



N° 281

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2007.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2008** (n° 189),

TOME VII

RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

PAR M. MANUEL AESCHLIMANN,

Député.

Voir le numéro : 276 (annexe 36).

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les réponses devaient parvenir au rapporteur au plus tard le 10 octobre 2007 pour le présent projet de loi.

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

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. UNE NOUVELLE RELATION ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	7
A. L'ABOUTISSEMENT D'UNE RÉFLEXION SUR LA MAÎTRISE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE LOCALE.....	7
1. Un contexte favorable à la réflexion.....	7
2. Des contributions convergentes.....	8
<i>a) Les propositions du rapport Richard</i>	8
<i>b) Les propositions du Conseil d'orientation des finances publiques</i>	9
B. UN NOUVEAU PACTE ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	10
1. Le contrat de stabilité : une nouvelle norme de croissance pour une enveloppe normée au périmètre modifié.....	11
2. Une association des collectivités locales aux décisions les concernant.....	12
C. DES ENJEUX DE RÉFORME.....	14
1. La fiscalité locale.....	14
2. La fonction publique territoriale.....	16
3. L'achèvement de l'acte II de la décentralisation.....	18
II. LES RESSOURCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN 2008	22
A. LES DOTATIONS PAR PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES.....	22
1. La dotation globale de fonctionnement.....	22
<i>a) Une croissance de la DGF maintenue malgré la nouvelle indexation de l'enveloppe normée</i>	22
<i>b) La répartition de la croissance de la DGF</i>	24
2. Les dotations scolaires : des dotations transférées et réformées.....	26
3. Les variables d'ajustement de l'enveloppe normée.....	27
<i>a) Les nouvelles dotations de l'enveloppe normée</i>	27
<i>b) La dotation de compensation de la taxe professionnelle</i>	28

4. Les autres prélèvements sur recettes de l'enveloppe normée	29
5. Les prélèvements sur recettes hors enveloppe normée.....	30
<i>a) Le fonds de compensation pour la TVA : une croissance maintenue.....</i>	30
<i>b) Le produit des amendes forfaitaires de police de la circulation.....</i>	31
<i>c) Le FMDI</i>	32
B. LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »	34
1. La dotation générale de décentralisation	35
2. Les dotations d'investissement de la mission.....	36
<i>a) La dotation globale d'équipement.....</i>	36
<i>b) La dotation de développement rural</i>	37
<i>c) Un effet de levier modéré sur l'investissement public local</i>	37
3. Les aides exceptionnelles aux collectivités territoriales	39
4. Les crédits de fonctionnement de la DGCL.....	40
C. LES RECETTES FISCALES LOCALES	42
1. Des recettes toujours dynamiques	42
2. Une nouvelle donne pour certains impôts.....	44
<i>a) La taxe professionnelle réformée</i>	44
<i>b) La TIPP modulée par les régions.....</i>	45
3. Les dégrèvements et exonérations d'impôts locaux.....	47
<i>a) Des dégrèvements croissants et des exonérations peu lisibles</i>	47
<i>b) Une réforme nécessaire</i>	49
4. Les avances aux collectivités territoriales	51
EXAMEN EN COMMISSION	54

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi de finances pour 2008 marque une étape décisive dans les relations entre l'État et les collectivités territoriales. Étape décisive car les propositions visant à introduire de nouvelles règles dans ces relations, qui avaient notamment été formulées par le Conseil d'orientation des finances publiques ainsi que par le rapport de Pierre Richard sur la maîtrise des dépenses publiques locales, sont progressivement mises en œuvre. Un nouveau pacte est conclu entre l'État et les collectivités territoriales.

La première traduction de ce nouveau pacte est la révision des règles de calcul des dotations de l'enveloppe normée. Après une période pendant laquelle le contrat de croissance et de solidarité était reconduit d'année en année sans modification et garantissait ainsi une croissance des dotations figurant dans l'enveloppe normée égale à l'inflation prévisionnelle majorée du tiers de la croissance du PIB, ce contrat est remplacé par un contrat de stabilité : désormais, les dotations figurant dans l'enveloppe normée évolueront selon un taux de croissance égal à la seule inflation prévisionnelle.

Par ailleurs, l'État envisage d'associer davantage les collectivités aux décisions les concernant, que ce soit en matière de compétences décentralisées, de négociations relatives à la fonction publique territoriale, d'élaboration et d'application des normes techniques et environnementales qui sont jusqu'à présent imposées *volens nolens* aux collectivités territoriales.

La mission « Relations avec les collectivités territoriales », qui s'élève à 2 262,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement pour l'année 2008, traduit à sa manière ce renouvellement des relations entre l'État et les collectivités territoriales : la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) et la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) sont en effet sorties du périmètre de la mission pour rejoindre celui des prélèvements sur recettes, tandis que les crédits pour les dépenses de personnel de la DGCL qui figuraient dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales » sont transférés vers la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

Plus significatives encore que ces modifications de nomenclature budgétaire sont les modifications du périmètre de l'enveloppe normée. Cette enveloppe, qui obéira désormais à une règle de croissance annuelle limitée à l'inflation prévisionnelle, comprendra la fraction réduction pour création d'entreprises de la dotation de compensation de la taxe professionnelle, les exonérations en matière de taxe foncière sur les propriétés non bâties agricoles ainsi que les exonérations de taxe professionnelle au titre de la réduction de la part des recettes pour bénéfices non commerciaux.

Au sein de l'enveloppe normée renouvelée, la dotation globale de fonctionnement (DGF) connaîtra toujours une croissance égale à l'inflation prévisionnelle majorée de la moitié de la croissance du PIB. Par le maintien de cette règle de croissance de la DGF, les effets négatifs de la révision du contrat de croissance et de solidarité seront largement atténués. En revanche, alors que jusqu'à présent, seule la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) servait de variable d'ajustement permettant de compenser la progression supérieure à la moyenne de certaines dotations de l'enveloppe, désormais la variable d'ajustement est élargie. Elle comprendra non seulement la DCTP mais également les exonérations intégrées dans l'enveloppe normée.

L'enveloppe normée atteint ainsi, à structure courante, près de 46 612 millions d'euros, tandis que les dotations hors enveloppe atteignent pour leur part près de 25 968,5 millions d'euros, soit une croissance globale des dotations supérieure à 4 % en 2008.

D'autres mesures positives méritent d'être signalées : le solde du compte d'affectation spéciale pour le produit des amendes provenant des radars automatiques sera mis en répartition entre les collectivités dès cette année ; un fonds d'aide aux collectivités locales victimes de calamités publiques est créé, qui sera alimenté dès 2008 par un prélèvement sur recettes de 20 millions d'euros ; les départements qui expérimentent le revenu de solidarité active (RSA) bénéficieront d'une aide financière de l'État à hauteur de 25 millions d'euros ⁽¹⁾.

Avant de présenter de manière précise les ressources dont disposeront les collectivités territoriales en 2008 (II), il est nécessaire de retracer la genèse de la réforme du pacte de croissance et de solidarité et d'évoquer les principaux enjeux de réforme qui demeurent, que ce soit en matière de fiscalité locale, de fonction publique territoriale ou de décentralisation (I).

(1) Le financement par l'État d'une partie du coût de cette expérimentation figure dans le nouveau programme « Expérimentations en matière de lutte contre la pauvreté » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

I. UNE NOUVELLE RELATION ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

A. L'ABOUTISSEMENT D'UNE RÉFLEXION SUR LA MAÎTRISE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE LOCALE

1. Un contexte favorable à la réflexion

En raison de l'obligation qui leur est imposée de voter un budget à l'équilibre, les collectivités territoriales apparaissent comme les acteurs les plus vertueux de la dépense publique. En outre, leur part prédominante dans l'investissement public (plus de 70 % de cet investissement) renforce l'image positive des administrations publiques locales. Toutefois, la convergence de plusieurs indices illustre le fait que les acteurs publics locaux contribuent à la hausse des dépenses publiques.

Alors que les administrations publiques locales avaient dégagé de 1996 à 2003 un excédent et contribué à atténuer le déficit public au sens des critères du pacte de stabilité et de croissance européen, depuis 2004, les administrations publiques locales ont un besoin de financement supérieur à leurs recettes, rendant de ce fait pour partie plus difficile le respect des critères de Maastricht.

LE DÉFICIT PUBLIC (en milliards d'euros)

	2004	2005	2006
APUL	- 2,4	- 3,3	- 4,6
Total des administrations publiques	- 60,4	-51,5	-46,4
Proportion du déficit public attribuable aux APUL	3,97 %	6,4 %	9,91 %

Source : Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, Cour des comptes, juin 2007

Ainsi, la part du besoin de financement des administrations publiques locales dans le besoin total de financement des administrations publiques, bien que relativement faible, s'est nettement accrue en trois ans.

De la même manière que le déficit public des collectivités territoriales ne représente qu'une faible part de l'ensemble du déficit public, de même la dette publique locale ne représente qu'une faible part de l'ensemble de la dette publique. Toutefois, cette dette des collectivités est en légère hausse, de 4,3 % entre 2006 et 2007. Elle s'élève ainsi fin 2007 à 117,6 milliards d'euros.

Par ailleurs, en vertu du pacte de croissance et de solidarité, la contribution financière de l'État en faveur des collectivités territoriales augmente d'année en année. Alors que l'ensemble des concours de l'État aux collectivités territoriales s'élevait à 57 136 millions d'euros en 2002, ce montant s'est élevé à 69 716 mil-

lions d'euros en 2007. Or, dans le même temps, une norme de progression très stricte est appliquée aux dépenses de l'État.

Dès lors, une réflexion sur les obligations respectives de l'État et des collectivités territoriales en matière de dépenses publiques s'impose, dans un contexte de transferts de compétences qui ne sont pas sans entraîner des transferts de charges. Cette réflexion est d'autant plus légitime que les collectivités locales, en dépit d'un accroissement sensible de leur périmètre de compétences en raison de l'acte II de la décentralisation, conservent une autonomie financière réelle.

Le rapport remis au Parlement en juin 2007 permet de constater que l'évolution du ratio d'autonomie financière entre 2004 et 2005 est positive pour les départements comme pour les régions, et légèrement négative pour les communes. Dans tous les cas, le ratio 2005 est supérieur au ratio 2003. La baisse du ratio d'autonomie financière des régions entre 2003 et 2004, qui avait pu être constatée l'an dernier, se révèle n'être qu'une baisse conjoncturelle, qui est plus que compensée par la hausse du ratio entre 2004 et 2005 ⁽¹⁾.

RATIO D'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

	2003	2004	2005
Communes et EPCI	60,8 %	61,3 %	61,2 %
Départements	58,6 %	63,4 %	66,4 %
Régions	41,7 %	40,8 %	44,1 %

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

2. Des contributions convergentes

a) Les propositions du rapport Richard

Le rapport sur la maîtrise des dépenses publiques locales remis en décembre 2006 par Pierre Richard propose une « *nouvelle gouvernance en matière de finances locales* ». Après avoir fait observer à juste titre que le contrat de croissance et de solidarité servant de base à la détermination des dotations de l'État aux collectivités n'est pas à proprement parler le résultat d'une négociation entre les parties, il invite à y substituer un diagnostic partagé sur l'évolution des finances locales : « *il s'agirait d'une démarche négociée de répartition de l'effort national alors que la programmation budgétaire à moyen terme qui est remise à la Commission européenne est actuellement fixée de façon unilatérale par l'État* ».

(1) Par conséquent, le terme différé fixé au législateur pour prendre les mesures qui s'imposent en cas de baisse du ratio d'autonomie financière révèle toute sa pertinence.

et transmise à titre de simple information à l'occasion du projet de loi de finances »⁽¹⁾.

À partir de ce diagnostic, un contrat de solidarité et de performance pourrait être établi sur des fondements nouveaux. Comme l'indique fort bien le rapport, « *la fixation du montant des dotations de l'État et le cas échéant leur mode de répartition traduiraient un compromis entre les positions de l'État et des collectivités, tenant compte du cadrage prospectif sur l'évolution des dépenses mais aussi des engagements respectifs pris par les deux parties* »⁽²⁾.

L'une des suggestions du rapport Richard est d'introduire dans les dotations de l'État une incitation à la performance pour les collectivités, qui récompenserait sous la forme d'un abondement complémentaire les collectivités engagées dans une démarche d'amélioration de l'organisation et de la productivité de leurs services.

Concernant la formalisation du nouveau contrat entre État et collectivités, le rapport Richard propose de recourir au Comité des finances locales et d'en confier le bouclage à une instance *ad hoc* comprenant les ministres concernés, le président du Comité des finances locales, les présidents des commissions des finances des deux assemblées et les présidents des trois grandes associations d'élus locaux.

b) Les propositions du Conseil d'orientation des finances publiques

Le Conseil d'orientation des finances publiques, créé par un décret du 5 mai 2006, a remis en février 2007 son premier rapport. Si la question qu'il a plus particulièrement étudiée dans ce premier rapport public annuel est celle de l'impact du vieillissement de la population sur les finances publiques, il a également formulé un certain nombre de propositions en matière de finances locales.

En matière de pilotage de la dépense locale, le Conseil d'orientation des finances publiques plaide en faveur du développement des pratiques d'évaluation, en constituant des référentiels de coûts standards, en recourant plus systématiquement à la consolidation des comptes locaux ainsi qu'à la certification de ces comptes.

Plus fondamentalement, le propos porte sur l'introduction de nouvelles règles de gouvernance dans les relations entre l'État et les collectivités locales, de telle sorte que l'évolution des finances locales soit compatible avec les objectifs globaux d'évolution des finances publiques. La principale proposition en la matière est la conclusion d'un contrat pluriannuel pour déterminer « *l'évolution des financements de l'État aux collectivités d'une part, et d'autre part, les engage-*

(1) Solidarité et performance. Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales, *Pierre Richard*, décembre 2006, p. 109.

(2) Rapport précité, p. 110.

ments réciproques de l'État et des collectivités locales sur la maîtrise des dépenses publiques ».

En ce qui concerne les dotations de l'État, il est proposé de « rendre compatible le rythme d'évolution des dotations de l'État avec celui de ses propres dépenses ». Conscient du fait que les dépenses des collectivités leur sont parfois imposées, le Conseil d'orientation des finances publiques propose d'autre part une concertation sur la négociation salariale dans la fonction publique ainsi qu'une pause de l'inflation réglementaire dans les domaines ayant fait l'objet de transferts de compétence.

La proposition visant à renouveler le pacte entre État et collectivités territoriales, également formulée par le Conseil d'analyse économique, qui considère qu'un pacte national des finances publiques, incluant tant les finances sociales que les finances locales, permettrait de « concrétiser les potentialités offertes par la LOLF »⁽¹⁾, a donc servi de fondement à la réforme qui est proposée par le présent projet de loi de finances.

B. UN NOUVEAU PACTE ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Dans sa déclaration de politique générale de juillet 2007 devant l'Assemblée nationale, le Premier ministre a annoncé la fin du contrat de croissance et de solidarité : « Les dotations de l'État qui sont allouées [aux collectivités territoriales] ne pourront pas croître au-delà de l'inflation en 2008 et nous devons donc rebâtir avec elles une relation contractuelle responsable. La contrepartie de cet effort partagé pourrait résider dans la simplification et la stabilité des normes. »⁽²⁾ La fin de ce contrat de croissance et de solidarité est justifiée dès lors que l'État intègre les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales dans sa norme de maîtrise des dépenses publiques.

Le rapport préparatoire au débat d'orientation budgétaire de juillet 2007 a présenté les principales composantes du nouveau pacte avec les collectivités :

— une indexation des concours de l'État aux collectivités sur la croissance zéro volume ;

— la mise en place d'une conférence des exécutifs, pour garantir l'association des collectivités à l'élaboration des normes qui les concernent, en liaison avec le Comité des finances locales ;

— la mise en place d'une évaluation partagée, permettant de diffuser de bonnes pratiques et de renforcer l'information disponible.

(1) Économie politique de la LOLF, rapport de Edward Arkwright, Christian de Boissieu, Jean-Hervé Lorenzi et Julien Samson, CAE, avril 2007, p. 166-167.

(2) Séance publique du mardi 3 juillet 2007, Assemblée nationale.

1. Le contrat de stabilité : une nouvelle norme de croissance pour une enveloppe normée au périmètre modifié

Le contrat de croissance et de solidarité, qui a été mis en place par la loi de finances pour 1999, a succédé au pacte de stabilité, lequel, entre 1996 et 1998, avait assuré une croissance des dotations de l'État indexée sur l'indice prévisionnel des prix à la consommation. Le contrat de croissance et de solidarité a pour sa part évolué selon l'indice prévisionnel des prix à la consommation majoré d'une fraction croissante du PIB : 20 % en 1999, puis 25 % en 2000 et finalement 33 % entre 2001 et 2007.

Le périmètre qui avait été retenu lors de la mise en place du pacte de stabilité comprenait la dotation globale de fonctionnement, la dotation spéciale instituteurs, la dotation élu local, la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), la dotation globale d'équipement, la dotation générale de décentralisation ainsi que les dotations d'équipement scolaire des départements et des régions et les dotations affectées au FNPTP et au FNP. Ce périmètre était demeuré inchangé lors de la mise en place du contrat de croissance et de solidarité.

Le présent projet de loi de finance accroît légèrement le périmètre de l'enveloppe normée, en y intégrant les exonérations en matière de taxe foncière sur les propriétés non bâties agricoles, les exonérations de taxe professionnelle au titre de la réduction de la part des recettes BNC et la dotation de compensation de la réduction de taxe professionnelle pour création d'établissement (DCTP RCE).

Désormais, l'enveloppe normée croîtra selon l'indice prévisionnel des prix à la consommation. La nouvelle norme de croissance de l'enveloppe normée n'est donc pas le signe d'une austérité sans précédent, ni d'une volonté de rigueur excessive : elle est identique à celle qui a prévalu entre 1996 et 1998.

La DGF ainsi que ses dotations satellites (DGD, DSI, dotation élu local) bénéficieront toujours d'une croissance égale à l'inflation majorée de 50 % de la croissance du PIB.

Par conséquent, afin de pallier une moindre croissance globale de l'enveloppe, l'État a prévu d'élargir le champ des variables d'ajustement, pour l'heure limité à la seule DCTP, afin d'éviter une baisse de cette dernière supérieure à 40 %. C'est l'objet de l'intégration de nouvelles composantes au sein de l'enveloppe normée, qui serviront également de variables d'ajustement.

Enfin, ces différentes règles sont provisoirement fixées pour une durée d'un an. Le contrat de solidarité sera donc renégocié avec les élus locaux dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2009.

2. Une association des collectivités locales aux décisions les concernant

La volonté d'établir un partenariat entre l'État et les collectivités territoriales exige d'associer ces dernières aux décisions qui les concernent.

Les principales modalités de l'association des élus locaux, telles qu'elles ont été présentées par madame le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales au Comité des finances locales le 25 septembre 2007, concernent le pilotage des finances publiques, l'examen préalable à l'édiction de toute nouvelle norme qui aurait une incidence financière sur les collectivités, les négociations salariales en matière de fonction publique.

Votre rapporteur se félicite de cette perspective. Il considère que les nouvelles normes de croissance de l'enveloppe normée, plus contraignantes pour les collectivités, doivent aller de pair avec une prise en compte plus systématique et plus approfondie des souhaits des élus locaux.

Il est par exemple surprenant que le programme de stabilité pour 2007-2009, qui a été remis par la France à la Commission européenne, fixe un objectif de croissance en volume des dépenses locales très ambitieux (0,5 % par an) alors même qu'aucune instance représentative des élus locaux n'a été associée à l'élaboration de ce programme et que les collectivités territoriales ne sont pas informées de cet engagement des acteurs de la dépense publique en France .

L'association des collectivités territoriales doit être assurée par une instance de concertation dont la création est intervenue le 4 octobre 2007 : la Conférence nationale des exécutifs. Cette conférence s'inscrit dans le prolongement des deux instances qui ont été créées en 2006 (la Conférence nationale des finances publiques et le Conseil d'orientation des finances publiques) et qui ont posé les premières pierres du nouveau pacte entre l'État et les collectivités territoriales.

La Conférence nationale des exécutifs aura à se prononcer sur la part de la projection pluriannuelle des finances publiques françaises transmise aux institutions européennes. Ainsi, l'engagement gagnera sans doute à la fois en crédibilité et en précision. La norme indicative d'évolution de la dépense publique locale qui en résultera devra être communiquée aux assemblées délibérantes locales afin que ces dernières soient pleinement responsabilisées et dans le même temps associées au respect des objectifs de dépense publique.

COMPOSITION ET FONCTIONNEMENT DE LA CONFÉRENCE NATIONALE DES EXÉCUTIFS

La Conférence nationale des exécutifs comprend :

— les ministres chargés de l'économie et des finances, du budget et de la fonction publique, des collectivités territoriales, de l'écologie, ainsi que le secrétaire d'État chargé des affaires européennes ;

— les présidents des trois grandes associations d'élus (Association des maires de France, Assemblée des départements de France et Association des régions de France) ainsi que cinq autres membres de chacune de ces associations ;

— le président du Comité des finances locales ;

— le président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

Cette Conférence nationale des exécutifs est présidée par le Premier ministre, suppléé le cas échéant par le ministre chargé des relations avec les collectivités territoriales.

La Conférence nationale des exécutifs doit se réunir deux à trois fois par an, à l'initiative du Gouvernement ou à la demande conjointe des trois présidents d'associations d'élus.

La Conférence nationale des exécutifs permettra d'évoquer tous les chantiers de réforme concernant directement ou indirectement les collectivités, que ce soit en matière de finances publiques, de fonction publique ou encore d'environnement.

Concernant l'association des collectivités territoriales à l'élaboration des normes d'origine étatique qui ont des conséquences directes sur les compétences qu'elles exercent ou les équipements et les budgets qu'elles gèrent, la Conférence nationale des exécutifs a décidé le principe de la création, au sein du Comité des finances locales, d'une Commission consultative sur l'évaluation des normes, laquelle serait chargée de rendre un avis sur les projets de textes réglementaires ayant un impact sur les compétences ou les finances des collectivités.

À l'instar de la Commission consultative sur l'évaluation des charges, dont la création avait été décidée par le législateur⁽¹⁾, la Commission consultative sur l'évaluation des normes devrait faire l'objet d'un texte de loi, afin de préciser sa composition, les textes dont elle devra être saisie, les conditions de sa saisine et les conséquences de ses avis. Votre rapporteur souhaite que le dépôt d'un projet de loi relatif à cet objet intervienne dans les meilleurs délais, afin de permettre à la nouvelle commission consultative de travailler efficacement dès l'année 2008.

(1) Article 94 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions de l'État. Par la suite, l'article 118 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a modifié la composition et les modalités de fonctionnement de la CCEC, afin de permettre une réactivation de cette commission dans le cadre de la vague de transferts de compétences liée à l'acte II de la décentralisation.

Enfin, les modalités de l'association des collectivités aux décisions d'origine étatique devraient être précisées et affinées par le rapport que doit remettre au Premier ministre le sénateur Alain Lambert d'ici le 15 novembre 2007.

Votre rapporteur considère que les collectivités devraient également être systématiquement associées à la préparation des projets de loi ayant des conséquences directes et significatives à leur égard ⁽¹⁾. L'importance de cette association peut être appréciée au regard des lois adoptées depuis la précédente loi de finances qui auraient pu justifier une telle consultation préalable des collectivités :

– la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, qui confie notamment aux maires de nouveaux outils de gestion des services publics de l'eau et de l'assainissement ainsi qu'une mission de contrôle de l'assainissement non collectif ;

– la loi n° 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements, qui permet aux collectivités de mener des actions de coopération décentralisée sans être limitées par leur champ de compétence ;

– la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance et la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, qui placent dans les deux cas le conseil général au cœur de l'action sociale ;

– la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, qui fait du maire l'acteur local principal en matière de lutte contre la délinquance (présidence du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance ; rappel à l'ordre verbal aux mineurs troublant l'ordre public).

C. DES ENJEUX DE RÉFORME

En complément des nouvelles fondations apportées à la relation entre l'État et les collectivités territoriales à l'occasion du présent projet de loi de finances, votre rapporteur souhaite évoquer un certain nombre de sujets qui devront, à plus ou moins court terme faire l'objet de réformes pour que le nouvel équilibre puisse être consolidé.

1. La fiscalité locale

Dans son rapport sur la situation et la perspective des finances publiques de juin 2007, la Cour des comptes estime que se pose « *le problème de réforme de*

(1) En l'état actuel du droit, la consultation du Comité des finances locales, obligatoire pour les projets de décret à caractère financier concernant les collectivités, n'est que facultative pour les projets de loi (art. L. 1211-3 du code général des collectivités territoriales).

la fiscalité locale, lequel pose lui-même celui de la révision des bases locatives cadastrales »⁽¹⁾.

Dans un avis présenté par Philippe Valletoux et adopté le 13 décembre 2006, le Conseil économique et social propose pour sa part une « nouvelle répartition des pouvoirs fiscaux locaux »⁽²⁾.

Point de départ de cette « nouvelle donne », la spécialisation des impôts locaux qui est proposée introduirait une meilleure lisibilité dans la fiscalité locale. Dans le même temps, elle préserverait les grands équilibres actuels, que ce soit en termes de recettes de chaque niveau de collectivité ou de répartition de la charge fiscale entre ménages et entreprises.

LA SPÉCIALISATION FISCALE PROPOSÉE PAR LE RAPPORT VALLETOUX

Communes et groupements	Départements	Régions
– Taxe d’habitation	– Taxe sur le foncier bâti entreprises	– <i>Taxe intérieure sur les produits pétroliers</i>
– Taxe sur le foncier bâti ménages	– Droits de mutation à titre onéreux	– Taxe sur les cartes grises
– Taxe sur le foncier non bâti	– <i>Taxe spéciale sur les contrats d’assurance automobile</i>	– Taxe sur l’apprentissage
– Taxe professionnelle	– Imposition de type CSG	– Imposition sur le revenu des ménages
– Taxe d’enlèvement des ordures ménagères	– Imposition sur le parc des véhicules automobiles	– Imposition sur les entreprises
– Taxe sur l’électricité		
– Versement transport		

NB : Les impositions qui seraient créées sont mentionnées en gras dans le tableau ; celles qui seraient intégralement consacrées aux collectivités territoriales alors qu’elles ne le sont pas à l’heure actuelle sont mentionnées en italique.

Les nouvelles impositions qui seraient créées dans l’hypothèse d’une telle spécialisation seraient compensées par la diminution de certains impôts locaux actuels ainsi que par une révision générale des bases d’imposition. Concernant les taxes foncière et d’habitation, Philippe Valletoux préfère ainsi à une actualisation qui « apparaît impossible » la création d’une nouvelle référence à la « valeur locative déclarative et contrôlée ».

Le rapport du Conseil économique et social propose d’autre part une suppression des dégrèvements et exonérations d’impôts locaux décidés par le législateur, au profit de mécanismes d’aide financière qui seraient décidés et gérés au niveau territorial.

Le plaidoyer en faveur de la spécialisation des impôts locaux se retrouve dans le premier rapport du Conseil d’orientation des finances publiques ainsi que

(1) Rapport sur la situation et la perspective des finances publiques, *Cour des comptes*, juin 2007, p. 78.

(2) Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d’une nouvelle donne, *Philippe Valletoux*, décembre 2006.

dans le rapport de Pierre Richard sur la maîtrise de la dépense publique locale. Pierre Richard explique toutefois que « *si la spécialisation est un facteur de clarification et donc de responsabilisation [...] il est également important que chaque collectivité reste sensible aux intérêts des différents acteurs économiques présents sur son territoire et dispose à cet effet d'un « tandem » d'impôts ménages/entreprises* »⁽¹⁾.

L'enjeu de la réforme de la fiscalité locale n'est autre que de faire de l'impôt local un impôt payé par le contribuable local. L'échec des projets successifs de réforme de la fiscalité locale, combiné au recours croissant à des allègements fiscaux pris en charge par l'État⁽²⁾, a eu pour conséquence une atténuation du lien fiscal entre collectivités et contribuables locaux à laquelle il convient de mettre un terme.

Certes, la revalorisation forfaitaire des valeurs locatives cadastrales, assurée chaque année par la loi de finances, permet une progression des recettes fiscales locales. Mais cette révision annuelle laisse subsister des écarts peu justifiés dans l'imposition des contribuables locaux, notamment selon la date de construction de leur logement. De ce point de vue, votre rapporteur se réjouit que la lettre de mission du Président de la République au ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales du 30 juillet 2007 lui demande notamment de procéder à « *l'actualisation des bases de taxe d'habitation et des taxes foncières à chaque changement d'occupant ou de propriétaire* ». Le ministre de l'économie, des finances et de l'emploi a par ailleurs été chargée par le Président de la République et le Premier ministre d'une mission de révision générale des prélèvements obligatoires et il conviendra que cette mission envisage tout particulièrement les réformes souhaitables en matière de fiscalité locale.

La réforme de la fiscalité locale s'impose plus que jamais, en raison de son interdépendance avec la maîtrise des dépenses locales, à laquelle de premières réponses sont apportées par le présent projet de loi de finances.

2. La fonction publique territoriale

La fonction publique territoriale est un élément majeur en matière de suivi de la dépense publique locale, de qualité du service rendu et de modes de gestion.

La hausse des effectifs dans la fonction publique territoriale a été particulièrement prononcée au niveau régional et départemental, notamment en raison de l'accroissement de leurs compétences. Le développement de l'intercommunalité est une autre source non négligeable de croissance des effectifs. Dans le rapport de Pierre Richard, il était ainsi signalé que la fonction publique territoriale, « *qui re-*

(1) Rapport précité, p. 122.

(2) Les exonérations et dégrèvements d'impôts locaux, lorsqu'ils sont décidés par l'État, sont en effet pris en charge par ce dernier soit dans le cadre du programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » soit dans le cadre des dotations de l'État aux collectivités territoriales.

présente moins du tiers de l'emploi public en 2004, a absorbé plus de la moitié des emplois publics créés dans les vingt dernières années » ⁽¹⁾.

**L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
(en milliers d'agents)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Effectifs des communes	1 074,5	1 077,8	1 092,8	1 085,9	1 086	1 093,9
Effectifs des départements	176,8	181,4	187,2	191,5	195,2	198
Effectifs des régions	10,9	11,6	12,5	13,3	14	15,1
Total des effectifs	1 262,4	1 270,8	1 292,5	1 290,8	1 295,3	1 307,1
Effectifs FPE	2 577	2 561	2 609	2 581	2 543	2 302

Source : INSEE (enquête annuelle au 31 décembre de l'année en question)

Mais, plus encore que la croissance du nombre d'agents, celle des dépenses de personnel est significative. Depuis 2000, la hausse annuelle des dépenses de personnel est en moyenne supérieure à 4 % par an, tandis que la hausse annuelle des effectifs est en moyenne inférieure à 1 % par an.

**L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL DES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
(en millions d'euros)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 *
Dépenses des communes	23 330	24 220	25 400	26 000	26 850	27 900	28 990	
Dépenses des départements	4 180	4 470	4 820	5 210	6 130	6 560	7 070	8 210 **
Dépenses des régions	400	430	470	520	570	620	780	1 600 **
Total des dépenses	27 910	29 120	30 690	31 730	33 550	35 070	36 840	

* :Estimations provisoires

** : La hausse des dépenses de personnel des départements et des régions en 2007 doit être lue en prenant en compte les transferts de personnels depuis la fonction publique de l'État.

Source : DGCL et DGCP

La volonté d'associer les élus locaux aux négociations salariales dans la fonction publique se justifie dès lors pleinement, au regard des conséquences financières lourdes pour les collectivités territoriales de toute évolution du point d'indice ou des avantages indemnitaires ou sociaux accordés aux fonctionnaires.

(1) Rapport précité, p. 47.

La loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale est venue heureusement compléter les dispositions relatives à l'association des collectivités territoriales aux décisions en matière de fonction publique territoriale :

— l'article 9 prévoit une consultation obligatoire du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale sur les projets d'ordonnance relatifs à la fonction publique territoriale ;

— l'article 10 procède à la création d'un collège des employeurs publics territoriaux, consulté par le Gouvernement sur toute question relative à la politique salariale ou à l'emploi public territorial.

D'autre part, la disposition prévoyant que les quotas d'avancement de grade seront désormais fixés librement par chaque collectivité illustre bien la possibilité nouvelle qui est donnée à chaque collectivité de mener une véritable gestion des ressources humaines particulière et adaptée.

La loi du 19 février 2007 a d'autre part introduit un certain nombre d'innovations qui posent la question du coût de toute réforme.

Désormais, la formation initiale d'adaptation est étendue à l'ensemble des agents publics territoriaux. Un droit individuel à la formation (DIF) est également créé au profit de ces agents. Cette réforme de l'architecture de la formation professionnelle dans la fonction publique territoriale doit avoir lieu à coût constant, grâce à un redéploiement des actions de formation et à la possibilité de prendre en compte les formations déjà suivies ainsi que l'expérience professionnelle.

Par ailleurs, les dépenses d'action sociale à destination des fonctionnaires territoriaux sont désormais des dépenses obligatoires. Si cette nouvelle disposition ne contraint pas une collectivité territoriale à consacrer à l'action sociale un montant prédéterminé, elle aura cependant un effet incitatif pour mettre en place un socle minimum d'action sociale.

Le Président de la République, dans un discours prononcé à Nantes le 19 septembre 2007, a invité à « *poser les fondations d'une nouvelle fonction publique* ». La fonction publique territoriale ne pourra rester à l'écart de cette refondation, et cela d'autant plus qu'elle sera bientôt confrontée au défi du départ à la retraite d'une part significative des agents en activité.

3. L'achèvement de l'acte II de la décentralisation

La volonté clairement affichée par le Président de la République⁽¹⁾, et souhaitée par les parlementaires comme par les élus locaux, d'une pause dans les

(1) Dans une lettre de mission adressée à Mme Michèle Alliot-Marie, le Président de la République écrivait le 30 juillet 2007 : « En tant que ministre des collectivités territoriales, vous ferez une pause dans l'octroi de

transferts de compétences aux collectivités territoriales, s'explique par l'importance des transferts prévus par l'acte II de la décentralisation, lesquels ne sont pas encore arrivés à leur terme.

Ainsi, en 2008 interviennent le transfert de certains canaux et ports fluviaux, celui de certains agents TOS et DDE⁽¹⁾ et des agents des services de l'inventaire du patrimoine culturel, celui des crédits consacrés à l'AFPA⁽²⁾ (Association pour la formation professionnelle des adultes). L'année 2009 sera celle de l'achèvement du transfert des agents TOS⁽³⁾.

Cependant, il serait sans doute regrettable que la pause nécessaire se transforme en une absence de tout ajustement ou de toute correction du périmètre de compétence ou des conditions de la compensation financière assurée aux collectivités territoriales.

Dans une étude de juin 2007⁽⁴⁾, l'OCDE explique que, si la décentralisation peut s'accompagner dans un premier temps d'une hausse des dépenses publiques totales, à terme elle doit pouvoir conduire à des gains d'efficacité de la dépense publique. D'après cette étude, plusieurs facteurs expliqueraient que les gains d'efficacité n'aient pas encore été atteints en France :

— la réallocation des ressources (en particulier du personnel) de l'État vers les collectivités n'a pas été satisfaisante ;

— le système engendre un certain nombre de coûts additionnels (surcoût technique de production en raison de la duplication des services administratifs ; surenchère entre les collectivités aboutissant à une surproduction de services) ;

— les différents niveaux de collectivités connaissent trop de chevauchement des compétences, ce qui ne permet pas de définir clairement les responsabilités ni de conditionner les dépenses à l'obtention de résultats.

compétences nouvelles aux collectivités territoriales, sauf exceptions de simplification ou d'expérimentation. »

(1) *Le transfert des agents DDE débutera le 1^{er} janvier 2008, pour les agents ayant exercé leur droit d'option entre le 7 novembre 2006 et le 31 août 2007. D'après les estimations du ministre du budget (séance publique du vendredi 19 octobre 2007 à l'Assemblée nationale), 19 200 agents DDE auraient déjà opté. Le transfert se poursuivra en 2009 et en 2010.*

(2) *Si l'échéance pour le transfert aux régions des crédits consacrés par l'État à l'AFPA est le 31 décembre 2008, 18 conventions ont déjà été signées à ce jour.*

(3) *D'après les dernières estimations, 31 500 agents TOS auraient exprimé leur choix entre le 1^{er} septembre 2006 et le 31 août 2007 et devraient faire l'objet soit d'un transfert soit d'un détachement de longue durée au 1^{er} janvier 2008. Dans la mesure où 45 000 agents TOS ont déjà fait l'objet d'un transfert ou d'un détachement au 1^{er} janvier 2007, le solde des agents TOS à transférer ou détacher au 1^{er} janvier 2009 devrait être de l'ordre de 14 000 agents.*

(4) *Étude économique de la France en 2007, OCDE, juin 2007.*

Aussi, au vu de cette analyse, l'OCDE recommande notamment de clarifier et de stabiliser le partage des compétences entre l'État et les collectivités territoriales ainsi que de limiter les chevauchements de compétence entre collectivités territoriales en orientant le système vers une spécialisation plus forte et une allocation plus cohérente des responsabilités. L'OCDE insiste d'autre part sur le besoin de disposer d'une information précise et accessible sur les dépenses des collectivités, la manière dont elles sont financées ainsi que la qualité des services fournis.

Les différents audits de modernisation qui ont été commandés par le ministère de l'économie et des finances devraient permettre d'identifier d'éventuels doublons entre administrations étatiques et collectivités territoriales et d'y remédier. Ainsi, l'audit sur l'impact de la décentralisation sur le ministère de l'emploi et de la cohésion sociale et sur le ministère de la santé et des solidarités, remis en janvier 2007 ⁽¹⁾, a permis de constater que l'effectif global consacré à la formation professionnelle a quadruplé depuis 1982, que celui consacré à l'action sanitaire et sociale a cru de 60 %. Il préconise en conséquence d'adapter l'organisation et les moyens des administrations d'État à la décentralisation et, à plus long terme, de poursuivre les transferts de compétences.

Par ailleurs, la pause actuelle en matière de transferts de compétences ne signifie pas l'absence de nouvelles dispositions permettant aux collectivités territoriales d'étendre leur champ d'action. Ainsi, le législateur a ouvert aux collectivités de nouvelles possibilités d'expérimentation qui, si elles s'avèrent concluantes, pourraient à terme donner lieu à de nouveaux transferts de compétences.

DES POSSIBILITÉS D'EXPÉRIMENTATION NOUVELLES

L'article 142 de la loi de finances pour 2007 a permis aux départements de déroger à titre expérimental aux règles relatives aux contrats aidés et aux bénéficiaires du RMI. Par la suite, l'article 19 de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat a permis une expérimentation du revenu de solidarité active (RSA) par les départements volontaires pour l'expérimentation précitée ainsi que par dix autres départements.

D'autre part, l'article 14 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale a ouvert une possibilité d'expérimentation de la mise en œuvre du droit au logement aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant conclu une convention de délégation des dispositifs d'aide à la pierre. Afin que les EPCI garants du droit au logement opposable disposent de tous les outils nécessaires, il est prévu qu'ils obtiennent la délégation du contingent préfectoral de logements sociaux, de la mise en œuvre des procédures relatives à l'habitat insalubre et aux immeubles menaçant ruine, des procédures de réquisition de logements ainsi que de tout ou partie des compétences du département en matière d'action sociale (notamment le Fonds de solidarité pour le logement, les dispositifs d'accompagnement social des personnes défavorisées).

(1) Rapport sur l'impact de la décentralisation sur les administrations d'État, *Jean-Baptiste Nicolas, Michel Gagneux, Jean-Yves Le Gallou, Bruno Durieux, Laurent Chambaud, Nicolas Grivel, janvier 2007.*

Si la pause en matière de transferts de compétences est donc la bienvenue, elle ne doit pas dispenser les administrations d'État de tirer toutes les conséquences des transferts de compétences et de personnels déjà intervenus ni exonérer le législateur de toute réforme, à moyen terme, permettant de compléter ces transferts et de leur donner toute leur cohérence.

II. LES RESSOURCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN 2008

Dans son rapport sur la situation et la perspective des finances publiques de juin 2007, la Cour des comptes a rappelé que les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales « *représentent des flux financiers considérables* » et « *constituent désormais un système d'une rare complexité* ». Si le remplacement du contrat de croissance et de solidarité par le contrat de stabilité a pour effet de modifier la croissance et la répartition de certains de ces concours, ils n'en demeurent pas moins élevés, atteignant un total de 72 580 millions d'euros en 2008 (soit une croissance de 4,1 % par rapport à 2007). Les recettes fiscales locales permettent par ailleurs de compléter les ressources des collectivités territoriales qui, bien que soumises à des contraintes de croissance plus sévères qu'auparavant, continueront de croître en 2008.

A. LES DOTATIONS PAR PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES

1. La dotation globale de fonctionnement

a) Une croissance de la DGF maintenue malgré la nouvelle indexation de l'enveloppe normée

La dotation globale de fonctionnement connaîtra en 2008 une croissance égale au taux d'inflation prévisionnel majoré de 50 % de la croissance du produit intérieur brut de l'année précédente ⁽¹⁾. Toutefois, après prise en compte de la régularisation négative de la DGF pour 2006 (à hauteur de 84,213 millions d'euros) et du calcul de la DGF pour 2007 en fonction des derniers indices économiques connus (soit un taux de croissance révisé de 2 %), la progression de la DGF devrait être de 2,082 % en 2008.

Si cette progression n'est pas négligeable, elle doit être resituée dans le contexte d'une inflation à 1,6 % et d'une inflation sur les dépenses des collectivités territoriales qui lui est même nettement supérieure.

La croissance de la dotation globale de fonctionnement, à hauteur de 817,2 millions d'euros, sera répartie entre les communes, pour 463,6 millions d'euros, les départements, pour 245,2 millions d'euros, et les régions, pour 108,4 millions d'euros.

(1) L'inflation prévisionnelle est estimée à 1,6 % et la croissance du PIB pour 2007 à 2,25 %.

**L'ÉVOLUTION DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT
(en millions d'euros)**

	2007	2008
DGF des communes	22 412	22 875,6
DGF des départements	11 587	11 832,2
DGF des régions	5 202	5 310,87

Source : documents budgétaires

Les trois abondements exceptionnels de la dotation globale de fonctionnement des départements intervenus en 2006 en raison de la suppression de la première part de la DGE des départements, ont été définitivement pris en compte dans le périmètre de la dotation globale de fonctionnement à compter de 2007. Cette compensation totale, qui atteint 228,5 millions d'euros en 2007, évolue comme la dotation globale de fonctionnement mise en répartition.

Pour la première fois en 2007, une enveloppe spécifique destinée aux communes situées dans le cœur d'un parc naturel, figure au sein de la DGF, pour un montant de 3 millions d'euros. Cette enveloppe connaîtra une croissance identique à celle de la dotation globale de fonctionnement pour 2008.

Conformément à l'article 135 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) doit encore augmenter de 120 millions d'euros en 2008⁽¹⁾, qui seront prélevés sur le solde de la variation annuelle de la dotation d'aménagement.

Le maintien d'un niveau élevé de croissance de la DGF permettra par ailleurs au Comité des finances locales d'assurer une croissance de la dotation de solidarité rurale (DSR) comparable à celle de la DSU.

**LA CROISSANCE CONTINUE DE LA DSU ET DE LA DSR
(en millions d'euros)**

	2004	2005	2006	2007	2008
DSU	635	759	879	999	1 119
DSR	420	503	582	650	

Source : documents budgétaires

Le Gouvernement devait remettre au Parlement avant le 30 juin 2007 un rapport relatif à l'impact sur la DGF des communes de l'éventuelle intégration des compensations d'exonérations fiscales dans le calcul du potentiel financier, en

(1) L'article 135 de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a en effet prévu que la DSU doit augmenter de 120 millions d'euros par l'Assemblée nationale pendant cinq ans, de telle sorte que son montant en 2009 sera le double de son montant en 2004.

vertu de l'article 128 de la loi de finances pour 2007. Il est peu satisfaisant que ce rapport n'ait pas encore été transmis, alors qu'il aurait permis d'envisager le cas échéant une réforme du potentiel financier pour le calcul des attributions de DGF des communes dans le cadre du présent projet de loi de finances.

b) La répartition de la croissance de la DGF

Le taux d'évolution de chacune des composantes de la dotation globale de fonctionnement pour l'exercice 2008 n'est pas connu à ce jour, puisqu'il résultera, tout comme l'an dernier, du choix du Comité des finances locales, au début de l'année 2008.

On peut toutefois signaler que les taux de croissance des parts forfaitaires de la DGF sont, la plupart du temps, reconduits d'année en année par le CFL. Il est souhaitable que la croissance annuelle de la part forfaitaire des communes dont le potentiel fiscal est inférieur à la moyenne de leur strate soit au moins égale à l'inflation. Votre rapporteur considère également que la population des communes ayant une ou plusieurs ZUS et dont le potentiel fiscal est inférieur à la moyenne de leur strate devrait pouvoir faire l'objet d'un double compte pour l'attribution de la DGF.

LES TAUX DE CROISSANCE DES PARTS FORFAITAIRES DE LA DGF

Dotation	Taux choisi par le Comité des finances locales pour 2006	Taux choisi par le Comité des finances locales pour 2007
DGF forfaitaire de base des communes	75 %	75 %
DGF compensation des communes	50 %	35 %
Complément de garantie DGF communes *		25 %
DGF forfaitaire des départements	50 %	60 %
Complément de garantie DGF départements **		25 %
DGF forfaitaire des régions	88 %	88 %

* : À compter de l'année 2007, le complément de garantie accordé aux communes subissant une diminution du montant de leur DGF peut évoluer au plus selon un taux égal à 25 % du taux de progression de la DGF. Jusqu'alors, le complément de garantie progressait chaque année de 25 % du taux de progression de la DGF.

** : À compter de l'année 2007, le complément de garantie accordé aux départements subissant une diminution du montant de leur DGF peut évoluer au plus selon un taux égal à 50 % du taux de progression de la DGF. Jusqu'alors, le complément de garantie faisait l'objet d'une même indexation que la dotation forfaitaire, comprise entre 30 % et 70 % du taux de progression de la DGF.

Concernant le taux de croissance de la part forfaitaire de la DGF des régions, le Comité des finances locales a choisi, en suivant le souhait de l'ensemble des régions et de leurs représentants au CFL, de maintenir un taux inchangé de 88 %. Par conséquent, la modification de la fourchette d'encadrement du taux de

croissance de la part forfaitaire par la loi de finances pour 2007 ⁽¹⁾ n'a eu aucune conséquence pour l'année 2007.

En revanche, la déconnexion de la croissance du complément de garantie de la croissance de la dotation forfaitaire a eu des effets positifs en termes de péréquation. Alors que le complément de garantie de la DGF des départements devait être fixé dans une fourchette de taux comprise entre 0 et 50 % du taux de croissance de la DGF, le Comité des finances locales a choisi un taux d'indexation de 25 %. Cette indexation différenciée du complément de garantie a permis de dégager 8,5 millions d'euros au profit de la péréquation départementale par rapport aux choix d'indexation retenus en 2006.

En ce qui concerne la DGF des communes, le Comité des finances locales a choisi pour l'année 2007 d'affecter à la DSR et à la DNP l'intégralité du solde de la dotation d'aménagement, après prélèvement de l'augmentation annuelle prioritaire de 120 millions d'euros au profit de la DSU. Le taux de croissance de la DGF compensation a été fixé à 35 %, contre 50 % en 2006, afin d'obtenir une progression de la DSR parallèle à celle de la DSU et une DNP évoluant dans des proportions semblables à l'inflation.

La dotation de compensation des groupements de communes croît dans les mêmes proportions que la compensation part salaires de la dotation forfaitaire des communes, soit à hauteur de 35 % du taux de croissance de la DGF pour 2007. Le Comité des finances locales a par ailleurs retenu un taux de croissance de la dotation des communautés d'agglomération de 2,5 %, donc sensiblement supérieur à l'inflation prévisionnelle (estimée à 1,8 %) et un taux de croissance de la dotation des communautés de commune de 4 % (soit le maximum autorisé par rapport au taux de croissance de la dotation des communautés d'agglomération). Cet effort particulier en faveur de la dotation des communautés de communes, qui est renouvelé d'année en année, traduit la volonté d'assurer un niveau de dotation pour ces communautés de communes progressivement identique à celui des communautés d'agglomération.

En somme, le choix de répartition des parts de DGF par le Comité des finances locales illustre son souhait légitime d'assurer une stabilité et une prévisibilité maximales dans l'évolution des dotations. Ce choix du Comité des finances locales n'est toutefois pas sans incidence sur l'indicateur de performance renseigné pour l'objectif de péréquation des ressources financières des communes. En effet, alors que le projet annuel de performance pour 2007 fixait à 21,50 % la proportion de la DGF des communes et du FSRIF devant être consacrée à la péréquation, cette cible n'a pas été atteinte en 2007, le taux de péréquation s'établissant à 20,04 %.

(1) La fourchette d'indexation de la part forfaitaire de la DGF des régions, qui était de 75 % à 95 % du taux de croissance de la DGF, a été abaissée entre 60 % et 90 % du taux de croissance de la DGF.

LES INDICATEURS DE PERFORMANCE RELATIFS À LA PÉRÉQUATION

Indicateurs de performance	Cible 2007	Réalisation 2007	Cible 2008
Part consacrée à la péréquation dans la DGF des communes et groupements (+FSRIF)	21,5 %	20,04 %	21,5 %
Taux de correction des inégalités de ressources par les dotations aux communes et intercommunalités	50 %	Non renseigné	50 %
Part consacrée à la péréquation dans la DGF des départements	10 %	10,44 %	11 %
Taux de correction des inégalités de ressources par les dotations aux départements	60 %	Non renseigné	60 %
Part consacrée à la péréquation dans la DGF des régions	2,5 %	2,55 %	2,75 %
Taux de correction des inégalités de ressources par les dotations aux régions	60 %	Non renseigné	60 %

NB : Les indicateurs de taux de correction des inégalités ne peuvent être renseignés qu'à partir d'une évaluation économétrique minutieuse, qui doit intervenir selon une périodicité quinquennale.

Source : documents budgétaires

Le fait que les indicateurs de performance relatifs aux objectifs de péréquation pour les départements et les régions aient en revanche été atteints témoigne du fait que la part consacrée à la péréquation au sein de la principale dotation aux collectivités est en progression constante.

Toutefois, une évaluation plus précise des progrès en matière de péréquation sera possible lorsqu'une étude actualisée sur le taux de correction des inégalités de ressources des collectivités sera disponible.

2. Les dotations scolaires : des dotations transférées et réformées

La dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) et la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) figurent jusqu'à présent dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Leur croissance est celle évaluée pour la FBCF des administrations publiques.

La réforme qui en est proposée à l'article 17 du présent projet de loi de finances consiste à transformer ces dotations budgétaires en prélèvements sur recettes et à modifier leurs modalités de répartition.

Le basculement de ces dotations vers les prélèvements sur recettes en permettra une gestion simplifiée.

Concernant les modalités de répartition, les critères jusqu'à présent utilisés étaient la capacité d'accueil et l'évolution de la population scolarisable (pondérés respectivement à hauteur de 70 % et de 30 % pour la DDEC et à hauteur de

60 % et de 40 % pour la DRES). Ces critères se révélèrent insatisfaisants, notamment parce qu'ils ne créaient aucune incitation à la construction ou à l'extension d'établissements et parce qu'ils étaient particulièrement figés. La réforme proposée prévoit de cristalliser la part de chaque collectivité au sein du montant total de la dotation (selon une moyenne actualisée des montants perçus au cours des dix dernières années).

**L'ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT POUR
LES DOTATIONS SCOLAIRES
(en millions d'euros)**

	2007	2008
DDEC	327,214	328,666
DRES	658,917	661,841

Source : documents budgétaires

La réforme n'aura pas d'incidence financière négative sur ces dotations, qui demeureront indexées sur le taux de croissance de la FBCF des administrations publiques de l'année de versement (soit un taux prévisionnel de 2,6 % pour 2008). En outre, le versement interviendra en une seule fois au cours du troisième trimestre de l'année.

Concernant les questions scolaires, votre rapporteur attire votre attention sur le problème des contributions des communes de résidence aux dépenses des écoles des communes d'accueil. Il lui semblerait souhaitable qu'une règle de calcul uniforme du montant de dépenses par enfant scolarisé soit appliquée.

3. Les variables d'ajustement de l'enveloppe normée

a) Les nouvelles dotations de l'enveloppe normée

La compensation des exonérations de taxe foncière sur les propriétés non bâties figurait jusqu'à présent dans le prélèvement au titre des « compensations des exonérations relatives à la fiscalité locale ». Il en allait de même en ce qui concerne la compensation de la réduction de la fraction imposable des recettes perçues pour bénéficiaires non commerciaux (BNC).

Le présent projet de loi de finances procède au transfert de ces compensations d'exonérations au sein des dotations de l'enveloppe normée (article 12).

Les exonérations de taxe professionnelle pour les recettes BNC et de taxe foncière sur les propriétés non bâties sont incluses dans les variables d'ajustement de cette enveloppe normée. Par conséquent, elles connaissent une diminution de leur montant pour 2008, au prorata de leur poids respectif dans les variables d'ajustement.

**L'ÉVOLUTION DU MONTANT DES EXONÉRATIONS
DE FISCALITÉ LOCALE
(en millions d'euros)**

	2007	2008	2008 *
Exonération de TP au titre de la réduction de la part des recettes BNC	475,73	371,796	362,03
Exonération de TFNB	481,65	376,327	406,21

** : Cette colonne prend en compte l'adoption par l'Assemblée nationale de l'amendement retirant des variables d'ajustement la compensation de l'exonération de la fraction communale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties..*

Source : documents budgétaires

Cet élargissement du champ des variables d'ajustement permet de limiter l'effort supporté par la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

Toutefois, sur proposition du Rapporteur général, la commission des Finances puis l'Assemblée nationale ont adopté un amendement ayant pour objet de retirer la compensation de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties des variables d'ajustements, pour sa seule fraction communale. Cet amendement a pour effet de réduire de 166 millions d'euros le périmètre des variables d'ajustement et d'entraîner une baisse de 23,9 % de chacune des variables d'ajustement subsistantes.

b) La dotation de compensation de la taxe professionnelle

Variable d'ajustement des dotations de l'enveloppe normée, la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) se caractérise par une baisse continue de son montant. Ainsi, en 2007, elle a connu une diminution de 11 %.

En 2008, cette baisse se poursuivra. Dans la mesure où la croissance annuelle de l'enveloppe normée sera désormais plus faible, alors même que certaines dotations connaîtront une croissance selon des règles inchangées, il est en effet nécessaire de disposer au sein de l'enveloppe normée de dotations dont le montant diminue, afin de compenser la hausse supérieure à la moyenne d'autres dotations.

Dans l'hypothèse d'une reconduction du contrat de croissance et de solidarité, la baisse de la DCTP en 2008 aurait été de 12,38 % : elle serait passée de 986,25 millions d'euros en 2007 à 864,105 millions d'euros en 2008. Avec le nouveau contrat de solidarité et sans modification du périmètre de la variable d'ajustement, la baisse de la DCTP serait de 440 millions d'euros.

L'ampleur de la baisse de la DCTP en 2008 est toutefois tempérée par l'introduction comme variables d'ajustement de deux autres prélèvements sur recettes ainsi que de la part de la DCTP destinée à compenser la réduction des bases pour création d'établissements (DCTP RCE). Ainsi, alors que la variable d'ajustement doit diminuer de près de 440 millions d'euros, la DCTP ne subit qu'une baisse d'environ 230 millions d'euros.

**L'ÉVOLUTION DU MONTANT DE LA DCTP
(en millions d'euros)**

	2007	2008	2008 **
DCTP hors RCE	986,25	770,585	750,54
DCTP RCE	68,51	53,545	52,14
DCTP majoration exceptionnelle *	7,5	–	
Total	1 062,26	824,13	802,68

* : La majoration exceptionnelle au titre de divers rôles supplémentaires, qui avait été prévue par la loi de finances rectificative pour 2004, arrivait à son terme en 2007.

** : Cette colonne prend en compte l'adoption par l'Assemblée nationale de l'amendement retirant des variables d'ajustement la compensation de l'exonération de la fraction communale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Source : documents budgétaires

Par ailleurs, le projet de loi prévoit la mise en place d'un fonds d'aide aux collectivités locales victimes de calamités publiques (art. 48 du présent projet de loi). Ce « fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des catastrophes naturelles » est financé en 2008 par un prélèvement de 20 millions d'euros sur la DCTP. Ce montant évoluera chaque année comme la dotation globale de fonctionnement.

Il convient de bien distinguer ce nouveau fonds, qui permettra de venir en aide aux collectivités ayant fait l'objet de dégâts causés aux biens par des événements climatiques ou géologiques graves trop circonscrits pour permettre une mise en œuvre de la solidarité nationale, de la ligne budgétaire « Réparations des dégâts causés par les calamités publiques », qui est maintenue et permet de répondre à toute catastrophe d'ampleur nationale.

4. Les autres prélèvements sur recettes de l'enveloppe normée

Si la **dotation spéciale pour le logement des instituteurs** évolue chaque année selon la même règle de croissance que la DGF, son montant est ensuite ajusté en loi de finances rectificative pour tenir compte du nombre définitif d'instituteurs bénéficiant de cette dotation.

Ainsi, la décroissance du nombre d'instituteurs, par départ à la retraite ou intégration dans le corps des professeurs des écoles, a pour effet une diminution significative du montant total de la DSI d'année en année.

**UNE ÉVOLUTION DE LA DSI CORRÉLÉE À LA BAISSÉ
DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES**

Année	Instituteurs logés	Instituteurs indemnisés	Montant ouvert en LFI (en millions d'euros)	Montant effectivement réparti (en millions d'euros)
2002	20 232	104 499	293,547	299,304
2003	19 803	85 193	252,965	254,620
2004	17 074	67 714	214,289	205,610
2005	13 269	52 503	174,066	170,570
2006	11 176	35 212	135,704	123,893
2007			88,192	

Source : documents budgétaires

Pour 2008, le projet de loi de finances, tient compte d'un ajustement à la baisse de la dotation d'un peu plus de 37,5 millions d'euros. La DSI pour 2008, qui doit donc s'élever à 52,5 millions d'euros, sera dans une très large part couverte par la mobilisation du reliquat comptable net de la DSI constaté pour 2006 (pour un total de 47,3 millions d'euros), en vertu de l'article 15 du présent projet de loi.

La **dotation élu local** connaît la même indexation que la DGF. Elle croîtra de 2,08 % en 2008, pour atteindre 63,351 millions d'euros.

La **compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle** atteindra 121,195 millions d'euros en 2008. Cette ressource alimente les Fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) et contribue par conséquent à la péréquation horizontale entre communes.

5. Les prélèvements sur recettes hors enveloppe normée

a) Le fonds de compensation pour la TVA : une croissance maintenue

Le montant prévisionnel du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) pour l'année 2007 s'élève à 4 711 millions d'euros. Ainsi, en cinq ans, le volume annuel de ce fonds a augmenté de près de un milliard d'euros ⁽¹⁾.

Le dynamisme de ce fonds dépend du dynamisme de l'investissement des collectivités locales. Après plusieurs années de forte hausse de l'investissement public local, l'année 2007 s'est caractérisée par une décélération de cet investissement (+ 3,1 %), anticipant sur les effets du cycle électoral qui, en raison des élections municipales et cantonales de mars 2008, devrait conduire à un ralentissement temporaire de l'investissement public local l'an prochain.

(1) Le FCTVA s'élevait en effet à 3 794 millions d'euros en 2002.

Le montant du prélèvement sur recettes au profit du FCTVA est fixé à 5 192 millions d'euros pour 2008, soit une croissance de 10,21 %. Si cette prévision de croissance du FCTVA peut sembler ambitieuse au regard des échéances électorales municipales et cantonales, elle se justifie néanmoins dans la mesure où cette fin de cycle électoral correspondra à un milieu de cycle électoral régional. Ainsi, l'État continue d'accompagner la dynamique positive de l'investissement public local.

Votre rapporteur considère qu'il serait nécessaire d'admettre l'éligibilité au FCTVA des dépenses engagées au titre des beaux emphytéotiques administratifs, ce qui ne ferait que confirmer une jurisprudence récente du Conseil d'État (arrêt *Ministre de l'Intérieur c/département du Lot-et-Garonne* du 27 juillet 2005).

b) Le produit des amendes forfaitaires de police de la circulation

Alors que le montant du prélèvement sur recettes au titre du produit des amendes forfaitaires de police de la circulation avait été initialement fixé à 680 millions d'euros pour l'année 2007, ce montant a fait l'objet d'une correction à la baisse, en raison de la diminution tant du nombre d'amendes recensées (- 7,11 %) que du produit de ces amendes (- 9,41 %).

La loi de finances rectificative pour 2007 doit intégrer dans le montant à répartir au titre des amendes de police forfaitaires le solde du compte d'affectation spéciale regroupant le produit des amendes provenant des systèmes automatiques de contrôle des infractions au code la route. Votre rapporteur ne peut que se féliciter de cette intégration qui prendra de ce fait effet pour le montant à mettre en répartition au titre de l'année 2007.

Pour l'année 2008, le présent projet de loi de finances prévoit une ouverture de 550 millions d'euros au titre du produit des amendes forfaitaires de la circulation.

Par ailleurs, l'article 16 du projet de loi de finances propose une nouvelle répartition du produit des amendes des radars automatiques :

— la part des recettes affectée au compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisée des infractions au code de la route » est portée de 140 millions d'euros à 204 millions d'euros, afin de permettre le financement de nouveaux équipements ;

— la part revenant aux communes et à leurs groupements est consolidée au niveau de recettes attendues pour 2007, soit 100 millions d'euros ;

- la part revenant aux départements est fixée à 30 millions d’euros ⁽¹⁾ ;
- le solde des recettes sera intégralement affecté à l’Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

La répartition qui est proposée diffère sensiblement de celle qui avait été décidée en loi de finances pour 2006, qui prévoyait 140 millions d’euros pour le compte d’affectation spéciale, 100 millions d’euros pour l’AFITF et le solde des recettes au profit des collectivités territoriales. Si, la nouvelle répartition est généreuse pour les collectivités territoriales, elle n’en inverse pas moins la logique antérieure : alors que les collectivités pouvaient bénéficier d’une somme dépendant du niveau des recettes, elles seront désormais assurées d’une somme fixe, donc garantie mais dans le même temps plafonnée.

D’autre part, certains conseils généraux ont récemment souhaité instituer une redevance pour occupation du domaine public départemental par les radars automatiques, ce qui a donné lieu à un contentieux administratif. Dans un souci de sécurité juridique, la commission des Finances puis l’Assemblée nationale ont adopté un amendement du rapporteur général ayant pour objet de préciser que le principe de non-gratuité de l’occupation ou de l’utilisation du domaine public ne s’applique pas « *lorsque l’occupation ou l’utilisation concerne l’installation par l’État des équipements visant à améliorer la sécurité routière* ». Cette précision, qui permettra de mettre un terme aux délibérations des conseils généraux relatives à l’implantation de radars automatiques sur le domaine public départemental, est d’autant plus justifiée que les départements bénéficieront désormais de ressources significatives provenant du produit des amendes provenant des radars automatiques.

c) Le FMDI

Le fonds de mobilisation départementale pour l’insertion (FMDI) a été instauré afin de combler partiellement l’écart constaté entre la dépense incombant aux départements au titre du RMI et la compensation prévue pour le transfert de cette compétence. Initialement créé pour 2 ans et pour un montant cumulé de 180 millions d’euros par la loi de finances pour 2006, le FMDI a été porté à trois ans et à un montant cumulé de 1 500 millions d’euros en loi de finances rectificative pour 2006.

(1) Initialement, le projet de loi de finances prévoyait un montant de 30 000 euros par radar fixe implanté sur le réseau routier départemental. L’Assemblée nationale a adopté un amendement y substituant une enveloppe globale, qui sera répartie en proportion d’un indice tenant compte de l’accidentologie propre à chaque département ainsi que du poids des charges d’entretien du réseau routier départemental.

**LE RMI : DES DÉPENSES EN HAUSSE CONTINUE POUR LES DÉPARTEMENTS
COMPENSÉES EN GRANDE PARTIE PAR L'ÉTAT
(en millions d'euros)**

	2005	2006	2007
Nombre de bénéficiaires	1 048 800	1 040 819	
Coût	5 544,37	5 803,17	6 239,8
Compensation par la fraction de TIPP attribuée aux départements	4 505,97	4 380,78	4 326,26
FMDI	500	500	500

NB : Ce tableau est renseigné pour la France métropolitaine.

Source : documents budgétaires

500 millions d'euros ont été versés aux départements au début de l'année 2007, pour compenser l'écart entre la compensation assurée par le biais de la TIPP et les dépenses totales de RMI pour les départements pour l'année 2005. La tranche du FMDI afférente aux dépenses de RMI pour 2006 a été inscrite en loi de finances pour 2007 et sera versée avant la fin de l'année. Le FMDI représentera à nouveau une enveloppe supplémentaire de 500 millions d'euros en 2008, permettant de compenser l'écart pour l'année 2007.

Par ailleurs, une aide spécifique est apportée par l'État aux départements qui expérimentent, à compter de 2007, de nouveaux modes de simplification des contrats aidés et d'intéressement au retour à l'emploi pour les bénéficiaires du RMI ⁽¹⁾. Plus encore, des crédits sont ouverts en loi de finances pour 2008 afin d'apporter une aide financière aux départements choisissant d'expérimenter le revenu de solidarité active (RSA) ⁽²⁾.

L'enjeu est de taille, car un couple avec deux enfants occupant un logement social en zone 1 et ayant un revenu équivalent au SMIC devrait bénéficier d'une allocation de soutien au pouvoir d'achat de 183 euros par mois, sans compter l'APL.

De la même manière, il serait sans doute souhaitable que l'effort des départements en faveur du logement des ménages modestes, par le biais du Fonds de solidarité pour le logement, soit financièrement accompagné par l'État. Le surcoût lié à l'accompagnement social des personnes bénéficiant de la mise en place de la GRL devra donner lieu à une compensation de l'État à due concurrence.

(1) En vertu de l'article 142 de la loi de finances pour 2007, la participation financière de l'État est d'un montant de 1 000 euros par reprise d'emploi. Les départements autorisés à participer à cette expérimentation sont la Charente, l'Eure, la Loire-Atlantique, le Val d'Oise et la Vienne.

(2) Les départements autorisés à ce jour à participer à cette expérimentation sont les cinq départements participant à l'expérimentation prévue par l'article 142 de la loi de finances pour 2007 ainsi que la Côte d'Or, le Loir-et-Cher et l'Oise.

LA PARTICIPATION FINANCIÈRE DE L'ÉTAT À L'EXPÉRIMENTATION DU RSA

Après la loi de finances pour 2007, qui a permis aux départements de déroger à titre expérimental aux règles relatives aux contrats aidés et aux bénéficiaires du RMI, la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat a poursuivi et amplifié la démarche expérimentale en permettant une expérimentation du revenu de solidarité active (RSA).

Considérant qu'il est de l'intérêt de l'État d'apporter son soutien financier à cette expérimentation, le présent projet de loi de finance crée un nouveau programme « Expérimentations en matière de lutte contre la pauvreté » au sein de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », qui permettra de financer une partie des dépenses exposées par les départements dans le cadre de cette expérimentation.

La prise en charge par l'État d'une partie du coût de l'expérimentation comprendra :

- la moitié du surcoût occasionné par le versement du RSA aux bénéficiaires du RMI en activité ;
- une aide forfaitaire, en moyenne de 45 000 euros par département, pour les coûts de mise en œuvre opérationnelle de l'expérimentation.

Au total, 25 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement sont ouverts à ce titre dans le budget 2008.

Enfin, il faut également mentionner au titre des prélèvements sur recettes hors enveloppe normée :

- **le reversement de TIPP au profit des départements et de la collectivité territoriale de Corse**, pour un montant de 42,84 millions d'euros en 2008 ;
- **la compensation de diverses exonérations relatives à la fiscalité locale**, pour un montant de 1 791 millions d'euros en 2008 ;
- la compensation des pertes de base de taxe professionnelle et de redevance des mines, pour un montant de 164 millions d'euros en 2008.

B. LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

La mission « Relations avec les collectivités territoriales » comprend au total 2 262,793 millions d'euros d'autorisations d'engagement pour l'année 2008. Composée essentiellement de dotations aux collectivités territoriales, cette mission comporte néanmoins également une partie des crédits de fonctionnement et d'investissement relatifs à la direction générale des collectivités territoriales (DGCL).

1. La dotation générale de décentralisation

La dotation générale de décentralisation figurant dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales » doit s'élever à 1 408,538 millions d'euros en 2008.

Le taux de progression de la DGD demeure, à l'instar de celui de la DGF, celui de l'inflation prévisionnelle majoré de 50 % de la croissance prévisionnelle du PIB, soit, pour l'année 2008, 2,082 %.

Le taux de progression de la DGD à périmètre courant est toutefois sensiblement supérieur, de l'ordre de 3,53 %, en raison d'un abondement supplémentaire de près de 16 millions d'euros en 2008.

Trois mesures nouvelles sont à l'origine de cet abondement supplémentaire la DGD à compter de l'année 2008.

Premièrement, les dépenses engagées par le département **pour le transport scolaire fluvial en Guyane** ouvrent droit à une compensation par l'État, en raison du nouvel article L. 3443-3 du code général des collectivités territoriales ⁽¹⁾. La compensation, calculée sur la base des dépenses engagées par le département en 2006, s'élève à 1,443 million d'euros.

Deuxièmement, en raison de la **compensation des dépenses d'investissement et de fonctionnement des 150 aérodromes civils transférés aux collectivités territoriales**, en application de l'article 28 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, un montant de 2,387 millions d'euros alimente un concours particulier en faveur des aérodromes.

Troisièmement, en raison de la **compensation des dépenses de fonctionnement des ports de commerce et de pêche décentralisés** en application de l'article 30 de la loi du 13 août 2004 précitée, un montant supplémentaire de 11,652 millions d'euros porte le concours particulier en faveur des ports maritimes de commerce et de pêche à 26,7 millions d'euros en 2008, contre seulement 14,54 millions d'euros en 2007.

(1) Cet article a été introduit par voie d'amendement parlementaire dans la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

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

	2007	2008
DGD communes	126,625	129,262
DGD départements	250,476	258,364
DGD régions	788,542	823,417

NB : Les montants mentionnés dans ce tableau ne comprennent ni la DGD formation professionnelle, qui figure dans la mission « Travail » (pour un montant de 1 685 millions d'euros), ni les parts de DGD figurant dans le programme « Concours spécifiques et administrations », (pour un montant de 197,5 millions d'euros) qui ne peuvent être établies par catégorie de collectivité.

Source : documents budgétaires

Si la plupart des crédits consacrés à la DGD sont répartis entre les trois programmes de la mission relatifs à chacune des trois catégories de collectivités territoriales, en revanche certains crédits sont inscrits sur le programme « concours spécifiques et administration : le concours particulier « bibliothèques municipales et départementales de prêt », pour un montant de 80,421 millions d'euros ; le concours particulier « ports maritimes de commerce et de pêche », pour un montant de 26,747 millions d'euros ; enfin le concours particulier relatif aux autorités organisatrices des transports urbains, pour un montant de 87,885 millions d'euros.

La DGD formation professionnelle, qui a pour objet de compenser le coût des compétences transférées aux régions en matière de formation professionnelle, demeure rattachée à la mission « Travail »⁽¹⁾. Elle connaît une croissance de 2,082% et s'élève donc à 1 685,754 millions d'euros pour l'année 2008.

2. Les dotations d'investissement de la mission

Par rapport à l'année précédente, deux dotations d'investissement qui figuraient dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales » sont sorties du périmètre budgétaire pour être intégrées dans le prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales : la dotation départementale d'équipement des collèges et la dotation régionale d'équipement scolaire (*cf.* A du présent chapitre).

a) La dotation globale d'équipement

Le taux de croissance appliqué à la dotation globale d'équipement est celui de la croissance de la formation brute de capital fixe des administrations publiques prévu pour l'année en venir. Pour 2008, ce taux prévisionnel est évalué à 2,6 %.

(1) En outre, depuis 2007, les régions bénéficient de l'affectation du produit de la contribution au développement de l'apprentissage, dont le taux est fixé à 0,18 % de la masse salariale soumise à la taxe d'apprentissage.

Le taux de croissance de la FBCF des administrations publiques pour 2008 sera sans doute plus modeste que les taux de croissance de ces dernières années ⁽¹⁾, en raison des effets du cycle électoral. En effet, les élections municipales et cantonales qui auront lieu en mars 2008 devraient avoir un effet de ralentissement sur l'investissement public local. Dans la mesure où cet investissement représente une part majoritaire de l'investissement de l'ensemble des administrations publiques, le taux de FBCF devrait donc être assez faible.

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

	2007	2008
DGE communes et groupements	472,338	484,618
DGE départements	218,768	224,455

Source : documents budgétaires

Le taux moyen de concours de la DGE en 2006 était de 25,64 % pour les communes et groupements et de 13,33 % pour les départements. Il est satisfaisant que le soutien apporté aux communes par le biais de la DGE se maintienne à un niveau de participation significatif.

b) La dotation de développement rural

La dotation de développement rural croîtra en 2008, à l'instar de la dotation globale d'équipement, de 2,6 % (taux prévisionnel de croissance de la FBCF des administrations publiques pour l'année 2008). La DDR s'élèvera à 131,304 millions d'euros en 2008.

Concernant le délai séparant la décision de subvention de la fin de réalisation du projet, votre rapporteur ne peut que se féliciter que ce délai ait été en moyenne de seulement sept mois en ce qui concerne les subventions au titre de la seconde part de la DDR, qui a été créée en 2006 et est spécifiquement destinée à financer des opérations de maintien et de développement des services publics et des services au public en milieu rural.

c) Un effet de levier modéré sur l'investissement public local

Les indicateurs de performance évaluant la performance des dotations d'investissement versées aux communes, à leurs groupements et aux départements, doivent permettre d'apprécier l'effet de levier exercé sur l'investissement public local par ces dotations.

L'indicateur de promotion des investissements des départements a fait apparaître une baisse de 3,06 % des investissements soutenus par la DGE départe-

(1) Pour mémoire, le taux de FBCF pour 2006 était de 4 % ; celui pour 2007 était de 2,9 %.

mentale en 2006 par rapport à l'exercice 2005. L'écart à la cible fixée dans le projet annuel de performance était donc de plus de 7 %. Toutefois, dans le rapport annuel de performance remis en juin 2007 au Parlement, il était expliqué que : « *La DGE des départements étant gérée dans une logique de taux de concours, les préfets n'ont donc guère de marge de manœuvre pour stimuler l'investissement local.* » Afin de tirer toutes les conséquences de cette absence de marge de manœuvre, l'indicateur de performance afférent à cette dotation a été supprimé dans le projet annuel de performance pour 2008.

Par conséquent, seules les dotations d'investissement des communes et de leurs groupements feront désormais l'objet d'une étude de performance. Les indicateurs de performance relatifs à ces dotations font toutefois l'objet d'une précision plus grande cette année, puisqu'ils renseignent de manière distincte les investissements réalisés grâce à la première part de la dotation de développement rural de ceux réalisés grâce à la seconde part de cette même dotation – ce dont on ne peut que se féliciter.

**INDICATEURS DE PERFORMANCE DES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT
DES COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COMMUNES**

Indicateurs de performance	Réalisation 2005	Réalisation 2006	Prévision 2007	Cible 2009
Évolution des investissements réalisés avec la DGE	+ 7,6 %	- 8,54 %	0 %	+ 1,5 %
Projets DGE bénéficiant d'un taux de subvention de 25 % à 35 %	39,65 %	46,79 %	65 %	65 %
Délai séparant la décision de subvention DGE de la fin de réalisation du projet	2 ans	1 an et 9 mois	Moins de 3 ans	Moins de 3 ans
Évolution des investissements réalisés avec la 1 ^{ère} part DDR	- 0,16 %	- 12,33 %	0 %	1,5 %
Projets 1 ^{ère} part DDR bénéficiant d'un taux de subvention de 25 % à 35 %	40,11 %	46 %	65 %	65 %
Délai séparant la décision de subvention 1 ^{ère} part DDR de la fin de réalisation du projet	2 ans et 7 mois	2 ans et 5 mois	Moins de 3 ans	Moins de 3 ans
Évolution des investissements réalisés avec la 2 ^{ème} part DDR			+ 2,9 %	+1,5 %
Projets 2 ^{ème} part DDR bénéficiant d'un taux de subvention de 25 % à 35 %		56 %	65 %	65 %
Délai séparant la décision de subvention 2 ^{ème} part DDR de la fin de réalisation du projet		7 mois	Moins de 3 ans	Moins de 3 ans

NB : La deuxième part de la dotation de développement rural n'a été créée que par le projet de loi de finances pour 2006, ce qui explique l'absence de renseignement des indicateurs pour 2005 et pour 2006.

Source : documents budgétaires

Les cibles fixées pour 2009 par le bleu budgétaire sont dans la plupart des cas identiques aux prévisions pour 2007. Il faut néanmoins souligner l'effort non négligeable qui est demandé afin de concentrer les dotations d'investissement sur quelques projets subventionnés dans une proportion comprise entre 25 % et 35 %.

Concernant l'indicateur relatif à l'évolution des investissements réalisés grâce aux dotations d'investissement des communes, son écart à la cible est justifié par plusieurs raisons. D'une part, la volonté de concentrer les investissements sur un petit nombre d'opérations a un effet mécanique négatif sur cet indicateur. D'autre part, la fin de mandature correspond pour les collectivités territoriales à une baisse des investissements. Dans la mesure où l'année 2009 s'inscrit dans une conjoncture différente, de hausse des investissements communaux, il est légitime que la cible demeure élevée en comparaison des résultats de ces dernières années.

3. Les aides exceptionnelles aux collectivités territoriales

L'action « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales » du programme « Concours spécifiques et administration » regroupe plusieurs subventions :

— les subventions aux communes minières, qui sont estimées à 600 000 euros pour 2008 ;

— les subventions aux communes en difficulté⁽¹⁾, qui sont estimées à 1,5 million d'euros pour 2008 ;

— les subventions pour reconstruction de ponts détruits par faits de guerre, qui ne devraient bénéficier en 2008 que de la reconduction d'autorisations d'engagement antérieures ;

— d'autres subventions, essentiellement à destination des communes forestières, pour un peu plus de 9 millions d'euros en 2008.

Un indicateur de performance dédié à cette action doit permettre d'apprécier le rétablissement rapide des collectivités déstabilisées par des circonstances exceptionnelles.

(1) Ces subventions sont attribuées par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre de l'économie à des communes dont le budget présente un déficit incompressible après examen par la chambre régionale des comptes. En 2005, douze communes avaient bénéficié d'attributions à ce titre, pour un montant total de 2,515 millions d'euros. En 2006, seulement 1,594 millions d'euros ont été versés à ce titre.

INDICATEURS DE PERFORMANCE DES AIDES EXCEPTIONNELLES

Indicateur de performance	Réalisation 2005	Réalisation 2006	Prévision 2007	Cible 2009
Délai de réalisation des opérations achevées dans l'année	2 ans et 9 mois	3 ans	2 ans et 7 mois	Inférieur à 2 ans et 6 mois
Opérations achevées dans les délais		86 %	99 %	99 %

Source : documents budgétaires

Le délai moyen de réalisation des opérations achevées en 2006 a été de trois ans, alors que la cible initiale était de 2 ans et 6 mois. Cet écart à l'objectif s'explique par l'apurement de dossiers anciens. Progressivement, la clôture des opérations anciennes devrait permettre d'atteindre les cibles qui sont fixées pour 2009.

4. Les crédits de fonctionnement de la DGCL

À compter de l'année 2008, les crédits de rémunération de certains agents de la DGCL, qui étaient inclus dans l'action « Administration des relations avec les collectivités territoriales », sont transférés au programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de la mission « Administration territoriale ». Cette mesure, d'après les documents budgétaires, se justifie pour des raisons techniques, « *l'expérience d'une année de gestion en mode LOLF ayant mis en lumière les difficultés induites par un éclatement trop marqué des effectifs entre des unités n'atteignant pas toujours la taille critique pour une gestion efficace de la ressource* ».

Par conséquent, l'action « Administration des relations avec les collectivités territoriales » ne comprend plus que les crédits de fonctionnement de la DGCL.

Les dépenses de fonctionnement courant en 2008 comprennent :

– le budget prévisionnel de fonctionnement interne de la DGCL (à l'exception du pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité de Lyon ⁽¹⁾ ainsi que des dépenses de loyer, d'entretien, de nettoyage et d'énergie), pour 286 500 euros ;

– la production d'études et de statistiques locales, pour un montant de 115 900 euros ;

(1) Ce pôle interrégional, qui avait d'abord été créé à titre expérimental, a vu sa compétence territoriale élargie à l'ensemble du territoire métropolitain, à l'exception des préfectures de la région Île-de-France, à compter du 1^{er} janvier 2007.

– le fonctionnement des organismes nationaux relatifs aux collectivités territoriales, pour un montant de 188 000 euros, auxquels il convient d’ajouter 95 000 euros rattachés par fonds de concours qui permettent de financer le fonctionnement du Comité des finances locales ainsi que de la Commission consultative sur l’évaluation des charges ;

– la diffusion de la documentation, des études et des statistiques concernant les collectivités locales, pour un montant de 233 700 euros.

Par ailleurs, les dépenses d’informatique s’élèveront à 1 005 000 euros en autorisations d’engagement (dont 875 000 euros pour des dépenses d’investissement) et 685 000 euros en crédits de paiement (dont 395 000 euros pour des dépenses d’investissement) en 2008. Le caractère élevé des autorisations d’engagement relatives aux dépenses d’investissement s’explique par la finalisation du projet Colbert 2 départemental, qui assurera une plus grande fiabilité des échanges d’informations entre les préfetures et la DGCL pour le recensement des données et la répartition des dotations aux collectivités.

Les indicateurs de performance permettent d’apprécier les délais d’élaboration des textes d’application relevant de la DGCL, les conditions de calcul et d’attribution des dotations aux collectivités territoriales ainsi que les conditions de délivrance de l’information relative aux collectivités territoriales.

Les rectifications concernant la DGF et le FSRIF ont été trois fois moins nombreuses en 2006 qu’en 2005. Toutefois, dans le même temps, elles ont été en moyenne beaucoup plus élevées (plus de 38 000 euros par rectification), en raison de l’aboutissement de plusieurs contentieux relatifs à la rectification du montant de DGF.

**INDICATEURS DE PERFORMANCE DE LA
DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES**

Indicateurs de performance	Réalisation 2005	Réalisation 2006	Prévision 2007	Cible 2009
Délai de parution des textes réglementaires	9,63 mois	7,5 mois	7 mois	6 mois
Nombre des rectifications de DGF et FSRIF	152	55	Moins de 200	Moins de 200
Montant moyen des rectifications	16 685	38 468	Moins de 30 000	Moins de 30 000
Volume des rectifications	0,0068 %	0,0055 %	Moins de 0,01 %	Moins de 0,01 %
Nombre de rectifications liées à la prise en compte d'une donnée erronée	122	39	100	80
Date de communication de la part forfaitaire DGF	14 février	10 février	Avant le 15 février	Avant le 15 février
Date de communication de la part péréquation DGF	17 mars	16 mars	Avant le 20 mars	Avant le 20 mars
Réponses aux pouvoirs publics	1 772/3 056	1 706/2199	2 300/2 800	2 500/3 000
Taux de réponses dans un délai d'un mois	36 %	46 %	60 %	60 %
Taux de réponses dans un délai de trois mois	54 %	82 %	80 %	80 %
Visites des sites intranet et internet de la DGCL	1 403 309	2 166 100	1 600 000	2 000 000

Source : documents budgétaires

Si la plupart des cibles pour 2009 semblent justifiées, votre rapporteur s'étonne néanmoins que l'objectif de réponse aux questions posées par les pouvoirs publics ne soit pas plus ambitieux. En effet, on peut constater que le nombre de questions posées par les pouvoirs publics à la DGCL a sensiblement décliné entre 2005 et 2006. Si cette diminution a permis d'améliorer le taux de réponse dans des délais brefs, elle devrait de la même manière permettre d'améliorer le taux final de réponse, qui devrait en tout état de cause dépasser 95 %.

C. LES RECETTES FISCALES LOCALES

1. Des recettes toujours dynamiques

Les recettes fiscales des collectivités territoriales connaissent une croissance continue. La croissance totale du produit de cette fiscalité s'explique tant par le dynamisme des bases d'imposition que par la hausse des taux d'imposition.

En 2006, seul le produit de la taxe foncière sur les propriétés non bâties a été sensiblement inférieur à celui perçu en 2005 (de près de 40 millions d'euros). Cette diminution s'explique par l'instauration, en loi de finances pour 2006, d'un dispositif d'exonération à hauteur de 20 % des bases de cette taxe pour les agriculteurs.

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

	2006	Prévision 2007	Prévision 2008
Taxe professionnelle	26 785	27 894	28 798
Taxe d'habitation	14 130	14 737	15 297
Taxe foncière sur les propriétés bâties	18 858	19 677	20 406
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	814	834	848
Droits de mutation à titre onéreux	9 851	10 146	10 552
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	4 601	4 808	5 096
Carte grise	1 852	1 840	1 907
Taxe locale sur l'électricité	1 509	1 538	1 567
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance automobile	1 200	2 101	2 727
Taxe intérieure sur les produits pétroliers	5 978	7 263	7 726

Source : fascicule Voies et moyens

En 2007, la progression des taux des impôts locaux a été plus modérée qu'en 2006, de l'ordre de 0,8 % en moyenne. Les régions ont augmenté leurs taux de 2,5 %, après une hausse de 7,4 % en 2006 ; les départements de 1,5 %, après 5 % en 2006 ; les communes de 0,2 %, après 0,3 % en 2006.

En 2008, les collectivités locales devraient bénéficier d'un transfert supplémentaire de TIPP à hauteur de 657 millions d'euros (447 millions d'euros au profit des régions et 210 millions d'euros au profit des départements) ainsi que d'un transfert supplémentaire de TSCA à hauteur de 649 millions d'euros, afin de faire face aux charges résultant des transferts de compétences, qui doivent être compensées à l'euro près.

2. Une nouvelle donne pour certains impôts

a) La taxe professionnelle réformée

2007 est la première année d'application de la réforme de la taxe professionnelle décidée en loi de finances pour 2006. En vertu de l'article 81 de la loi de finances pour 2007, un rapport concernant les conséquences de cette réforme devra être transmis au Parlement en septembre 2008.

Toutefois, il est déjà possible d'identifier les premières conséquences de cette réforme. Le pourcentage moyen des bases de taxe professionnelle plafonnées en 2007 est de 43 % pour l'ensemble des départements de métropole, 42,3 % pour les régions. Après application de toutes les réfections, la participation des collectivités au plafonnement devrait s'élever à près de 277 millions d'euros pour les départements, 273 millions d'euros pour les régions.

LES PRODUITS VOTÉS DE TAXE PROFESSIONNELLE (en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2007 après versement du plafond de participation
Communes et groupements	14 423	15 143	Non renseigné	Non renseigné
Départements	7 297	7 945	8 312	8 035
Régions	2 455	2 740	2 887	2 614
Total	24 174	25 828		

Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales pour 2007

La participation des collectivités au plafonnement en fonction de la valeur ajoutée a pour effet de diminuer la hausse du produit de la taxe professionnelle entre 2006 et 2007. Par conséquent, il s'agit moins d'une perte de recettes fiscales que d'une possibilité limitée de hausse des recettes en recourant à une hausse des taux. Cet encadrement n'en pose pas moins la question de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales.

Certains économistes ont ainsi expliqué que le principal inconvénient de la participation des collectivités au plafonnement de la taxe professionnelle est « la suppression de l'effet taux sur les bases plafonnées et donc le rétrécissement corrélatif du pouvoir fiscal local. »⁽¹⁾ Ils signalent également que la progression de l'assiette de la taxe professionnelle est supérieure à celle du PIB français, ce qui permet de garantir une progression annuelle des recettes de taxe professionnelle.

(1) Alain Guengant, Matthieu Leprince et Jean-Michel Uhaldeborde, « Réforme de la taxe professionnelle », in Annuaire des collectivités locales 2006, p. 466.

La réforme de la taxe professionnelle n'est en revanche pas à l'origine de pertes de recettes fiscales pour les collectivités territoriales.

La réforme de la taxe professionnelle peut par ailleurs être une piste pour d'autres réformes en matière de fiscalité locale. Les économistes précités estiment que le ticket modérateur est « *une nouveauté susceptible de jouer un rôle croissant dans le futur* ». Ainsi, un mécanisme de ticket modérateur pourrait être appliqué à la taxe d'habitation, dont la situation s'apparente à celle de la taxe professionnelle : surimposition des contribuables à revenus modestes, amortie par un dégrèvement en fonction du revenu, qui n'intègre toutefois pas les hausses de taux postérieures à 1999.

Une réforme de la taxe d'habitation promouvant l'équité pourrait sans doute s'appuyer utilement sur la notion de surface habitable (distincte de la surface totale du logement). Dans le même sens, la prise en compte des bases nettes d'imposition créerait une incitation aux abattements locaux de taxe d'habitation en fonction du revenu, favorables aux familles les plus modestes.

b) La TIPP modulée par les régions

Depuis cinq ans, la baisse régulière des ventes d'essence a un effet négatif sur le produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP). Or, une fraction significative de la TIPP a été affectée aux départements d'une part et aux régions d'autre part afin de compenser le coût des transferts de compétence intervenus dans le cadre de l'acte II de la décentralisation. Toutefois, dans la mesure où l'État est tenu de maintenir le niveau de la compensation financière à celui fixé lors de la date du transfert de compétence, les collectivités territoriales n'auraient pas à pâtir d'une baisse du produit de la TIPP.

Le projet de loi de finances pour 2008 procède d'ailleurs à un accroissement de la fraction de TIPP accordée aux régions (à hauteur de 434,2 millions d'euros), afin d'assurer la compensation financière de la poursuite du transfert des dépenses de l'AFPA (Association pour la formation professionnelle des adultes) ainsi que des agents TOS. Le montant prévisionnel total de la fraction de TIPP affectée aux régions s'élève ainsi à 2 755 millions d'euros pour 2008.

Mais l'originalité du transfert d'une partie du produit de la TIPP est d'avoir dans le même temps donné aux régions un pouvoir de modulation de leur recette de TIPP. En effet, à la suite d'une autorisation donnée à la France par le Conseil des ministres de l'Union européenne le 25 octobre 2005, des tarifs différenciés de TIPP au niveau régional peuvent être appliqués pour une durée de trois ans.

Cette modulation encadrée des fractions régionales du tarif de TIPP a été mise en œuvre pour la première fois en 2007, sur le fondement de délibérations prises par les conseils régionaux avant le 30 novembre 2006. Le tableau ci-après permet de constater que la faculté de modulation à la hausse a été privilégiée, un certain nombre de régions ayant même fait le choix d'une hausse maximale.

**LA MODULATION À LA HAUSSE DES FRACTIONS RÉGIONALES
DU TARIF TIPP POUR L'ANNÉE 2007
(en euros par hectolitre)**

Régions	Modulation votée (sans plomb)	Tarif régional (sans plomb)	Modulation votée (gazole)	Tarif régional (gazole)
Alsace	+1,40	7,24	+1,15	5,29
Aquitaine	+1,12	5,04	+0,78	3,55
Auvergne	+1,22	5,91	+0,85	4,16
Bourgogne	+0,86	5,26	+0,60	3,71
Bretagne	+1,10	6,53	+0,78	4,61
Centre	+1,77	4,71	+1,15	3,23
Champagne-Ardenne	+1,17	3,98	+0,83	2,81
Corse	0	4,29	0	3,03
Franche-Comté	+1,35	4,95	+0,95	3,50
Île-de-France	+1,77	14,47	+1,15	10,14
Languedoc-Roussillon	+1,28	6,28	+0,90	4,44
Limousin	+1,66	8,54	+1,15	6
Lorraine	+1,77	5,17	+1,15	3,55
Midi-Pyrénées	+1,11	4,03	+0,79	2,86
Nord-Pas-de-Calais	+1,77	9,99	+1,15	6,97
Basse-Normandie	+1,39	5,55	+0,97	3,90
Haute-Normandie	+1,77	6,77	+1,15	4,69
Pays de la Loire	+1,01	5,89	+0,71	4,15
Picardie	+1,77	6,61	+1,15	4,56
Poitou-Charentes	0	4,42	0	3,13
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	+0,98	5,55	+0,68	3,91
Rhône-Alpes	+1,17	6,10	+0,83	4,30

NB : Lorsque la hausse est maximale, elle est mentionnée en gras dans le tableau.

Source : Direction générale des collectivités territoriales

Le pouvoir de modulation à la hausse de la fraction de TIPP affectée aux régions assure à ces régions un surplus de recettes potentiel évalué à plus de 500 millions d'euros pour l'année 2007, et à plus de 600 millions d'euros pour l'année 2008.

Si la mesure est pour l'heure temporaire, et devra sans doute faire l'objet d'une évaluation, elle ne laisse pas de constituer une piste intéressante pour renforcer l'autonomie fiscale et la responsabilisation des collectivités territoriales.

3. Les dégrèvements et exonérations d'impôts locaux

D'après les évaluations des économistes, la croissance du produit des taxes directes locales est imputable, depuis 1982, à 45 % à un effet taux (augmentation des taux d'imposition) et à 55 % à un effet base (accroissement de la base d'imposition). Or, l'État aurait pris en charge « *un peu moins de la moitié de l'effet taux* »⁽¹⁾. Cette prise en charge par l'État d'une part considérable des impositions locales s'effectue sous la forme d'une compensation de dégrèvements et exonérations d'impôts locaux⁽²⁾ qui n'est pas sans poser des problèmes.

a) Des dégrèvements croissants et des exonérations peu lisibles

En 2008, comme lors des précédents projets de loi de finance, les dégrèvements d'impôts locaux figurent dans le programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » de la mission « Remboursements et dégrèvements ». Les crédits de ce programme sont des crédits évaluatifs⁽³⁾.

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

	Dégrèvements en 2006	Dégrèvements en 2007	Dégrèvements prévus pour 2008	Évolution des dégrèvements
Taxe professionnelle	9 450	9 800	11 700	+ 19,38 %
Taxe d'habitation	2 800	3 020	3 220	+ 6,62 %
Taxes foncières	540	588	640	+ 8,84 %
Total	12 790	13 408	15 560	+ 16,05 %

NB : Outre les dégrèvements qui sont mentionnés dans le tableau ci-dessus, il convient de mentionner les admissions en non-valeur, qui ne peuvent, en raison de leur mode de comptabilisation actuel, être distinguées par impôt. Ces admissions en non-valeur, qui se sont élevées à 680 millions d'euros en 2007, s'élèveront à 470 millions d'euros en 2008.

Source : documents budgétaires

Pour l'année 2008, il convient de signaler la hausse très significative des dégrèvements de taxe professionnelle, qui a un effet direct sur le montant total des crédits évaluatifs du programme, qui atteint 16 030 millions d'euros. Cette croissance des dégrèvements de taxe professionnelle est due principalement à l'entrée en vigueur de la réforme de la taxe professionnelle votée en loi de finances pour 2006.

Le prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale s'élève à 1 790,9 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2008, après avoir atteint 2 718,9 millions

(1) Alain Guengant, « *Maîtriser la dépense ou réformer la fiscalité : quel avenir pour les finances locales ?* », in *Revue française de finances publiques*, n° 99, septembre 2007, pp. 93-109.

(2) Les dégrèvements d'impôts locaux sont des abattements appliqués sur tout ou partie du montant à acquitter. Les exonérations d'impôts locaux sont des diminutions ou des suppressions de base taxable.

(3) Conformément à ce que permet l'article 10 de la loi organique relative aux lois de finances.

d'euros en 2007. La diminution très forte de ce prélèvement sur recettes s'explique par la soustraction des exonérations de taxe foncière sur les propriétés non bâties (pour un total de 376,3 millions d'euros) ainsi que des exonérations de taxe professionnelle au titre de la réduction de la part des recettes BNC (pour un total de 371,7 millions d'euros) qui sont désormais intégrées dans l'enveloppe normée. Par conséquent, le prélèvement sur recettes intitulé compensation des exonérations relatives à la fiscalité locale ne comprend plus que :

- 1 227 millions d'euros au titre des exonérations de taxe d'habitation ;
- 402 millions d'euros au titre des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties ;
- 9 millions d'euros au titre des exonérations de taxe foncière sur les propriétés non bâties ;
- 153 millions d'euros au titre des exonérations de taxe professionnelle.

Les autres prélèvements sur recettes dont l'origine est liée à la compensation d'exonérations d'impôts locaux sont la compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle (121 millions d'euros en 2008) ; la compensation des pertes de base de taxe professionnelle et de redevance des mines (164 millions d'euros en 2008) ; la dotation de compensation de la taxe professionnelle, y compris pour sa part réduction pour création d'entreprise (pour un montant de 824 millions d'euros en 2008).

Enfin, une grande partie de la DGF est composée de compensations d'exonérations qui ont été intégrées dans cette dotation. En 2007, 15 870 millions d'euros étaient ainsi compensés par le biais de la DGF. En 2008, ce sont 16 200 millions d'euros qui seront ainsi compensés.

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

	Exonérations en 2006	Exonérations en 2007	Exonérations prévues pour 2008	Évolution 2007/2008
Prélèvement « compensations d'exonérations relatives à la fiscalité locale »	2 677,44	2 718,9	2 539 *	- 6,62 %
Prélèvement « compensation pertes de base de TP et de redevance des mines »	164	164	164	-
Prélèvement DCTP	1 193,694	1 062,26	824,12	- 22,42 %
Prélèvement « suppression de la part salaire de la TP »	115,824	118,722	121,195	+ 2,08 %
Part de DGF compensant des exonérations	15 419	15 870	16 200	+ 2,08 %
Total	19 569,958	19 978,037	19 848,315	- 0,65 %

* : Le montant indiqué pour 2008 est une agrégation du prélèvement « compensations d'exonérations relatives à la fiscalité locale » ainsi que des deux exonérations basculées dans l'enveloppe normée à compter de la présente loi de finances.

Source : documents budgétaires

Progressivement, la plupart des prélèvements sur recettes trouvant leur origine dans une compensation d'une exonération de fiscalité locale sont intégrés dans l'enveloppe normée. Au sein de cette enveloppe normée, certains prélèvements sur recettes compensant des exonérations de fiscalité locale sont les variables d'ajustement permettant de compenser la croissance supérieure à la moyenne de certaines dotations. Si ces modifications de périmètre permettent d'obtenir une stabilisation globale du montant de la compensation des exonérations de fiscalité locale, elles n'en posent pas moins la question de la lisibilité et du suivi à moyen terme de la prise en charge par l'État des exonérations de fiscalité locale.

b) Une réforme nécessaire

Les dégrèvements et exonérations posent plusieurs problèmes au regard de la réforme des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales.

Les exonérations et les dégrèvements législatifs représentent à chaque fois un coût direct pour l'État, résultant de la décision du législateur et dont il est normal que les collectivités n'aient pas à supporter des effets négatifs.

Les dégrèvements d'origine législative sont transparents pour les collectivités territoriales, qui n'en supportent pas le coût et peuvent même augmenter les taux des impôts dégrévés et percevoir un produit fiscal augmentant en conséquence ⁽¹⁾. La responsabilisation des collectivités territoriales vis-à-vis des hausses

(1) Toutefois, dans certains cas, les taux applicables aux bases des impôts dégrévés sont encadrés et le dégrèvement n'est pris en charge qu'à la hauteur d'un certain taux.

de fiscalité locale en est atténuée. Plus encore, alors que le coût des dégrèvements connaît une croissance annuelle forte, le programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » n'est pas intégré dans la norme de dépenses.

Si la croissance des exonérations est plus limitée, en raison de l'inclusion d'une partie de la compensation dans l'enveloppe normée, la stratification des dispositions empêche d'avoir une vision d'ensemble de la politique d'exonération.

En outre, le législateur fait preuve d'une tendance pour ainsi dire naturelle à procéder à des dégrèvements ou exonérations d'impôts locaux.

LA LOI TEPA ET LA PRISE EN CHARGE PAR L'ÉTAT DE DÉPENSES FISCALES LOCALES

L'instauration du bouclier fiscal par la loi de finances pour 2006 avait prévu que le coût de cette mesure fiscale serait pris en charge par les collectivités territoriales et par l'État, au prorata de la fraction de la taxe foncière et de la taxe d'habitation d'une part et de la fraction de l'impôt sur le revenu et de l'impôt de solidarité sur la fortune d'autre part restituées au contribuable. Concernant les collectivités, le coût de la restitution du trop perçu de taxe foncière ou de taxe d'habitation devait être imputé sur la DGF. L'article 11 de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 a transféré intégralement à l'État la charge de la restitution du trop perçu en matière d'impôts locaux.

La taxe d'habitation est plafonnée en fonction du revenu. Le dégrèvement correspondant à ce plafonnement est compensé à due concurrence par l'État. L'article 7 de la loi du 21 août 2007 précitée a prévu d'abaisser le taux applicable au revenu de référence pouvant permettre de bénéficier du plafonnement. Alors que ce taux était de 4,30 % jusqu'à présent, il a été porté à 3,44%. Cet abaissement du taux de référence est justifié par la modification des règles de détermination du revenu imposable à compter de 2007, qui ne prévoient plus un abattement de 20 % sur le revenu fiscal de référence. On peut toutefois signaler que le montant moyen du dégrèvement de taxe d'habitation dans le cadre de ce dispositif a tendance à augmenter : il est désormais proche de 250 euros.

La Cour des comptes a récemment déploré l'absence d'informations suffisantes dans les documents budgétaires en ce qui concerne l'identification du coût des dégrèvements et exonérations d'impôts locaux pris en charge par l'État ⁽¹⁾.

Les conclusions d'un rapport d'audit sur les opérations de dégrèvement et admissions en non-valeur d'impôts locaux, remis en novembre 2006 ⁽²⁾, ont par ailleurs pointé « l'absence d'analyse et d'agrégation des informations disponibles [qui] rend le pilotage de la politique publique d'allègement de la fiscalité directe locale inexistant en l'état » ⁽³⁾.

(1) Rapport sur la situation et la perspective des finances publiques, *Cour des comptes*, juin 2007.

(2) Rapport sur les outils de pilotage et d'information des dégrèvements et admissions en non-valeur d'impôts directs locaux, *Daniel Lallier, Henri Havard et Philippe Cannard*, novembre 2006.

(3) *Rapport précité*, p. 25.

Avant toute réforme relative aux dégrèvements et exonérations d'impôts locaux, il est donc nécessaire d'améliorer l'information dispensée tant au Parlement qu'aux collectivités territoriales et aux contribuables locaux.

Dans un second temps, il ne sera pas possible de faire l'économie d'une réflexion sur les modalités de prise en charge des exonérations et des dégrèvements d'impôts locaux. En effet, les efforts de maîtrise des dotations aux collectivités territoriales pourraient être rendus en pratique inefficaces s'ils étaient contrebalancés par des hausses d'impositions locales ayant pour conséquence une hausse des compensations versées par l'État.

4. Les avances aux collectivités territoriales

Les avances de l'État aux collectivités territoriales sur les recettes fiscales de ces dernières sont assurées par un compte de concours financiers (le compte « Avances aux collectivités territoriales ») et sont versées sous la forme de douzièmes provisoires, anticipant sur le recouvrement des impôts locaux. Pour l'année 2008, ces avances s'élèveront à 80 794 millions d'euros ⁽¹⁾.

Jusqu'en 2006, les avances aux collectivités concernaient le produit des taxes foncières, de la taxe d'habitation et de la taxe professionnelle. Depuis 2007, la fraction de TIPP versée aux départements destinée à compenser l'exercice des compétences en matière de RMI et de RMA est également versée par douzièmes provisoires.

D'après les documents budgétaires, la progression des émissions et recouvrements d'impôts locaux devrait permettre de faire disparaître le déficit structurel qui caractérisait ce compte en raison d'un taux de recouvrement insuffisant et d'atteindre un quasi-équilibre entre les dépenses et les recettes du compte ⁽²⁾. Cet équilibre est d'autant plus à souhaiter que tout déséquilibre du compte de concours financier a un coût pour le budget de l'État.

(1) S'y ajoutent 6,8 millions d'euros au titre des avances aux collectivités connaissant des difficultés momentanées de trésorerie ou ayant un besoin d'emprunt, qui figurent également dans ce compte de concours financiers.

(2) Les taux de recouvrement annoncés sont de 88 % pour l'année de l'émission et de 10 % l'année suivante, soit un taux de recouvrement de 98 % sur deux ans.

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

	LFI 2007	2007 révisé	PLF 2008	Évolution PLF 2008/ LFI révisée (en %)
I.- Dotations sous enveloppe				
Dotation globale de fonctionnement :	39 236	39 321	40 056	+ 1,87
Dotation spéciale pour le logement des instituteurs (1)	88	67	5	- 22,4
Dotation élu local	62	62	63,3	+ 2,08
Dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors RCE)	994	986	770	- 21,9
DCTP RCE (2)			53,5	- 21,9
Exonération de TP au titre de la réduction de la part des recettes BNC (3)			371	- 21,9
Exonération de TF sur les propriétés non bâties agricoles (3)			376	- 21,9
Compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle	119	118,7	121	+ 1,9
Dotation globale d'équipement des départements et des communes	691	691	709	+ 2,6
Dotation départementale d'équipement des collèges	327	327	328,6	+ 0,3
Dotation régionale d'équipement scolaire	659	659	661,8	+ 0,45
Dotation générale de décentralisation (4)	1 076	1 093	1 131	+ 3,47
Dotation générale de décentralisation (Corse) (4)	271	271	277	+ 2,21
Dotation générale de décentralisation formation professionnelle	1 651	1 651	1 685	+ 2,05
Total Dotations sous enveloppe à structure courante	45 174	45 256	46 611	+ 2,99
Total Dotations sous enveloppe à structure constante	45 174	45 256	45 810	
II.- Dotations hors enveloppe				
Fonds de compensation pour la TVA	4 711	4 711	5 192	+ 10,2
Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation (5)	680	594	680	+ 14,48
Reversement de TIPP à la Corse	31	42	43	+ 2,34
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	500	500	500	-
Dotation de développement rural	128	128	131	+ 2,34
Subventions	1 776	1 642	1 437	+ 12,5
Compensation d'exonérations et de dégrèvements législatifs :	16 793	16 841	17 985	+ 6,79
- DCTP RCE (2)	78	68,5		
- compensation des pertes de base de TP et de redevance des mines	164	164	164	-

	LFI 2007	2007 révisé	PLF 2008	Évolution PLF 2008/ LFI révisée (en %)
- compensations de diverses exonérations relatives à la fiscalité locale (3)	2 754	2 719	1 791	- 34,2
- contrepartie de divers dégrèvements législatifs (6)	13 797	13 890	16 030	+ 15,4
Total Dotations hors enveloppe à structure courante	21 622	24 459	25 968	+ 6,17
Total Dotations hors enveloppe à structure constante	21 622	24 459	26 770	
TOTAL GÉNÉRAL I + II	66 796	69 716	72 580	+ 4,1
III.- Fiscalité transférée				
Cartes grises	1 926	1 819	1 840	+ 1,15
Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière	7 107	7 442	7 665	+ 2,99
TSCA, dont :	1 687	1 200	2 101	+ 75
- financement des SDIS	874	874	874	-
TIPP, dont :	6 432	5 978	7 263	+ 21,5
- financement du RMI	4 942	4 942	4 971	-
Total Fiscalité transférée	17 252	16 439	18 869	+ 14,78
TOTAL GÉNÉRAL I + II + III	84 048	86 155	91 449	+ 6,14

(1) Le financement de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs sera assuré en 2008 à raison de 47 millions d'euros au titre des reliquats constatés en fin de gestion 2006 et à raison de 5 millions d'euros au titre de nouveaux crédits.

(2) La dotation de compensation de la taxe professionnelle pour réduction pour création d'entreprises, qui figurait jusqu'en 2007 hors enveloppe normée, est intégrée dans cette enveloppe normée pour 2008 et connaît une baisse dans les mêmes proportions que la DCTP.

(3) La compensation de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés non bâties agricoles ainsi que la compensation de l'exonération de la taxe professionnelle au titre de la réduction de la part des recettes BNC, qui figuraient jusqu'en 2007 dans la compensation de diverses exonérations relatives à la fiscalité locale, sont intégrées dans l'enveloppe normée pour 2008 et connaissent une baisse dans les mêmes proportions que la DCTP. Les montants indiqués ne prennent pas en compte l'amendement adopté par l'Assemblée nationale prévoyant que la compensation de l'exonération de la fraction communale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties ne subit pas de baisse.

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

(5) Le montant indiqué pour 2008 comprend également la fraction du produit des amendes provenant des radars automatiques qui sera versée aux collectivités territoriales, conformément à une nouvelle règle de répartition prévue par l'article 16 du présent projet de loi de finances, pour un total de 130 millions d'euros (100 millions d'euros aux communes et 30 millions d'euros aux départements).

(6) Le montant des dégrèvements d'impôts locaux indiqué ici prend en compte les rectifications d'impositions effectuées postérieurement à l'émission initiale (soit 2 468 millions d'euros en 2008) ainsi que les admissions en non-valeur (soit 470 millions d'euros en 2008).

Source : documents budgétaires.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 24 octobre 2007, la Commission a procédé à l'audition de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales sur les crédits des missions « Administration générale et territoriale de l'État », « Relations avec les collectivités territoriales » et « Sécurité civile » pour 2008.

Le président Jean-Luc Warsmann a accueilli la ministre en rappelant qu'elle assumait la charge des trois missions : « Sécurité civile », « Administration générale et territoriale de l'État » et « Relations avec les collectivités territoriales ». Il a précisé qu'il s'agissait respectivement de l'orientation et de la coordination de la politique nationale de défense et de sécurité civiles, de la présence et de la continuité de l'État, et de la gestion des concours financiers aux collectivités territoriales inscrits en dotations budgétaires.

Puis il a demandé à la ministre d'indiquer les enseignements qu'elle tirait du rapport sur la maîtrise des dépenses publiques locales de M. Pierre Richard, ce dernier préconisant que le calcul des dotations de l'État prenne mieux en compte les efforts des collectivités qui s'engagent résolument à améliorer leurs performances.

Après avoir présenté les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », **Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales**, a présenté les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Elle a expliqué que la priorité consiste à instaurer une relation de confiance durable avec les collectivités territoriales, par l'intermédiaire, notamment, de leurs associations et du Comité des finances locales, que ce soit en matière de rapports financiers entre l'État et les collectivités ou en matière de réglementation.

Sur le plan financier, en 2008, les dotations de l'État aux collectivités territoriales évolueront comme les dépenses de l'État, c'est-à-dire comme l'inflation. Il est en effet logique que tous les acteurs publics s'astreignent à maîtriser leurs dépenses. Toutefois, afin que les collectivités ne se retrouvent pas, du jour au lendemain, confrontées à une réduction des dotations, la dotation globale de fonctionnement conservera son mode d'indexation actuel, qui correspond au taux d'inflation majoré de 50 % de la croissance du PIB, et connaîtra en 2008 une progression de 2,08 %. Ce ne sera plus le cas en 2009, mais les communes et les départements, d'ici là, auront le temps de prendre leurs dispositions pour s'adapter à la nouvelle donne.

Il convient, pour l'avenir, de revoir les conditions du financement des collectivités territoriales et de mettre à jour leurs rapports avec l'État. C'est pourquoi la réforme de la fiscalité locale débutera dès 2008, comme le Premier

ministre l'a annoncé lors de l'installation du Conseil national des exécutifs, et sera conduite avec la ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, en relation étroite avec les associations d'élus et le Parlement.

Au-delà de l'aspect strictement financier, il est souhaitable de mettre en place un véritable partenariat, ce qui suppose une pause dans la décentralisation, la stabilité des partages de compétences entre l'État et les collectivités territoriales, ainsi que leur association à toutes les décisions les concernant qui présentent un risque de charges nouvelles.

Afin de prendre en compte le fait que la déclaration de catastrophe naturelle ne répond pas toujours à des critères adaptés aux nouvelles formes de risques, un fonds de solidarité propre aux collectivités territoriales et à leurs groupements sera créé pour répondre aux sinistres localisés ou d'ampleur limitée et sera doté de 20 millions d'euros dès 2008. L'État continue et continuera d'assumer ses responsabilités mais ce fonds est destiné à la réparation des dégâts causés sur les biens non assurables des collectivités, après évaluation par une mission d'inspection générale diligentée sur place.

Votre rapporteur pour avis a rappelé que le Gouvernement, qui souhaite stabiliser l'endettement des collectivités locales et modérer leurs dépenses, a mis fin à l'indexation sur la croissance des concours de l'État, la hausse des dotations étant dorénavant indexée sur le taux d'inflation. Il a souhaité savoir comment il sera possible de concilier cet objectif avec l'autonomie financière des collectivités territoriales, alors que les dépenses communales, par exemple, progressent en moyenne de deux points de plus que l'inflation. Signalant que le contrat de stabilité est valable pour un an, il a interrogé la ministre sur les conditions et le calendrier de la réflexion sur la poursuite de ce contrat.

Évoquant le récent rapport, remis au président de l'Assemblée des départements de France, sur la constitution d'une inspection générale de l'administration territoriale, il a souhaité savoir si les collectivités territoriales pourraient envisager la création d'une telle inspection générale et selon quel calendrier.

Il a rappelé que le Conseil d'État a reconnu, début avril 2007, le droit à une indemnisation des communes en raison de l'instruction des demandes de passeports et cartes d'identité. Il s'est demandé si l'État envisage d'indemniser toutes les communes ou, à défaut, si les communes devront engager des procédures contentieuses pour obtenir gain de cause.

La ministre a expliqué que l'autonomie des collectivités locales doit pouvoir s'articuler avec les priorités du Gouvernement qui sont la maîtrise des dépenses de l'État, la réforme de la fiscalité locale et la prise en compte des résultats du dernier recensement de la population. Le rapport de M. Pierre Richard sur la maîtrise des dépenses publiques locales contient des pistes très intéressantes, mais le ministère de l'intérieur est réservé sur la proposition tendant à faire varier

les dotations versées aux collectivités territoriales en fonction de la performance ou des économies réalisées par ces collectivités.

Le ministère est favorable à une évaluation de l'action publique locale mais, avant de se prononcer sur l'opportunité de créer une inspection générale territoriale, il attend de prendre connaissance du rapport préparé par le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

Les décisions du Conseil d'État relatives à l'indemnisation des communes pour l'instruction des titres d'identité s'appuient sur un vice de forme et représentent un coût potentiellement très élevé pour l'État. Afin de leur apporter rapidement une réponse juridique, la concertation avec l'Association des maires de France va se poursuivre et une solution devrait être trouvée pour que les collectivités territoriales perçoivent une juste compensation sans que cela fasse peser sur l'État une charge dépassant ses capacités.

M. François Goulard a salué l'intérêt de la ministre pour les collectivités territoriales, tout en signalant que le sujet des concours de l'État aux collectivités est éminemment complexe et que rares sont les experts ayant une vision précise et exhaustive des mécanismes qui les déterminent. Il a estimé que les villes mal dotées ne sont pas forcément placées en situation d'impossibilité d'agir et que, à rebours du discours général, l'État, plutôt généreux avec les collectivités locales, a constamment favorisé les collectivités les plus dépensières. Il a mis en cause à ce titre les mécanismes de compensation des allègements de fiscalité locale, qui favorisent puissamment les collectivités à imposition élevée, ainsi que l'inertie des attributions de DGF par rapport à l'époque où elles étaient calculées en fonction de l'effort fiscal. Jugeant difficilement applicable l'idée de faire varier les concours en fonction des économies budgétaires réalisées par les collectivités, il a souhaité que l'on ne pénalise pas ceux qui, par une gestion responsable, pratiquent une fiscalité modérée au regard de leur potentiel fiscal. Cette voie encouragerait la vertu.

Enfin, concernant la volonté d'associer les collectivités à l'édiction des normes ayant des conséquences financières, il a demandé si les normes édictées par les fédérations sportives sont incluses dans la réflexion du ministère.

Après avoir félicité le Gouvernement pour sa proposition de création d'un fonds de solidarité en faveur des collectivités touchées par des catastrophes naturelles, à l'article 48 du projet de loi de finances, **M. Guy Geoffroy** a souhaité connaître les dispositions réglementaires organisant la mise en œuvre de ce fonds.

M. Bernard Derosier a regretté que l'amendement relatif au passage au taux de TVA réduit pour les opérations de déneigement effectuées par les départements n'ait pas été retenu et il a invité le Gouvernement à prêter une oreille attentive à cette proposition, qui sera reprise par le Sénat.

Il a estimé que le fait que le taux de croissance du PIB ne soit plus un critère d'indexation de l'ensemble des dotations de l'enveloppe normée pose un

problème, en particulier pour les départements. Il a expliqué que, après intégration des variables d'ajustement, le manque à gagner, en ce qui concerne les compensations d'exonérations de taxe professionnelle, atteindra tout de même 22 % par rapport à 2007. Constatant que, malgré le versement supplémentaire de 500 millions d'euros par l'État à trois reprises, les dépenses engagées par les départements pour le revenu minimum d'insertion ne sont pas à ce jour complètement compensées, il a exprimé son inquiétude pour l'année 2009, pour laquelle aucun versement supplémentaire n'est prévu.

Enfin, il a jugé dérisoire que les quatre-vingt-seize départements métropolitains récupèrent 30 millions d'euros sur les recettes des amendes de police provenant des radars, alors que le produit de ces amendes atteint 300 millions d'euros et que les départements gèrent la plupart des axes routiers, en particulier depuis le transfert des routes nationales.

M. Bertrand Pancher a souligné que la modération des compensations incitera les collectivités à se montrer encore plus vertueuses, à condition qu'elles disposent de toute la palette d'outils nécessaires. Il a souhaité connaître la position du ministère sur la poursuite des expérimentations. Il a enfin souligné que, malgré la pause nécessaire de la décentralisation, certaines collectivités sont peut-être prêtes à mutualiser des services ou à se regrouper, notamment parmi les petites communes et les petites intercommunalités.

Le président Jean-Luc Warsmann a précisé que la complexification des strates de collectivités territoriales constitue un sujet de préoccupation pour de très nombreux députés de la commission des Lois, qui mériterait sans doute une étude approfondie l'an prochain.

En réponse à M. François Goulard, rappelant ses fonctions de première adjointe dans une commune où les impôts locaux n'ont pas augmenté depuis douze ans, malgré des investissements significatifs, **la ministre** a jugé souhaitable d'aider les collectivités les plus vertueuses mais craint que la mise en œuvre de cette incitation ne soit extrêmement complexe.

En matière de consultation des collectivités, préalablement à l'édiction de normes, le groupe de travail du Comité des finances locales pourrait, par convention avec le Comité national olympique et sportif français, en faire son interlocuteur pour évaluer les conséquences des changements envisagés pour les normes relatives aux équipements sportifs.

En réponse à M. Guy Geoffroy, elle a expliqué qu'un décret en Conseil d'État, publié dans les semaines suivant le vote de la loi de finances, précisera les conditions dans lesquelles le fonds de solidarité pour les collectivités victimes de catastrophes naturelles sera mobilisé.

En réponse à M. Bernard Derosier, elle a rappelé que les communes de montagne bénéficient déjà d'un effort financier important à travers la dotation des groupements touristiques, notamment pour les aider à faire face au déneigement.

S'agissant de l'extension du taux réduit de TVA aux opérations de déneigement des départements, il appartiendra au Gouvernement d'en apprécier la pertinence. L'affectation d'une partie du produit des amendes relevant des radars automatiques aux communes et aux départements permet de compenser pour partie le repli du contrat de stabilité. Les amendes vont également permettre d'augmenter le nombre de radars sur les routes, qui contribuent à l'amélioration de la sécurité routière et sont maintenant acceptés. Les radars mobiles ont également leur importance, notamment sur les routes secondaires, où beaucoup d'accidents mortels se produisent – il faudra par ailleurs s'intéresser aux accidents mortels de deux-roues, qui ont été très nombreux cet été. Quant au montant de la somme revenant aux départements, mieux vaut toucher quelques dizaines de millions d'euros que rien du tout et si cette somme paraît dérisoire, le ministère pourrait toujours trouver à l'utiliser à autre chose.

La question de la compensation du RMI est récurrente. La Constitution prévoit une compensation du transfert de compétences correspondant strictement à ce que l'État dépensait à la date du transfert, mais l'augmentation des demandes de RMI a été prise en compte par l'État, avec l'inscription supplémentaire, à trois reprises de 500 millions d'euros. Les départements ont parfaitement joué le jeu et ont eu un rôle très positif : le succès des contrats de réinsertion a permis de faire baisser le nombre de Rmistes et de réinsérer des familles. On peut raisonnablement espérer une inversion de la charge avant quelques années, dont chacun pourra se féliciter.

En réponse à M. Bertrand Pancher, **la ministre** a expliqué que la multiplication des compétences croisées, qui rend l'organisation territoriale peu lisible, ne doit pas cacher le rôle spécifique de chaque niveau de collectivités : la commune est la première expérience démocratique pour le citoyen et le département est également fortement chargé affectivement, tandis que les communautés de communes et les régions correspondent à des logiques de développement économique. La pause peut servir à améliorer la vision de la situation pour modifier la répartition des compétences, mais on peut effectivement s'interroger sur le rôle, la réalité et la place des pays.

L'expérimentation, quant à elle, permet de vérifier, en grandeur réelle, la pertinence des solutions imaginées, notamment la notion de « chef de file ». Il convient toutefois de fixer des délais et de travailler en concertation.

*

* *

Après le départ de la ministre, conformément aux conclusions de votre rapporteur pour avis, la Commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » pour 2008.