-il été de la réforme, au demeurant bienvenue, de la retraite des sapeurs-pompiers volontaires, qui se traduit par une dépense supplémentaire très partiellement compensée. De même pour la modification du statut des assistantes maternelles : très bien, mais ce sont les collectivités territoriales qui paient ! Troisième exemple, la loi sur le handicap : quand bien même vos services assurent qu'elle sera intégralement compensée, les présidents de conseils généraux estiment qu'elle entraînera des dépenses supplémentaires. Comment voulez-vous modérer la croissance des dépenses dans ces conditions ?

Enfin, lorsque l'État se désengage dans le domaine de l'aménagement du territoire, par exemple, qui prendra le risque d'investir pour attirer les entreprises, si les collectivités territoriales ne le font pas ?

M. Jean-François COPÉ : Si les moyens de l'ANPE n'ont pas encore été transférés, c'est parce que cette question est encore à l'étude. L'objectif est de rénover le service public de l'emploi où, là encore, la dispersion des structures nuisait à l'efficacité de la lutte contre le chômage ; leur regroupement dans le cadre des fameuses maisons pour l'emploi devrait apporter un plus pour tout le monde.

S'agissant de la compensation, soyons clairs entre nous. Premièrement, la Commission consultative d'évaluation des charges – instance paritaire dont j'ai fortement encouragé la constitution une fois que le Comité des finances locales a retrouvé la sérénité qui convenait – doit terminer son travail. Rappelons également que la compensation s'entend par rapport à une date de transfert : on ne peut à la fois revendiquer une autonomie de gestion et demander que l'État compense au-delà de la date de transfert ; sinon, cela signifie que la collectivité devient un service déconcentré, ce qui n'est pas l'objectif.

M. Bernard DEROSIER : C'est ce qui se passe.

M. Jean-François COPÉ : Mais non !

M. Bernard DEROSIER : Mais si ! C'est la réalité.

M. Jean-François COPÉ : Ce n'est pas le sentiment que j'ai dans l'exercice de mon mandat local. Jamais je n'aurais pu faire tout ce que j'ai fait à une époque où tout était fait pour m'en empêcher.

La compensation se fait sur la base d'un critère sans ambiguïté : la dépense que l'État consentait avant le transfert. Une fois celui-ci opéré, on fait un calcul arithmétique simple et on transfère l'argent. Libre à la collectivité de dépenser plus, ou moins. C'est exactement ce qui s'est fait en 1982 lors de la décentralisation Mauroy : nous n'avons pas fait œuvre de créativité extrême en la matière...

Venons-en aux augmentations de la fiscalité régionale. Il vous arrive de défendre des dossiers plus faciles, M. le Président... Cette affaire est indéfendable. Elle ne peut pas être liée à la décentralisation, qui n'était même pas en vigueur. Quand aux bases, elles ne sont pas plus faibles depuis que les exécutifs ont changé...

M. le Président : Dans ma région, les impôts avaient augmenté de 50 % en 1993... D'autres les avaient même relevés de 150 %. Il faut tout dire dans une commission d'enquête !

M. Alain GEST : On peut remonter à 1986, et même à la lampe à huile !

M. Jean-François COPÉ : Sans doute ; reste que ce n'est en rien lié à la décentralisation.

S'agissant du RMI, les 450 millions d'euros doivent à ce stade être considérés comme une dotation supplémentaire sur une année. Je ne peux répondre pour les années à venir.

M. le Président : La compensation 2005 sera-t-elle calculée sur la base de la fin 2004 ou de la fin 2003 ? Je veux bien que vous ne passiez pas sur le remboursement des avances, mais là, il s'agit d'une affaire de 450 millions d'euros ! Resteront-ils acquis aux collectivités pour les années suivantes ?

M. Jean-François COPÉ : Je ne peux pas répondre à cette question aujourd'hui.

M. le Président : C'est la plus importante !

M. Jean-François COPÉ : Je n'ai pas les comptes administratifs, ni une connaissance suffisamment précise de la situation.

M. le Président : Mais sur le principe ?

M. Jean-François COPÉ : Le principe, je l'ai rappelé : nous compensons à l'euro près ce que l'État a dépensé au cours de l'année de référence.

M. le Président : Autrement dit 2003, ce qui signifie que le déficit du RMI sera encore plus important !

M. Jean-François COPÉ : Je vous trouve bien sévère. L'année de référence est 2003. En 2004, compte tenu des difficultés financières des collectivités territoriales, le Premier ministre, M. Jean-Pierre Raffarin, fait un geste en accordant un abondement de 450 millions. Je pensais que cela allait susciter une certaine satisfaction... Ce n'est pas le cas et je le regrette. Mais pour l'avenir, je ne peux pas répondre à votre question. La référence prévue par la loi, c'est 2003. Nous verrons ce qu'il en sera par la suite ; reconnaissez avec moi que, lorsque nous aurons les comptes administratifs, nous serons plus à l'aise pour savoir exactement la réalité des choses.

M. le Président : Comprenez-nous : nous cherchons à savoir pourquoi les départements ont pu augmenter leur fiscalité. Certains, craignant que l'exercice 2005 ne soit pas compensé, ont provisionné une dépense, ce qui explique l'augmentation de leurs impôts locaux. Votre réponse est à cet égard très importante. Cela peut représenter 2 % à 3 % d'augmentation de fiscalité pour certains départements !

M. Jean-François COPÉ : Vous ne pouvez pas utiliser cet argument. Les présidents de conseils généraux ont des approches très variées de cette affaire. Chaque conseil général est unique.

M. Alain GEST : Tout à fait !

M. Jean-François COPÉ : La loi prévoyait en toute transparence une année de référence 2003. Nous avons ajouté en 2004 une dotation complémentaire de 450 millions d'euros afin de permettre à chacun de bien vivre dans un contexte encore un peu incertain. Je maintiens, puisque vous ne le dites pas, qu'il s'agissait là d'un geste très élégant de ce Gouvernement. Nous verrons l'année prochaine ce qu'il en est au vu des comptes administratifs. Pour l'heure, il n'est pas question pour moi de vous signer un chèque en blanc au motif que vous me le demandez.

M. le Rapporteur : C'était en effet très élégant d'avoir apporté cette somme supplémentaire au-delà de la contrainte légale ; pour autant, on ne peut pas nier que ce geste ait mis l'État dans une position quelque peu piégée dans la mesure où, qu'on le veuille ou non, ce complément non prévu par la loi finit par être intégré à la compensation. Il sera difficile de ne pas continuer à raisonner dans cette géométrie pour les années qui suivent.

M. Jean-François COPÉ : C'est bien pour cela que je me montre aussi précis en vous indiquant que je ne prends aucun engagement sur la pérennité de cette compensation supplémentaire, venue mettre de l'huile dans les rouages.

M. le Président : Mais pouvons-nous retenir votre phrase : « Nous verrons l'année prochaine » – c'est-à-dire en 2006 – « ce qu'il en est réellement » ?

M. Jean-François COPÉ : Au vu des comptes 2005.

M. le Président : Pouvons-nous le retenir ?

M. Jean-François COPÉ : Bien sûr.

M. Alain GEST : Il parle sous serment !

M. le Président : Je retiens, c'est tout.

M. Jean-François COPÉ : M. le Président, l'objectif de la décentralisation, c'est qu'elle réussisse. Je me tue à expliquer depuis un an que je suis attentif à rétablir des relations de confiance. Ces 450 millions d'euros procédaient de ce souci. Mais il ne peut pas s'agir d'un engagement pérenne, du simple fait qu'il ne correspond pas au texte de la loi, mais simplement à une volonté exprimée par le Gouvernement.

M. le Rapporteur : Au demeurant, le Président Augustin Bonrepaux est très ambitieux : avant de régler 2006, il faudrait déjà régler la situation 2005 sur la base des comptes administratifs 2004.

M. Jean-François COPÉ : C'est bien pourquoi les 450 millions sont une somme évaluative.

M. le Président : M. le Rapporteur, c'est l'année 2004 que nous réglons, sur la base des comptes 2004. M. le Ministre vient de nous dire qu'en 2006, nous réglerons l'année 2005 sur la base des comptes 2005.

M. Jean-François COPÉ : Je n'ai pas dit « nous réglerons » mais « nous verrons »... Je suggère que cette commission d'enquête ne se transforme pas en lieu de négociation de bas étage !

M. le Président : Puis-je en tout cas reconnaître, M. le Ministre, qu'il y a une avancée dans le langage ? Ce n'est déjà pas mal ?

M. Jean-François COPÉ : Si vous pensez qu'il s'agit d'une avancée, je ne vous dirai pas le contraire... Mais ne déformez pas mes propos !

M. Bernard DEROSIER : On avance, même si ce n'est pas une négociation...

M. Jean-François COPÉ : Cela commence à y ressembler sérieusement !

M. Bernard DEROSIER : Vous semblez dire, M. le Ministre, qu'il est de la responsabilité des élus locaux de faire en sorte que ces transferts aboutissent à une meilleure gestion. Cela pourrait conduire à penser que si, dans un département, le nombre d'allocataires du RMI augmente, la raison en tient à une mauvaise gestion de l'exécutif départemental...

M. Jean-François COPÉ : Je ne dirais pas cela. Lorsque le nombre d'entreprises diminue à tel endroit, est-ce à cause de taux de TP trop élevés, ou parce que la gestion n'est pas bonne ? De mauvais résultats en matière d'insertion peuvent avoir plusieurs sortes d'explications.

M. Bernard DEROSIER : Je ne parle pas d'insertion, mais du nombre d'allocataires du RMI.

M. Jean-François COPÉ : Nous parlons bien de la même chose.

M. Bernard DEROSIER : Non.

M. Jean-François COPÉ : C'est un des indicateurs de résultat.

M. le Président : Et sur la taxe sur les conventions d'assurance ?

M. Jean-François COPÉ : Le rapport de l'Inspection générale des finances fait état de difficultés techniques sans dire pour autant que la chose est impossible. Avec mon collègue ministre de l'Intérieur, nous évoquerons ces questions avec les représentants des départements, afin de voir ensemble les avantages et les inconvénients du système et, au vu de ce qu'il en ressortira, les souhaits des uns et des autres. Je suis, sur ce point, totalement ouvert.

S'agissant enfin la maîtrise de la dépense, tout cela me paraît pouvoir entrer dans le cadre de la conférence annuelle de la dépense publique que j'ai proposée. Je suggère donc que cette question y soit examinée dans les meilleures conditions.

M. le Président : M. le Ministre, je vous remercie d'avoir répondu avec précision, en faisant même quelques ouvertures... Nous vérifierons si elles seront maintenues dans le compte rendu que nous vous enverrons pour correction...

M. Jean-François COPÉ : Je vérifierai surtout s'il reprend bien les termes que j'ai prononcés !

M. le Président : Nous aurons certainement l'occasion d'en reparler dans d'autres lieux. Quoiqu'il en soit, nous vous remercions de nous avoir donné toutes ces informations.

**Audition de M. Gilles de ROBIEN,
Ministre de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 14 juin 2005)

Présidence de M. Augustin BONREPAUX, Président

M. Gilles de Robien est introduit.

M. le Président : Nous poursuivons nos auditions de ce jour en accueillant maintenant M. Gilles de Robien, Ministre de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Monsieur le Ministre, je vous souhaite la bienvenue.

Un observateur extérieur pourrait être surpris de votre audition au terme des travaux d'une commission d'enquête sur la fiscalité locale. Vous savez pourtant bien, monsieur le Ministre, que le transfert aux départements et aux régions de 93 000 techniciens, ouvriers et personnels de service – dits TOS – de l'éducation nationale a fait naître beaucoup d'interrogations. Bien qu'applicable en 2006, il a même pu peser dès cette année sur la fiscalité de certaines collectivités territoriales.

Notre Commission d'enquête a entendu des recteurs d'académie et, le 11 mai dernier, les deux directeurs d'administration centrale qui vous accompagnent aujourd'hui. Mais, comme certaines inquiétudes demeurent, elle souhaite faire avec vous le point le plus récent sur la préparation du transfert et recueillir l'appréciation politique du Gouvernement.

M. le Président rappelle à M. Gilles de Robien que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête lui ont été communiquées. À l'invitation du Président, celui-ci prête serment.

M. Gilles de ROBIEN : Je vous remercie de m'accueillir et je suis à votre disposition pour répondre aux questions de la commission d'enquête.

M. le Rapporteur : Quoique le transfert des TOS ait probablement été bien préparé sur le plan technique, une grande incertitude pèse sur la réalité de la situation à l'instant t. Nous avons auditionné des recteurs, les directeurs d'administration centrale qui vous entourent, ainsi que des présidents de conseils régionaux et de conseils généraux accompagnés de leurs collaborateurs, et leurs réponses se sont avérées extrêmement variables, en particulier sur la question cruciale du temps de travail. Il semble que la circulaire Lang de février 2002 ne soit pas appliquée en tous lieux. Pour un texte de cette nature juridique, c'est concevable, mais pouvez-vous nous donner votre appréciation sur ce sujet ?

Nous avons en effet le sentiment que la gouvernance du système est assez inégale selon les régions, les départements et les établissements : deux recteurs nous ont par exemple déclaré abruptement qu'ils ignoraient le temps de travail de leurs agents. Le ministre peut-il se contenter d'une telle situation ? Je n'ignore pas que vous occupez vos fonctions depuis peu de temps, mais la continuité de l'État doit être garantie. Par conséquent, alors que vous allez engager ce transfert, quel objectif vous donnez-vous afin de connaître la situation ?

Pardonnez ma candeur, mais des chefs d'établissement – notamment un président de conseil général, proviseur en activité – nous ont expliqué de bonne foi que la circulaire Lang ne permettait pas partout de compenser le fait que les TOS travaillent moins de 1 607 heures. Je ne vous pose pas cette question dans un souci esthétique, mais animé par trois préoccupations : la bonne gestion de l'État, le désir de savoir ce qui est transféré aux collectivités, la crainte que vous ne disposiez pas de marges d'évolution. Les TOS sont aujourd'hui mal payés, en contrepartie de quoi leur temps de travail est allégé. Toutefois, là où le temps de travail est le plus proche de la norme des 1 607 heures de la fonction publique – y compris territoriale –, il n'existe plus de marge de négociation et la situation politique devient extrêmement délicate.

Il ne s'agit pas de pinailler. Le problème est majeur car il porte sur des effectifs extrêmement nombreux. Il nous paraît souhaitable, en tant que parlementaires, de connaître la situation actuelle avec le meilleur degré de certitude possible, ainsi que vos objectifs en amont du processus et la façon dont se passeront les choses sur le terrain.

M. René DOSIÈRE : Je n'aurais pas pu mieux formuler toutes ces questions. Mais le ministre pourrait-il nous préciser quel calendrier précis il prévoit pour y répondre ? N'envisage-t-il pas un moratoire pour pouvoir disposer de données fiables, claires et transparentes dans son dialogue avec les collectivités territoriales ?

M. le Rapporteur : Je constate que la perspective de la décentralisation est aujourd'hui plutôt bien acceptée par les agents, que les collectivités territoriales l'ont bien intégrée – même si, en raison des attaches partisans, certaines d'entre elles sont plus avancées que d'autres dans la préparation des conventions avec l'État – et je comprends que le processus est progressif, avec un engagement de bonne fin, comme le rappelait tout à l'heure M. le Ministre délégué au budget et à la réforme de l'État, les transferts financiers étant garantis *in fine*. Ma perplexité ne porte pas sur la conformité des transferts financiers, car ces engagements sont clairs, mais plutôt sur la clarté de la situation actuelle, et davantage pour l'État, pour la mémoire de l'éducation nationale, que pour les collectivités. En effet, lorsque l'éducation nationale n'aura plus la charge de ces questions, nous devons nous demander si la situation préalable était très heureuse et, dans le premier volet de ma question, le thème du fonctionnement de l'État est au moins autant en cause que celui de la décentralisation. Quant au deuxième volet, il s'agit de connaître le degré de plasticité qu'auront les collectivités pour gérer l'arbitrage entre temps de travail et niveau indemnitaire.

M. Gilles de ROBIEN : Quel sera le calendrier ? Quelle règle de temps de travail s'applique ? Comment cela se décline-t-il dans l'éducation nationale ? En somme, quelle est la situation concernant les personnels TOS transférés ?

L'exercice 2005 est une année de transition, pendant laquelle les services de l'État agissent pour le compte des collectivités territoriales, et continuent à héberger, à assurer la restauration, l'entretien, etc. Au cours du premier trimestre 2005, quarante-cinq conventions ont été signées entre les représentants de l'État et les exécutifs élus, et, dans les semaines à venir, des arrêtés individuels de mise à disposition seront pris pour chacun des agents de l'État mis à disposition. Lorsque les discussions locales n'ont pas permis d'aboutir à la signature d'une convention, un arrêté interministériel doit être pris, après saisine et avis de la commission de conciliation mixte État-collectivités. Cette instance, installée auprès du ministre délégué aux collectivités territoriales, se réunira le 23 juin. Les arrêtés interministériels seront pris immédiatement après émission de l'avis, après quoi les arrêtés individuels de mise à disposition des agents de l'État seront pris à leur tour, et c'est à la fin de 2005 que sera publié le décret de partition fixant le périmètre définitif.

Le transfert s'étalera sur les années 2006 et 2007. Lorsque le décret de partition prendra effet, probablement le 1^{er} janvier 2006, car il n'est pas question d'envisager un moratoire, alors s'ouvrira la période de deux ans ménagée par la loi pour le fameux droit d'option. Les agents exerçant leur activité dans le champ de compétence transféré seront donc définitivement connus et appelés à opter entre l'intégration dans la fonction publique territoriale et le détachement. S'ils attendent avant de choisir, dans la limite de ces deux années, ils seront mis à disposition de la collectivité d'accueil.

Pour simplifier la gestion comptable du processus, nous proposons – ce point n'a toutefois pas encore été tranché – que les vœux de chacun soient enregistrés au fur et à mesure, mais que les décisions soient prononcées en deux fois, le 1^{er} janvier 2007 puis le 1^{er} janvier 2008.

Les contractuels de droit public transférés dès la publication du décret de partition, c'est-à-dire fin 2005, sont au nombre de 3 700.

La durée de travail des TOS est réglementairement de 1 607 heures, cette règle étant commune aux fonctions publiques d'État et territoriale.

M. le Président : Cela figurera-t-il dans le statut que vous élaborerez ?

M. Gilles de ROBIEN : C'est la situation actuelle.

M. le Président : Mais le statut des TOS est-il prêt ?

M. Gilles de ROBIEN : Ces 1 607 heures constituent notre point de départ, sachant toutefois que la circulaire Lang du 21 janvier 2002 apportait un certain nombre d'aménagements au principe afin de tenir compte des conditions particulières d'exercice de telle ou telle profession.

La circulaire comptabilise comme temps de travail effectif les jours fériés légaux lorsqu'ils sont précédés ou suivis d'un jour travaillé par l'agent, d'une part, et une pause quotidienne de vingt minutes, d'autre part. Les congés annuels sont en outre calculés sur la base de neuf semaines ou quarante-cinq jours ouvrés, et le travail pendant les vacances des élèves ne peut excéder vingt-cinq jours par an. La journée de travail est organisée selon une amplitude maximale de onze heures, la durée hebdomadaire étant comprise entre 35 et 40 heures, avec une marge de fluctuation de 3 heures supplémentaires, et le temps de travail, lorsque les élèves sont présents, est réparti sur cinq jours par semaine. Il existe des équivalences pour les personnels ouvriers chargés de l'accueil logés : 1 730 heures par an et 43 heures par semaine pour les personnels en poste simple ; 1 910 heures et 48 heures pour chacun des personnels en poste double. Pour les personnels ouvriers chargés des fonctions de veilleur de nuit, l'amplitude peut aller jusqu'à la plage de vingt heures à sept heures, avec un repos hebdomadaire de 48 heures consécutives.

En conclusion, la seule référence ayant force de règlement est la durée de 1 607 heures : c'est par conséquent la seule qui s'impose aux collectivités qui vont accueillir de nouveaux personnels. Comme toutes les circulaires, la circulaire Lang interprète les règlements, et c'est sur la base de cette interprétation que s'est stabilisé, depuis 2002, le dialogue social sur le thème éminemment sensible du temps de travail.

Du reste, je connais bien, comme vous, la capacité des collectivités territoriales à dialoguer avec leurs agents et je sais que la durée du travail fait souvent l'objet d'interprétations au sein des collectivités territoriales. Je crois par conséquent que les élus régionaux et départementaux, lorsqu'ils accueilleront les TOS, sauront prendre en compte les équilibres sociaux antérieurs.

Vous avez fait état d'une « grande incertitude », M. le Rapporteur. La situation reste certes contrastée mais, au fur et à mesure que cette année de transition s'écoulera, les incertitudes s'atténueront progressivement pour disparaître, de même que les contrastes. Chaque chef d'établissement des 8 000 collèges et lycées applique la circulaire Lang avec loyauté, mais aussi avec une marge de manœuvre pour l'adapter aux circonstances particulières à chaque établissement. Il n'en demeure pas moins que le ministère considère que la règle générale concernant le temps de travail est appliquée.

M. le Rapporteur : Vous pourriez considérer que la circulaire Lang est modérément conforme à la loi et aux décrets. Mais non : le ministère, pour l'organisation du temps de travail, l'a adoptée comme doctrine.

M. Gilles de ROBIEN : La « circulaire Lang », à ma connaissance, n'a pas été attaquée ou, en tout cas, pas été annulée. Elle reste en vigueur, même une fois que le ministre se nomme François Fillon ou Gilles de Robien. Son application risque peut-être de faire l'objet de discussions et d'interprétations au sein de telle ou telle collectivité territoriale, en fonction des besoins ou des particularismes locaux, mais, globalement, elle demeure la ligne directrice du calcul du temps de travail pour les TOS.

M. le Président : C'est donc le statut que vous allez transmettre aux départements et aux régions ?

M. Gilles de ROBIEN : Je ne sais si le terme de « statut » est adapté.

M. le Président : Existera-t-il un statut spécial pour les TOS territoriaux ou bien seront-ils soumis à cette circulaire ?

M. Gilles de ROBIEN : La création d'un cadre d'emploi est en cours, mais en tout état de cause, un cadre d'emploi ne traite pas de l'aménagement-réduction du temps de travail.

M. René DOSIÈRE : Dans le texte voté par le Parlement figurait une disposition relative à la nécessaire remise à niveau des personnels outre-mer, particulièrement à la Réunion. Il se trouve que le Conseil constitutionnel a annulé cette disposition, considérant que la remise à niveau s'imposait de manière encore plus forte dans certains départements métropolitains. Il n'empêche que le problème de l'outre-mer subsiste. Où en sont les réflexions du ministère sur ce point ?

M. Gilles de ROBIEN : En effet, c'est l'existant qui est transféré, sans remise à niveau, sur la base de la photographie au 31 décembre 2002 ou au 31 décembre 2004, la situation la plus favorable des deux étant retenue.

M. Louis GISCARD d'ESTAING : Certains présidents de conseils régionaux ont fait état devant nous de la question des charges sociales s'appliquant aux TOS dans le cadre d'un éventuel changement de leur statut. Pouvez-vous nous indiquer, M. le Ministre, si le transfert de compétence aura une incidence, dans ce domaine, pour les collectivités territoriales concernées ?

M. le Président : En d'autres termes, la compensation sera-t-elle intégrale, pour les agents en détachement et surtout pour ceux qui opteront en faveur du maintien au sein de la collectivité territoriale ? Les crédits transférés sont-ils ceux qui étaient inscrits au budget de l'État ou bien ceux permettant de financer intégralement le coût des agents, sans charge supplémentaire pour le département ?

M. Gilles de ROBIEN : Les transferts permettront de financer intégralement le coût des agents, mais je rappelle que la question n'est pas spécifique à l'Éducation nationale : le montant des charges sociales est beaucoup plus faible dans la fonction publique nationale que dans la fonction publique territoriale – de l'ordre respectivement de 15 % et de 45 %. Le Gouvernement s'est engagé à compenser financièrement le transfert au coût que supporteront les collectivités territoriales.

S'agissant de l'impact en matière de retraites des personnels transférés, la réponse est identique, mais j'imagine que vous le saviez déjà.

M. le Président : C'était un des sujets d'inquiétude qui ont pu donner lieu à des augmentations fiscales de précaution.

M. Louis GISCARD d'ESTAING : L'expression « augmentations fiscales de précaution » correspond effectivement à la réalité telle qu'elle ressort de nos auditions.

M. le Président : Nous n'obtenons malheureusement de réponse qu'aujourd'hui, alors que les budgets ont été votés en décembre. Si les éclaircissements étaient arrivés plus tôt, l'évolution de la fiscalité locale aurait peut-être été moindre. Quoi qu'il en soit, il convient de se réjouir de toute information positive.

M. Gilles de ROBIEN : Je vous rappelle que la mesure ne prendra effet qu'en 2006, M. le Président, pas en 2005.

M. le Président : J'ai bien compris.

M. René DOSIÈRE : En matière de fiscalité locale, on constate toujours des effets d'anticipation.

M. Alain GEST : J'insiste : le ministre l'a souligné à juste titre, la mesure ne prendra effet qu'en 2006, ce qui rend inappropriées les imputations sur les budgets 2005, le DGCL l'a très bien démontré à plusieurs reprises, notamment lors de son audition.

Mme Ségolène Royal, lorsque nous l'avons auditionnée, nous a affirmé qu'elle avait dû prendre en compte, dans le budget 2005 du conseil régional de Poitou-Charentes, des dépenses liées au transfert de TOS. Pouvez-vous nous confirmer si des dépenses ont dû être engagées dès 2005 pour faire face à cette mesure ?

M. Gilles de ROBIEN : À ma connaissance, ce n'est pas justifié mathématiquement. Mais si Mme la Présidente de la région Poitou-Charentes croit bon d'apporter un plus en matière de rémunérations ou de conditions de travail, elle en est libre, quitte à ce que le conseil régional décide d'accroître les impôts.

M. René DOSIÈRE : M. Gest est un bon parlementaire : il pose des questions dont il connaît d'avance les réponses.

M. le Rapporteur : Cela vaut toujours mieux que de fournir des réponses en l'absence de question !

M. Alain GEST : J'ai été ébranlé par ces propos émanant d'une présidente de région, qui parlait de surcroît sous serment.

M. le Rapporteur : J'ai une question technique qui ne m'était pas venue à l'esprit lors de l'audition des directeurs d'administration centrale. Les TOS du ministère de l'Éducation nationale seront transférés en même temps que ceux du ministère de l'Agriculture, alors que leur gestion actuelle n'est pas identique, en particulier du point de vue indemnitaire. Les ministères de l'Éducation nationale et de l'Agriculture ont-ils examiné ce que ce transfert simultané donnera pour les lycées ? Ne risque-t-il pas de compliquer la négociation sociale ? La question, du point de vue quantitatif, n'est pas marginale.

M. Gilles de ROBIEN : Les TOS agricoles sont, me semble-t-il, au nombre de 2 000.

M. le Rapporteur : ...Sans compter les TOS maritimes, certes moins nombreux, qui relevaient encore il y a peu de votre responsabilité, M. le Ministre.

M. Gilles de ROBIEN : Le ministère de l'Agriculture ayant suivi nos réunions techniques, je suppose, sous toutes réserves, qu'il s'est mis en phase avec notre façon de faire.

M. le Président : Que prévoyez-vous pour la compensation des contrats emplois solidarité et emplois consolidés ?

M. Gilles de ROBIEN : En décembre 2004, les établissements publics d'enseignement employaient environ 25 000 bénéficiaires de contrats aidés, dont 16 500 agents exerçant des fonctions ouvrières et de service. Ceux-ci seront mis à disposition des collectivités territoriales dans le cadre des conventions en cours d'élaboration. Le cabinet du Premier ministre a décidé que les collectivités prendront en charge ces contrats à partir du 1^{er} janvier 2006, soit en assumant directement la part employeur, soit en subventionnant les établissements. Les moyens correspondants seront transférés *via* le ministère de l'Intérieur, sur la base de la dépense engagée par l'État au cours des trois derniers exercices, soit 19,6 millions en 2002, 37,7 millions en 2003 et 35,9 millions en 2004.

M. le Président : Les effectifs des collèges et lycées resteront donc inchangés.

M. Gilles de ROBIEN : Absolument.

M. le Président : Et qu'en est-il des personnels supports, chargés de la gestion des salaires et des carrières ? Comment les collectivités territoriales pourront-elles vérifier quel volume de personnel était jusqu'à présent utilisé par l'État, afin de s'assurer que le transfert sera bien réalisé à l'agent près ?

M. Gilles de ROBIEN : Il s'agit de 750 agents.

M. le Président : Mais comment le vérifier ? Un président de conseil général, par exemple, s'est plaint de ne se voir transférer que 0,15 équivalent temps plein, ce qui ne donne pas beaucoup de marge de manœuvre.

M. Gilles de ROBIEN : Les services académiques assurant des fonctions supports ont globalement des effectifs de 750,54 équivalents temps plein physiques. Compte tenu des agents à temps partiel et de ceux affectés à plusieurs missions, les chiffres sont en effet détaillés avec deux décimales. De ce total, 48,77 % sont chargés de la gestion, 12,12 % de la gestion du remplacement, 5,05 % des examens et concours, 7,17 % de la formation, 13,43 % de l'action sociale et de la santé, 3,22 % de l'informatique de gestion, 10,23 % de missions diverses, notamment conseil et contentieux, et 0,01 % de la sectorisation.

M. le Président : Mais comment seront-ils transférés ?

M. Gilles de ROBIEN : Par catégorie, corps, secteur et académie : cela figure dans le rapport présenté à la Commission consultative d'évaluation des charges. À titre d'exemple, l'académie de Clermont-Ferrand doit ainsi faire l'objet d'une compensation correspondant à 20,64 postes.

M. le Président : Pour toute l'académie ?

M. Gilles de ROBIEN : Oui. Le transfert va de 6 postes pour la Réunion à 67,95 postes pour Versailles.

M. le Président : Pourrions-nous avoir communication du tableau dont sont extraites ces données ?

M. Gilles de ROBIEN : Il date de février 2005 et peut encore évoluer. Mais, si votre commission d'enquête le juge utile, je le lui communiquerai bien volontiers une fois que nous l'aurons actualisé.

M. le Rapporteur : Quel progrès la décentralisation des TOS induira-t-elle, non seulement pour le ministre de l'Éducation nationale mais aussi pour les collectivités et le système ? Quelle est votre appréciation politique sur ce point ?

M. Gilles de ROBIEN : L'élú local et le ministre que je suis ont le même avis : la gestion des écoles maternelles et primaires, grâce à la proximité, est beaucoup plus cohérente. C'est ce qui est attendu de la décentralisation des TOS : cohérence et proximité.

M. le Rapporteur : On nous a beaucoup parlé de la « pression citoyenne » qui conduit les élus locaux à prêter une oreille attentive aux demandes d'effectifs supplémentaires. Tel président de conseil général a même postulé que, par principe, il allait recruter un TOS supplémentaire dans chaque collège relevant de sa compétence.

M. Gilles de ROBIEN : Je ne puis m'immiscer dans la gestion des collectivités territoriales. De fait, la proximité permet de mieux évaluer les besoins. Et les élus municipaux, départementaux et régionaux éprouvent d'autant plus le désir de bien faire qu'ils sont « à portée de baffes des électeurs », comme disait un Premier ministre récemment en fonctions. Dans le souci de faire plus et mieux, il n'est pas impossible que des élus locaux souhaitent améliorer le service rendu dans les collèges et les lycées, le cas échéant par l'embauche de TOS, en s'appuyant sur des dispositifs de lutte contre le chômage comme les contrats d'avenir, qui bénéficient de l'aide de l'État.

M. le Rapporteur : Nous avons aussi entendu parler d'études de référence des rectorats, qui situeraient le « plan d'armement » idéal de chaque établissement et justifieraient les anticipations de départements et de régions concernant la nécessité de procéder à des embauches supplémentaires. Ces schémas existent-ils ? Sont-ils généralisés ou ne concernent-ils qu'un nombre limité de rectorats ?

La décentralisation, au fond, permettrait un grand épanouissement : en tant que ministre dépensier, vous êtes soumis à des contraintes budgétaires qui, après la décentralisation, n'existeront plus. La vertu de la décentralisation serait-elle donc de pouvoir dépenser davantage ?

M. Gilles de ROBIEN : On peut le dire ainsi, M. le Rapporteur. Pour commencer, aucune analyse des besoins dans l'absolu n'est actuellement disponible, même si des élus locaux émettent des estimations. Des barèmes de répartition font néanmoins apparaître des excédents et des déficits relatifs. J'imagine donc que, au moins dans un premier temps, avant de se lancer dans des recrutements, les nouveaux responsables s'efforceront d'optimiser les moyens transférés.

M. Alain GEST : Ils vont optimiser la circulaire Lang...

M. le Rapporteur : Un président de conseil général ou de conseil régional constatant un sous-effectif relatif dans un établissement et un sureffectif relatif dans un autre sera-t-il plus à même qu'un recteur de réaffecter les effectifs afin de rétablir l'équilibre ? Cela ne me semble guère vraisemblable.

M. Gilles de ROBIEN : Lorsque les moyens sont plus proches des élus locaux, la gestion est généralement plus fine, mieux adaptée et moins rigide – je n'ose employer le terme de « flexibilité ». Cette souplesse supplémentaire provient du regard de l'élu local et aussi de son désir de démontrer à la population que l'argent public est bien dépensé.

M. le Président : M. le Ministre, je vous remercie d'avoir répondu à nos questions. Vos explications rassureront les élus, notamment en ce qui concerne la compensation des charges sociales.

M. Gilles de ROBIEN : Les contribuables seront peut-être rassurés, eux aussi...

**Audition de M. Brice HORTEFEUX,
Ministre délégué aux Collectivités territoriales,
accompagné de M. Dominique SCHMITT,
Directeur général des collectivités locales**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 15 juin 2005)

Présidence de M. Augustin BONREPAUX, Président

MM. Brice Hortefeux et Dominique Schmitt sont introduits.

M. le Président : Mes chers collègues, nous accueillons M. Brice Hortefeux, Ministre délégué aux Collectivités territoriales, accompagné par M. Dominique Schmitt, Directeur général des collectivités locales.

Monsieur le Ministre, je vous remercie d'avoir répondu à notre invitation.

Ainsi que vous le savez, nous avons pour mission d'apprécier les causes et les conséquences de l'évolution récente de la fiscalité locale ainsi que les conditions d'une responsabilité mieux assumée des décideurs locaux et de l'État. Depuis le mois de mars, notre Commission a procédé à de nombreuses auditions ; elle a adressé des questionnaires écrits aux régions, aux départements, à un grand nombre de communes et d'intercommunalités, ainsi qu'à diverses personnalités publiques et organismes concernés par la fiscalité locale ou les transferts de compétences.

Par ailleurs, le Directeur général des collectivités locales a été entendu à deux reprises par notre Commission, sans compter de nombreuses réunions techniques avec le Rapporteur et moi-même, ce dont nous lui sommes reconnaissants. D'une façon plus générale, les services de votre ministère nous ont apporté de nombreuses informations. Aussi ai-je été quelque peu surpris de découvrir sur le site Internet du ministère qu'était publiée depuis jeudi dernier l'analyse détaillée des budgets primitifs des régions pour 2005, informations dont on nous avait assuré qu'elles ne seraient pas disponibles avant le mois de juillet ! Il semble que notre Commission d'enquête ait joué un rôle d'aiguillon, et je me réjouis qu'elle ait pu inciter à un effort d'information rapide, contribuant ainsi à dissiper certains malentendus entre l'État et les collectivités.

M. le Président rappelle à MM. Brice Hortefeux et Dominique Schmitt que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête leur ont été communiquées. À l'invitation du Président, ceux-ci prêtent serment.

M. Brice HORTEFEUX : M. le Président, les hasards du calendrier, lui-même conséquence du référendum, font qu'il m'appartient de répondre à votre invitation pratiquement au moment où je prends mes fonctions de ministre délégué aux Collectivités territoriales auprès du ministre d'État, M. Nicolas Sarkozy. L'un au moins de vos collègues sait, pour avoir été ministre, combien la mise en place d'un cabinet ministériel charge la journée et perturbe les nuits... Croyez bien que ma présence aujourd'hui devant vous a été précédée de nuits devenues presque blanches, tant cette audition nécessitait de préparation et de réflexion préalables. J'en suis toutefois sincèrement heureux, étant persuadé que votre Commission d'enquête accomplit un

travail essentiel qui avait tout naturellement attiré mon attention, notamment dans le cadre de mon mandat régional.

Née dans la polémique en raison des augmentations brutales de la fiscalité d'une partie des régions et des départements, elle permettra, j'en suis convaincu, de faire le point de façon objective et indiscutable. Vous avez déjà entendu le Directeur général des collectivités locales à deux reprises et évoqué la publication récente sur nos sites de données concernant les budgets des régions ; il faut y voir le résultat de la diligence dont vous lui avez demandé de faire preuve. Quoique régulière, leur publication a pu être anticipée grâce précisément aux questions, aux travaux et aux demandes de votre commission d'enquête. Vous avez également auditionné les directeurs des ministères concernés par les transferts de compétences et entendu hier mes collègues chargés du Budget et de l'Éducation nationale.

Bien qu'assez clairs, les faits méritent d'être précisés.

Au moment où s'est engagé l'acte II de la décentralisation, la situation financière des collectivités territoriales était saine. Et les hausses de fiscalité constatées en 2005 ne sont pas justifiées par les transferts opérés cette même année, dont la compensation est intégrale, comme le prévoit l'article 72-2 de la Constitution. La Commission consultative d'évaluation des charges en est le garant et vous en fera rapport, ainsi que le prévoit la loi de 2004. Je voudrais enfin dégager, à partir des leçons du passé, quelques tendances possibles pour l'avenir de la fiscalité locale.

Premier constat : les hausses de fiscalité ne sont pas fondées sur les transferts de compétences de 2005.

À la veille de l'acte II de la décentralisation, les collectivités territoriales pouvaient se prévaloir de fondements financiers solides leur permettant de prendre en charge dans de bonnes conditions de nouvelles compétences. 2003 aura été pour elles une année de consolidation de leurs marges de manœuvre financière en vue de relancer l'investissement, et c'est par une hausse de la fiscalité directe qu'elles y sont parvenues. Elles ont également maîtrisé la croissance de leurs dépenses de personnels – +2,4 % pour les communes – et bénéficié de la poursuite de la baisse des frais financiers. Le niveau de l'épargne a donc progressé en 2003, contrastant d'ailleurs avec le tassement des années précédentes. Cela a favorisé la reprise de l'investissement, notamment pour les communes qui se voyaient en phase avec leur propre cycle électoral.

Les régions et les départements ont également relancé leurs efforts d'investissement, signe que l'intégration des nouvelles compétences – les TER, par exemple, ainsi qu'une nouvelle part de la formation professionnelle pour les régions ; la montée en charge de l'APA pour les départements – a pu être absorbée sans déséquilibrer leurs budgets ni pénaliser l'investissement. Encore en légère diminution en 2003, la dette des collectivités reste à un niveau très bas : 77 milliards d'euros fin 2003 contre 84 milliards d'euros fin 1984.

Les premiers éléments disponibles pour 2004 indiquent, d'une part, un tassement de l'épargne des collectivités sous l'effet incontestable d'une accélération des dépenses de personnels, et d'autre part la persistance d'un niveau élevé d'investissement : +7,2 % pour l'ensemble des collectivités. Cela se traduit à l'évidence par un besoin de financement pour l'ensemble des secteurs des administrations publiques locales et, du coup, par une légère augmentation de leur endettement. Encore faut-il relativiser ce phénomène qui intervient après huit années d'excédents : non seulement ce besoin est strictement lié à l'effort d'investissement –

les APUL représentent environ 70 % de l'investissement public en France – mais le recours à l'emprunt accompagne un autofinancement qui reste largement positif, à hauteur de 29,9 milliards d'euros. Ajoutons qu'il intervient dans un contexte financier reconnu comme favorable, les très faibles taux d'intérêt rendant l'endettement plus attractif. Les collectivités ont donc conservé des marges de manœuvre certaines en termes d'endettement. Enfin, le niveau de leur dette a très nettement diminué par rapport à ce qu'il était voici dix ans, rendant la charge de cette dette « soutenable » pour la plupart des collectivités.

Ayant ainsi démontré que la situation financière était saine, force est de constater que les hausses des budgets 2005 n'ont pas pour origine la compensation des transferts opérés cette année. Il n'aura échappé à personne que les budgets 2005 des régions sont les premiers budgets votés par les nouvelles assemblées régionales issues du scrutin de 2004 ; ils se caractérisent par de fortes hausses qui touchent la plupart des postes de dépenses et de recettes, notamment fiscales. Les nouvelles équipes élues en 2004 ont décidé d'accroître leurs marges de manœuvre et de renforcer leurs possibilités d'intervention sur leurs principales compétences : ferroviaire, formation professionnelle et lycées. Ce ne sont donc pas les compétences nouvellement transférées en 2005 qui viennent accroître les budgets régionaux. Du reste, cinq régions seulement de métropole semblent avoir prévu dans leurs budgets des crédits afférents aux nouvelles missions qui leur sont dévolues : Bourgogne, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Basse-Normandie et Pays de la Loire. Dix régions seulement ont inscrit des recettes au titre de la TIPP, pour un montant le plus souvent inférieur à ce que l'État a décidé de transférer. C'est à l'occasion de décisions modificatives que la plupart des régions procéderont à un ajustement des dépenses et des recettes lié aux nouvelles compétences. Le budget total devrait ainsi évoluer de 13,1 % en 2005 – soit 2,1 milliards d'euros supplémentaires –, taux ramené à 11,9 % si l'on neutralise, ce qui paraît assez logique, les indemnités aux employeurs d'apprentis dont la montée en puissance intervient en fait depuis 2003.

Les domaines d'intervention traditionnelle des régions présentent en 2005 des crédits en forte croissance. La formation professionnelle continue et l'apprentissage bénéficient d'une inscription de dépenses totale en hausse de 17,7 %, soit plus de 500 millions d'euros ; les dépenses consacrées aux lycées publics et privés devraient s'accroître de 9,2 % pour s'établir à 425 millions ; celles relatives à la régionalisation des transports ferroviaires de voyageurs devraient atteindre à peu près 300 millions d'euros, soit une progression de 12,9 %.

Pour financer leurs actions, les régions ont donc fortement accru leur pression fiscale directe en 2005. À l'exception de la Corse, toutes les régions de métropole ont augmenté leurs taux, mais dans des proportions naturellement très variables, entre 1,7 % pour l'Alsace à 80 % pour le Languedoc-Roussillon. En moyenne, le taux de taxe professionnelle évolue de 21,7 % et celui de la taxe sur le foncier bâti de 19 %. Il faut remonter aux années 1987 et 1989 pour constater d'aussi fortes hausses.

M. le Président : Et 1993...

M. Brice HORTEFEUX : S'agissant de la carte grise, seul impôt indirect commun à toutes les régions, quinze d'entre elles ont décidé de relever leurs tarifs, en moyenne de 12 %.

La capacité d'épargne des régions est en nette amélioration en 2005, les dépenses augmentant un peu moins vite que les recettes de fonctionnement, sans pour autant suffire à financer la totalité des subventions d'équipement, en croissance de 15 % ; ce phénomène, très courant dans les budgets primitifs, est en général infirmé au stade des résultats. Ainsi, sur les 2,7 milliards d'euros d'emprunts qu'elles avaient inscrits dans leurs budgets primitifs 2003, les

régions n'en ont réalisé que 1,4 milliard d'euros, soit presque moitié moins. L'emprunt inscrit aux budgets 2005 est encore en hausse ; il résulte à la fois de la forte évolution des subventions d'équipement versées et d'une croissance prévue de 9,2 % de l'investissement direct. Rappelons que l'appel à l'emprunt, devenu au fil des ans une variable d'ajustement des budgets régionaux, est toujours surestimé dans les prévisions. À l'inverse, les rentrées fiscales s'avèrent souvent meilleures que prévu et les investissements, pour des raisons différentes, souvent réalisés en partie seulement. Si l'endettement régional augmente de 10,8 % au 1^{er} janvier 2005, il reste, en valeur absolue, à un niveau comparable à celui de 1998. L'amélioration de la situation financière des régions depuis plusieurs années leur permet d'envisager assez sereinement de nouveaux recours à l'emprunt. La marge de manœuvre financière des régions s'améliore donc depuis 2005.

Du côté des départements, et selon nos premières estimations encore incomplètes, les budgets primitifs pour 2005 font apparaître une série de tendances lourdes. Pour commencer, ils sont en augmentation sensible, de 6 à 7 %, soit un rythme supérieur à celui des années précédentes, exception faite naturellement de l'exercice 2004, marqué par le transfert du RMI, mais néanmoins inférieur à celui observé pour les budgets régionaux.

Trois postes expliquent à eux seuls la moitié de cette hausse : le RMI, l'APA et les charges de personnels. Non seulement le RMI suit une progression effectivement très marquée – +14 % –, mais les départements ont, à l'évidence, anticipé une poursuite de la hausse du nombre d'allocataires. Les dépenses d'APA connaissent également une hausse significative, quoique un peu plus faible : +7 %. Mais cette hausse est très localisée sur un petit nombre de départements où la montée en charge n'est pas terminée : l'exemple de la Creuse est le plus connu et le plus chargé de symboles. Les dépenses de personnels, enfin, suivent une croissance encore soutenue – 7 % –, un peu supérieure à celle de 2004, qui était de 6 %.

Les recettes de fonctionnement affichaient également une forte progression, de l'ordre de 11 %, en raison d'une fiscalité directe en progression plus importante que les dotations, dont la hausse reste de 8 % environ, et une croissance plus sensible – autour de 20 % – des recettes de fiscalité indirecte, TIPP et TSCA. Souvenons-nous que, sur les trois derniers exercices, les réalisations des droits de mutation à titre onéreux ont été supérieures de 1 milliard d'euros aux prévisions, sous l'effet du dynamisme constant des marchés immobiliers ; d'où des recettes nettement supérieures, quoique inégalement réparties.

L'épargne nette découlant de ces prévisions de recettes et de dépenses diminuerait légèrement : -1 %. Rappelons toutefois que les prévisions d'épargne des budgets primitifs s'avèrent souvent en deçà des réalisations. Par ailleurs, l'épargne nette était prévue en hausse sensible en 2004, aux alentours de 8 %.

Les dépenses d'investissement devraient progresser moins rapidement cette année qu'en 2004 : 3 % environ contre 13 %. Compte tenu du tassement anticipé de l'épargne et de la progression de l'investissement, les départements ont inscrit des recettes d'emprunt en légère progression. Comme pour l'épargne, il convient de nuancer ce point en rappelant que les réalisations d'emprunts sont souvent très nettement inférieures aux prévisions.

Les départements anticipent donc une hausse des charges liées à leurs compétences principales – RMI et personnes âgées –, mais n'ont sans doute pas constitué autant de réserves de précaution que les régions. La situation des départements présente certes des analogies avec celle des régions, mais avec un décalage beaucoup moins marqué.

Deuxième constat : la compensation des charges est et sera intégrale, loyale, et contrôlée par la Commission consultative d'évaluation des charges (CCEC) et le Parlement. Rappelons que la Constitution garantit la compensation des transferts de compétence et l'attribution aux collectivités de ressources de nature fiscale. Nous venons de voir que la hausse de la fiscalité, j'y insiste, ne s'explique pas par l'effet des transferts récents, dont l'impact financier pour 2005 est de surcroît modeste : 0,3 % du budget des départements, 2,5 % estimés du budget des régions. Ces transferts sont intégralement compensés.

Compensation intégrale : les ressources transférées seront équivalentes aux dépenses effectuées par l'État au titre des compétences transférées. Toutes les dépenses, directes et indirectes, liées à l'exercice des compétences transférées seront prises en compte conformément au principe fixé par la loi du 13 août 2004.

Compensation concomitante : les transferts de ressources s'échelonneront sur plusieurs années, au rythme des transferts de compétences. Tout accroissement de charges résultant de ces transferts sera accompagné du transfert concomitant des ressources nécessaires à l'exercice de ces compétences.

Compensation contrôlée enfin, puisque le montant des accroissements de charges résultant de transferts de compétences sera constaté par arrêté interministériel après avis de la commission consultative, désormais présidée par M. Jean-Pierre Fourcade, dont chacun reconnaît l'expertise en la matière.

Cette compensation est conforme à l'objectif constitutionnel d'autonomie financière, puisque, en vertu des dispositions de l'article 119 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, elle s'opérera à titre principal par l'attribution d'impositions de toutes natures – en clair, TIPP pour les régions et TSCA pour les départements. En outre, l'article 119 précité garantit le niveau des ressources transférées au titre de la compensation financière, prévoyant même que, si les recettes provenant des impositions attribuées en application de l'alinéa précédent diminuent pour des raisons étrangères au pouvoir de modulation reconnu aux collectivités bénéficiaires, l'État compensera cette perte dans des conditions fixées en loi de finances, afin de garantir à ces dernières un niveau de ressources équivalant à celui qu'il consacrait à l'exercice de la compétence avant son transfert. Ce « filet de sécurité » n'est d'ailleurs pas demeuré inactif puisqu'il a été utilisé dans la loi de finances rectificative pour 2004, dont l'article 2, du fait d'un moindre dynamisme des recettes de TIPP au cours de cette année, a attribué aux départements une fraction supplémentaire de recettes de l'État.

Globalement, pour ce qui concerne l'année 2005, les départements sont attributaires d'une quote-part de taux de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance, et les régions d'une fraction de tarif de TIPP pour compenser les transferts décidés et votés dans le cadre de la loi de 2004. Ces dépenses ont été évaluées à 126 millions d'euros pour les départements et à un peu moins de 400 millions d'euros pour les régions. Ce montant est naturellement provisoire : au cours de l'année 2004, les ministères décentralisateurs – pour l'essentiel l'équipement, l'éducation, la cohésion sociale et la santé – ont procédé à l'évaluation provisoire des dépenses qu'ils consacraient jusqu'alors à l'exercice des compétences transférées. Le montant évalué a permis de prendre en loi de finances les dispositions nécessaires ; il sera progressivement ajusté au vu du chiffre définitivement constaté après évaluation par la commission.

Les dépenses transférées en 2005 et au titre des années suivantes seront donc intégralement compensées. La CCEC a reconnu la conformité des compensations aux obligations légales. Lors de ses sept premières séances consacrées au débat préalable à la consultation sur les arrêtés, qui interviendra à l'automne, la CCEC a permis de régler un certain nombre de difficultés : le gel des crédits a été neutralisé – le problème se posait notamment en matière de bourses d'étudiants et de formation sociale –, certains droits ont été réajustés dans un sens très satisfaisant – c'était le cas des CLIC, à hauteur de 7 millions d'euros – et les règles d'actualisation des dépenses d'investissement ont donné lieu, après bien des débats, à un accord entre les élus et l'administration sur la base de l'indice représentatif de l'évolution des prix de la FBCF. La CCEC a également permis de préciser les calendriers et les règles de transfert des masses salariales qui interviendront dans les prochaines lois de finances ; elle a du reste clarifié, sous la présidence de M. Augustin Bonrepaux, la question de la compensation des charges sociales après répartition des services, afin de tenir compte des préoccupations que celui-ci avait exprimées à propos notamment du régime des charges des retraites.

Certains exécutifs considèrent que la constitution d'une réserve leur permet de faire face à la dérive de charges transférées, présentées tout à la fois comme inévitable et inéluctable. Je ne partage pas cette inquiétude, au moins pour trois raisons.

Première raison : la progression structurelle des recettes est intrinsèquement bonne. Indépendamment des ressources fiscales, destinées à compenser en 2005 les transferts, la fiscalité en général et les dotations augmentent plus vite que l'inflation. Les bases de fiscalité progressent en moyenne de 3 % par an, générant une augmentation des produits équivalente sans hausse des taux. Sans parler des droits de mutation à titre onéreux, dynamisés par la hausse que j'ai évoquée tout à l'heure. Quant aux dotations, elles échappent – sans porter de jugement de valeur, je sais que c'est une préoccupation de votre rapporteur – à la rigueur que l'État impose à son budget : celui-ci évolue seulement de 1,8 % alors que la DGF progresse cette année de 3,29 %. Et c'est l'effort de péréquation souhaité sur tous les bancs du Parlement qui amène les seules collectivités les moins défavorisées à ne profiter de cette croissance que dans une moindre mesure.

Deuxième raison : le pari – que prend le Gouvernement – d'une meilleure gestion à moyen terme des compétences transférées par l'État. C'était d'ailleurs bien, en matière de RMI, l'intention du législateur, qui souhaitait responsabiliser les départements dans leurs efforts d'insertion. Dans des collectivités se réclamant de la majorité – le Rhône, par exemple, avec Michel Mercier – comme de l'opposition – les Bouches-du-Rhône, avec M. Jean-Noël Guérini –, on observe des engagements tout à la fois fermes et efficaces quant à un meilleur contrôle qu'auparavant des conditions d'attribution et de gestion du RMI.

M. Richard MALLIÉ : C'est vrai.

M. Brice HORTEFEUX : Les représentants des départements n'ont d'ailleurs pas caché à la Commission qu'ils comptaient faire des efforts de gestion et, dès 2004, ils ont fortement investi dans leurs actions d'insertion. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si le volet insertion est passé de 778 millions d'euros de dépenses nettes en 2003 à 861 millions en 2004. Comme l'a remarquablement exposé à la CCEC un représentant des départements, « si le conseil général veut vraiment piloter une véritable politique de refondation sur l'insertion, il doit se repositionner, prendre le manche, travailler avec les autres. On ne peut pas transposer une politique qui a fonctionné pendant des années dans un autre monde et avec d'autres règles. » Cet extrait me semble tout à fait révélateur de l'esprit qui doit désormais régner. Sans vouloir faire preuve d'un optimisme béat, j'observe que les régions et les départements ont montré de grandes capacités de gestion par le passé ; pourquoi ne le feraient-ils pas demain ?

Troisième raison : il appartient aux assemblées locales et à leurs exécutifs d'afficher et d'assumer leurs choix. Prenons l'exemple des routes. L'État n'avait pas souhaité mettre certains tronçons à deux fois deux voies ; c'était sa responsabilité. Désormais, c'est devenu celle des départements qui peuvent faire un autre choix, aux dépens d'autres compétences ou non, selon les options fiscales qu'ils se donnent. La démocratie de proximité ne peut qu'en sortir renforcée et l'élu davantage responsabilisé.

Votre Commission d'enquête se trouve devant une question implicite difficile, déjà soulevée par le Président de la Commission des finances de votre Assemblée, M. Pierre Méhaignerie, et encore hier après-midi par le ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État : les collectivités dépensent-elles trop ? Pour ma part, je me garderai bien d'adopter une position tranchée et univoque. Permettez-moi seulement de resituer la question en élargissant quelque peu les perspectives.

Premièrement, les collectivités territoriales pèsent d'un poids croissant dans l'économie et augmentent logiquement la pression fiscale. Sur les 25 dernières années connues – de 1978 à 2003 –, la croissance des administrations publiques locales (APUL) a été en moyenne de 6,8 % par an, supérieure donc à celle de l'ensemble des administrations publiques – 6,3 % et 5,4 % pour l'État – et à la croissance du PIB : 5,2 %. Les dépenses des administrations publiques locales représentent un peu plus de 10 % du PIB en 2003 : 10,5 %, contre 9,8 % en 1998. De même, la croissance des effectifs des collectivités territoriales est nettement supérieure à celle des effectifs de la fonction publique d'État et à l'évolution moyenne de l'emploi en France : la fonction publique territoriale a augmenté de 38 % entre 1981 et 2001 contre 15 % pour la fonction publique d'État et 13 % pour l'emploi total. Je sais que c'est un sujet de préoccupation de votre Commission.

On peut y voir différents effets conjugués, à commencer par celui de la marge d'action et de la gamme des initiatives possibles, qui joue sur les finances comme sur les effectifs. D'une part l'offre des services des collectivités territoriales augmente sous l'effet des transferts de compétences, mais aussi en fonction du choix éventuel des collectivités d'accroître leur niveau de service en allant au-delà de ce que faisait l'État ou en intervenant davantage sur leurs compétences générales.

Les collectivités territoriales interviennent ainsi, et de manière croissante, dans des domaines où se manifeste une demande sociale importante et où s'expriment des besoins forts et précis : l'éducation, la formation professionnelle et l'aide sociale. En matière d'éducation, par exemple, la part des collectivités territoriales a progressé de cinq points en seize ans : de 17,3 % à 22,3 %. En matière d'aide sociale, l'effort des collectivités en direction des personnes âgées ou handicapées a crû fortement, accompagnant le vieillissement de la population et la mise en place de dispositifs de protection toujours plus ambitieux. Enfin, les administrations publiques locales prennent une part prépondérante dans l'investissement public de la Nation : près de 70 % en 2003. Pour l'essentiel, il s'agit d'ailleurs d'investissements voulus par les collectivités territoriales et qui, chacun s'accordera à le reconnaître, ont un effet positif sur la croissance.

Venons-en maintenant à la place de la fiscalité locale dans la fiscalité levée dans notre pays. D'après les comptes de la Nation, la part des impôts revenant aux administrations publiques locales – environ 5 % du PIB – est trois fois moins élevée que celle des impôts revenant à l'État. La part cumulée de l'État et des APUL est restée globalement stable au cours de ce dernier quart de siècle ; la hausse des prélèvements obligatoires tient en fait à la très forte progression des impôts revenant aux organismes sociaux. À l'intérieur de l'ensemble État+APUL, la part de ces dernières a d'abord régulièrement progressé, accompagnant une

stabilisation, puis une diminution de la part de l'État : c'est la conséquence de la décentralisation des années 1980, certains transferts de compétences ayant été compensés par des transferts d'impôts : carte grise, vignette, etc. Puis la part des APUL s'est mise à diminuer à la suite des allègements fiscaux de la période 1999-2003, l'État compensant les pertes correspondantes pour les collectivités territoriales. Les modalités de compensation des récents transferts de compétences auront, j'en suis certain, pour effet d'augmenter dans les années à venir la part relative des APUL au détriment de celle de l'État, par l'effet mécanique de l'autonomie financière des collectivités territoriales.

Les collectivités territoriales – communes, EPCI, départements et régions – ont perçu en 2004 au titre des quatre taxes directes locales un montant de 53,5 milliards d'euros. 34,9 milliards – soit 65 % des recettes fiscales – vont aux communes et à leurs groupements, 15,4 milliards, soit un peu moins de 30 %, aux départements et 3,2 milliards, c'est-à-dire 6 %, aux régions. La part des groupements dans la fiscalité directe est logiquement en forte augmentation, en raison notamment de la progression de la taxe professionnelle unique, que nous devons encourager : les produits de la taxe professionnelle sont désormais levés à hauteur de 69 % par les groupements à fiscalité propre. S'ajoutent aux produits des quatre taxes environ 4 milliards d'euros de taxe d'enlèvement des ordures ménagères perçus par les communes ou les groupements de communes. Le produit total atteint donc 57,5 milliards d'euros.

Pour intéressant qu'il soit, ce chiffre n'est pas représentatif de la pression fiscale réellement supportée par le contribuable local. L'État, donc le contribuable national, a en effet pris en charge une partie de ce produit en 2004, soit près de 10 milliards d'euros de dégrèvements, qui représentent 25 % du total de la taxe professionnelle émise et 30 % de la taxe d'habitation émise. En plus de ces produits votés, l'État compense aux collectivités les exonérations de fiscalité locale qu'il décide de mettre en œuvre, soit de façon sectorielle, soit dans un objectif d'aménagement du territoire, pour un montant de 3,7 milliards d'euros en 2004, dont la moitié correspond à des exonérations de taxe d'habitation, 30 % à des exonérations de taxe professionnelle et 1 % à chacune des deux taxes foncières. Enfin, l'État a pris en charge les allègements fiscaux de la période 1999-2003 sous forme de dotations, désormais quasiment toutes intégrées dans la DGF.

Les produits totaux ont donc enregistré une progression assez régulière depuis vingt ans : c'est la principale leçon. La fiscalité locale, notamment celle des départements et des régions, a augmenté de façon continue au cours de ces vingt dernières années, accompagnant d'abord la montée en puissance de la décentralisation et la croissance concomitante des budgets des départements et des régions.

Pour ces dernières, la pression a été beaucoup plus forte en début de période, c'est-à-dire durant les années 1984-1994. À la progression des bases s'est ajoutée une hausse régulière et significative des taux qui, c'est vrai, partaient d'un seuil extrêmement bas en 1975. À partir de 1994, date à laquelle la montée en charge des investissements des lycées était pratiquement achevée, la progression des produits a été beaucoup plus lente et fondée essentiellement sur la croissance des bases. Enfin, le produit encaissé par les régions a nettement diminué depuis 1999 sous l'effet de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation et, dans une moindre mesure, de la part salaires de la taxe professionnelle. Le transfert de la compétence transports ferroviaires de voyageurs n'a pas eu, semble-t-il, d'effets sur le niveau de la fiscalité régionale.

Pour les départements, la croissance a été plus régulière et la progression des taux moins soutenue que celle des bases. Les niveaux de départ étaient plus élevés que ceux des régions, et la seule exception notable pour ces dernières années est l'augmentation marquée, en

2002 et surtout en 2003, de la fiscalité départementale, avec une évolution moyenne de l'ordre de 4 %. Cela peut être lié à l'accroissement de la charge représentée par le transfert de l'APA, ainsi qu'à la croissance des frais de personnels ; encore convient-il de nuancer quelque peu en rappelant que ce phénomène intervient après une très grande modération des taux au cours des années précédentes. Il faut également noter que tous les départements n'ont pas augmenté leurs taux en 2002 ou en 2003 : seize d'entre eux – les Alpes-Maritimes, la Marne, la Nièvre, l'Oise, le Maine-et-Loire, le Calvados, par exemple – ne l'ont fait ni en 2002, ni en 2003. L'évolution des taux de la fiscalité départementale est d'ailleurs plus modérée en 2004 malgré le transfert de la compétence RMI et la poursuite de celui de l'APA.

Pour le secteur communal – communes et groupements de communes à fiscalité propre – la progression, moins dynamique que celle des départements sur les sept dernières années, tient davantage à celle des bases qu'à celle des taux. Les groupements à fiscalité propre, dont le nombre a fortement augmenté en dix ans et surtout depuis 1999, prélèvent naturellement une part croissante de la fiscalité du secteur communal : près des deux tiers des bases de TP sont désormais sous le régime de la TPU, devenue la règle dans 70 % des groupements contre 7 % en 1999.

L'intercommunalité constitue à mes yeux une véritable réforme, relativement peu coûteuse et pleine de promesses, à la condition naturellement que les communes jouent le jeu, en mettant d'ailleurs à profit le délai d'un an qu'un amendement récent peut laisser espérer pour mieux définir l'intérêt communautaire afin d'éviter des doublons, notamment en matière de charges de fonctionnement. Vous constaterez que la dépense des communes en intercommunalité est plafonnée depuis cinq ans ; et même si l'on constate que la dépense intercommunale a pris le relais, et donc que le total « communes + EPCI » continue de progresser, on peut raisonnablement penser que la dépense ainsi mutualisée est plus efficace et assure un développement local que des communes isolées n'étaient peut-être pas capables d'assumer.

Force est toutefois de constater qu'il existe des disparités locales marquées et des politiques pour le moins variées. Le produit cumulé, tous niveaux de collectivités, des impôts locaux varie assez nettement selon les départements. L'écart, de 1 à 1,5 entre les deux plus forts et les dix plus faibles, s'explique tout à la fois par les différences de bases et par les différences de taux. En matière de taux d'imposition, les écarts d'une région à l'autre ou d'un département à l'autre sont très inférieurs à ce que l'on observe à l'intérieur du secteur communal, lequel reste assez déterminant. Et chacun peut observer que les taux sont élevés là où les bases de TP sont faibles, notamment dans des départements peu industrialisés : ainsi la Creuse, déjà citée, ou la Lozère.

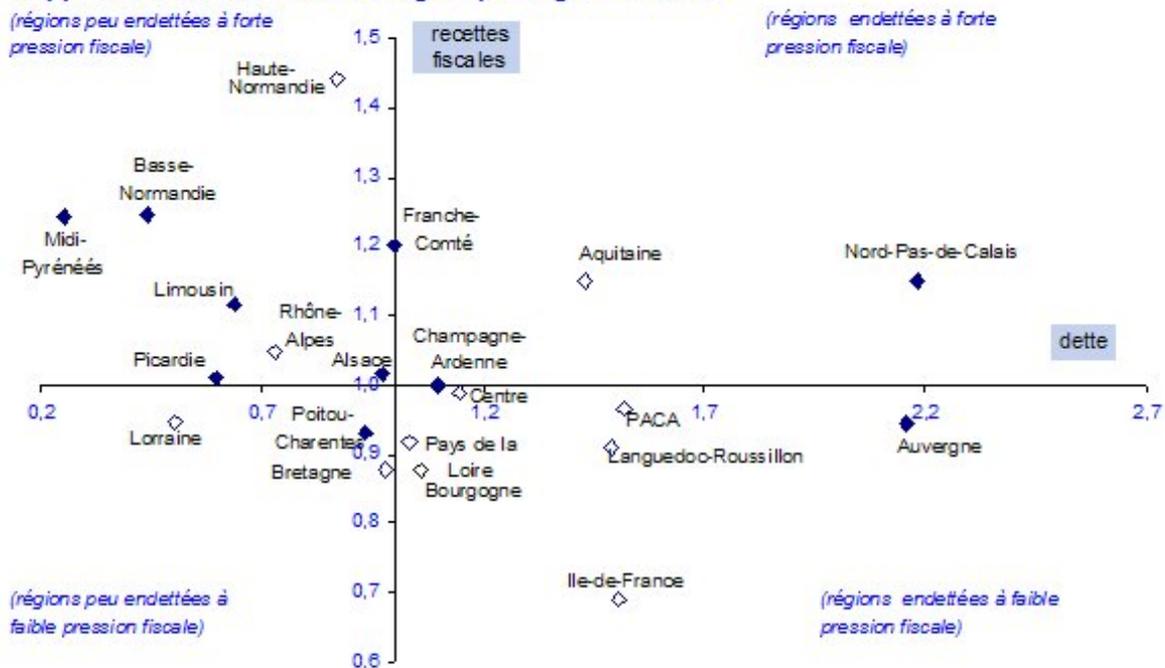
Ainsi, les collectivités territoriales ont pleinement joué de leur autonomie et de leur liberté de gestion. Pour mobiliser des ressources nouvelles, certaines préfèrent emprunter et répartir dans le temps la charge du financement ; d'autres choisissent la fiscalité et font porter l'effort sur le contribuable de l'année. *A contrario*, si elles souhaitent mener une politique de maîtrise des dépenses, cela pourra se traduire par une moindre mobilisation de ces ressources, à l'exemple de ce qu'a fait la région Lorraine au cours des années écoulées.

Le Directeur général des collectivités locales vous a présenté une étude sur les régions qui combine la dette par habitant, les recettes fiscales en euros par habitant et le niveau des dépenses.

En 2003, les régions qui ont un endettement faible et une fiscalité inférieure à la moyenne dépensent en général moins : c'est le cas de la Lorraine, mais également de la

Bretagne. Parmi les régions proches de la moyenne, on retrouve l'Alsace, Champagne-Ardenne, Poitou-Charentes et le Centre. Parmi celles qui dépensent plus que la médiane, certaines, comme Nord-Pas-de-Calais et l'Auvergne, ont clairement choisi l'emprunt, d'autres la pression fiscale : c'est le cas de la Basse-Normandie et de Midi-Pyrénées.

Rapport à la valeur médiane, région par région en 2003



Par ailleurs, l'effet d'un transfert de compétences sur la fiscalité des collectivités territoriales est en réalité très variable d'une collectivité à l'autre. C'est ainsi que la mise en œuvre et la montée en charge de l'APA, pour prendre l'exemple le plus symbolique et le plus fort, ont eu des impacts fiscaux différents et non simultanés. Pour un même niveau de surcoût lié à l'APA, l'augmentation du produit fiscal peut varier de un à sept selon les départements.

Ajoutons que certains départements avaient décidé d'augmenter leur fiscalité dès 2002 ; d'autres ont attendu 2003, voire 2004. Certains ont étalé la hausse sur deux ou trois années ; d'autres l'ont concentrée sur un seul exercice pour ne procéder qu'à une seule augmentation. Plusieurs départements n'ont pas relevé leurs taux de fiscalité directe, se contentant de la progression des bases. D'autres enfin l'ont brutalement augmentée dès 2002, mais après quinze années de stagnation.

Que faut-il en déduire ? Tout simplement qu'il n'y a pas de règle, et que la démonstration de l'autonomie des politiques est faite. Les collectivités territoriales usent pleinement de leur autonomie de décision en fonction des politiques qu'elles entendent mener ou développer et des marges de manœuvre dont elles disposent : capacité d'épargne, pression fiscale, niveau et charge de la dette.

Face à cette dynamique de hausse globale - il faut le reconnaître - des impôts locaux, quels sont les outils de régulation à la disposition du législateur ?

Du côté des ressources, la réforme constitutionnelle de 2003 nous interdit les coupes franches dans les impôts locaux telles qu'elles ont pu être pratiquées par le passé, non sans justifications parfois. Le principe de l'autonomie financière protège les budgets locaux de

toute suppression brutale d'impôt qui ne serait pas remplacée par des impositions de toutes natures. Par ailleurs, les règles de lien entre les taux obligent les assemblées locales à répartir la pression fiscale entre les entreprises et les ménages. Je pense – mais je reste ouvert à la discussion – qu'il convient de conserver ces mécanismes, non seulement parce qu'ils sont sérieux, mais parce qu'ils constituent des facteurs d'équilibre indispensables.

En revanche, le principe qui pourrait guider une réflexion dans l'avenir est celui de la spécialisation fiscale. Pour l'heure, à l'exception des régions, qui ne perçoivent plus la taxe d'habitation, et des communes des groupements à TPU, chaque niveau de collectivité perçoit chacune des quatre taxes. Cet empilement est-il toujours justifié ? N'a-t-il pas pour conséquence de brouiller, aux yeux du contribuable que nous côtoyons, structurellement préoccupé, souvent vigilant et parfois vindicatif, les vraies responsabilités des politiques fiscales locales menées par chaque collectivité, favorisant du coup des augmentations dont la responsabilité peut être plus ou moins habilement diluée parmi quatre niveaux d'administration ? De surcroît, si, prise individuellement, chaque augmentation décidée par chacun des acteurs ne représente pas une charge fiscale exagérée, leur cumul peut se révéler lourd à supporter par le contribuable : les règles de plafonnement des taux et de liens entre les évolutions ne valant que pour chacun des niveaux de collectivité, il n'existe à ce jour aucun système limitant la charge globale. Le contribuable local supporte donc l'effet cumulé de décisions fiscales prises par une multitude d'acteurs locaux et s'épuise à rechercher le véritable responsable.

Il ne s'agit pas dans mon esprit de faire de la spécialisation un nouveau dogme – je sais que les élus sont généralement attachés à l'existence de plusieurs impôts permettant de répartir les charges et de mieux faire face aux risques ; sur ce point, je peux les comprendre. Mais je crois qu'une certaine dose de spécialisation devra être introduite à l'avenir, au-delà de ce qui est déjà acquis avec la TPU au niveau intercommunal – il s'agit là sans doute d'un cycle qui n'est pas encore achevé.

Notons qu'il existe un instrument de régulation : le contrat de croissance, que le Ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État aura certainement évoqué hier – je le sais sensible à cette question. Sur 61 milliards d'euros de transferts, 42 milliards d'euros évoluent au rythme des prix, plus un tiers du taux de croissance du PIB, ce qui permet de rétrocéder concrètement aux budgets locaux une partie de la croissance. Votre Commission et le Parlement connaissent le poids de ces transferts : 61 milliards d'euros, c'est 20 % des recettes de l'État qui ne font que transiter du contribuable national vers les collectivités territoriales. Chiffre colossal, qu'il convient de soupeser avec précision et raison lors de chaque loi de finances.

Du côté des dépenses, le principe de libre administration paraît difficilement compatible avec la mise en place d'une norme d'évolution des budgets – au demeurant, ceux-ci sont contraints par des règles d'encadrement vertueuses qui interdisent aux collectivités de céder aux facilités que l'État s'accorde généreusement et qui consistent à financer le fonctionnement par la dette... Ce à quoi viennent s'ajouter les mécanismes de contrôle démocratique de la dépense déjà mis en œuvre avec une certaine efficacité et malgré un caractère parfois un peu formel et convenu : je pense au débat d'orientation budgétaire, qui a au moins le mérite d'exister, et à cette batterie d'indicateurs obligatoires qui facilitent, il est vrai, les comparaisons.

Ajoutons que les règles relatives à la commande publique sont également protectrices des budgets locaux. Publicité, mise en concurrence, dialogue compétitif : autant d'instrument qu'il convient d'intégrer dans la régulation des dépenses.

Certains envisagent la suppression de la compétence générale, la loi limitant en revanche strictement les attributions particulières de chaque niveau. Je ne partage pas, par réalisme, cette quête d'un « jardin à la française », même si je regrette comme vous une certaine confusion des compétences qui pourrait conduire à des financements croisés et à des doublons. À mes yeux, c'est la responsabilité des décideurs locaux qui doit primer, et c'est à eux qu'il appartient d'arbitrer dans les dépenses, de choisir l'impôt d'aujourd'hui ou l'emprunt, autrement dit l'impôt de demain. C'est à eux de procéder aux économies d'échelle que nécessite une bonne répartition des ressources.

L'État s'est enfin imposé avec la LOLF des contraintes de meilleure gestion. Les budgets locaux ne sont pas soumis à la LOLF, mais ils sont adoptés sous le contrôle des électeurs ; or je sais que si les élus oublient, les électeurs pardonnent assez rarement.

Vous l'avez compris : malgré ma prise de fonctions toute récente, mais fort de mon expérience d' élu régional, je suis animé par trois convictions que je voudrais rapidement résumer.

Ma première conviction, c'est que les finances locales étaient, à la veille de l'acte II de la décentralisation, saines et solides et qu'elles le sont encore. Rien ne justifie, sinon peut-être un excès de précaution, les accroissements de pression fiscale constatés cette année.

Deuxième conviction : il n'y a, en tout état de cause, pas lieu de craindre que la nouvelle étape de la décentralisation entraîne une dérive des dépenses locales, que certains présentent à tort comme inéluctable. D'abord parce que les transferts de compétences sont et continueront d'être compensés à l'euro près, conformément aux dispositions constitutionnelles et ainsi que la CCEC l'a déjà constaté – j'entends pour ma part rester vigilant sur ce point. Ensuite parce que les collectivités, assumant l'espace d'autonomie et de liberté qui est le leur, feront preuve demain, j'en suis persuadé, des mêmes capacités d'optimisation de la dépense qu'aujourd'hui. Là est d'ailleurs tout le pari de la décentralisation.

Troisième conviction : il n'est certes pas contestable que la décentralisation entraîne une relative perte de pouvoir de l'État sur l'évolution d'une partie de la dépense publique, *a fortiori* dans la mesure où celle-ci s'exerce dans un cadre constitutionnellement garanti de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales. Mais il n'est pas davantage contestable que le cadre budgétaire et comptable des collectivités est, dans sa construction même, un cadre vertueux. Ce n'est donc pas du côté des collectivités qu'il faut craindre un dérapage du déficit et de la dette des administrations publiques.

Au total et en conclusion, la gestion équilibrée des collectivités territoriales repose sur deux piliers. Le premier, c'est le sens de la responsabilité des élus, une responsabilité encore étendue et renforcée. Le second, c'est le contrôle de nos concitoyens, d'autant plus efficace que ceux-ci seront mieux informés ; ce qui pose naturellement la question de l'information de nos compatriotes.

M. le Rapporteur : M. le Ministre, je vous remercie de cette introduction dense, complète, claire, parfois prudente, et qui montre en tout cas combien le ministre responsable a le souci de défendre les collectivités territoriales et les pratiques de leurs élus – pratiques que notre commission d'enquête, avec bien entendu toute la prudence et le respect nécessaires, a parfois tendance à bousculer quelque peu.

Première question, très basique : vous avez commencé votre exposé en décrivant les événements de 2005, démontrant que rien ne les justifiait techniquement. Que peut-on imaginer, souhaiter, faire pour ne pas trop risquer de les voir se reproduire ? Certes, grâce à l'information que vous-même avez appelée de vos vœux, au débat, aux travaux des uns et des autres, y compris de notre commission d'enquête, les choses se sont quelque peu régulées d'elles-mêmes. Reste que l'on pouvait craindre voir le train régional de 2005 annoncer un train départemental en 2006, avec le coût fiscal qui en découlerait. D'un côté, il y a évidemment le respect de l'autonomie des collectivités territoriales ; mais de l'autre, on doit rendre compte de ces évolutions aux représentants de la Nation et aux citoyens. Comment faire en sorte que tout cela n'ait pas trop de chances de se reproduire ?

M. Brice HORTEFEUX : Vous avez qualifié mon intervention de prudente : dans votre bouche, ce mot pourrait signifier « raisonnable »... Pour l'avenir, il faut une approche globale en ce qui concerne tant les dépenses que les recettes. Si les ressources transférées sont définitivement acquises, les produits des différentes fiscalités peuvent varier en fonction de données économiques par essence délicates à appréhender à moyen terme. En clair, au risque de vous paraître là encore prudent, je suis convaincu qu'il existe, pour l'avenir, des démarches d'autonomie.

M. le Rapporteur : Vous avez évoqué l'intérêt de la spécialisation fiscale ; votre collègue chargé du budget s'est montré hier extrêmement... prudent sur ce point. Qui plus est, les diverses simulations d'évolution de la taxe professionnelle ont laissé penser à certains qu'une réforme de cet impôt était déjà un défi bien suffisant pour ne pas trop charger la barque en y ajoutant la spécialisation fiscale. Y a-t-il des perspectives de spécialisation fiscale ? Qu'avez-vous envie de promouvoir ? N'est-ce qu'une idée de principe bien venue, mais inatteignable ? A-t-on des chances d'avancer dans cette voie ? Je ne prends pas beaucoup de risques en disant que le sentiment dominant de notre Commission est plutôt favorable à la spécialisation fiscale, mais on semble tenir à nous expliquer qu'il y a bien des raisons de ne pas la faire...

M. Brice HORTEFEUX : Si le Ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État est chargé de la rédaction du projet de loi portant réforme de la taxe professionnelle, la responsabilité en est partagée avec le ministère délégué aux Collectivités territoriales. Cette réforme est indiscutablement justifiée par le caractère économiquement pénalisant de cet impôt atypique en Europe, beaucoup trop fortement concentré – 1 % des entreprises paient 70 % de la taxe professionnelle – et dont les règles d'assiette pèsent beaucoup trop lourdement sur certains secteurs d'activité à forte intensité capitalistique, en particulier dans l'industrie. Enfin, ses modes de calcul et de gestion sont incroyablement complexes au point que, au cours de ces six derniers jours, malgré toute la compétence du Directeur général, je n'ai pas encore tenté de comprendre dans le menu détail ces mécanismes effroyables ! De surcroît, gardons bien tous en mémoire le fait que l'État est le premier contributeur local...

En tant que Ministre délégué aux Collectivités territoriales, j'aurai trois objectifs qui constituent le fil rouge d'un engagement déterminé dans mon domaine de compétence.

Première ligne de conduite : la réforme de la taxe professionnelle devra préserver l'autonomie financière des collectivités territoriales. C'est une exigence constitutionnelle, mais je tiens à la rappeler très concrètement.

Deuxièmement, la réforme devra veiller à ce que les objectifs d'allègement pour les entreprises n'entraînent aucun bouleversement sur l'équilibre des finances locales, et surtout ne remettent pas en cause le mouvement d'intercommunalité à taxe professionnelle unique.

Troisième exigence : il nous faut préserver, et même restaurer, le lien entre l'activité économique des territoires et les ressources qu'en tirent les collectivités, en garantissant une responsabilité réelle, effective, sur les taux, comme l'avait rappelé l'an dernier le Premier ministre au Congrès des maires de France. Au demeurant, si le mécanisme imaginé, qui est intéressant et sans doute efficace pour les entreprises, ne devait pas être balayé d'un revers de main, il n'en présentait pas moins un aspect dangereux. En effet, s'il était très utile et efficace pour les régions aisées, son effet était neutre, dans le meilleur des cas, pour les régions moins favorisées – et je suis volontairement très prudent dans la formulation de mon propos.

Voilà les trois axes qui me semblent devoir être pris en compte. Le Premier ministre a demandé que des propositions lui soient faites dans le délai d'un mois ; nous lui transmettrons les nôtres.

Sur la spécialisation fiscale, je m'attends à décevoir le Rapporteur, car je ne lui apporterai en aucun cas une réponse immédiate. Si cet axe de réflexion doit être pris en compte à l'avenir, ce sera dans le cadre de réformes beaucoup plus globales et générales. J'espère avoir été précis dans ma première partie ; j'ai conscience d'avoir été beaucoup plus flou dans la seconde !

M. le Rapporteur : Merci en tout cas pour la variété dans l'approche !

Vous avez évoqué le rôle des uns et des autres. Quel doit être celui de votre ministère et des administrations qui travaillent avec vous, et celui des autres, notamment du Budget ? Qui pilote l'ensemble ? Faut-il voir dans le ministère des collectivités territoriales une administration tout entière consacrée à la défense des collectivités territoriales et à la gestion des dotations, cependant que, d'une façon assez étanche, l'approche fiscale ne relèverait que du Budget et de Bercy ? J'ai conscience, en vous présentant les choses de façon aussi caricaturale, de faciliter la réponse... Reste que la question peut être posée. Les deux leviers, dotations et fiscalité, sont-ils pilotés de manière suffisamment reliée ?

M. Brice HORTEFEUX : Votre question nécessiterait en fait quinze à vingt minutes d'explications et je serais prêt à vous les donner. Sur le principe, pardonnez-moi d'être obligé de rappeler que l'État ne pilote pas les budgets locaux.

M. Bernard DEROSIER : C'est bien de le rappeler de temps en temps !

M. Brice HORTEFEUX : L'État fixe, en relation avec le Parlement, les montants des dotations et les règles de la fiscalité. N'attendez pas de l'État qu'il devienne un pilote qu'il entend ne pas être et qu'il ne veut plus être.

Pour le reste, vous soulevez le problème général de la gouvernance des dépenses des autorités locales. Cela aussi nécessiterait un long débat.

M. Jean-Yves LE DRIAN : M. le Ministre, je vous remercie pour la qualité de votre exposé, serein et sans polémique. C'est tout à votre honneur et il devrait toujours en être de même dans une commission d'enquête.

Après en avoir parlé avec mes collègues présidents de régions, et assez souvent écouté les propos tenus ici, j'en arrive à la conclusion que l'augmentation de la pression fiscale tient à des raisons très diverses et très variables d'une région à l'autre. Je m'inscris en faux

contre les prémisses de cette commission d'enquête, qui pouvaient laisser croire à un vaste complot organisé et concerté par les présidents de régions socialistes. Il n'y a pas de généralités, mais des situations particulières, spécifiques – vous-même y avez fait allusion en commentant les tableaux de la DGCL sur les budgets régionaux.

Les raisons de l'augmentation sont différentes, mais toutes spectaculaires. Pourquoi ? Parce que l'autonomie fiscale des régions est, on le sait, des plus limitées. De ce fait, on peut afficher des taux élevés et n'en tirer que des ressources très faibles. On a d'ailleurs rappelé à de nombreuses reprises que l'ancien Premier ministre, lorsqu'il était président de la région Poitou-Charentes, avait augmenté les siens de 100 %, pour la bonne raison que ses bases et donc ses capacités d'intervention étaient extrêmement limitées. C'est là un élément central d'une analyse qu'une généralisation des situations ne permet pas de comprendre.

Pour ce qui concerne la région que je préside, je n'ai jamais dit – d'autres peut-être, encore conviendrait-il de vérifier – que l'augmentation de la pression fiscale soumise aux délibérations de mon assemblée était due à la décentralisation, qui n'est pas commencée. Jamais je n'ai prononcé de telles paroles.

M. Alain GEST : D'autres l'ont dit...

M. Jean-Yves LE DRIAN : Moi, jamais. Je vous fournirai les rapports.

Pourquoi ai-je été amené à relever la pression fiscale de 15 % ? En raison de l'explosion de notre dette, essentiellement pour rétablir ma capacité nette d'épargne. J'ai ainsi diminué mon appel à l'emprunt sur mon budget 2005. Voilà pourquoi je suis plutôt bien placé sur votre tableau.

M. le Rapporteur : C'est l'héritage...

M. Jean-Yves LE DRIAN : L'héritage avait amené un triplement de la dette.

M. le Rapporteur : Et c'est ce qui permet d'être bien placé.

M. Jean-Yves LE DRIAN : Non, c'est parce que j'affecte l'essentiel de la ressource fiscale au rétablissement de l'épargne nette de la région, afin de corriger la situation que j'ai trouvée, où la dette avait été multipliée par trois.

M. le Rapporteur : Le tableau reprend votre situation en 2003...

M. Jean-Yves LE DRIAN : Je suis au même niveau cette année.

La difficulté pour les transferts à venir est la même que pour les transferts antérieurs : à l'euro près, nous sommes d'accord. J'ai d'ailleurs apprécié votre propos sur la réversion intégrale, concomitante et contrôlée : Dieu vous entende ! On ne pouvait dire mieux. À ceci près que lorsqu'une compétence est transférée, y compris avec la validation de la CCEC, la dérive est quasiment inéluctable en raison de la demande de services de la part de la population et de l'état dans lequel on retrouve une partie des éléments transférés.

Prenons l'exemple des transports ferroviaires. J'ai trouvé, tout comme nombre de présidents de région, que la manière dont ce transfert s'était opéré était bonne. Le problème est que se sont aussitôt manifestées des demandes de plus en plus fortes, qu'il a bien fallu compenser d'une manière ou d'une autre. C'est notre responsabilité, me direz-vous ; mais avec une marge de manœuvre aussi faible, comment voulez-vous la financer, sinon par un bond des taux d'imposition ? Le problème majeur est bien celui de l'impôt régional futur.

Ajoutons qu'il n'était pas prévu que les régions « bénéficient » des transports ferroviaires interrégionaux. Or c'est bien ce qui va venir : la SNCF ne veut plus s'en occuper et l'État pas davantage. Il faudra bien que quelqu'un le fasse pour ne pas laisser les voyageurs sur le quai... Que se diront-ils ? Que les trains, c'est les régions. Alors ils viendront demander aux régions d'assurer les transports interrégionaux. Il y a des dérives inévitables, même lorsque le transfert se fait bien. Ce n'est pas une critique, mais un constat.

On va bientôt nous transférer une école de la marine marchande. On va l'évaluer. Elle est en mauvais état. Il n'est pas question de la laisser comme cela ; nous allons nous retrouver dans la même logique que pour les lycées.

Pour remédier à cette situation, j'ai créé une « CCEC régionale » où j'invite des collègues, désignés à la proportionnelle, à constater les transferts de compétences, les recettes et les coûts, avec un magistrat indépendant pour garantir la vérité des faits et des documents. Je n'y siége évidemment pas. Mais tout le monde y est représenté, et pourra constater ce qu'est la réalité des transferts dès cette année.

Se pose la question de la taxe professionnelle. Cet élément a lui aussi incontestablement joué. Je me suis pour ma part demandé un moment si je n'allais pas augmenter davantage la fiscalité dans le seul but de me prémunir contre les risques d'une compensation de la taxe professionnelle, annoncée par la « commission Fouquet » et par le chef de l'État !

M. le Président : Et il ne l'a pas fait...

M. Jean-Yves LE DRIAN : J'avais tendance à le croire et je n'étais pas le seul. J'ai une certaine expérience, pour avoir été maire pendant vingt-sept ans. Il était tentant de mettre le plus haut niveau possible pour bénéficier ensuite de la meilleure compensation qui soit...

M. le Rapporteur : Voyez la noirceur du projet !

M. Jean-Yves LE DRIAN : Mais lorsque c'est le Chef de l'État qui le dit, on a tendance à le croire...

M. Pascal TERRASSE : Vous êtes bien le seul, et vous avez tort...

M. Jean-Yves LE DRIAN : Nous avons failli le faire. Mais finalement, l'opération paraissait si compliquée que nous nous sommes résolus à attendre un peu. Les effets d'annonce ont parfois des conséquences dramatiques, et comme notre marge de manœuvre est faible, on est tenté de se prémunir. Je sais que c'est ce qu'ont fait certains de mes collègues. Les départements sont mieux lotis sur le plan de l'autonomie fiscale. Mais pour les régions, comment régler à moyen terme le

problème de leur capacité d'intervention dans un sens qui respecte leur autonomie ? Sinon, la situation est sans issue.

Ma deuxième question a trait à l'expérimentation. La loi de décentralisation n'a pas donné aux régions la responsabilité économique. Je suis convaincu que le précédent Premier ministre avait l'intention de le faire, tout au moins dans son propos de départ. Mais par la suite, la responsabilité économique des régions, qui pendant un temps faisait apparemment consensus, n'est pas devenue pleine et entière. Êtes-vous d'avis d'aller au-delà et de faire que ce qui est aujourd'hui potentiellement expérimental puisse devenir la règle normale pour les régions, à l'instar de toutes leurs homologues européennes ? Avez-vous une position sur l'expérimentation ?

M. Brice HORTEFEUX : Je vous remercie d'avoir souligné l'absence de polémique dans mon propos. Et en vous entendant parler de votre augmentation de 15 %, j'aurais presque souhaité vous voir devenir président de ma région, qui a relevé ses impôts de 30 %...

Et puis, patatras ! Vous avez tout gâché en expliquant l'augmentation par la situation d'endettement dans lequel se trouvait votre région. Or, sur mon graphique, la région Bretagne se trouvait précisément dans les régions peu endettées à faible pression fiscale.

M. Jean-Yves LE DRIAN : C'était en 2003. Or mon prédécesseur a considérablement accru le recours à l'emprunt durant les années qui ont précédé les élections.

M. le Rapporteur : Il n'a pu le faire qu'en 2004...

M. Brice HORTEFEUX : Sans doute y a-t-il eu une évolution très lourde en 2004, mais pas au point de justifier de telles augmentations...

M. Jean-Yves LE DRIAN : Au moins la moitié !

M. Brice HORTEFEUX : Rien de particulier n'obligeait les régions à augmenter leurs impositions en 2005 dans de telles proportions. Rien. Dans nombre de cas, je crois plutôt qu'il s'agissait de constituer des réserves de précaution pour l'avenir.

M. Jean-Pierre SOISSON : M. Jean-Yves Le Drian lui-même l'a reconnu...

M. Brice HORTEFEUX : Dans cette hypothèse, il est permis d'espérer une stagnation d'ici à 2008. Or quelque chose me dit que ce sera le cas.

Ce que vous avez dit sur la taxe professionnelle était intéressant. Je dirai comme vous, mais avec d'autres mots : en fait, vous avez anticipé la réforme pour faire payer cette évolution par l'État.

M. Jean-Yves LE DRIAN : Je ne l'ai pas fait.

M. Brice HORTEFEUX : Mais c'est ce que vous aviez l'intention de faire.

M. Jean-Yves LE DRIAN : C'est ce que j'ai été tenté de faire.

M. Brice HORTEFEUX : Voilà. Pêché avoué...

M. le Président : Finalement, il n'a pas cru le Président de la République. Et il a eu raison...

M. Jean-Yves LE DRIAN : Reste que cela aurait été de bonne gestion.

M. Brice HORTEFEUX : S'agissant de votre question sur les schémas de développement économique, toutes les régions peuvent expérimenter, mais dans le respect des compétences de chacun. Rappelons que l'intervention économique des collectivités territoriales est assurée à 40 % par les communes, 30 % par les départements et 30 % par les régions.

M. Pascal TERRASSE : J'ai tout particulièrement apprécié votre attachement – qui doit être l'article 1^{er} d'un ministre chargé des collectivités territoriales – au principe de leur libre administration. Il ne m'a pas semblé que vos deux prédécesseurs partageaient cette attitude et le changement me paraît total.

Après que mon voisin a parlé des régions, j'évoquerai le cas des collectivités départementales, pour lesquelles je ne partage pas forcément votre sentiment s'agissant notamment de la décentralisation, qui peut recouvrir bien des choses. Mes remarques s'appuieront sur une réalité, largement partagée par les présidents de conseils généraux et confirmée par l'étude récemment remise au président de l'Association des départements de France par le cabinet *Ernst & Young*, dont tout le monde s'accorde à reconnaître l'intégrité et la qualité.

J'aurais envie de vous croire lorsque, dans la lignée de vos deux prédécesseurs, vous maintenez que les compensations se feront à l'euro près, en insistant tout particulièrement sur la concomitance des charges transférées, objet d'une note récemment envoyée aux préfets puis transmise aux collectivités territoriales. Peut-on parler de concomitance pour le RMI ? Je ne le crois pas. Deux ans après la mise en place de son transfert, nous attendons toujours les compensations au titre du RMI. On nous promet certes une régularisation dans le cadre d'un collectif budgétaire de fin d'année. Mais au bout de vingt-quatre mois, où est la concomitance ?

Parlons de la réalité de tous les jours, vécue par des collectivités de toutes sensibilités politiques. Lorsque, pour les SDIS, l'État décide d'instituer une prestation de fidélisation et de reconnaissance, y a-t-il concomitance ? Je ne le crois pas. Vous savez qu'il manque près de 50 % de son financement.

Sur le handicap, et plus particulièrement sur la prestation compensatoire qui se mettra en place prochainement, le directeur de la caisse nationale chargée de collecter le « lundi de Pentecôte » le confirme lui-même : il manquera vraisemblablement plus de 1,2 milliard d'euro sur les 5,8 milliards nécessaires. Que l'on y voie ou non un effet de la décentralisation, toujours est-il qu'ils ne seront pas compensés.

Quant à la récente réforme du statut des assistantes maternelles, elle ne donnera pas davantage lieu au moindre centime d'euro transféré au profit des collectivités territoriales... Et pour les contrats d'avenir, les collectivités territoriales seront appelées à financer un tiers du dispositif, contre zéro l'année précédente. S'agit-il là encore d'une compensation à l'euro près ? Et pour ce qui est des routes nationales, si l'entretien préventif donnera vraisemblablement lieu à compensation, ce ne sera pas le cas pour les investissements à venir.

On le voit, la situation des collectivités départementales est des plus précaires. Le rapport d'*Ernst & Young* a bien montré que si les départements souhaitent conserver – pour partie – leurs fondamentaux, ils devront relever, dans le meilleur des scénarios, leur fiscalité de 4 % chaque année au cours des cinq ans à venir.

À la lumière des premiers échanges qui se sont tenus dans le cadre de cette Commission, je suis convaincu que les prélèvements obligatoires dans notre pays n'ont structurellement pas été modifiés, pour leur montant en tout cas, depuis quinze ou vingt ans. Il est en revanche avéré que, dès que la contribution de l'État diminue, celle des collectivités territoriales augmente. Le président de l'Association des maires de France avait parlé d'un « *big bang* fiscal », jugement partagé par l'Association des départements de France et par celle des régions : compte tenu de la déstructuration de ces prélèvements obligatoires, il est devenu indispensable de réformer en profondeur notre fiscalité locale. Quelques tentatives ont été faites dans le passé, sur les valeurs locatives notamment, ou en matière de péréquation entre départements riches et pauvres. Pensez-vous répondre à cette attente, largement répandue sur les bancs de l'Assemblée et encore plus largement par les acteurs en charge des collectivités territoriales ?

Enfin, une question très technique : j'ai beaucoup de mal à comprendre certains écarts entre ce que consacrait l'État avant certains transferts et ce qui est réellement compensé aujourd'hui. Pour le fonds social logement, par exemple, les montants qu'accordait l'État au département de l'Essonne ont été rognés de 32 % à l'occasion du transfert. Mais pour le Tarn, ils ont été augmentés de 79 % ! Si le transfert, globalement, au plan macro-économique, s'est effectué à l'euro près, il se traduit par de très fortes disparités d'un département à l'autre, que j'ai bien du mal à comprendre.

M. Brice HORTEFEUX : Vous avez évoqué de très nombreux sujets, tantôt généraux, tantôt très précis.

Vous avez fait référence à une étude effectivement commandée par l'ADF au cabinet *Ernst & Young*. Or, nous n'avons pas bien compris la manière dont ce cabinet a répondu à la commande qui lui avait été passée et nous ne pouvons souscrire aux conclusions de ce rapport, du fait que nous sommes en désaccord tant sur la méthode retenue que sur les impacts financiers estimés de la décentralisation. Et comme ce document est largement diffusé, utilisé, repris, peut-être convient-il de bien souligner les très fortes réserves que nous formulons à son égard.

Cette étude, réalisée au premier trimestre 2005, donne dans sa conclusion des résultats spectaculaires : baisse de l'autofinancement de 1 milliard d'euros par an et hausse de l'endettement de 3 à 7 milliards d'euros par an... Excusez du peu ! Cela appelle plusieurs remarques sur la méthode.

Première remarque, la présentation retenue par ce cabinet est totalement binaire, voire manichéenne. Deux, sinon trois scénarios seulement ont été retenus, aucunement représentatifs de la palette possible : très défavorable et défavorable, à l'exclusion de toute autre possibilité. Il aurait fallu à tout le moins l'élargir quelque peu... Je comprends très bien que l'on retienne un scénario très défavorable, mais la logique et la cohérence auraient voulu que l'on retînt également, par effet miroir, un scénario extrêmement favorable.

Deuxième remarque : les projections effectuées n'ont à aucun moment tenu compte des impacts positifs de la décentralisation en matière d'optimisation de la dépense.

Comme l'ensemble du Gouvernement, j'en suis convaincu : il faut faire confiance à la capacité de prise de responsabilité des élus. Or, ce n'est absolument jamais pris en compte. Peut-être est-ce justement un aspect sur lequel nous pourrions nous rejoindre.

Troisième remarque, ces résultats spectaculaires tiennent à deux choix méthodologiques très contestables : des hypothèses de recettes très prudentes, avec une utilisation *a minima* des marges de manœuvre fiscales, et un endettement qui progresse moins du fait de la diminution affichée de l'autofinancement que du fait d'un accroissement très important des dépenses d'investissement, sans qu'à aucun moment le rapport ne vienne justifier ce choix. C'est en tout cas ce qu'indique très clairement l'analyse détaillée que j'ai demandée en prenant mes fonctions.

Quant à l'estimation des impacts financiers de la décentralisation, elle souffre d'imprécisions très fortes et de surcroît défavorablement orientées – il conviendrait que le Bureau de l'ADF s'en rende bien compte. Ainsi, sur les rémunérations des personnels transférés, l'étude retient le taux de charges sociales au titre des retraites supporté par l'État et non ceux réellement supportés par les collectivités, autrement dit de la CRNACL. Pourquoi n'avoir choisi qu'un seul taux ? Il aurait au moins fallu se poser la question...

Pour ce qui concerne les routes, l'estimation en termes de compensation est limitée à 100 millions d'euros. Les chiffres sont en réalité bien supérieurs. J'espère, M. le Directeur général des collectivités locales, ne pas parler de choses que je ne devrais pas encore dévoiler, mais je le dois à la Commission d'enquête : les hypothèses sur lesquelles le Gouvernement travaille se situent à 200 millions d'euros. Soit une erreur de 100 %... Pourquoi avoir retenu 100 millions ?

Sur le handicap enfin, les scénarios du cabinet *Ernst & Young* anticipent quelque 400 000 bénéficiaires pour la prestation de compensation du handicap. Le Gouvernement table quant à lui sur une hypothèse de 150 000. Comment expliquer une erreur d'appréciation aussi importante ?

Cette étude est certainement très intéressante, mais nous ne saurions la faire nôtre dans la mesure où, ni sur la méthode, ni sur les impacts financiers, nous ne pouvons y souscrire.

Mais vous avez évoqué d'autres sujets, sur lesquels nous devrions incontestablement nous retrouver : ainsi le cas des SDIS. Trop de textes, trop de dépenses, c'est évident. La Conférence nationale des services d'incendie et de secours, créée par la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, a été installée en décembre dernier ; son objet est précisément de se concerter sur tous les textes concernant les SDIS. C'est là un réel progrès qui devrait permettre d'assainir, de simplifier et de clarifier une situation sur laquelle aucun élu local ne saurait être en désaccord avec vos propos. Précisons que le financement des SDIS représente tout de même 4,1 % des dépenses de fonctionnement des départements...

S'agissant du RMI, la compensation a été totalement concomitante pour l'année 2003 ; en revanche, la clause de rendez-vous propre à la loi RMI permettait de traiter fin 2004 de la compensation à venir pour le RMA. Or le Gouvernement ne s'est pas limité au seul RMA, puisqu'il prendra en charge toute la dépense supportée par les départements, soit 450 millions d'euros – ce qui équivaut, remarquons-le en passant, à 10 % de la marge de manœuvre budgétaire de l'État... La clause de rendez-vous excluant tout paiement au titre de la charge de la trésorerie, il était normal que ces 450 millions soient pris en compte dans la loi de finances rectificative.

Sur le FSL...

M. Pascal TERRASSE : Je n'ai pris le FSL qu'à titre d'exemple, pour montrer que si, globalement, la compensation se vérifie au niveau macro-économique, elle se traduit par des réalités très différentes d'un département à l'autre.

M. le Rapporteur : La question est de savoir où cela passe...

M. Pascal TERRASSE : Un transfert peut ainsi se traduire par une augmentation considérable dans tel département – pour le FSL, mais également pour la PIA, par exemple – et par une réduction dans tels autres. D'où le sentiment d'un traitement inégal et peu compréhensible.

M. le Rapporteur : La question a déjà été posée pour les routes avec le Directeur des routes. Le transfert est régi par une règle globale, mais la déclinaison de cette règle département par département fait que certains gagnent et que d'autres sont perdants.

M. Pascal TERRASSE : Et personne ne comprend la mécanique...

M. Brice HORTEFEUX : Le FSL est un cas particulier, où la compensation est faite par référence à la moyenne des trois dernières années. Or l'année 2003 a vu les crédits baisser du fait que l'on avait d'abord utilisé, en bonne gestion, des excédents de trésorerie qu'il était assez sain de faire disparaître. Ce problème a été examiné par la CCEC ; la loi a été appliquée à la lettre, mais la composante « élus » de la commission a sollicité l'arbitrage du Premier ministre – pour faire plus, évidemment – qui n'a pas encore été rendu. Là est l'origine de cette affaire.

M. le Président : Sur les routes, le fait est que l'on applique la loi, moyennant évidemment une harmonisation pour éviter de compenser davantage à ceux qui ont beaucoup. Mais quelques problèmes demeurent en suspens : ainsi le cas des routes de haute montagne – bien que n'étant pas directement concerné, je veux plaider pour la Savoie et autres départements similaires – ou celui, plus grave encore, du transfert des tunnels, dont la mise aux normes, désormais obligatoire, entraînera une charge considérable. S'ajoute le cas, comme dans la Nièvre, de routes en très mauvais état et que l'on impose au département d'aménager. C'est la loi, me direz-vous, mais le fait est là.

Sur le personnel d'entretien, en revanche, comme sur le personnel de l'éducation nationale, je vous donne acte que l'État a pris un engagement qui va au-delà de la loi, dans la mesure où l'on nous a assuré hier que le transfert vaudrait également pour l'ensemble des charges patronales. Il faut savoir reconnaître une avancée... C'est d'ailleurs ce qu'a constaté la CCEC.

M. le Rapporteur : J'ai bien entendu le Directeur des routes ; le problème méthodologique n'est effectivement pas simple. Le transfert se fait globalement de manière impeccable, mais la règle technique de répartition aboutit à créer des situations avantageuses – et donc, symétriquement, d'autres qui le sont moins. Comment résoudre ce genre de difficultés ? Le Directeur des routes nous a expliqué que cela pourrait se négocier, notamment par des compensations portant sur des travaux particuliers. Entrez-vous dans cette logique de *modus vivendi* ?

M. Brice HORTEFEUX : La CCEC a elle-même constaté la parfaite compensation à l'euro près, conformément aux dispositions de la loi. Reste que le souhait a été très clairement exprimé

d'en avoir plus. Pour cela, il y a deux méthodes : on peut prendre comme référence la moyenne des trois dernières années – c'est ce qui a finalement été retenu, par un amendement d'origine parlementaire ; mais si la référence la meilleure est celle de la dernière année, c'est naturellement celle-là seulement que l'on veut retenir... C'est ce qui s'appelle jouer sur tous les tableaux, du gagnant-gagnant au sens où les collectivités gagnent dans tous les cas !

S'agissant maintenant de la problématique de la montagne, M. le Président, vous avez, me semble-t-il, raison sur les deux points. Elle a bel et bien été prise en compte dans les ratios, ce qui répond pour partie à votre interrogation ; en revanche, il est vrai qu'il reste au moins un doute pour ce qui touche à la réglementation à venir dans le domaine des tunnels. Je ne voudrais pas être trop prudent, au risque de décevoir le Rapporteur...

M. le Rapporteur : Le doute fait partie de la raison...

M. Brice HORTEFEUX : J'en resterai donc à cette formulation prudente.

Enfin, le décret d'application pour les routes a été, lui aussi, approuvé par la CCEC, dont les conclusions sont diffusées.

M. Alain GEST : Il serait bon, me semble-t-il, de préciser à quel moment, à la suite d'un transfert, prend fin la charge qui jusque-là incombait à l'État. Notre collègue Pascal Terrasse a égrené une série de décisions, dont certaines avaient directement trait à la loi de décentralisation et certaines à d'autres textes. À l'entendre, ce transfert avait l'air honnête au départ, mais des évolutions se produisent ensuite... Ayons tous bien à l'esprit qu'une fois le transfert de l'État vers les collectivités territoriales convenablement et honnêtement réalisé, la mise en œuvre et la prise en charge des compétences ainsi transférées incombent totalement aux collectivités. Voyez ce qui s'est produit depuis les lois de décentralisations de 1982 : beaucoup de choses ont considérablement évolué depuis... Les dotations que l'État attribue aux départements et aux régions au titre des équipements scolaires ne représentent plus que le septième ou le huitième des dépenses réellement engagées par les collectivités. On ne peut demander à l'État d'aller au-delà d'un transfert honnête, dûment constaté. Il y a bien une limite à un moment donné, on ne peut pas vouloir gagner sur tous les tableaux. Une fois la compétence attribuée, une fois le transfert honnêtement réalisé, c'est à la collectivité d'assumer les évolutions ultérieures.

Notre collègue président de la région Bretagne a, quant à lui, cherché à nous expliquer que l'augmentation de sa fiscalité régionale était liée à un problème d'endettement – votre tableau, M. le Ministre, a parfaitement démontré ce qu'il en était –, mais également au fait qu'un transfert déclenchait inévitablement une augmentation de la demande, d'où une fatalité de la dépense. Est-ce à dire que les responsables des collectivités ne sont pas en mesure d'encadrer la demande, de répondre autre chose que « oui » à la pression locale, déjà cent fois évoquée, et de refuser cette fuite en avant dans la dépense ?

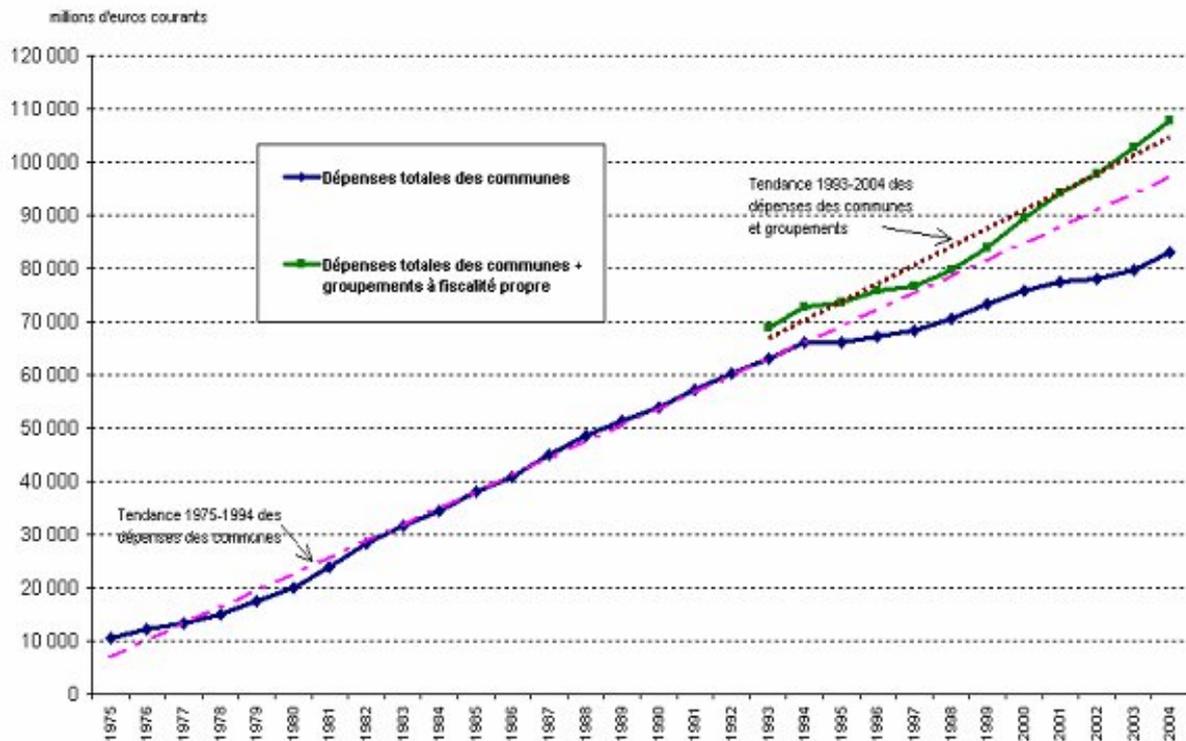
Nous avons ainsi constaté, avec le Directeur général des collectivités locales, que les budgets des communes et des intercommunalités, dont vous avez vanté l'évolution favorable, étaient marqués par une considérable inflation des dépenses, communales et intercommunales cumulées, qui amène à s'interroger. Y a-t-il vraiment une fatalité des dépenses ? Et comme de surcroît nous sommes favorables à la libre administration des collectivités territoriales, que pourrions-nous imaginer pour arrêter cet enchaînement terrible ? Sinon, vous vous retrouverez inévitablement avec des responsables de collectivités qui, le matin, protesteront contre la modestie de la protection du pouvoir d'achat des citoyens, et qui, l'après-midi, contribueront à la réduction de ce même pouvoir d'achat en augmentant la fiscalité locale... Que peut-on faire,

sinon obliger à la publication de documents – comme cela avait été envisagé un temps dans une formulation disparue en commission mixte paritaire à la demande de nos collègues du Sénat et de l'opposition à l'Assemblée – qui permettraient de suivre valablement l'évolution des choses ? Peut-être un supplément d'information permettrait-il d'éviter cette fatalité de la dépense. Si nous étions incapables de l'empêcher, c'est toute la décentralisation qui deviendrait critiquable à terme.

M. Brice HORTEFEUX : Les propos de M. Alain Gest sont empreints de bon sens. Mais je voudrais au préalable répondre au Rapporteur sur les compensations département par département.

La règle générale veut effectivement que l'on compense département par département. Mais il est également vrai que les routes doivent faire exception, comme les membres élus de la CCEC eux-mêmes l'ont validé, ne serait-ce que pour ne pas encourager les effets d'aubaine. Là où les routes ont été restaurées par l'État depuis moins de cinq ans, il serait absurde de transférer des moyens supplémentaires à ces départements.

M. Alain Gest a remarquablement résumé tout ce que je crois sur ce sujet, et plus particulièrement évoqué l'évolution des dépenses des communes et de leurs groupements, sujet effectivement assez sensible. Le tableau ci-dessous va totalement dans le sens de ses propos.



Vous observerez que les dépenses totales des communes ont augmenté ces dernières années à un rythme inférieur à celui de la période 1975-1994. La courbe correspondant au total des dépenses des communes et des groupements à fiscalité propre, qui commence en 1993, s'inscrit pratiquement dans la même tendance de long terme – un peu en deçà en début de période et un peu au-delà dans les dernières années. Par rapport à la tendance 1993-2004 – en pointillés –, l'écart 2004 est de 3,2 milliards d'euros, à rapporter à un total de 107,7 milliards

d'euros... En tenant compte de la substitution des groupements aux dépenses des SIVOM et de l'évolution des dépenses au titre des ordures ménagères, l'écart résiduel est de l'ordre de 1 %.

Il y a deux manières d'appréhender ce chiffre : on peut considérer que 1 %, ce n'est rien ou, au contraire, que ce n'est pas du tout négligeable. Mon explication, mais peut-être y en a-t-il d'autres, est que l'intercommunalité permet une offre de services beaucoup plus importante, en particulier dans les petites communes rurales qui, jusqu'alors, ne pouvaient pas les offrir. C'est là un élément qu'il faut intégrer. M. Louis Giscard d'Estaing ne semble pas tout à fait d'accord...

M. Louis GISCARD d'ESTAING : Cela vaut également pour les intercommunalités urbaines.

M. Brice HORTEFEUX : Sans doute, mais de manière peut-être moins évidente que pour les intercommunalités rurales.

M. le Président : Je suis d'accord avec vous, M. le Ministre. Sans les intercommunalités, il n'y aurait pratiquement plus de services publics dans les zones rurales, en tout cas de services équivalents à ceux offerts en zone urbaine. C'est certainement une des raisons de cette augmentation. Faire une crèche, une bibliothèque, du transport à la demande est impossible sans groupement. Lorsque les communes sont groupées, elles peuvent le faire, mais cela coûte cher.

M. Alain GEST : Entendons-nous bien : en faisant ce constat, je ne remets aucunement en cause le processus d'intercommunalité. Je constate seulement que, même si ce 1 % peut être considéré comme un progrès, les dépenses des communes continuent d'augmenter, de même évidemment que les dépenses de l'intercommunalité, qui n'existaient pas il y a quinze ans. Nous sommes tout à fait d'accord pour constater que l'intercommunalité permet d'assurer des services qui, sans elles, auraient été inenvisageables ; mais alors, autant clore immédiatement les travaux de cette Commission d'enquête et se contenter de la réponse : « la fiscalité locale augmente parce que nous rendons de plus en plus de services. »

M. le Président : Non !

M. Alain GEST : Dans ce cas, rendons-en davantage encore et nous ferons totalement exploser la fiscalité en France ! C'est une évidence que, dans un pays qui compte 36 000 communes, il y a lieu de s'organiser et de se regrouper. C'est également une évidence que l'intercommunalité a fonctionné.

Mais ce qui est tout aussi évident, c'est que nous n'avons pas pu stabiliser la fiscalité, contrairement à ce qui nous avait été « vendu » par M. Jean-Pierre Chevènement à l'époque. Ce qui me ramène à ma question : comment éviter cette progression constante de la fiscalité, certes justifiée par des travaux tout à fait estimables, souvent utiles, quelquefois doublonnés, et couper court à cette fatalité qui fait qu'une collectivité territoriale ne peut plus rien refuser à personne, ce que manifestement l'État pouvait se permettre ?

M. Brice HORTEFEUX : M. Alain Gest a tout à fait raison, ce qui n'est en rien incompatible avec ce que j'ai exprimé et que le Président Augustin Bonrepaux a approuvé : l'intercommunalité ne doit pas aboutir à créer des doublons. Si nous nous sommes donnés un an de plus pour définir l'intérêt communautaire, c'est précisément pour en délimiter soigneusement le périmètre, et je serai particulièrement ferme sur cette définition. Cela répondra à votre préoccupation.

M. Jean-Yves LE DRIAN : Je vous confirme, M. le Ministre, et je tiens mes documents à la disposition du Président et du Rapporteur, que l'endettement de la région Bretagne a augmenté de 300 % entre 1998 et 2003, passant de 110 millions d'euros à 390 millions d'euros. Ce n'est pas parce que nous sommes en bas à gauche de votre tableau que nous ne pouvions pas être encore plus bas avant... Et cela ne règle pas le problème fiscal. Le président de région que je suis s'est trouvé confronté au problème du financement de cet endettement, alors même que l'épargne nette était passée de 47 % à 36 %. Devais-je continuer dans cette logique ou prendre des remèdes ? J'ai pris des remèdes, et la seule possibilité était de retrouver mon épargne nette. Tant et si bien qu'en 2005, j'emprunte moins que mon prédécesseur. Voilà une raison qui me paraît objective.

Il est dans la décentralisation une logique à laquelle il est difficile à un élu d'échapper : le fait d'être décentralisé permet de mieux saisir des besoins que l'on n'identifiait pas auparavant et qui aboutissent, dans un premier temps – mais moins dans un second temps – à des dépenses supplémentaires.

M. Alain GEST : Le fait d'être décentralisé permet également de mieux gérer, avez-vous dit...

M. Jean-Yves LE DRIAN : L'exemple des chemins de fer est particulièrement éclairant. Que faut-il faire ? La réponse n'est pas simple. Ce sont souvent des besoins réels.

M. Louis GISCARD d'ESTAING : Je reviens sur l'évolution des dépenses cumulées des communes et des intercommunalités, dans l'esprit de l'intervention de M. Alain Gest. Si le développement de l'intercommunalité va de pair avec un développement de la mutualisation des moyens existants, l'écart entre la courbe des dépenses cumulées et celle des dépenses nouvelles engendrées par l'intercommunalité devrait être pratiquement inexistant. Lorsque des entreprises se regroupent dans un GIE, elles mettent en commun des moyens et le GIE se fait à dépense constante, voire inférieure.

M. le Rapporteur : C'est la révélation de besoins nouveaux...

M. Louis GISCARD d'ESTAING : Tel était le sens de la piste de réflexion développée par M. Alain Gest et à laquelle je souscris. Partagez-vous ce point de vue, M. le Ministre ?

M. Brice HORTEFEUX : Reprenons le graphique. On voit bien que la courbe correspondant aux dépenses communales, à défaut de baisser, stagne...

M. Alain GEST : Progrèsse moins vite...

M. Brice HORTEFEUX : Disons : progresse moins vite.

M. Louis GISCARD d'ESTAING : Ce n'est pas pareil !

M. Brice HORTEFEUX : C'est sans doute le signal le plus révélateur de cette évolution. Est-ce totalement satisfaisant ? Évidemment non, vous-même venez de le dire. Mais c'est une tendance et je ne vois pas pourquoi elle s'infléchirait.

M. Louis GISCARD d'ESTAING : Il faut qu'elle s'infléchisse davantage.

M. Alain GEST : Dans un graphique, présenté le 25 mai par M. le Directeur général des collectivités locales, on voyait l'augmentation des dépenses de l'intercommunalité et celle des communes. La représentation était tellement évidente qu'elle ne pouvait que faire réfléchir. Celui-ci montre incontestablement que l'on a réussi à freiner l'évolution des dépenses des communes ; reste qu'elles continuent d'augmenter alors qu'est apparu un poste totalement nouveau depuis dix ans : l'intercommunalité.

M. le Rapporteur : La position du ministre tout à l'heure était raisonnable...

M. Louis GISCARD d'ESTAING : Prudente !

M. le Rapporteur : Ce déterminisme de l'augmentation de la dépense locale pose question, quand bien même il est permis de considérer que la nouvelle organisation donne des moyens auxquels on ne pouvait prétendre antérieurement...

M. Jean-Yves LE DRIAN : Dans un second temps.

M. le Rapporteur :... et que des besoins nouveaux peuvent apparaître au fil du temps. Mais on ne peut éternellement tourner en rond : l'évaluation du besoin réel, en fin du compte, relève du choix politique, de l'autonomie de la collectivité et du contrôle des citoyens sur la collectivité.

M. Jean-Yves LE DRIAN : C'est la bonne réponse.

M. Brice HORTEFEUX : C'est la réponse que j'aurais faite. On notera au passage que les dépenses des communes isolées sont supérieures de 22 % à celles des communes en intercommunalité.

M. Alain GEST : Évidemment !

M. Brice HORTEFEUX : C'est logique, mais c'est un chiffre qu'il convient d'avoir en mémoire.

M. Alain GEST : Très respectueusement, M. le Ministre, ce chiffre, pour satisfaisant qu'il soit, n'en montre pas moins que les communes continuent de dépenser davantage. Il est du reste heureux de constater que les communes isolées dépensent encore plus ; ou alors, cela signifierait clairement que l'intercommunalité n'a pris aucune des responsabilités qui jusqu'alors incombaient aux communes...

M. Brice HORTEFEUX : C'est bien pourquoi j'ai pris la précaution d'indiquer que l'écart n'était que de 1 %.

M. Alain GEST : Tout à fait. Nous avons parlé l'autre jour, avec M. le Directeur général, de la différence qu'il devait y avoir entre les communautés de communes en milieu rural et les communautés d'agglomération. En milieu rural, bon nombre de compétences dévolues au niveau intercommunal – piscines, culture, etc. – ne retirent aucune charge aux communes, et, partant, ne lui permettent pas de baisser sa fiscalité.

M. le Président : Je partage totalement ce point de vue. Nous parvenons de temps en temps à nous accorder entre majorité et opposition...

Mme Arlette GROSSKOST : Une question pratique : les transferts de nombreux personnels aux départements et aux régions n'auront-ils pas d'importantes conséquences sur les régimes de retraite ? Les a-t-on quantifiées ?

M. Brice HORTEFEUX : La question a été posée dès ma prise de fonctions...

M. le Président : Une compensation sera-t-elle versée aux collectivités territoriales qui auront à assumer ces retraites ? Contrairement à la question des charges patronales, d'ores et déjà réglées, celle-ci n'a pas encore reçu de réponse.

M. Brice HORTEFEUX : Le rapport démographique de la CNRACL ne devrait pas être modifié. Tout semble indiquer que la moyenne d'âge des agents TOS est à peu près équivalente à celle des agents de la fonction publique territoriale : entre 43 et 45 ans. Quant à l'impact financier, il est sans doute un peu prématuré de le chiffrer précisément, tant que les agents concernés n'auront pas opté entre le détachement et l'intégration. Dans le premier cas, l'État conservera la charge de payer les retraites ; dans le second, celle-ci reviendra à la CNRACL. Je crois toutefois que l'impact sur les budgets locaux devrait être nul, dans la mesure où l'État compensera les charges des cotisations employeur. Rappelons enfin que l'article 108 de la loi du 13 août 2004 impose au Gouvernement de présenter un rapport au Parlement sur les conséquences financières du transfert de ces personnels pour la CNRACL : vous disposerez donc de tous les éléments le moment venu, c'est-à-dire une fois que les intéressés auront exprimé leur choix.

M. le Président : Tout comme vos prédécesseurs, mais de façon beaucoup moins polémique, vous avez fait état des augmentations de taux excessives de certaines régions. Mais en remontant à 1993, on aurait pu trouver des taux tout aussi excessifs en Languedoc-Roussillon, PACA, Rhône-Alpes et autres. Se focaliser sur les taux n'est guère objectif : il faut considérer l'étroitesse des bases, devenues encore plus étroites depuis la disparition de part régionale de la taxe d'habitation, et tenir compte de la diversité des situations. On a beau jeu de comparer l'Alsace et le Languedoc-Roussillon ; mais c'est oublier que l'Alsace a augmenté, certes modérément et de façon responsable, mais régulière, ses taux pendant six ans alors que Languedoc-Roussillon abaissait les siens ; ajoutons que l'Alsace a des bases de taxe professionnelle presque deux fois plus élevées... Autant d'éléments qu'il faut prendre en compte avant de porter des jugements ; j'espère que c'est ce que fera la Commission d'enquête.

De même, à vous entendre, si les impôts augmentent, l'État n'y est pour rien. Je connais mal la situation des régions, mais j'ai entendu nombre de présidents de régions expliquer qu'ils ne pouvaient que constater le relèvement des bourses ou l'évolution des besoins de formation des personnels médicaux et paramédicaux, et que, tout en s'occupant de leurs TER, ils se voyaient sollicités pour les TGV ou invités par l'État à participer à telle ou telle opération. Cela arrive aussi aux départements. On ne saurait nier dans de telles conditions l'existence d'une certaine responsabilité de l'État.

Pour ce qui est des départements, que je connais mieux, les choses sont irréfutables. S'agissant du RMI, passons sur le fait que le déficit est de 435 à 450 millions pour 2004. Il ne sera compensé qu'en 2006. Nous engageons l'année 2005 ; au moment de voter les taux, c'est-à-dire en mars, on s'aperçoit déjà que le déficit 2005 est déjà aussi élevé que celui de 2004 – finalement, il représentera une fois et demie à deux fois celui de l'an dernier, à ceci près

qu'aucun engagement n'a été pris pour le compenser... Il faudra pourtant bien le payer. Dans mon département, nous sommes arrivés à la fin de l'exercice 2004 avec des comptes de fonctionnement au bord du déséquilibre, du fait de l'APA, mais également de l'augmentation de l'aide à l'enfance, dont on ne parle pas, mais qui va de pair avec les difficultés des familles : ce n'est pas pour rien que les dépenses d'aide sociale sont passées de 45 % à plus de 60 % dans les budgets des départements... Tout n'est évidemment pas lié aux transferts, mais force est de reconnaître que la situation a obligé les départements à augmenter leurs taux, non pour se ménager une épargne de précaution, mais tout simplement pour assurer l'équilibre fin 2005. Autre exemple : on nous répète que l'État compense à l'euro près. Ce n'est pas vrai. Jusqu'en 2004, l'État participait au financement de l'ANPE. Il ne le fait plus. Est-ce de la compensation à l'euro près ? Les contrats d'avenir coûtent à peu près 20 % plus cher aux départements. Je veux bien contribuer à la réinsertion ; reste que cela représente une augmentation de notre charge.

Je veux bien reconnaître que la CCEC a permis certains progrès, en particulier sur les charges patronales. Reste que plusieurs questions demeurent sans réponse ; et lorsque les élus sont en désaccord avec les représentants de l'État, il est impossible de prendre une décision. Comment s'effectuera la compensation du RMI pour 2005 et les années suivantes ? Y aura-t-il seulement compensation ? M. Alain Gest a très bien défini l'esprit de la loi : une fois le transfert opéré, aux départements et aux régions de se débrouiller. Mais le transfert du RMI se faisait avec une TIPP qui devait être évolutive ; or elle ne l'est pas. Le déficit 2005 sera deux fois plus élevé que le déficit 2004. Quelle est la réponse de l'État ? M. Jean-François Copé ne m'a pas entendu hier. Il a fait cependant une petite ouverture : en 2006, on verra les comptes 2005. Mais ce n'est pas ce que prévoit la loi – tous mes amendements allant dans ce sens avaient été refusés.

Le fonds social du logement et le fonds d'aide aux jeunes sont, comme par hasard, compensés sur trois ans. Et comme par hasard, on les voit diminuer d'année en année. En nous compensant sur la moyenne, on dit bien nous traiter ; or nous sommes bel et bien maltraités dans la mesure où les problèmes se sont accrus, et les crédits se sont réduits. Sans parler des routes... On peut difficilement soutenir dans ces conditions que les compensations soient faites à l'euro près.

Je reconnais que ces questions ne sont pas encore tranchées. Si je les pose, c'est en espérant une évolution favorable, dans la mesure où nous n'avons obtenu aucune réponse lorsqu'elles ont été exposées lors de la dernière commission consultative. On a le sentiment que, si la décentralisation a été bien préparée par l'État, elle l'est moins bien pour les collectivités territoriales...

Voilà la première série de questions que je voulais vous poser, M. le Ministre.

M. Brice HORTEFEUX : Vous m'inquiétez beaucoup, M. le Président... Le nombre de questions, importantes, que vous soulevez me paraissait déjà considérable...

M. le Président : C'est dire à quel point les problèmes sont nombreux et importants...

M. Brice HORTEFEUX : Autant dire que l'annonce d'une deuxième salve me préoccupe !

M. le Président : Elle sera courte.

M. Brice HORTEFEUX : Sur la compensation des charges du RMI, il faut être précis. La loi de décembre 2003 a transféré la responsabilité du paiement du RMI, compensée par l'attribution

d'une part de la TIPP, calculée sur la base des dépenses assurées par l'État l'année précédant le transfert, autrement dit en 2003. Rappelons qu'une première correction a été effectuée par la loi de finances rectificative de 2004 ; c'est le « filet de sécurité » dont j'ai parlé tout à l'heure et qui joue en cas de réduction de l'assiette de la TIPP.

Les départements ont alors fait valoir que les dépenses constatées en 2004 étaient bien supérieures aux ressources transférées, d'autant que le nombre des RMistes avait augmenté de 8 % sur le plan national. Ils ont donc demandé à faire jouer la clause de rendez-vous prévue par la loi RMI-RMA, en se servant de la référence des comptes administratifs 2004, en cours d'adoption. Le 7 mars dernier, le Premier ministre a annoncé que l'État ferait une interprétation beaucoup plus large de cette clause et irait bien au-delà de l'obligation légale, en apportant une compensation supplémentaire correspondant à la dépense totale des départements, sur la base du montant qu'ils auront eux-mêmes indiqué dans leurs comptes administratifs. Le Parlement sera donc saisi d'une mesure évaluée pour l'instant à 450 millions d'euros, mais dont le montant sera précisé le moment venu. Voilà pour l'historique, qu'il ne faudrait pas passer par pertes et profits.

La question que vous posez, et que je comprends fort bien, est en réalité la suivante : cette somme est-elle un solde de tout compte, versé une fois pour toutes, ou sera-t-elle – tel est votre souhait, je le suppose – intégrée en base ?

M. le Président : C'est effectivement la question que je pose.

M. Brice HORTEFEUX : À cette question intéressante, essentielle, précise et forte, je ne peux naturellement pas répondre, puisque les arbitrages budgétaires n'ont pas encore été effectués. Mais par définition et par construction, je souscris à ce qu'a dit hier le ministre du budget.

M. le Président : Vous souscrivez au fait que l'on pourra la revoir en 2006 ?

M. Brice HORTEFEUX : Je rappelle, à la demande insistante de M. le Directeur général, que 450 millions représentent 10 % de la marge de manœuvre réelle du budget de l'État...

Ajoutons que la compensation au titre du RMI, comme les autres, est définitivement acquise. Or, rien ne dit que la dépense continuera à croître, au contraire : l'objectif de la décentralisation n'est pas d'encourager la croissance de la dépense, mais de réussir l'insertion en ramenant dans la même main le revenu et l'insertion. Ce qui signifie que nous avons collectivement une obligation de réussite.

Vous maintenez que l'État jouerait un rôle dans l'augmentation de la fiscalité. Je persiste et je signe : en 2005, la hausse de la fiscalité n'est clairement pas justifiée par les transferts de compétences.

M. Jean-Yves LE DRIAN : C'est différent.

M. Brice HORTEFEUX : Je maintiens et je confirme.

L'ANPE n'a donné lieu à aucune contestation ni à aucune remarque de la part de la commission d'évaluation ; les départements sont libres de choisir leurs prestations.

M. le Président : L'année dernière, l'État assumait la charge de la moitié des agents de l'ANPE ; cette année, il ne transfère pas ces crédits aux départements, et se contente de leur dire de faire leur affaire de l'ANPE ! Je reconnais que deux départements se sont résolus à continuer à payer sans demander de compensation. Mais pour ce qui est de la compensation à l'euro près... Reste, je vous en donne acte, que la commission a entériné cette position.

M. Brice HORTEFEUX : Reconnaissez avec moi que la majorité des élus l'a entériné.

M. le Président : Tout à fait : la majorité de la commission.

M. Brice HORTEFEUX : Exactement.

Vous avez posé le problème de fond de la nature des relations entre l'État et les collectivités territoriales. Il y a en réalité deux manières de concevoir les relations financières. La première – le mot pourra vous choquer, mais il résume ce que je pense –, c'est de les concevoir d'une manière « syndicale », où des collectivités territoriales revendiquent en permanence et demandent à l'État de les subventionner systématiquement ; je ne dis pas que cette approche soit la vôtre. La deuxième, celle peut-être que nous pourrions retenir, c'est celle d'une responsabilité collective devant l'importance des charges publiques. Si l'État paie à la place des collectivités, il ponctionne le contribuable national. Je crois sincèrement qu'il nous faut sortir de cette logique, dont les aspects inflationnistes ne vous ont pas échappé.

M. le Président : L'exemple des transports d'Île-de-France montre tout de même que cette décentralisation a manqué de préparation. Alors que le transfert est prévu pour le 1^{er} juillet, on ne sait encore rien des compensations...

M. Jean-Yves LE DRIAN : Le sanitaire également nous sera transféré dans quinze jours ; or je ne sais rien, ni du nombre d'écoles, ni des effectifs transférés ! Je n'ai été saisi de rien.

M. le Président : Le Rapporteur ne cesse de nous dire que les collectivités dépensent trop et qu'il faut trouver un moyen de réguler tout cela. Comment pourrait-il en aller autrement ? Le Fonds national des adductions d'eau a été réduit de 50 %. Ou bien on poursuit la politique d'assainissement et de mise en conformité des installations, ou bien on ne le fait pas. Mais si on le fait, il faudra bien que les consommateurs paient. Même chose pour les services publics : je ne suis pas partisan d'un maintien à toute force, mais dans certains endroits, on demande à la commune de payer l'agence postale... Mieux encore, des collectivités territoriales sont désormais sollicitées par l'Ordre des médecins afin d'aider à l'installation de médecins en zone rurale. Mais est-ce leur rôle de répartir les médecins sur le territoire ? C'est en tout cas une dépense supplémentaire.

Dans le domaine du développement économique, il est heureux que l'intercommunalité conduise des projets créateurs d'emplois et de services, faute de quoi nous assisterions à une désertification accrue des zones rurales ! La compétence essentielle de l'intercommunalité est effectivement le développement économique ; cela mériterait qu'on y mette l'accent. Or dès que l'on se tourne vers l'État et, désormais, l'Union européenne, il n'y a plus rien. Si les collectivités territoriales ne le font plus, qui le fera ? Le rapporteur du budget de l'aménagement du territoire nous a expliqué qu'il était de bonne gestion que les crédits soient dépensés à 99 % ; toujours est-il qu'en agissant ainsi, bon nombre de projets ne seront pas financés.

Mais il y a une deuxième raison à l'augmentation des dépenses, qui tient aux décisions mêmes de l'État. Ainsi en est-il pour les sapeurs-pompiers : la Conférence nationale des SDIS, avez-vous dit, permettra une certaine régulation. Mais, pour l'instant, la dépense prévue par la loi ne sera même pas financée à 50 % par la recette correspondante... De même pour les assistantes maternelles : on améliore leur statut et c'est très bien. Mais c'est le département qui paie... Et pour ce qui est de la loi sur le handicap, j'attends de voir : les départements sont inquiets. On nous assure que ce sera compensé ; je reste prudent...

Autre exemple : on supprime un jour férié. Le département paie 0,3 % de charges sur ses dépenses de personnel. Mais il lui faut également payer un jour supplémentaire de transports scolaires, ce qui représente également à peu près 0,3 % !

On nous avait assuré que la TIPP serait évolutive ; on voit le résultat... On nous avait promis que nous pourrions moduler la TSCA ; mais un rapport de l'Inspection générale des finances, laisse entendre que ce serait très difficile, et M. Jean-François Copé l'a confirmé hier. Quel est votre point de vue ? Quelle sera la marge d'évolution laissée aux collectivités territoriales ? Ces transferts portent sur du personnel ; or les charges de personnel augmentent de plus de 3,5 % par an. Sans une recette capable d'évoluer d'au moins 3,5 % par an, il faudra petit à petit puiser dans les autres impôts locaux. La réponse sur la TSCA – que les départements ne reçoivent pas pour l'instant – sera déterminante. Avant de prévoir la décentralisation, peut-être aurait-on mieux fait de prévoir comment la compenser.

M. le Rapporteur : M. Jean-Yves Le Drian a posé la question très concrète des formations sanitaires. Va-t-on réellement les transférer au 1^{er} juillet sans que l'on en connaisse la liste aujourd'hui ?

M. Jean-Yves LE DRIAN : Ce n'est pas de la responsabilité du ministre chargé des collectivités territoriales.

M. Brice HORTEFEUX : En effet. Vous m'aviez d'ailleurs très gentiment indiqué, M. le Président et M. le Rapporteur, que vous seriez particulièrement indulgents avec moi eu égard au caractère très récent de ma prise de fonctions... Je ne sais pas combien de temps dure l'audition d'un ministre chevronné, mais j'ai été particulièrement gâté !

M. Jean-Yves LE DRIAN : Cela prouve que vous nous intéressez !

M. le Président : C'est peut-être parce que vous répondez très gentiment à nos questions... Sans doute en abusons-nous !

M. Brice HORTEFEUX : Il me semblait que les informations avaient été communiquées. Peut-être s'est-il posé un problème ponctuel pour la région Bretagne, mais je ne saurais m'avancer...

M. Jean-Yves LE DRIAN : C'est pareil ailleurs.

M. Brice HORTEFEUX : Tout cela aurait normalement dû être communiqué à la région.

M. Jean-Yves LE DRIAN : En effet, mais ce n'est pas le cas.

M. Brice HORTEFEUX : Votre deuxième salve de questions, M. le Président, aborde également bien des sujets.

S'agissant du STIF, j'ai été confronté dès ma prise de fonction à ce sujet assez sensible. Il faut noter que toutes les réponses ont été apportées dans le cadre de la Commission consultative d'évaluation des charges. Se pose le problème du matériel roulant, totalement exclu du droit à compensation et soumis, comme l'avait souhaité la composante « élus », à l'arbitrage du Premier ministre. Pour ce qui est de l'évaluation, les contacts ont été pris notamment avec le préfet Bernard Landrieu pour examiner les souhaits formulés par le président du conseil régional et les possibilités budgétaires de l'État ; il n'est pas encore possible d'avancer un chiffre. Il n'est du reste pas certain qu'une solution soit trouvée dans l'immédiat.

Vous avez ensuite évoqué l'impact de la journée de solidarité. Il est vrai qu'en contrepartie de cette journée travaillée non rémunérée, les employeurs territoriaux ont versé la contribution de 0,3 % de l'assiette des cotisations d'assurance maladie à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, installée voilà trois semaines. Rapporté à la masse salariale telle qu'elle apparaît dans les budgets primitifs, cela représente environ 100 millions d'euros, sans compter les frais de fonctionnement supplémentaires. Pourquoi ai-je donné ce chiffre ? Pour le comparer aux 35 milliards d'euros consacrés aux rémunérations par les collectivités... Cela donne un ordre de grandeur, et signifie tout simplement que chacun a dû supporter sa part de l'effort.

S'agissant de la TSCA, je ne reviens pas sur les dispositions de la loi de finances pour 2005 qui ont attribué aux départements deux fractions de TSCA, la première au titre de l'accompagnement des transferts de compétences, pour 126 millions d'euros, la seconde pour accompagner les départements dans leur effort de financement des SDIS, pour 900 millions d'euros.

Remarquons d'abord que cette attribution s'est faite en stricte conformité avec les obligations constitutionnelles et organiques en matière d'autonomie financière des collectivités. De surcroît, en affectant une fraction de taux à chaque département, le législateur a bien respecté le principe de l'attribution d'une ressource propre.

L'évolution de cette ressource a été envisagée en visant deux étapes. La première verrait le passage d'un partage du taux sur une assiette nationale à la perception de la TSCA sur une assiette départementalisée ; la deuxième étape serait celle de l'attribution au département, sur cette base, d'un pouvoir de taux.

Les conclusions de l'Inspection générale des finances sur ces questions nous ont été remises, et vous ont été transmises, il y a quelques jours. Nous avons donc exactement le même niveau d'information. Ce rapport met en évidence deux difficultés : premièrement, un écart qui pourrait être très important entre la répartition de l'assiette entre les départements et celle des droits à compensation de chacun d'eux ; deuxièmement, une réelle difficulté technique pour les assureurs à localiser l'assiette et, le cas échéant, à gérer la modulation des taux. Nous devons approfondir la réflexion et engager, ainsi qu'a dû certainement vous le dire M. Jean-François Copé hier, des consultations avec les départements pour tenter de déterminer concrètement le dispositif le plus adapté.

Vous avez ensuite un vrai sujet qui, ai-je cru comprendre, intéresse également votre Rapporteur – ce qui témoigne de votre cohésion sur cette question : je veux parler de l'aménagement du territoire.

Première réflexion : nous serons certainement d'accord pour reconnaître à la région une place essentielle en matière de planification, ainsi que le rôle fondamental des agglomérations en matière de planification urbaine avec les SCOT.

Deuxième réflexion : toutes les collectivités – comme c'est d'ailleurs le cas de l'État avec la LOLF – doivent pouvoir engager des politiques territorialisées, affichant des objectifs tout à la fois clairs et compréhensibles par la population. Car, j'en suis convaincu, cette tendance est inéluctable : l'exigence et la vigilance des populations iront croissant. On a bien vu ces dernières semaines que les prescripteurs d'opinion ne prescrivaient rien et que la population s'informait et forgeait elle-même son opinion. Son exigence et sa vigilance seront inévitablement amenées à se renforcer.

Troisième réflexion : la déconcentration en tant qu'acte II de la décentralisation nécessite une concertation réciproque, dans le respect des compétences de chacun. Il n'est pas question que chacun essaie de dominer le voisin.

Dernière réflexion, qui pourrait, je l'espère en conclusion, faire consensus : plus aucun niveau ne dispose à lui seul des moyens de régler les grands problèmes de société : exclusion, sécurité, aménagement du territoire. Nous devons en prendre acte ; ce qui est valable à l'échelon de l'ensemble européen l'est également, et surtout, à l'échelon national.

M. le Président : M. le Ministre, je vous remercie d'avoir répondu à toutes nos questions. Vous voudrez bien nous excuser de vous avoir retenu aussi longtemps, mais le sujet était particulièrement important et vous concernait directement.

M. Brice HORTEFEUX : M. le Président, au moment où j'ai pris mes fonctions, le Directeur général des collectivités locales m'avait prévenu que, parmi les étapes lourdes qui s'annonçaient, la plus importante et difficile serait le passage devant votre Commission... Il m'a donc fait beaucoup travailler !

M. Jean-Yves LE DRIAN : Vous aurez une bonne note !

M. le Rapporteur : M. le Ministre, il nous faut également remercier vos services que nous avons entendus à plusieurs reprises, aussi bien lors d'auditions en commission qu'au cours d'entretiens avec le Président ou moi-même. Nous avons eu, à chaque fois, le sentiment qu'il restait beaucoup à découvrir ! Il ne nous reste plus qu'à poursuivre avec vous...

M. le Président : Mes chers collègues, la séance est levée.

**Audition de M. Dominique PERBEN,
Ministre des Transports, de l'équipement,
du tourisme et de la mer**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 22 juin 2005)

Présidence de M. Augustin BONREPAUX, Président

M. Dominique Perben est introduit.

M. le Président : Nous achevons la première phase de nos travaux en accueillant aujourd'hui M. Dominique Perben, ministre des Transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer.

Monsieur le Ministre, je vous souhaite la bienvenue.

Une bonne part de nos travaux a porté sur la question du désengagement de l'État en matière de contrats de plan et sur la compensation des compétences transférées en matière de routes ou de transports régionaux de voyageurs. Nous avons notamment entendu le Délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, le Directeur général des routes et le Directeur général de la mer et des transports de votre ministère. Munis des informations qu'ils nous ont apportées, nous souhaiterions savoir dans quelle mesure, à vos yeux, la hausse récente de la fiscalité locale est imputable, soit aux transferts de compétences, soit à un désengagement de l'État.

M. le Président rappelle à M. Dominique Perben que les dispositions législatives relatives aux commissions d'enquête lui ont été communiquées. À l'invitation du Président, celui-ci prête serment.

M. le Président : Je vous donne la parole pour un exposé introductif, après quoi le Rapporteur et les autres membres de la commission d'enquête vous poseront leurs questions.

M. Dominique PERBEN : Vous avez souhaité que je sois entendu par votre commission d'enquête, quelques jours après ma nomination comme ministre des Transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, et je vous en remercie.

Vous avez déjà entendu plusieurs des collaborateurs qui m'accompagnent aujourd'hui, notamment sur un ensemble de sujets techniques, essentiels pour que votre vision de la situation soit exacte. Je voudrais aujourd'hui vous donner une vue plus politique sur la situation, tout comme Jean-François Copé a pu le faire il y a quelques jours.

À titre de propos liminaire, j'aborderai trois points qui me semblent significatifs du point de vue des fonctions ministérielles que j'exerce, mais aussi en tant que membre du Gouvernement, équipe collégiale : l'importance de la façon dont s'articulent les responsabilités du Gouvernement et celles des collectivités territoriales ; l'utilité des contrats de plan État-région ; la réforme des services du ministère de l'Équipement, laquelle tient pleinement compte de vos préoccupations.

Le Gouvernement, vous le savez, souhaite mener à bien le mouvement de décentralisation engagé. Cela suppose que les compétences transférées soient précisément définies et que les moyens nécessaires à leur exercice soient évalués et transférés. Dans le respect de ce principe, les priorités du Gouvernement sont la maîtrise de la dépense publique et la modération fiscale. À cet égard, je puis vous assurer de ma pleine convergence de vues avec votre préoccupation de ne pas créer les conditions d'une augmentation de la fiscalité locale dans certains territoires. Nous faisons donc en sorte qu'il n'y ait aucun lien entre les hausses de fiscalité régionale et la mise en œuvre de la décentralisation. Nous avons garanti l'adossement du coût des transferts de compétences aux ressources correspondantes et nous continuerons de le faire.

Vous savez que 40 % des enveloppes des contrats de plan État-région relèvent de la compétence du ministère dont j'ai la responsabilité. Je suis, comme vous, attaché au respect des programmations décidées dans ce cadre. Ce sont des projets importants pour le développement économique local. Ma conviction est que la négociation État-région permet de créer un consensus sur ce qu'il faut faire. Dans un contexte où chacun est responsable d'une partie du réseau, il est en effet utile, en matière de transport, de prendre régulièrement du recul par rapport à la carte globale. C'est, je crois, le principal objectif de ces contrats, et c'est aussi l'occasion de chiffrer les financements nécessaires.

Pour être tout aussi clair, je voudrais indiquer que l'exécution de ces contrats de plan se fait de façon globalement satisfaisante : aucune région n'a eu à payer plus que ce qu'elle devait. Je note ainsi que les régions apportent comme prévu les financements attendus, au niveau convenu. Il ne ressort donc aucun impact nouveau sur la fiscalité locale de l'exécution des contrats de plan.

Le Gouvernement, pour sa part, apporte les financements dans le cadre de l'exécution des lois de finances. Vous vous souvenez sans doute du plan de relance de 300 millions d'euros décidé par le précédent Gouvernement, l'an passé, pour que les engagements pris soient tenus. Enfin et surtout, je voudrais mentionner la nouvelle et très importante mesure inscrite dans la loi de décentralisation du 13 août 2004 consistant à rendre les fonds de concours des collectivités territoriales éligibles au fonds de compensation de la TVA, à compter du 1^{er} janvier 2005, ce qui allégera de plus de 700 millions d'euros leur charge financière au titre des volets routiers des contrats État-région.

Je vous rappelle aussi la détermination du Premier ministre, exprimée il y a deux semaines dans sa déclaration de politique générale, à accélérer le calendrier d'exécution des contrats de plan ; je puis donc vous garantir le volontarisme du Gouvernement à ce sujet.

Cela ne doit cependant pas dissimuler la contrainte financière réelle qui pèse sur les finances publiques, contrainte bien connue de l'Assemblée nationale. Nous avons pour ambition de trouver des moyens de concilier ces différentes exigences, notamment à la faveur de la privatisation des sociétés d'autoroute qui vient d'être décidée.

Le transfert aux départements d'une partie du réseau routier national, au-delà de la nouvelle avancée de la décentralisation qu'il représente, constitue une opportunité unique de modernisation en profondeur des services de l'équipement. Les services routiers de l'État vont en effet devoir être profondément réorganisés pour permettre une gestion par itinéraires du réseau routier national non concédé. Le regroupement des personnels au niveau régional pour la maîtrise d'ouvrage des investissements routiers et au niveau interrégional pour l'entretien, l'ingénierie et l'exploitation permettra une amélioration du service rendu aux usagers, d'une part, et des gains de productivité, d'autre part.

Sur le plan financier, contrairement à une idée trop largement répandue, cette décentralisation n'aura pas de conséquence négative sur les budgets des départements. L'État transférera en effet la totalité des moyens humains et financiers dont il dispose aujourd'hui pour gérer les routes transférées. Je note que le projet de décret fixant les modalités des transferts financiers a reçu un avis favorable de la Commission consultative d'évaluation des charges.

Nous continuerons dans cette voie. Je serai particulièrement attaché à la concertation et à la transparence dans l'ensemble du processus. Je suis pleinement convaincu que nous pourrons travailler ensemble, dans l'intérêt de nos concitoyens, sur ce sujet si important pour l'organisation de nos territoires.

M. le Rapporteur : J'ai cru comprendre, en écoutant la déclaration de politique générale du Premier ministre, que celui-ci assignait une nouvelle mission à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), dans le cadre de la réalisation des contrats de plan. Ai-je bien compris ? Pouvez-vous nous éclairer sur ce point ? Le rattrapage du retard dans l'exécution de contrats de plan exige de mobiliser des moyens. La privatisation d'autoroutes est-elle susceptible d'y concourir ?

M. Dominique PERBEN : Nous avons deux objectifs : soutenir l'emploi et améliorer le niveau d'exécution des contrats de plan. Nous avons tout intérêt, dans une perspective de relance économique, à affecter des moyens financiers complémentaires à des projets existants. S'agissant plus précisément du rôle de l'AFITF, il est trop tôt pour que je puisse vous indiquer quel dispositif technique nous mettrons en œuvre, mais nous y réfléchissons avec le président et l'équipe de l'AFITF.

M. le Rapporteur : Ce matin, les membres de la Commission des finances ont examiné un rapport sur la privatisation de sociétés autoroutières et se sont interrogés sur le financement du programme d'infrastructures adopté lors du CIADT du 18 décembre 2003. Si la participation de l'État baisse, il est à craindre que les collectivités territoriales soient plus fortement sollicitées. Êtes-vous en mesure de nous rassurer quant à l'engagement financier de l'État dans le cadre du CIADT ?

M. Dominique PERBEN : Il s'agit de concilier le court terme et le long terme. Dans cet esprit, à court terme, un consensus devrait pouvoir être trouvé pour mobiliser une partie des ressources de privatisation au service de la politique de l'emploi, pour accélérer la réalisation des contrats de plan. Dès lors, il faudra, bien entendu, trouver un dispositif de financement de long terme afin de répondre à l'objectif que vous avez rappelé : la réalisation de l'ensemble des infrastructures prévues par le CIADT. C'est pourquoi je n'avais pu répondre de manière complète à votre question précédente : nous travaillons à élaborer un dispositif qui soit satisfaisant pour le long terme comme pour le court terme.

M. le Rapporteur : Pouvez-vous nous indiquer où en est le « front » des signatures avec les départements à propos du transfert des routes nationales ? Comment a évolué le linéaire par rapport aux hypothèses de départ ? Quels problèmes vous paraissent les plus délicats ? D'un point de vue politique, quels avantages les citoyens retireront-ils de la départementalisation de certaines routes nationales ? La « pression citoyenne » ne risquera-t-elle pas d'induire un surcroît de dépenses ? Qu'en pensez-vous ? La départementalisation est-elle vraiment positive ?

M. Dominique PERBEN : Je crois au principe de subsidiarité : hormis les équipements dont la nature même exige qu'ils soient conçus, gérés et entretenus au niveau national, il est souhaitable que le décideur qui rend les arbitrages se trouve au plus près de l'utilisateur, du citoyen. Conserver 10 000 kilomètres de grands itinéraires dans le giron de l'État et transférer le reste aux départements va forcément dans le sens de la bonne gestion des fonds publics. Au niveau de l'État, les services seront réorganisés car il serait absurde de maintenir la structure de gestion en l'état alors que plus de la moitié de la tâche est transférée. Le ministère de l'Équipement, qui n'en est pas à sa première réforme de structures depuis une trentaine d'années, a engagé une réflexion et un début d'exécution extrêmement intéressants. La qualité des services rendus par le ministère devrait s'en trouver améliorée.

J'ai tout récemment fait le point avec M. le Directeur général des routes : à la suite de négociations avec les « départements pauvres » – j'hésite à employer l'expression, car je ne sais pas s'il y a des départements riches –, l'État pourrait conserver 1 740 kilomètres en plus des 9 910 kilomètres prévus dans le projet initial. Sous réserve de quelques vérifications en cours, mon objectif est d'envoyer le projet de décret au Conseil d'État dans les tout prochains jours, de façon à ce que le cadre réglementaire soit fixé à la rentrée. Cela permettra tant aux conseils généraux qu'aux directions de l'équipement de se réorganiser dans des conditions satisfaisantes, notamment en ce qui concerne l'accompagnement social des mouvements de personnel, le niveau d'information et la prévisibilité des changements d'affectation.

M. le Rapporteur : Le transfert instantané ne pose pas de difficultés financières insurmontables, mais les collectivités départementales ont-elles été rassurées en ce qui concerne les ouvrages ou les sections de voirie nécessitant des travaux de grande ampleur ? Il me semble que c'est le point dur.

M. Dominique PERBEN : Vous connaissez la règle : avec les routes, nous transférons les crédits d'entretien correspondants. Au demeurant, pour me déplacer beaucoup sur des réseaux routiers étrangers, je ne pense pas que nous ayons à rougir de notre réseau routier national.

M. Bernard DEROSIER : Enfin, cela vaut surtout pour les routes que vous gardez !

M. Dominique PERBEN : Les crédits transférés correspondent aux routes transférées.

M. le Rapporteur : Si je comprends bien, l'attribution globale ne prévoit pas de dispositif général prenant en compte l'appréciation de l'état du réseau.

Les explications que nous a données le Directeur général de la mer et des transports à propos des TER m'ont paru suffisantes et convaincantes. Reste la question des transports interrégionaux. Les textes prévoient bien un transfert de financement pour couvrir les transferts de compétences ainsi que des extensions de compétences. Mais, d'un point de vue juridique, comment imaginez-vous une éventuelle implication des collectivités régionales dans les transports interrégionaux ? Aujourd'hui, l'autorité organisatrice n'est pas bien définie. S'agit-il de la SNCF ou de l'État ? Une nouvelle autorité sera-t-elle désignée pour sortir de ce flou ? Dès lors que la question centrale du transport interrégional est le besoin financier, quels moyens seront transférés ? Les discussions ont été ouvertes il y a plusieurs mois. Quel cadre général envisagez-vous ?

M. Dominique PERBEN : Ce n'est qu'une perspective virtuelle. La SNCF constate que les lignes interrégionales sont déficitaires et parle avec l'État ainsi qu'avec les régions. Nous réfléchissons sur ce sujet mais il n'a pas été inclus dans la décentralisation.

M. le Président : Notre commission d'enquête ne se borne pas à la décentralisation ; elle a pour objet de rechercher toutes les causes d'augmentation de la fiscalité.

M. Dominique PERBEN : Les collectivités, à ma connaissance, ne financent pas ce type de dépenses. Et elles ne sont pas sollicitées par l'État.

M. le Rapporteur : Non, mais par la SNCF.

M. Dominique PERBEN : La SNCF sollicite aussi l'État !

M. le Rapporteur : Rassurez-moi, M. le ministre : l'État entretient tout de même quelques liens avec la SNCF ! Qui est aujourd'hui l'autorité organisatrice des transports interrégionaux ?

M. Dominique PERBEN : C'est l'État.

M. le Rapporteur : Un changement d'autorité organisatrice est-il à l'ordre du jour ?

M. Dominique PERBEN : Non.

M. le Rapporteur : Cette réponse a le mérite d'être claire.

M. le Président : À propos du financement des trains régionaux, la Cour des comptes nous a expliqué, hier matin, que l'augmentation des dépenses des régions en 2004 était due à celle des subventions versées à la SNCF. Je note d'ailleurs que les impôts régionaux n'ont pas augmenté en 2004. J'imagine que vous ne contredirez pas la Cour des comptes, M. le Ministre. Ces subventions ne risquent-elles pas encore d'augmenter ?

M. Dominique PERBEN : Le transfert de responsabilités et de moyens a été audité. Si les locations de réseau augmentent, le transfert de l'État vers les régions sera accru. En revanche, si les régions souhaitent créer de nouveaux services, cette décision leur appartient, et le financement aussi, sans quoi la décentralisation ne signifierait plus rien. Une dépense ne peut pas être décidée par une collectivité publique et assumée par une autre : c'est clair dans l'esprit de chacun.

M. Bernard DEROSIER : L'État agit pourtant souvent de la sorte !

M. Dominique PERBEN : En l'occurrence, ce n'est pas le cas.

M. le Rapporteur : Pourriez-vous faire un petit point de la situation du Syndicat des transports d'Île-de-France ? L'État se contentera-t-il de verser ce qui relève de ses obligations légales ou bien, pour des raisons d'opportunité, s'apprête-t-il à accomplir un effort complémentaire – de l'ordre de 200 millions d'euros, nous dit-on – en s'engageant sur une partie du renouvellement de matériel ? Cette seconde option ne donnerait-elle pas un mauvais exemple ?

M. Dominique PERBEN : L'État, à ma connaissance, n'a pas l'intention d'aller au-delà de ce que prévoit la loi. Les recettes transférées accompagnant le transfert de responsabilité comportent deux volets : la partie classique, liée au fonctionnement, et ce qui relève du système propre à la RATP – je n'entrerai pas dans le détail, que je ne connais du reste pas encore très bien. Le total représente 529 millions d'euros.

M. le Rapporteur : Je me contente de lire les gazettes.

M. Dominique PERBEN : J'ai lu, moi aussi, que des demandes sont émises, mais vous connaissez la réponse.

M. le Rapporteur : L'État se bornera donc à couvrir le fonctionnement plus le régime de retraite ?

L'État considère-t-il qu'une revendication sur le matériel va au-delà de la loi et a-t-il décidé de ne pas répondre à cette demande de la région ? Cela ne me chagrinerait pas particulièrement, du reste.

M. Dominique PERBEN : L'État, à ce jour, n'a pas répondu officiellement, et je n'envisage pas de le faire ici.

M. le Président : Si vous ne prenez pas cette demande en considération, cela ne risque-t-il pas de provoquer une augmentation d'impôts en Île-de-France ?

M. Dominique PERBEN : Je vous ai donné mon sentiment sur le dossier et je n'ai rien d'autre à vous dire. Une réponse juridique extrêmement claire a d'ailleurs été apportée il y a quelques jours au conseil d'administration du STIF.

M. le Rapporteur : Pour que la commission d'enquête soit pleinement informée, pouvez-vous nous affirmer que l'État n'a fait aucune proposition complémentaire à ce jour ?

M. Dominique PERBEN : Absolument.

M. Pierre BOURGUIGNON : Où en est l'État dans ses discussions avec les autorités des diverses agglomérations, à propos des équipements de transport urbain, en particulier pour les modes de transport en site propre comme le tramway ? Certains dossiers ont avancé. Pourriez-vous nous dire ce que l'État entend réaliser dans ce domaine, ce qui nous permettra ensuite d'apprécier quelles seront les conséquences pour les collectivités territoriales ?

M. Dominique PERBEN : Le système de relations que l'État entretient avec les collectivités territoriales est connu. L'État, dans toutes les fonctions qu'il exerce, et pas seulement les transports ou l'équipement, mène des politiques qui prennent des formes différentes au fil du temps, ce qui amène à faire évoluer la répartition des charges financières entre collectivités. Le système de subvention de l'État aux transports publics urbains a été modifié dans la loi de finances pour 2004. Ce changement implique, de la part de l'État, une aide supplémentaire pour les collectivités équivalant à 8 % de la masse globale. Des réflexions sont en cours pour recréer d'autres mécanismes permettant d'accompagner les collectivités organisatrices de transport urbain dans leurs efforts d'investissement, mais il est trop tôt pour en tirer des conclusions.

M. Charles de COURSON : Pour le transfert des routes nationales aux conseils généraux, la compensation s'effectue à l'euro près en matière de fonctionnement, sous réserve du délicat problème des retraites. Le vrai problème est que l'investissement n'est pas concerné. Vous partez du principe que la proportion des routes transférées est globalement à peu près équivalente à celle du coût du volet routier des contrats de plan, assumé par les collectivités territoriales, essentiellement les départements et les régions. Cette thèse, M. le ministre, n'est cependant défendable que jusqu'à la fin des contrats de plan, et ce pour deux raisons. Premièrement, plusieurs présidents de région ont d'ores et déjà fait savoir qu'ils se réservaient des marges de manœuvre et ne prenaient aucun engagement, vu l'état de leurs finances, quant au

maintien de leurs aides dans les mêmes proportions après le terme des contrats de plan. Deuxièmement, ces contributions étaient des fonds de concours « librement » consentis – si ce n'est qu'il fallait obligatoirement en passer par là pour obtenir des crédits d'État. Comment voyez-vous l'évolution de la situation à l'issue des contrats de plan en cours, c'est-à-dire dans les quatre ou cinq ans à venir ?

Par ailleurs, où en est le transfert de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance ? Où en est la modulation promise par le Gouvernement ? Il conviendrait de légiférer dès la loi de finances 2006. Comment les bases seront-elles évaluées ? Pourriez-vous faire un point technique sur ce sujet ?

M. Dominique PERBEN : Trois contributeurs participent au financement des routes : l'État, les régions et les départements. Lors du transfert des routes par l'État, s'est posée la question de prévoir une contribution des régions, mais tel n'a pas été le choix, ce qui peut effectivement laisser planer une incertitude sur le financement ultérieur des routes nationales. En effet, si une région décidait de suspendre son aide, elle enregistrerait un gain net et pourrait réduire sa fiscalité. Il me semble que c'est un élément digne d'intérêt pour votre Commission d'enquête.

Je rappelle toutefois que le décroisement va coûter de l'argent à l'État, ce qui constitue une source de préoccupation pour les prochaines lois de finances. De surcroît, l'éligibilité à la TVA, depuis le 1^{er} janvier, va dans le sens des intérêts des collectivités territoriales.

Enfin, je ne connais pas suffisamment le dossier de la TSCA pour être en mesure de vous répondre.

M. le Président : Je recommande aux collègues intéressés de se mettre en relation avec les services de la commission d'enquête pour prendre connaissance du rapport confidentiel de l'Inspection générale des finances relatif aux conventions d'assurance, qui nous a été transmis à ma demande.

M. Bernard DEROSIER : M. le Ministre, le juriste que vous êtes m'autorisera une petite rectification. Vous avez dit que les routes avaient été transférées par la loi. En fait, elle pose le principe et c'est le décret qui va procéder au transfert. Pour ma part, je conteste ce pouvoir régalien de l'État, qui décidera des transferts sans qu'une discussion soit possible.

La loi prévoit des transferts de routes nationales accompagnés de crédits. Mais il est difficile de savoir, route nationale par route nationale, ce que l'État a consacré, d'une part, aux routes dont le transfert est envisagé et, de l'autre, à celles qu'il gardera. J'imagine que vous ne pourrez pas nous répondre sur le champ – à moins que les éminents collaborateurs qui vous entourent soient en mesure de vous apporter immédiatement la réponse – mais je souhaiterais que la commission d'enquête soit destinataire de cette information, sur cinq ans.

M. le Président : La question est importante. Ce qui manque le plus, dans cette phase de décentralisation, c'est la transparence en matière d'évaluation des charges transférées : nous sommes dans le brouillard.

M. le Rapporteur : J'imagine que ces données ont été transmises à la Commission consultative d'évaluation des charges.

M. Bernard DEROSIER : Non. J'y siége et M. Augustin Bonrepaux la préside !

M. le Rapporteur : Je n'en savais rien car je n'en fais pas partie.

M. Bernard DEROSIER : Eh bien, la réponse est non.

M. Dominique PERBEN : Si cela n'a pas été transmis, je souhaite vous le transmettre. Le système de ratios s'applique à l'ensemble des routes, en fonction du trafic. Le calcul est donc parfaitement transparent.

M. le Président : Pour le fonctionnement, mais pas pour les investissements. Il faudrait évaluer les investissements réalisés sur les routes transférées et sur celles conservées par l'État. J'ajoute, les chiffres de l'équipement en attestent, que les investissements totaux ont progressé régulièrement jusqu'en 2001, puis qu'une stagnation a été enregistrée de 2001 à 2004. Cela pèse donc sur le niveau de la compensation, puisqu'elle est calculée sur la base des dernières années.

M. le Rapporteur : Je compulsurai les rapports que j'ai rendus en qualité de Rapporteur spécial du budget des transports, mais je ne me souviens pas avoir observé ce phénomène ni en 2003, ni en 2004, ni en 2005.

M. le Président : Je vous renvoie pour ma part au témoignage de la direction générale des routes.

M. Dominique PERBEN : La référence choisie porte sur la période de cinq ans la plus favorable aux collectivités territoriales.

M. le Président : Si vous le souhaitez, M. le Ministre, je peux faire prêter serment à vos collaborateurs pour qu'ils répondent plus précisément.

M. Dominique PERBEN : Je viens de vous répondre. Où est le problème ?

M. le Président : On nous a expliqué, en Commission consultative, que le budget des routes avait régulièrement augmenté jusqu'en 2001 puis s'était stabilisé. Certes, les simulations tendent à prouver que le choix retenu est le meilleur. Il n'en demeure pas moins que la façon dont la décentralisation a été préparée et la modification de la Constitution pénalisent les collectivités territoriales.

M. Bernard DEROSIER : Très bien ! Le ministère nous fournira-t-il le tableau que nous réclamons ?

M. le Rapporteur : Il me semble, M. le Président, que votre affirmation n'est pas exacte, du moins pour la période 2003-2005. Je crois me souvenir, sous réserve de vérification, que l'effort d'investissement de l'État, sur le réseau considéré, a un peu augmenté. Mais M. le Ministre va certainement nous répondre.

M. le Président : Je parle des investissements sur les routes transférées.

M. Dominique PERBEN : J'ai répondu aux questions qui m'ont été posées sur les montants transférés, donc pour ce qui concerne le fonctionnement. Je n'avais pas à répondre sur l'investissement, qui ne figure pas dans la loi. Il n'y avait pas lieu pour moi de l'évoquer.

M. Bernard DEROSIER : Et voilà !

M. Dominique PERBEN : Les crédits d'entretien ont été transférés sur une période de cinq ans, qui était la plus favorable aux collectivités. C'est sur cette base que la loi de la République a été adoptée, puisque la Commission consultative a donné un avis favorable.

M. Bernard DEROSIER : Je ne conteste pas ce que vous dites, mais je demande que vous fournissiez à la commission d'enquête un tableau faisant apparaître, sur cinq ans, la répartition des crédits de fonctionnement alloués, d'une part, aux routes conservées et, de l'autre, aux routes transférées.

M. le Président : Pourrez-vous nous transmettre ce tableau ?

M. Dominique PERBEN : Certainement.

M. le Rapporteur : J'ai une dernière question. Êtes-vous favorable au transfert du Fonds d'aménagement de la région Île-de-France à la région elle-même ou au STIF ? J'ai bien compris qu'aucune décision n'est encore prise, mais j'aimerais connaître votre avis.

M. Dominique PERBEN : Cette hypothèse est actuellement étudiée au niveau interministériel par le Gouvernement et je ferai connaître la décision lorsqu'elle aura été prise.

M. le Président : Nous n'avons guère parlé des contrats de plan. Les régions et, parfois, les départements ont été contraints de procéder à des avances de crédits. Par ailleurs, l'État refuse de prendre en charge les surcoûts qui sont souvent enregistrés.

M. Dominique PEERBEN : J'ai évoqué ce point dans mon propos liminaire. Autant il est exact que les régions ont payé plus vite que l'État, autant les régions n'ont jamais payé la part de l'État.

M. le Président : Mais elles ont consenti des avances.

M. Dominique PERBEN : Pas à ma connaissance ; sauf erreur de ma part, elles n'ont jamais dû prendre en charge des montants excédant leurs quotes-parts.

M. Charles de COURSON : Je signale à M. le Ministre que, dans mon département, pour que les délais demandés par l'État ne retardent pas la réalisation de certains équipements, nous avons versé nos fonds de concours par avance, l'État versant son dû dans une seconde phase. Je peux citer à cet égard l'exemple, parmi d'autres, de la déviation de Fère-Champenoise.

M. le Président : Et c'est aussi le cas dans d'autres départements.

Plusieurs régions nous affirment également que, lorsque les prévisions de coûts sont dépassées, l'État ne participe pas au supplément.

M. Dominique PERBEN : Il serait intéressant de se fonder sur des cas précis. En principe, chacun doit payer sa part de surcoûts, y compris l'État.

M. le Président : Mais il ne l'a pas fait.

M. Dominique PERBEN : Je suis prêt à vous croire...

M. Charles de COURSON : La question est très délicate. Nous ne pouvons pas accepter de prendre en charge notre prorata du surcoût car nous n'y sommes pour rien. Le problème, c'est que, dans les contrats de plan, la règle selon laquelle les fonds de concours sont forfaitaires et non révisables n'a jamais été clairement écrite.

M. Dominique PERBEN : La bonne pratique consiste à partager les surcoûts au prorata de la clé de répartition, mais les collectivités territoriales peuvent évidemment refuser cette solution logique.

M. Charles de COURSON : Des surcoûts de 25 à 30 % sont parfois imputables à des prescriptions fixées par vos services postérieurement à la signature du contrat de plan. Dans de tels cas, il n'est pas sain de faire payer les collectivités.

M. Dominique PERBEN : Nous sortons un peu de la thématique des contrats de plan. Les normes relèvent des compétences régaliennes de l'État et leurs conséquences financières n'ont rien à voir avec le débat sur la répartition des charges entre collectivités publiques. Toute décision législative ou réglementaire n'a pas de raison de faire l'objet d'une compensation à l'égard de secteurs économiques, d'entreprises ou de particuliers. Ne mélangeons pas le rôle de l'État investisseur, partenaire des collectivités territoriales, et ses missions régaliennes.

M. le Président : Au rythme actuel, le retard dans la réalisation des contrats de plan serait de deux à trois ans pour les routes et de cinq à six ans pour le réseau ferré. Le plan de relance annoncé par le Premier ministre permettra-t-il de réduire ces délais ? Quels moyens lui seront consacrés ?

M. Dominique PERBEN : Fin 2004, pour les routes, nous en étions à 50 % d'exécution ; en intégrant les mesures prises dans la loi de finances pour 2005, nous atteignons 58 %. Quel sera l'effet de ce que vous avez appelé le plan de relance ? Nous sommes en train de travailler sur cette question et le Premier ministre, le moment venu, fera connaître ses décisions.

M. le Président : Avez-vous une idée de la date à laquelle ce plan de relance verra le jour ? Avant la fin de l'année ?

M. Dominique PERBEN : Oui.

M. le Président : Les régions affirment être très souvent sollicitées par l'État dans des domaines qui ne relèvent pas de leur compétence, notamment pour la réalisation de lignes TGV. Cela ne contribue-t-il pas à expliquer que les régions augmentent les impôts ?

M. Dominique PERBEN : Il y a très peu de cas. Les régions concernées par le TGV-Est se sont en effet engagées.

M. Charles de COURSON : J'en témoigne...

M. le Président : Pas seulement elles. D'autres régions sont concernées par des études sur des lignes futures. L'État n'utilise-t-il pas ce moyen au risque de provoquer des augmentations d'impôts et de déplorer ensuite que les collectivités territoriales recourent à cet expédient ?

M. Dominique PERBEN : Il est rare que l'on augmente les impôts pour financer des études...

M. le Président : M. le Ministre, je vous remercie de vos réponses.

N° 24136 –Rapport au nom de la commission d'enquête sur l'évolution de la fiscalité locale –
tome 2 : Auditions (M. Augustin Bonrepaux, Président – M. Hervé Mariton, rapporteur)

*

* *

**LISTE DES AUDITIONS DU RAPPORTEUR ET DU PRÉSIDENT
DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE**

- M. Philippe BAS, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille

- M. Dominique SCHMITT, Directeur général des collectivités locales, accompagné de M. François LUCAS, adjoint au Directeur général

- M. Vincent MAZAURIC,
chef de service à la Direction générale des impôts,
M. Frédéric IANUCCI, sous-directeur
et Mme Laurence PEROT, chef de bureau

- Mme Christine BUHL,
sous-directeur à la Direction du Budget,
accompagnée de MM. Vincent RICHARD et David LUBEK,
chefs de bureau

- M. Jean-Luc TAVERNIER, directeur,
chef du Service des politiques publiques
de la Direction du Trésor et de la politique économique,
accompagné de MM. Philippe MILLS, sous-directeur,
et Xavier BONNET, chef de bureau

- M. Yves MARCHAND,
cofondateur de l'Agence de notation des collectivités territoriales
Public Evaluation System

- M. Alain MATHIEU
Président de l'association Contribuables associés,
accompagné de Mme Benoîte TAFFIN, porte-parole

- M. Luc-Alain VERVISCH,
Président de l'AFIGESE, association de fonctionnaires territoriaux

- M. Jean HYENNE,
directeur adjoint de l'AFNOR

- M. Jacques CREYSSEL,
directeur général du MEDEF,
accompagné de Mme Agnès LEPINAY,
directrice des affaires économiques, fiscales et financières,
et de Mme Karine GROSSETÊTE,
chargée des relations avec le Parlement

- Mme Marie-Pierre de LA GONTRIE,
1^{ère} vice-présidente, chargée des finances
de la région Île-de-France,
accompagnée de Mme Anne BOSCHE-LENOIR,
directrice financière

- M. Charles DECONFIN,
Président de la Chambre régionale des comptes
de Guadeloupe, Guyane, Martinique.

*

* *