



N° 276

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2008** (n° 189),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 36

RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Rapporteur spécial : M. MARC LAFFINEUR

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	11
PREMIÈRE PARTIE : LA MISSION RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	15
I.– PRÉSENTATION DE LA MISSION EN 2008	15
II.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	17
A.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2006	17
1.– Le programme <i>Concours financiers aux communes et groupements de communes</i> ..	17
2.– Le programme <i>Concours financiers aux départements</i>	18
3.– Le programme <i>Concours financiers aux régions</i>	19
4.– Le programme <i>Concours spécifiques et administration</i>	20
B.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2007	20
1.– L'exécution du programme <i>Concours financiers aux communes et groupements de communes</i>	20
2.– L'exécution du programme <i>Concours financiers aux départements</i>	21
3.– L'exécution du programme <i>Concours financiers aux régions</i>	22
4.– L'exécution du programme <i>Concours spécifiques et administration</i>	22
III.– LE CONTRAT DE STABILITÉ	23
A.– DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITÉ AU CONTRAT DE STABILITÉ	23
1.– Du contrat de croissance et de solidarité en 2007... ..	23
2.– ... au contrat de stabilité en 2008	24
a) <i>L'indexation de l'enveloppe normée sur l'inflation</i>	24
b) <i>L'élargissement du périmètre de l'enveloppe normée</i>	25
B.– UN NOUVEAU PARTENARIAT ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	26
1.– La conférence nationale des finances publiques propose d'établir un nouveau partenariat entre l'État et les collectivités territoriales	26
2.– Une réflexion globale sur l'évolution des finances locales	27

DEUXIÈME PARTIE : LES DOTATIONS BUDGÉTAIRES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	31
I.– LA DOTATION GLOBALE D'ÉQUIPEMENT	31
A.– LA DOTATION GLOBALE D'ÉQUIPEMENT DES COMMUNES	31
B.– LA DOTATION GLOBALE D'ÉQUIPEMENT DES DÉPARTEMENTS	32
II.– LA DOTATION DE DÉVELOPPEMENT RURAL	32
III.– LE CONCOURS SPÉCIFIQUE RÉGISSEURS	34
IV.– LES DOTATIONS DE DÉCENTRALISATION	34
A.– LA DOTATION GLOBALE DE DÉCENTRALISATION	34
1.– La DGD des communes	35
2.– La DGD des départements	37
3.– La DGD des régions	39
<i>a) L'évolution d'ensemble</i>	39
<i>b) La DGD Corse</i>	41
<i>c) La DGD syndicats des transports d'Île-de-France</i>	42
B.– LES DOTATIONS D'ÉQUIPEMENT SCOLAIRE DEVIENNENT DES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES	43
1.– La dotation départementale d'équipement des collèges	43
2.– La dotation régionale d'équipement scolaire	44
V.– LE PROGRAMME CONCOURS SPÉCIFIQUE ET ADMINISTRATION	45
A.– L'ACTION AIDES EXCEPTIONNELLES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	45
1.– Les subventions aux communes minières	45
2.– Les subventions aux communes en difficulté	45
3.– La reconstruction de ponts détruits par faits de guerre	45
4.– Les autres subventions aux collectivités territoriales et organismes publics locaux	46
5.– Les subventions pour travaux divers d'intérêt local	46
B.– L'ACTION ADMINISTRATION DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	47
1.– Les dépenses de fonctionnement	47
2.– La DGD affectée au programme <i>Concours spécifique et administration</i>	49

TROISIÈME PARTIE : LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES ET LES DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX	51
I.– LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT	52
A.– LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT EN 2007	52
1.– La dotation globale de fonctionnement des communes	52
a) <i>La dotation forfaitaire</i>	52
b) <i>La dotation de solidarité urbaine</i>	53
2.– La dotation globale de fonctionnement des groupements de communes	54
a) <i>La dotation de compensation des EPCI</i>	54
b) <i>La dotation d'intercommunalité</i> :	54
3.– La dotation globale de fonctionnement des départements	54
a) <i>La dotation de compensation</i>	54
b) <i>La dotation forfaitaire</i>	55
c) <i>Les dotations de péréquation</i>	55
d) <i>La dotation globale de fonctionnement des collectivités territoriales d'outre-mer</i>	56
4.– La dotation globale de fonctionnement des régions	56
B.– LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT EN 2008 : UNE PROGRESSION GARANTIE	57
C.– LE RENFORCEMENT DE LA PÉRÉQUATION	58
1.– La réforme de la dotation globale de fonctionnement	58
2.– De nouvelles marges de manœuvre pour le Comité des finances locales	60
II.– LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES AU SEIN DE L'ENVELOPPE NORMÉE	63
A.– LA DOTATION SPÉCIALE POUR LE LOGEMENT DES INSTITUTEURS	63
B.– LA DOTATION ÉLU LOCAL	64
C.– LA COMPENSATION DE LA SUPPRESSION DE LA PART SALAIRE DE LA TAXE PROFESSIONNELLE	64
III.– LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES « HORS ENVELOPPE »	65
A.– LE FONDS DE COMPENSATION DE LA VALEUR AJOUTÉE	65
B.– LE PRÉLÈVEMENT POUR AMENDES DE POLICE	66
C.– LE PRÉLÈVEMENT EN FAVEUR DE LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DE CORSE ET DES DÉPARTEMENTS DE CORSE	67
D.– LES COMPENSATIONS D'ALLÈGEMENT DE FISCALITÉ LOCALE	68
1.– Le prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale	68
2.– Le prélèvement sur recettes de l'État au titre de la compensation des pertes de base de taxe professionnelle	69

E.– LE FONDS DE MOBILISATION DÉPARTEMENTAL POUR L'INSERTION.....	70
QUATRIÈME PARTIE : L'APPROFONDISSEMENT DE LA DÉCENTRALISATION.....	71
I.– LA COMPENSATION FINANCIÈRE DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES	71
II.– LA MONTÉE EN CHARGE DES DÉPENSES SOCIALES POUR LES DÉPARTEMENTS	73
A.– LA COMPENSATION FINANCIÈRE DES COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES AUX DÉPARTEMENTS.....	73
1.– Des transferts de compétences financés par une fraction de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance.....	73
2.– La compensation financière des transferts de compétences en 2008.....	75
<i>a) Le montant de la compensation en 2008 dépendra de l'exercice du droit d'option exercé par les personnels.....</i>	<i>75</i>
<i>b) L'élargissement de l'assiette de la TSCA.....</i>	<i>76</i>
B.– LA MONTÉE EN CHARGE DES DÉPENSES SOCIALES.....	77
1.– La mise en place de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie a consolidé le financement de l'allocation personnalisée d'autonomie	77
2.– La compensation financière aux départements du transfert du RMI	79
<i>a) Le transfert d'une fraction de TIPP.....</i>	<i>79</i>
<i>b) La création du fonds de mobilisation départemental pour l'insertion (FMDI).....</i>	<i>80</i>
<i>c) La mensualisation des versements de TIPP à compter de 2006</i>	<i>82</i>
<i>d) Les effets positifs de la politique d'insertion des départements.....</i>	<i>83</i>
<i>e) Une nouvelle fraction de TIPP</i>	<i>86</i>
<i>f) L'expérimentation du revenu de solidarité active</i>	<i>86</i>
3.– Le transfert de la prestation de compensation du handicap	87
C.– L'ACTE II DE LA DÉCENTRALISATION	88
1.– Les transferts de compétences en 2005	88
2.– Les compétences transférées en 2006 et en 2007.....	89
<i>a) La recentralisation de la politique sanitaire.....</i>	<i>89</i>
<i>b) Le transfert du réseau routier.....</i>	<i>90</i>
III.– L'ACTE II DE LA DÉCENTRALISATION DANS LES RÉGIONS	90
A.– LA COMPENSATION FINANCIÈRE DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES	90
1.– Le transfert d'une fraction de TIPP	90
2.– La régionalisation de la TIPP	93
3.– Le financement des compétences transférées en 2008.....	95
B.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DU 13 AOÛT 2004.....	97
III.– LES TRANSFERTS DE PERSONNEL	99

IV.– LA SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	102
A.– LA SITUATION FINANCIÈRE DES DÉPARTEMENTS ET DES RÉGIONS.....	102
B.– LES DÉPARTEMENTS BÉNÉFICIENT DU DYNAMISME DE LEURS RECETTES	103
C.– L'AUGMENTATION DE L'AUTOFINANCEMENT DES RÉGIONS	105
CINQUIÈME PARTIE : LA MISSION AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	107
I.– LES AVANCES AUX COLLECTIVITÉS, AUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS ET À LA NOUVELLE-CALÉDONIE	107
II.– LES AVANCES SUR LE MONTANT DES IMPOSITIONS LOCALES	108
EXAMEN EN COMMISSION	109
<i>Article 48 (Articles L. 1613-1 à 1613-5 du code général des collectivités territoriales) : Création d'un fonds de solidarité en faveur des départements, communes et groupements de communes de métropole touchés par des catastrophes naturelles</i>	113
I.– LA COUVERTURE ACTUELLE DES RISQUES CLIMATIQUES ET GÉOLOGIQUES EXPOSE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À DES ALÉAS FINANCIERS IMPORTANTS	114
A.– LES SOLUTIONS ASSURANTIELLES NE PERMETTENT PAS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE COUVRIR L'ENSEMBLE DE LEUR PATRIMOINE	114
1.– Le retour à l'équilibre du secteur de l'assurance des collectivités territoriales	114
2.– La question de la couverture des dommages causés par des aléas climatiques	115
B.– L'APPEL À LA SOLIDARITÉ NATIONALE NE CONSTITUE PAS UNE RÉPONSE SATISFAISANTE À L'ENSEMBLE DES DÉGÂTS D'ORIGINE CLIMATIQUE	116
II.– UN FONDS QUI MUTUALISE LA SOLIDARITÉ ET ASSOULPIT LE BÉNÉFICE DE SUBVENTIONS DES RÉPARATIONS	117
A.– LA CRÉATION D'UN FONDS DE SOLIDARITÉ PERMETTANT DE COUVRIR LES DÉGÂTS DONT LES RÉPARATIONS NE SONT ACTUELLEMENT NI COUVERTES, NI SUBVENTIONNÉES.....	117
B.– LES MODALITÉS D'INTERVENTION DU FONDS APPELLENT DE NOMBREUSES PRÉCISIONS DE NATURE RÉGLEMENTAIRE	118
AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	121
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	125

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 70 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

Synthèse

En 2008, les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* devraient s'élever à **2 262,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 2 199 millions d'euros en crédits de paiement**. A périmètre constant, les crédits de la mission progressent de **3,2 %** pour les autorisations d'engagement et de **4 %** pour les crédits de paiement.

– Le programme *Concours financiers aux communes et groupements de communes* devrait représenter 745,7 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit une hausse de 2,5 % par rapport à 2007, et 694,8 millions d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 5,8 % par rapport à 2007.

– Le programme *Concours financiers aux départements* devrait être doté, en 2008, de 482,8 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit une hausse de 2,6 % et de 478,5 millions d'euros en crédits de paiement, soit une hausse de 2,8 %.

– Le programme *Concours financiers aux régions* devrait représenter 823,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement soit, à périmètre constant, une hausse de 2,1 % pour les autorisations d'engagement et de 2,5 % pour les crédits de paiement.

– Le programme *Concours spécifiques et administration* devrait représenter 210,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 6,1 %) et 202,3 millions d'euros en crédits de paiement (+ 5,9 %).

L'article 12 du présent projet de loi de finances institue un **contrat de stabilité** qui prévoit que l'enveloppe normée est indexée en 2008 sur la seule inflation. Afin que la dotation de compensation de la taxe professionnelle ne supporte pas l'intégralité de l'ajustement entre la progression limitée de l'enveloppe normée et la progression plus forte de la dotation globale de fonctionnement, le périmètre de l'enveloppe normée est élargi.

Par ailleurs, les prélèvements sur recettes au profit de collectivités territoriales devraient représenter **50,058 milliards d'euros** en 2008, soit une hausse de **1,23 %** par rapport à 2007. En vertu de l'article 17 du projet de loi de finances, la dotation départementale d'équipement des collèges et la dotation régionale d'équipement scolaire prennent la forme de prélèvements sur recettes. En outre, l'article 48 prévoit un prélèvement de 20 millions d'euros sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle pour financer la création d'un fonds de solidarité en faveur des départements, des communes et groupements de communes de métropole touchés par des catastrophes naturelles.

La dotation globale de fonctionnement conserve la même règle de progression, c'est-à-dire l'inflation et 50 % de la croissance du PIB, soit 2,08 % et s'élèvera à **40,056 milliards d'euros**. Cette progression de 817,2 millions d'euros permettra de poursuivre la politique de renforcement de la péréquation, conduite depuis la réforme de la DGF en 2004 et 2005. La DSU s'élèvera ainsi au minimum à 1,093 milliards d'euros (soit une progression de 9,4 % par rapport à 2007) et la DSR devrait connaître une progression comparable.

S'agissant de la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004, la TSCA transférée aux départements correspondra en 2008 à un droit à compensation de **1,85 milliards d'euros** et la TIPP transférée aux régions correspondra à un droit à compensation de **2,321 milliards d'euros**. 500 millions d'euros seront aussi versés aux départements pour compléter la compensation du transfert du RMI en 2008, dans le cadre du fonds de mobilisation départemental pour l'insertion. L'État aura donc compensé **100 %** de la dépense réelle rencontrée par les départements en 2004, **93,5 %** de la dépense en 2005 et **89,1 %** en 2006.

INTRODUCTION

Les relations entre l'État et les collectivités territoriales ont été marquées ces dernières années par un approfondissement du processus de décentralisation et par une politique volontariste en faveur de la péréquation.

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a donné une nouvelle impulsion au processus de décentralisation en conférant aux départements et aux régions des compétences nouvelles. La charge financière correspondante est évaluée à 8,2 milliards d'euros. L'article 119 de la loi du 13 août 2004 a prévu que les transferts de compétences sont, dans leur quasi-totalité, financés par des transferts de parts d'impôts nationaux. Il s'agit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) pour les départements – au titre du transfert du revenu minimum d'insertion – et les régions et de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) pour les départements. En 2007, les compétences transférées depuis 2005 font l'objet d'une compensation d'un montant de **2,307 milliards d'euros de TIPP pour les régions et de 1,2 milliard d'euros de TSCA pour les départements.**

De tous les transferts de compétences effectués depuis vingt-cinq ans, ceux décidés par le Gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin ont été accompagnés des compensations financières les plus respectueuses de la libre administration et de l'autonomie financière des collectivités territoriales. On ne saurait en dire autant de précédents transferts, comme celui de l'allocation personnalisée pour l'autonomie.

Par ailleurs, votre Rapporteur spécial tient à souligner que les travaux de la Commission consultative d'évaluation des charges témoignent d'un large consensus sur le montant des différents transferts de compétences intervenus depuis 2005. À la demande de la parité « élus » siégeant dans cette commission, l'État est même allé plusieurs fois au-delà de ses obligations légales et a accordé des compensations supérieures à celles prévues par la loi. Ces concessions représentent un effort financier supplémentaire de 157 millions d'euros.

S'agissant du transfert du RMI, si les dépenses ont crû fortement, l'État a aidé financièrement les départements, à hauteur de 2 milliards d'euros, notamment par la création du fonds de mobilisation départemental pour l'insertion. La baisse du nombre de bénéficiaires du RMI de 6 % entre juin 2006 et juin 2007 témoigne des premiers effets de la décentralisation et du développement de la politique d'insertion des départements.

Par ailleurs, la réforme de la dotation globale de fonctionnement a permis de renforcer les mécanismes de péréquation. **Les crédits de péréquation au sein de la dotation globale de fonctionnement ont progressé de 111 % de 2002 à 2007 pour s'établir à 5,908 milliards d'euros en 2007, soit une progression plus de 3 milliards d'euros.** Ainsi, la dotation de solidarité urbaine est passée de 592,7 millions d'euros en 2002 à 999,5 millions d'euros en 2007, la dotation de solidarité rurale passant, quant à elle, de 400,1 millions d'euros en 2002 à 650 millions d'euros en 2007.

Le présent projet de loi de finances est marqué par **l'institution d'un contrat de stabilité**. L'enveloppe normée sera indexée en 2008 sur la seule inflation. Les dotations aux collectivités territoriales évolueront donc désormais au rythme que s'impose l'État pour ses propres dépenses. En revanche, la dotation globale de fonctionnement conserve la même règle de progression, c'est-à-dire l'inflation et 50 % de la croissance du PIB, soit **2,08 %**. Cela garantit la poursuite de la progression des dotations de péréquation, notamment la dotation de solidarité urbaine qui devrait dépasser le milliard d'euros.

Ce nouveau contrat de stabilité s'inscrit dans les travaux de la conférence des finances publiques, qui a pour objectif d'établir les bases d'un nouveau partenariat entre l'État et les collectivités territoriales.

Ces travaux concernent l'association des collectivités territoriales à l'effort de maîtrise du budget de l'État, mais aussi l'obligation pour l'État de ne plus leur transférer directement ou indirectement des charges nouvelles. Une pause dans les transferts a d'ores et déjà été annoncée. En outre, le Premier ministre a annoncé la création d'une Commission consultative d'évaluation des normes qui sera chargée de mieux associer les élus à la détermination des normes opposables aux collectivités locales. L'objectif est aussi d'avancer dans le chantier de la fiscalité locale et de maîtriser toutes les composantes de la dépense publique et notamment les dépenses publiques locales.

En 2008, le budget de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* devrait s'élever à 2 262,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 2 199 millions d'euros en crédits de paiement. À périmètre constant, les crédits de la mission progressent de 3,2 % pour les autorisations d'engagement et de 4 % pour les crédits de paiement et se divisent en quatre programmes :

– le programme *Concours financiers aux communes et groupements de communes* devrait représenter 745,7 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit une hausse de 2,5 % par rapport à 2007, et 694,8 millions d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 5,8 % par rapport à 2007 ;

– le programme *Concours financiers aux départements* devrait être doté de 482,8 millions d’euros d’autorisations d’engagement, soit une progression de 2,6 % et de 478,5 millions d’euros de crédits de paiement, soit une progression de 2,8 % ;

– le programme *Concours financiers aux régions* devrait représenter 823,4 millions d’euros d’autorisations d’engagement et de crédits de paiement en 2008, soit, à périmètre constant, une hausse de 2,1 % pour les autorisations d’engagement et de 2,5 % pour les crédits de paiement ;

– le programme *Concours spécifiques et administration* devrait représenter 210,9 millions d’euros d’autorisations d’engagement et 202,3 millions d’euros de crédits de paiement, soit une progression de 6,1 % pour les autorisations d’engagement et de 5,9 % pour les crédits de paiement.

Quant aux prélèvements sur recettes au profit de collectivités territoriales, ils devraient représenter **50,058 milliards d’euros en 2008, soit une hausse de 1,23 % par rapport à 2007.**

*

* *

PREMIÈRE PARTIE : LA MISSION RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

I.- PRÉSENTATION DE LA MISSION EN 2008

En 2008, le budget de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* devrait s'élever à 2 262,79 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 2 198,97 millions d'euros en crédits de paiement.

La mission connaît quelques changements de périmètre. Ainsi, en vertu de l'article 17 du projet de loi de finances, la dotation départementale d'équipement des collèges et la dotation régionale d'équipement scolaire prennent désormais la forme de prélèvements sur recettes. En outre, à compter du 1^{er} janvier 2008, les crédits de personnel de la direction générale des collectivités locales, figurant précédemment dans le programme *Concours spécifiques et administration* seront transférés au programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* de la mission *Administration générale et territoriale de l'Etat*.

À périmètre constant, les crédits de la mission progressent de 3,2 % pour les autorisations d'engagement et de 4,01 % pour les crédits de paiement et se divisent en quatre programmes :

– le programme *Concours financiers aux communes et groupements de communes* devrait représenter, en 2008, 745,69 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit une hausse de 2,51 % par rapport à 2007, et 694,76 millions d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 5,79 % par rapport à 2007. Ce programme comprend des dotations d'investissement (la dotation générale d'équipement et la dotation de développement rural) et la dotation générale de décentralisation qui compense les charges de fonctionnement résultant de transferts de compétences. Il comprend également la dotation « régisseurs de police municipale » ;

– le programme *Concours financiers aux départements* devrait être doté, en 2008, de 482,82 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 478,49 millions d'euros de crédits de paiement. Il regroupe les crédits visant à favoriser l'investissement des départements (dotation générale d'équipement) et ceux de la dotation générale de décentralisation. A périmètre constant, c'est-à-dire hors crédits de la dotation départementale d'équipement des collèges, les dotations de ce programme progressent de 2,6 % pour les autorisations d'engagement et de 2,8 % pour les crédits de paiement ;

– le programme *Concours financiers aux régions* devrait représenter 823,42 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement en 2008, soit, à périmètre constant, c'est-à-dire hors dotation régionale d'équipement scolaire, une hausse de 2,1 % pour les autorisations d'engagement et de 2,5 % pour les crédits de paiement. Ce programme comprend uniquement les crédits de la dotation générale de décentralisation ;

– Le programme *Concours spécifiques et administration* regroupe les aides exceptionnelles aux collectivités territoriales, les moyens de la direction générale des collectivités locales et les crédits de la dotation générale de décentralisation qui sont attribués aux différentes collectivités territoriales. Il devrait représenter **210,87 millions d’euros** d’autorisations d’engagement et **202,3 millions d’euros** de crédits de paiement, soit prenant en compte le transfert des crédits de personnels vers la mission *Administration générale et territoriale de l’État*, une progression de **6,1 %** pour les autorisations d’engagement et de **5,9 %** pour les crédits de paiement.

Les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales devraient représenter **50,058 milliards d’euros en 2008**, soit une hausse de **1,23 % par rapport à 2007**. Leur principale composante, la dotation globale de fonctionnement, progresse de **2,08 %** pour s’élever à **40,06 milliards d’euros**.

CRÉDITS DE LA MISSION *RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES*

(en millions d’euros)

	LFI 2007		PLF 2008	
	Autorisations d’engagement	Crédits de paiement	Autorisations d’engagement	Crédits de paiement
Concours financiers aux communes				
DGE des communes	472,35	401,66	484,62	433,69
Dotation de développement rural	127,97	127,97	131,30	131,30
Concours spécifique régisseurs	0,5	0,5	0,5	0,5
DGD communes	126,62	126,62	129,26	129,26
Total programme	727,44	656,75	745,69	694,76
Concours financiers aux départements				
DGE départements	218,76	213,88	224,45	220,13
DDEC	328,22	318,99	–	–
DGD départements	251,65	251,65	258,36	258,36
Total programme	798,63	784,52	482,82	478,49
Concours financiers aux régions				
DRES	658,92	642,48	–	–
DGD régions	806,62	806,62	823,42	823,42
Total programme	1 465,54	1 446,10	823,42	823,42
Concours spécifiques et administration				
Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales	136,52	127,52	11,10	2,95
Administration relations avec les collectivités territoriales	11,09	11,09	2,27	1,86
DGD	179,42	179,42	197,49	197,49
Total programme	327,04	318,04	210,87	202,30
TOTAL MISSION	3 318,65	3 205,41	2 262,8	2 198,97

Source : Direction générale des collectivités locales

II.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

A.- L'EXÉCUTION DES LOIS DE FINANCES POUR 2006

1.- Le programme *Concours financiers aux communes et groupements de communes*

La loi de finances pour 2006 a doté le programme *Concours financiers aux communes et groupements de communes* de **792,01 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 723,67 millions d'euros de crédits de paiement.**

Les autorisations d'engagements votées en loi de finances initiale pour 2005 ont été complétées par une enveloppe de 1,04 million d'euros non consommée en 2005 et reportée sur l'exercice 2006.

De même, 5 % des crédits votés en loi de finances pour 2006 ont été mis en réserve (soit 39,6 millions d'euros). Ce gel a porté sur la dotation générale de décentralisation : 33,95 millions d'euros ont été remis à disposition du responsable de programme en fin d'exercice et les crédits restants – soit 5,65 millions d'euros – ont été annulés. 2,3 millions d'euros ont été annulés lors du passage à la nomenclature issue de la LOLF. Enfin, 5,65 millions d'euros ont été ouverts en loi de finances rectificative pour 2006 pour couvrir les autorisations d'engagement annulées en août 2006, mais dues aux communes au titre de la dotation générale de décentralisation. **Compte tenu des différents mouvements de crédits, les crédits ouverts se sont élevés à 795,40 millions d'euros d'autorisations d'engagement, soit 100,4 % de la dotation votée en loi de finances.**

Par ailleurs, 3,44 millions d'euros de crédits de paiement non consommés en 2005 ont été reportés sur l'exercice 2006. Le gel de crédit de 36,18 millions d'euros a concerné la dotation générale d'équipement des communes et la dotation de développement rural : 10,46 millions d'euros ont fait l'objet d'un dégel et 7 millions d'euros sont restés gelés jusqu'à la fin de l'exercice. 5,72 millions d'euros ont été annulés par le décret d'avance du 1^{er} août 2006 et 13 millions d'euros par la loi de finances rectificative. **Compte tenu des différents mouvements de crédits, les crédits ouverts en 2006 se sont élevés à 708,39 millions d'euros de crédits de paiement, soit 97,9 % de la dotation votée en loi de finances.**

Les préfets sont autorisés à procéder à des réallocations de crédits en autorisations d'engagement et en crédits de paiement entre la DGE des communes et la DDR, dans la limite des crédits délégués. Cette possibilité a permis d'abonder la DGE des communes, compte tenu des besoins importants sur cette dotation, de 11 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 47 millions d'euros de crédits de paiement.

DOTATIONS DE L'ÉTAT AUX COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COMMUNES

(en millions d'euros et en %)

	Crédits ouverts	Crédits disponibles ⁽¹⁾	Crédits consommés	% ⁽²⁾	Crédits ouverts	Crédits disponibles ⁽¹⁾	Crédits consommés	% ⁽²⁾
Action Soutien aux projets des communes et groupements de communes								
DGE	462,13	473,13	473,88	100,2	372,12	419,12	439,73	104,9
DDR	124,37	113,37	112,91	99,6	126,77	79,77	59,40	74,5
Dotation régisseur	0,36	–	0,23	63,9	0,36	–	0,23	63,9
Action Dotation générale de décentralisation								
DGD	207,52	208,54	202,89	97,3	207,52	202,89	201,19	99,2

(1) Il s'agit des crédits effectivement disponibles après redéploiements.

(2) Le taux de consommation est élaboré à partir des crédits disponibles.

Source : Rapport annuel de performances

L'objectif du programme est de « *promouvoir les projets de développement local* ». Le rapport annuel de performances pour 2006 indique que les investissements réalisés en 2006 grâce à la DGE des communes connaissent une baisse (– 8,54 %) par rapport à 2005. Cependant, compte tenu de l'augmentation de la proportion de projets dont le taux de subvention au titre de la DGE est compris entre 25 et 35 %, **la concentration des investissements sur un volume plus réduit signifie une baisse du saupoudrage des crédits et un resserrement du financement sur des opérations structurantes.**

En revanche, si les investissements réalisés grâce à la DDR augmentent (+ 5,27 %), le rapport annuel de performances constate que « *la première part de la DDR est toutefois marquée par une baisse du taux de subvention (18,45 % en 2006 contre 21,82 % en 2005)* » et un certain saupoudrage.

L'objectif d'un délai de réalisation des opérations inférieur à 4 ans est atteint, puisqu'il est de 21 mois pour la DGE et de 27 mois pour la DDR.

2.– Le programme *Concours financiers aux départements*

La loi de finances pour 2006 a fixé le montant des dotations de l'État aux départements à 786,04 millions d'euros en autorisations d'engagement et 771,16 millions d'euros en crédits de paiement.

17,17 millions d'euros d'autorisations d'engagement non consommés en 2005 ont été reportés sur l'année 2006 et 86,11 millions d'euros correspondant au financement des bibliothèques départementales ont été transférés du budget du ministère de la culture. 25,63 millions d'euros ont été ouverts en loi de finances rectificative pour 2006 au titre de la dotation départementale d'équipement des collèges et de la dotation générale de décentralisation et 72,30 millions d'euros annulés lors du passage à la nomenclature issue de la LOLF. **Les autorisations d'engagement ouvertes en 2006 se sont donc élevées à 987,25 millions d'euros, soit 125,6 % de la dotation votée en loi de finances.**

93,43 millions d'euros de crédits de paiement non consommés en 2005 ont été reportés en 2006, 86,11 millions d'euros du budget du ministère de la culture ont été transférés sur le programme, et 10,75 millions d'euros ont été rouverts en loi de finances rectificatives pour compléter les crédits de la dotation générale de la décentralisation. **Les crédits de paiement ouverts en 2006 se sont donc élevés à 961,45 millions d'euros, soit 124,7 % des crédits votés en loi de finances.**

En outre, un gel de 5 % des crédits votés en loi de finances pour 2006, soit 39,30 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 38,56 millions d'euros de crédits de paiement a été opéré : il a porté sur la dotation départementale d'équipement des collèges.

Finalement, 36,78 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 23,03 millions d'euros de crédits de paiement sont restés sans emploi en 2006. La totalité de ces crédits a fait l'objet d'une demande de reports en 2007, à l'exception des autorisations d'engagement non engagées en 2006 au titre de la DGE des départements (2,30 millions d'euros).

DOTATIONS DE L'ÉTAT AUX DÉPARTEMENTS

(en millions d'euros et en %)

	Crédits ouverts	Crédits disponibles (1)	Crédits consommés	% (2)	Crédits ouverts	Crédits disponibles (1)	Crédits consommés	% (2)
Action Aide à l'équipement des départements								
DGE 1 ^{ère} part	141,98	141,98	141,91	100	142,02	142,02	146,48	103,1
DGE 2 ^{ème} part	228,96	228,96	231,84	101,3	228,21	228,21	230,40	101
DDEC	330,53	340,29	326,70	96	320,31	320,31	349,06	109
Action Dotation générale de décentralisation								
DGD	157,03	271,06	255,28	94,2	157,03	271,06	255,28	94,2
<i>DGD départements</i>	<i>148,35</i>	<i>243,35</i>	<i>243,19</i>	<i>99,9</i>	<i>148,35</i>	<i>243,35</i>	<i>243,19</i>	<i>99,9</i>
<i>DGD ports maritimes</i>	<i>16,96</i>	<i>16,96</i>	<i>12,09</i>	<i>71,3</i>	<i>16,96</i>	<i>16,96</i>	<i>12,09</i>	<i>71,3</i>

(1) Il s'agit des crédits effectivement disponibles après redéploiements.

(2) Le taux de consommation est élaboré à partir des crédits disponibles.

Source : Rapport annuel de performances

3.— Le programme *Concours financiers aux régions*

Le programme *Concours financiers aux régions* a été doté par la loi de finances pour 2006 de 1,397 million d'euros d'autorisations d'engagement et de 1,379 million d'euros de crédits de paiement. Ces crédits ont été complétés en cours d'exercice par un report de 2,57 millions d'euros de crédits non consommés en 2005 et une ouverture en loi de finances rectificative de 7,73 millions d'euros au titre de la dotation générale de décentralisation allouée aux régions et de la dotation générale de décentralisation allouée au STIF. Les 5 % de crédits mis en réserve (69,89 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 68,97 millions d'euros de crédits de paiement) ont été remis à disposition du responsable de programme en cours d'exercice.

Ce programme est, par ailleurs, dépourvu d'objectif et d'indicateur, car les règles d'indexation des deux dotations qui constituent ce programme (la DRES et la DGD) sont définies par la loi.

DOTATIONS DE L'ÉTAT AUX RÉGIONS

(en millions d'euros et en %)

	Crédits ouverts	Crédits disponibles ⁽¹⁾	Crédits consommés	% ⁽²⁾	Crédits ouverts	Crédits disponibles ⁽¹⁾	Crédits consommés	% ⁽²⁾
Action Aide à l'équipement								
DRES	640,35	640,35	627,45	98	621,94	621,94	621,39	99,9
Action Dotation générale de décentralisation								
DGD des régions	385,42	390,06	386,05	99	385,42	390,06	386,05	99
DGD Corse	254,84	264,61	264,61	100	254,84	264,61	264,61	100
DGD STIF	117,19	117,19	117,19	100	117,19	117,19	117,19	100

(1) Il s'agit des crédits effectivement disponibles après redéploiements.

(2) Le taux de consommation est élaboré à partir des crédits disponibles.

Source : Rapport annuel de performances

4.– Le programme *Concours spécifiques et administration*

La loi de finances pour 2006 a doté le programme *Concours spécifique et administration* de 254,23 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 151,31 millions d'euros de crédits de paiement.

Compte tenu des différents mouvements intervenus en cours d'exercice, les crédits ouverts se sont élevés à 393,38 millions d'euros en autorisations d'engagement et 323,12 millions d'euros en crédits de paiement. 69 % des autorisations d'engagement, soit 271,45 millions d'euros, et 76 % des crédits de paiement, soit 245,55 millions d'euros, ont été consommés.

B.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2007

1.– L'exécution du programme *Concours financiers aux communes et groupements de communes*

Les crédits ouverts par la loi de finances pour 2007 au titre du programme *Concours financiers aux communes et groupements de communes* s'élèvent à 727,44 millions d'euros d'autorisations d'engagement et à 656,75 millions d'euros de crédits de paiement.

De plus, les crédits mis en réserve sur ce programme en 2006, annulés pour un montant de 5,65 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement et réouverts en loi de finances rectificative en autorisations d'engagement uniquement, ont été reportés sur l'exercice 2007. Ces autorisations d'engagement du concours particulier de la dotation générale de décentralisation relatif à l'élaboration des documents d'urbanisme ont dû être couvertes par des crédits de paiement ouverts en 2007 au titre de la dotation de développement rural (DDR).

Au 31 août, 78,82 % des autorisations d'engagement et 72,50 % des crédits de paiement ont été consommés. Compte tenu de l'exécution à cette même date les années précédentes, tout porte à croire que la totalité des crédits de ce programme sera consommée en 2007.

Il convient toutefois de signaler que l'exercice de régulation imposé par la LOLF à partir de 2006 est délicat à mettre en œuvre pour la direction générale des collectivités locales. En effet, compte tenu de la nécessité de notifier la totalité des autorisations d'engagement de la DGE au cours du premier trimestre de l'année civile, **les gels de crédits doivent porter en intégralité sur la dotation générale de décentralisation.**

La mise en réserve de **36,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 32,8 millions d'euros de crédits de paiement** a donc été imputée sur l'action *Dotation générale de décentralisation* et ventilée de la manière suivante:

– **15 millions d'euros** d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement sur le concours « pavés de Paris » ;

– **3,2 millions d'euros** en autorisations d'engagement sur le concours « assurances permis de construire » ;

– **et 18 millions d'euros** en autorisations d'engagement et **17 millions d'euros** en crédits de paiement sur le concours « documents d'urbanisme ».

2.– L'exécution du programme *Concours financiers aux départements*

La loi de finances pour 2007 a ouvert 797,63 millions d'euros en autorisations d'engagement et 784,52 millions d'euros en crédits de paiement.

Au 31 août dernier, 89,83 % des autorisations d'engagement et 87,78 % des crédits de paiement utilisables ont été consommés.

Les prévisions d'exécution pour l'ensemble de l'année 2007 sont fondées sur le principe que la mise en réserve des crédits sera intégralement levée. Elles aboutissent à un écart à la hausse de 4,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 6 millions d'euros en crédits de paiement entre les ressources ouvertes en loi de finances et l'exécution prévue en fin d'exercice. Il s'agit uniquement de crédits de la DGE des départements.

Le présent projet de loi de finances prévoit de réformer la dotation départementale d'équipement des collèges : un prélèvement sur recettes se substituera à compter de 2008 aux crédits budgétaires. Dès lors, les crédits budgétaires qui subsistent, – à savoir les autorisations d'engagement ouvertes en 2006 et en 2007 et non encore totalement couvertes par des crédits de paiement – n'ont plus lieu d'être et sont *de facto* « repris » par les prélèvements sur recettes.

3.– L'exécution du programme *Concours financiers aux régions*

1 465,53 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1 449,10 millions d'euros en crédits de paiement ont été ouverts par la loi de finances pour 2007 :

– **s'agissant de la dotation régionale d'équipement scolaire**, 99,96 % des autorisations d'engagement et 95,83 % des crédits de paiement ont été consommés au 31 août dernier. Le présent projet de loi de finances prévoit également de remplacer les crédits budgétaires de cette dotation par un prélèvement sur recettes. Dès lors, les autorisations d'engagement ouvertes en 2006 et 2007 et non encore totalement couvertes par des crédits de paiement, n'ayant plus lieu d'être, sont « reprises » par les prélèvements sur recettes ;

– **s'agissant de la dotation générale de décentralisation**, 92 % des autorisations d'engagement et 91,9 % des crédits de paiement disponibles ont été consommés au 31 août 2007. La mise en réserve de 5 % est intégralement supportée par la DGD due au STIF, soit 73,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 72,4 millions d'euros en crédits de paiement, au titre du transfert par la loi du 13 août 2004 de la compétence « transports scolaire ». Ces crédits devront être dégelés puisque cette compensation est un dû constitutionnellement garanti pour le STIF. Le fait même de geler, dans le cadre de la régulation budgétaire des crédits dont le Gouvernement n'a pas la maîtrise pose, d'ailleurs, un problème de méthode.

4.– L'exécution du programme *Concours spécifiques et administration*

La loi de finances pour 2007 a ouvert 327,04 millions d'euros en autorisations d'engagement et 318,04 millions d'euros en crédits de paiement.

L'exécution du programme au 31 août était la suivante :

– 62,58 % des autorisations d'engagement et 59,29 % des crédits de paiement sur le budget opérationnel de programme *Subventions pour travaux divers d'intérêt local* ont été consommés ;

– à cette même date, le taux de consommation du budget opérationnel de programme *Subventions exceptionnelles aux collectivités territoriales et dotation générale de décentralisation* était de 58 % pour les autorisations d'engagement et de 53 % pour les crédits de paiement. Les crédits ouverts au titre des aides exceptionnelles versées aux communes minières, aux communes forestières et aux communes en difficultés financières seront délégués et consommés très prochainement.

Concernant les communes en difficultés financières, le dégel des crédits mis en réserve (0,31 million d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement) a été demandé. 900 000 euros en autorisations d'engagement ont été délégués au titre de la reconstruction de ponts détruits pour faits de guerre. Ces

crédits concernent deux opérations de reconstruction encore en cours dans les départements de la Manche et de la Moselle). Ils doivent être engagés d'ici la fin de l'exercice 2007.

Les autorisations d'engagement de la ligne *Autres subventions aux collectivités territoriales et organismes publics locaux* ont été totalement déléguées. 44,33 % des crédits de paiement ont été délégués au 31 août 2007.

Concernant les calamités publiques, 22 millions d'euros ont été délégués et 17,8 millions d'euros étaient déjà consommés au 31 août. Les 17,8 millions d'euros restants devraient être délégués et consommés d'ici la fin de l'exercice.

Concernant la DGD, la mise en réserve a été intégralement imputée sur la deuxième fraction du concours « bibliothèques », soit 8,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement. Son dégel a été demandé afin de respecter les engagements de l'État vis-à-vis des collectivités territoriales.

III.- LE CONTRAT DE STABILITÉ

A.- DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITÉ AU CONTRAT DE STABILITÉ

1.- Du contrat de croissance et de solidarité en 2007...

Depuis 1996, l'organisation des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales s'inscrit dans une démarche contractuelle, qui a pris initialement la forme d'un pacte de stabilité financière, puis, aux termes de l'article 57 de la loi de finances pour 1999, d'un contrat de croissance et de solidarité, institué pour trois ans. Ce contrat a été reconduit chaque année de 2002 à 2007.

Ce contrat repose sur :

– la définition d'une enveloppe normée qui regroupe les dotations faisant l'obligation d'une indexation spécifique et qui évolue selon **un taux de progression annuel déterminé par l'application d'indices macroéconomiques** ;

– l'existence d'une variable d'ajustement constituée par la dotation de **compensation de la taxe professionnelle (DCTP)**, qui permet de respecter la norme d'évolution du contrat.

Alors que le pacte de stabilité initial garantissait une évolution des dotations de l'État aux collectivités territoriales fondée exclusivement sur l'indice prévisionnel des prix hors tabac, le contrat de croissance et de solidarité tient également compte de l'évolution annuelle du PIB, à hauteur de 20 % en 1999, de 25 % en 2000, et de 33 % depuis 2001.

Les dotations intégrées dans l'enveloppe normée du contrat de croissance et de solidarité sont : la dotation globale de fonctionnement ; la dotation spéciale instituteurs (DSI) ; la dotation élu local ; la compensation de la suppression progressive de la part salaires de la taxe professionnelle en faveur des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) ; la dotation globale d'équipement des communes et des départements ; les dotations d'équipement scolaire des départements et des régions (DRES) ; les dotations générales de décentralisation (DGD, DGD Corse et DGD formation professionnelle) et la dotation de compensation de la taxe professionnelle, hors réduction pour création d'entreprises, qui sert de variable d'ajustement pour que la progression des autres dotations soit compatible avec l'augmentation de l'enveloppe normée.

En 2007, en dépit des restrictions imposées aux finances de l'État, le Gouvernement n'a pas souhaité revenir sur les conditions de reconduction du contrat de croissance et de solidarité. Le taux de croissance et de solidarité s'établit donc cette année à **2,5425 %**. Cela se traduit par une progression de **985,181 millions d'euros** de l'enveloppe normée, le **montant total de l'enveloppe normée s'établissant à 45 174,28 millions d'euros**.

2.– ... au contrat de stabilité en 2008

a) L'indexation de l'enveloppe normée sur l'inflation

Les réflexions menées au sein du Conseil d'orientation des finances publiques ont fait apparaître la nécessité de mettre en place une nouvelle norme de progression des dotations de l'État aux collectivités territoriales, compatible avec la nécessaire maîtrise du budget de l'État.

En effet, en raison de la reconduction du contrat de croissance et de solidarité qui permet de sanctuariser les concours aux collectivités territoriales et de les faire progresser selon une norme supérieure à celle du budget de l'État, **la part de l'enveloppe normée dans le budget de l'État a augmenté, jusqu'à présent, d'année en année.**

PLACE DE L'ENVELOPPE NORMÉE DANS LE BUDGET DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006
Dépenses nettes du budget général (LFI)	283 700	271 300	266 100
Enveloppe normée du contrat de croissance et de solidarité	43 230	43 667	44 270
Ratio (en %)	15,2	16,1	16,6

Source : Rapport général Tome II, examen de la première partie de la loi de finances, conditions générales de l'équilibre financier.

Par conséquent, il apparaît nécessaire aujourd'hui de modérer l'évolution de l'enveloppe normée afin de ne pas faire peser une contrainte trop forte sur le budget de l'État. **C'est pourquoi l'article 12 du présent projet de loi de finances institue un contrat de stabilité pour une durée d'un an.**

L'enveloppe normée sera ainsi indexée en 2008 sur la seule inflation (hors tabac). Les dotations aux collectivités territoriales évolueront donc désormais au rythme que s'impose l'État pour ses propres dépenses.

Afin que la dotation de compensation de la taxe professionnelle ne supporte pas l'intégralité de l'ajustement entre la progression limitée de l'enveloppe normée et la progression plus forte de la dotation globale de fonctionnement, le périmètre de l'enveloppe normée est élargi, de même que la variable d'ajustement du contrat.

Compte tenu de ces éléments, l'enveloppe normée a vocation à s'élever à 46,718 milliards d'euros en 2008.

Votre Rapporteur spécial tient à souligner que cette stabilisation en volume du contrat préserve les finances des collectivités territoriales : le coût de cette stabilisation reste modéré – 330 millions d'euros – et le contrat garantit toujours une évolution dynamique des principales dotations (dotation globale de fonctionnement, dotation générale de décentralisation, dotations d'équipement scolaire).

En effet, **la dotation globale de fonctionnement conserve la même règle de progression, c'est-à-dire l'inflation et 50 % de la croissance du PIB, soit 2,08 %.**

b) L'élargissement du périmètre de l'enveloppe normée

La dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), instituée par le IV de l'article 6 de la loi de finances pour 1987, vise à compenser les pertes de recettes fiscales résultant pour les communes des mesures d'allégement de la taxe professionnelle adoptées par le législateur. Elle regroupe les allocations versées en contrepartie :

– du plafonnement des taux communaux de taxe professionnelle de 1983 prévu au II de l'article 18 de la loi de finances pour 1982 ;

– de la réduction de la fraction imposable des salaires de 20 % à 18 %, instituée à l'article 13 de la loi de finances rectificative pour 1982 ;

– de l'abattement général à la base de taxe professionnelle de 16 % prévu par l'article 6 de la loi de finances pour 1998 ;

– de la réduction pour embauche et investissement (REI).

À compter de 1996, en application de l'article 32 de la loi de finances pour 1996, les trois premières fractions de la DCTP, jusqu'alors indexées sur les recettes fiscales nettes de l'État, ont servi de variable d'ajustement à l'enveloppe des dotations dites « actives » du pacte de stabilité financière. Le contrat de croissance et de solidarité a conservé la DCTP (hors REI) comme variable d'ajustement de l'enveloppe « normée ». Le montant de la DCTP résulte donc de

la différence entre le montant total de l'enveloppe normée et la somme du montant des dix autres dotations.

En 2008, la progression limitée de l'enveloppe normée et l'augmentation plus forte de la DGF aboutirait à une baisse très forte de **46,18 %** de la DCTP, et par conséquent une perte de recettes trop lourde pour les collectivités qui perçoivent cette dotation. C'est pourquoi l'article 12 du projet de loi élargit le périmètre de l'enveloppe normée et de la variable d'ajustement à :

– la dotation de compensation de la réduction de la fraction imposable des recettes de la taxe professionnelle ;

– la part liée à la réduction pour création d'établissement de la dotation de compensation de la taxe professionnelle ;

– les dotations de compensation des exonérations de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) afférentes aux terrains agricoles (hors Corse).

Rappelons que la compensation des exonérations de foncier non bâti comprend :

– la compensation de l'exonération totale de taxe foncière sur les propriétés non bâties agricoles perçues au profit des régions et des départements, mise en place en 1993 ;

– la compensation de l'exonération obligatoire de 20 % de la taxe foncière sur les propriétés non bâties agricoles perçues au profit des communes prévue par l'article 13 de la loi de finances pour 2006.

Sur une initiative de votre commission des Finances, la fraction relative à la compensation de l'exonération de TFPNB perçue au profit des communes a été « sortie » de la variable d'ajustement. Sans cette compensation, le total des variables du contrat s'élèverait à 1 846 millions d'euros, soit le double de la DCTP. La dotation de compensation de la taxe professionnelle ne diminuerait donc que de 24 % pour s'élever à environ 745 millions d'euros.

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

1.– La conférence nationale des finances publiques propose d'établir un nouveau partenariat entre l'État et les collectivités territoriales

La conférence nationale des finances publiques, créée par le décret du 5 mai 2006, a pour objet de promouvoir un nouveau mode de gouvernance des finances publiques et d'établir un nouveau partenariat entre l'État et les collectivités territoriales sur la maîtrise de la dépense publique. L'objectif est de mieux associer les collectivités territoriales aux décisions qui les concernent.

Elle vise ainsi à promouvoir :

– *l'association des collectivités territoriales à l'effort de maîtrise du budget de l'État ;*

– *l'obligation pour l'État de ne plus transférer directement ou directement des charges nouvelles aux collectivités.* Une pause dans les transferts a d'ores et déjà été annoncée. En outre, le Premier ministre a annoncé la création d'une Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), sous-ensemble du Comité des finances locales, qui sera chargée de mieux associer les élus à la détermination des normes opposables aux collectivités territoriales. **Votre Rapporteur spécial ne peut que se féliciter des travaux de cette commission qui permettront de mieux évaluer le coût, parfois excessif, que provoque l'adoption de nouvelles normes.**

– *la nécessité d'avancer dans le chantier de la fiscalité locale.* Il s'agit notamment de lancer un processus d'allègement des bases et d'allègement de la taxe professionnelle ;

– *la nécessité de maîtriser toutes les composantes de la dépense publique et notamment les dépenses publiques locales.*

2.– Une réflexion globale sur l'évolution des finances locales

– **L'État demeure le premier contribuable des collectivités territoriales**

Votre Rapporteur spécial tient à souligner que la réflexion sur les rapports entre l'État et les collectivités territoriales doit impérativement prendre en compte la prise en charge croissante par l'État des exonérations et des dégrèvements d'impôts locaux.

En prenant en charge 26,9 % des dégrèvements et des exonérations d'impôts locaux, l'État est ainsi devenu le premier contribuable local. Ainsi, en 2006, il prenait en charge 29,4 % de la taxe d'habitation, 7,7 % des taxes foncières, et 40 % de la taxe professionnelle.

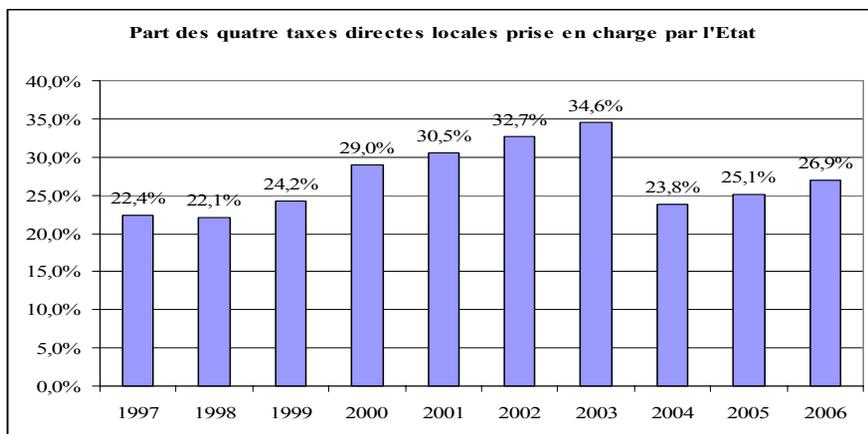
**PRISE EN CHARGE PAR L'ÉTAT
DES EXONÉRATIONS ET DES DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX**

(en milliards d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Taxe d'habitation	4,35 (35,3 %)	4,29 (33,7 %)	4,43 (33,2 %)	4,43 (31,5 %)	3,86 (30,9 %)	3,94 (29,8 %)	4,11 (29,4 %)
Taxes foncières	0,61 (4,0 %)	0,74 (4,7 %)	0,81 (4,9 %)	0,81 (4,7 %)	1,25 (7,2 %)	1,21 (6,5 %)	1,43 (7,7 %)
Taxe professionnelle	11,39 (39,4 %)	12,81 (42,5 %)	15,50 (48,6 %)	15,50 (46,3 %)	8,46 (35,8 %)	9,15 (35,6 %)	10,68 (40 %)
Total	16,36 (29,0 %)	17,85 (30,5 %)	20,18 (32,7 %)	22,44 (34,6 %)	13,58 (23,8 %)	14,29 (25,1 %)	16,22 (26,9 %)

Source : Rapport de l'observatoire des finances locales : « Les finances des collectivités locales en 2007 ».

Le graphique suivant retrace l'évolution de la part des quatre taxes directes locales prises en charge par l'État de 1997 à 2006 ⁽¹⁾.



– Contrôler l'impact de la décentralisation sur les dépenses de personnel de l'État et des collectivités territoriales

Compte tenu des importants transferts de personnel dans le cadre de l'acte II de la décentralisation, **il paraît essentiel à votre Rapporteur spécial, dans une perspective de maîtrise de la dépense publique, de faire une évaluation précise de l'évolution des personnels de l'État dans les services déconcentrés concernés par les transferts de compétences.** Il serait de même souhaitable de comparer l'évolution des effectifs dans les structures intercommunales et celles des communes concernées.

L'évolution des effectifs des collectivités territoriales est retracée dans le tableau suivant.

(1) La compensation des allègements fiscaux mis en place par les lois de finances pour 1999, 2000 et 2001 (suppression sur 5 ans de la part salaires de la taxe professionnelle, suppression et/ou réduction des droits de mutation à titre onéreux, suppression de la part régionale de la taxe d'habitation et de la vignette) ont été réintégrées dans la dotation globale de fonctionnement en 2004.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Organismes départementaux et régionaux	262 580	276 011	287 824	297 383	306 032	310 719
Dont départements	176 871	181 436	187 199	191 544	195 233	198 080
Dont régions	10 955	11 596	12 514	13 329	14 073	15 169
Organismes communaux et intercommunaux	1 312 235	1 325 114	1 362 297	1 378 277	1 397 356	1 419 998
Dont communes	1 074 591	1 077 772	1 092 833	1 085 918	1 086 037	1 093 880
Dont groupements de communes	131 088	138 155	155 789	174 989	189 719	200 842
Ensemble des administrations locales	1 574 815	1 601 125	1 650 121	1 675 660	1 703 388	1 730 717
Autres organismes ⁽¹⁾	66 644	67 234	69 126	71 998	73 840	73 482
Ensemble des emplois	1 641 459	1 668 359	1 719 247	1 747 658	1 777 228	1 804 199

(1) GIP, OPHLM, Caisses de crédit municipal, EPIC, OPA, associations syndicales autorisées.

Source : « Les finances locales en 2007 », Observatoire des finances locales.

– La difficile situation financière des collectivités territoriales d’outre-mer

Votre Rapporteur spécial tient aussi à souligner la nécessité d’apporter des remèdes à la situation financière délicate des collectivités territoriales d’outre-mer.

Il avait, en effet, dans un rapport d’information sur la fonction publique d’État et la fonction publique locale outre-mer ⁽¹⁾, souligné, en 2003, la dégradation de la situation financière des collectivités territoriales d’outre-mer, et plus particulièrement celles des communes. Cette situation est due notamment à la charge importante que constituent les compléments de rémunérations dont bénéficient les fonctionnaires en poste outre-mer. Ainsi, en 2006, en Guadeloupe, 12 communes sur 34 étaient sous contrôle de la chambre régionale des comptes. En Martinique, la dette du département s’élève à 281 millions d’euros. À Mayotte, le niveau moyen de la dette des communes par habitant est passé de 20 euros en 2005 à 69 euros en 2006.

(1) Rapport déposé le 25 septembre 2003 en application de l’article 145 du Règlement par la commission des Finances, de l’économie générale et du plan sur la fonction publique d’État et la fonction publique locale outre-mer, (n° 1094), par M. Marc Laffineur.

DEUXIÈME PARTIE : LES DOTATIONS BUDGÉTAIRES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

I.- LA DOTATION GLOBALE D'ÉQUIPEMENT

La dotation globale d'équipement (DGE) a pour objectif de soutenir l'investissement des communes, des établissements publics de coopération intercommunal et des départements.

Le montant de la DGE est déterminé chaque année par application du taux de croissance de la formation brute de capital fixe des administrations publiques prévu pour l'année à venir, tel qu'il est estimé dans le rapport économique présenté en annexe au projet de loi de finances. Ce taux prévisionnel s'est élevé à 2,9 % pour 2007. **Pour 2008, il est estimé à 2,6 %.**

A.- LA DOTATION GLOBALE D'ÉQUIPEMENT DES COMMUNES

La DGE est versée aux communes et aux EPCI sous forme de subventions par opération.

En 2006, la DGE s'est élevée à **459,026 millions d'euros en autorisations d'engagement**. Après déduction des crédits attribués à Mayotte (7,25 millions d'euros), la DGE s'est élevée à 451,78 millions d'euros. Les crédits ouverts en loi de finances s'élevaient à 390,69 millions d'euros de crédits de paiement.

Compte tenu des différents mouvements de crédits intervenus en cours d'exercice et de la fongibilité effectuée par le responsable de programme, les crédits ouverts au titre de la DGE des communes se sont élevés finalement à 462,13 millions d'euros en autorisations d'engagement et 391,37 millions d'euros de crédits de paiement. Les mouvements de fongibilité réalisés par les préfets au niveau local ont permis de porter la consommation des autorisations d'engagement à 473,88 millions d'euros et celle des crédits de paiement à 439,74 millions d'euros. La totalité des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ont été délégués aux préfetures.

En 2007, la DGE des communes s'élève à 472,34 millions d'euros d'autorisations d'engagement. Compte tenu de la fraction de 7,46 millions d'euros affectés à Mayotte, les crédits restant se sont élevés à 464,88 millions d'euros et ont été délégués en totalité. La totalité de ces crédits a été déléguée.

401,65 millions d'euros de crédits de paiement ont été ouverts, auxquels s'ajoute un report de 7,8 millions d'euros. Ces crédits seront délégués en totalité aux préfetures, sous réserve de la levée par le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique de la mise en réserve de 5 % destinée à la maîtrise du déficit.

B.– LA DOTATION GLOBALE D'ÉQUIPEMENT DES DÉPARTEMENTS

La loi de finances pour 2006 a procédé à une simplification de la DGE des départements, en supprimant sa première part, qui, attribuée jusque là au prorata des dépenses réelles d'investissement des départements, présentait une efficacité limitée compte tenu de la faiblesse de son taux de concours (2,78 % en 2005) ⁽¹⁾.

La DGE des départements correspond donc depuis 2006 exclusivement à son ancienne seconde part. Elle comporte une fraction principale (attribuée par taux de concours, au prorata des investissements réalisés en matière d'aménagement foncier et de subventions versées par les départements pour des travaux d'équipement rural) et deux majorations, la première au titre des dépenses d'aménagement foncier du département, la seconde en faveur des départements défavorisés.

En 2006, après suppression de sa première part, la DGE des départements a bénéficié de **311,025 millions d'euros** en autorisations d'engagement. Les crédits de paiement se sont élevés à **305,282 millions d'euros**. Les crédits délégués en 2006 s'élèvent à :

- 17,869 millions d'euros pour la majoration « aménagement foncier »
- 29,782 millions d'euros pour la majoration « potentiel fiscal ».

En 2007, la DGE des départements atteint 218,77 millions d'euros en autorisations d'engagement et 213,82 millions d'euros en crédits de paiement. 155,54 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 155,54 millions d'euros de crédits de paiement ont été délégués au 15 août 2007, soit 72,74 % de la dotation initiale.

II.– LA DOTATION DE DÉVELOPPEMENT RURAL

La dotation de développement rural (DDR) a pour objet de favoriser le financement de projets de développement économique, social et touristique ou d'actions en faveur des espaces naturels.

La loi de finances pour 2006 a créé deux parts au sein de cette dotation :

– la première est destinée aux EPCI ruraux pour favoriser le financement de projets de développement économique, social et touristique ou d'actions en faveur des espaces naturels. Ces projets sont évalués en fonction de critères comprenant notamment l'augmentation attendue des bases de fiscalité directe locale ou les créations d'emplois sur le territoire des groupements de communes ;

(1) La DGF des départements a donc été majorée en 2006 de 187,3 millions d'euros pour compenser la suppression de la première part de la DGE.

– la seconde part est attribuée aux communes et EPCI ruraux afin de permettre le financement d’opérations de maintien et de développement des services publics en milieu rural.

En 2006, la DDR s’est élevée à 124,37 millions d’euros. 712 EPCI à fiscalité propre ont bénéficié d’une subvention au titre de la première part, et 142 au titre de la seconde. 334 communes et 101 communes d’outre-mer ont bénéficié d’une subvention au titre de la seconde part de la DDR. Le taux moyen de subvention a été de 18,45 % pour la première part et de 20,66 % pour la seconde.

ÉVOLUTION DE LA DOTATION DE DÉVELOPPEMENT RURAL

(en millions d’euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1ère partie 2007	2ème partie 2007	Total 2007
Montant	119,7	116,1	116,1	116,1	119,6	124,4	107,7	20,3	128
Évolution en %	5,7	-3	-	-	3	4	-	-	2,9

Source : Direction générale des collectivités locales

Le montant de la DDR inscrit en loi de finances est déterminé chaque année par application du taux de croissance de la formation brute de capital fixe des administrations publiques prévu pour l’année à venir, soit 2,6 % pour 2008. **Le présent projet de loi de finances prévoit donc pour 2008 une dotation de 131,3 millions d’euros d’autorisations d’engagement et de crédits de paiement.**

Dans le programme *Concours financiers aux communes et groupements de communes*, Un indicateur mesure le pourcentage d’opérations bénéficiant d’un taux de DGE et de DDR compris entre 25 et 35 %. Cette fourchette répond à une double préoccupation : d’une part, éviter le « saupoudrage » d’un taux de concours trop faible, ce qui correspondrait à un effet de levier très réduit (la subvention ne constituerait plus un élément déterminant de l’investissement) ; d’autre part, éviter un subventionnement trop important, qui traduirait un moindre dynamisme de l’investissement local. Cet indicateur restitue donc la progression du nombre d’opérations financées avec l’effet de levier souhaité. En 2007 et 2008, l’objectif cible d’un taux de 65 % devrait être atteint pour la DGE et chacune des parts de la DDR.

Un second indicateur doit permettre de mesurer le délai séparant la décision de subvention (DGE ou DDR) de la fin de réalisation du projet. Il permettra de rendre compte de l’efficacité de la gestion. Le projet annuel de performance indique que ce délai devrait être inférieur à 3 ans en 2007 et en 2008 pour les deux dotations.

III.– LE CONCOURS SPÉCIFIQUE RÉGISSEURS

Les communes et groupements de communes auprès desquels le préfet a créé une régie de recettes pour percevoir le produit de certaines contraventions sont tenues de verser au nom et pour le compte de l'État une indemnité de responsabilité aux régisseurs des polices municipales destinée notamment à compenser leurs charges de cautionnement⁽¹⁾. Ce versement fait l'objet d'un remboursement par l'État dans des conditions qui ont été fixées par un arrêté du 17 juin 2005.

La prévision pour 2007 tenait compte du montant réellement versé en 2005, soit 550 000 euros, et des estimations pour 2006 (environ 400 000 euros), mais également du dynamisme attendu des recettes des amendes perçues par les régisseurs, ce qui devrait permettre d'accroître le nombre de régisseurs bénéficiant d'une indemnité de responsabilité supérieure à 110 euros. **Les crédits demandés pour 2007 s'élevaient ainsi à 500 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.**

CONCOURS SPÉCIFIQUE RÉGISSEURS EN 2007

(en euros)

Montant de l'indemnité de responsabilité	Nombre de régies concernées	Montant de l'indemnité à rembourser pour l'État pour les régies concernées
110	2 000	220 000
120	400	48 000
140	300	42 000
160	200	32 000
200	150	30 000
320	100	32 000
640	150	96 000
Total		500 000

Source : *Projet annuel de performances.*

L'estimation établie pour 2007 est strictement reconduite en 2008 par le présent projet, compte tenu de l'essor des recettes perçues par les plus grosses régies mais également des incitations à dissoudre les régies « inactives », pour lesquelles l'indemnité minimale de 110 euros est versée malgré l'absence d'encaissement. Les crédits prévus pour 2008 s'élèvent ainsi à 500 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

IV.– LES DOTATIONS DE DÉCENTRALISATION

A.– LA DOTATION GLOBALE DE DÉCENTRALISATION

Les accroissements de charges sont compensés par le transfert aux collectivités territoriales de ressources équivalentes aux dépenses effectuées par l'État à la date du transfert. Ce transfert de ressources est assuré par un transfert

(1) Article 102 de la loi de finances rectificative pour 2004.

défiscalisé et, pour le solde, par des crédits budgétaires dans le cadre de la dotation générale de décentralisation (DGD), qui évolue chaque année comme la DGF. À l'exception des transferts de compétences en matière de formation professionnelle et d'apprentissage, qui ont fait l'objet d'une dotation spécifique, la DGD assure donc de façon globale le financement de l'ensemble des compétences transférées, sans qu'il soit possible d'individualiser, au sein des attributions versées à chaque collectivité, la fraction de DGD correspondant à un transfert particulier.

Le montant de DGD demandé dans le présent projet de loi de finances pour 2008 est celui de l'année 2007 actualisé du taux de progression de la DGF en 2008, c'est-à-dire 2,082658 %, et corrigé de différentes mesures d'ajustement et de diverses mesures nouvelles. Il devrait ainsi s'élever à **1 408,54 millions d'euros**.

L'évolution de la DGD est retracée dans le tableau suivant.

ÉVOLUTION DE LA DGD DE 2003 À 2008

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dotation	6 198	797,16	1 115,21	1 122,01	1 364,32	1 408,54
Évolution (en %)	–	–87,1 ⁽¹⁾	39,9	0,6	21,6 ⁽²⁾	3,2

(1) Cette diminution importante du montant de la DGD s'explique par l'intégration opérée par la loi de finances pour 2004 de 95 % de la DGD due aux régions et départements au titre de 2003, à l'exception des crédits consacrés aux concours particuliers départementaux (ports maritimes de pêche et de commerce et bibliothèques départementales de prêt).

(2) Cette augmentation importante résulte du transfert des crédits « DGD Culture » de la mission *Culture* à la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

Source : Direction générale des collectivités locales

1.– La DGD des communes

En 2006, la dotation globale de décentralisation des communes s'est élevée à 207,52 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement. Suite aux différents mouvements de crédits intervenus en cours d'exercice, le montant des crédits disponibles était de 208,54 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 202,89 millions d'euros de crédits de paiement. 97,3 % des autorisations d'engagement (202,89 millions d'euros) et 99,2 % des crédits de paiement (201,19 millions d'euros) ont été consommés.

Le tableau suivant détaille l'exécution budgétaire de la DGD des communes en 2006.

DGD DES COMMUNES EN 2006

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2006	Crédits ouverts	Crédits consommés	LFI 2006	Crédits ouverts	Crédits consommés
Services communaux d'hygiène et de santé	86,59	86,59	86,59	86,59	86,59	86,59
Documents d'urbanisme	17,58	18,14 ⁽¹⁾	12,49 ⁽²⁾	17,58	18,13 ⁽¹⁾	18,13
Primes d'assurance contre les risques liés de la délivrance des autorisations d'utilisation du sol	4,66	5,11 ⁽³⁾	5,11	4,66	5,11 ⁽³⁾	5,11
Voirie de la ville de Paris	14,71	14,71	14,71	14,71	14,71	14,71
Organisation et financement des transports scolaires	83,99	83,99	83,99	83,99	83,99	82,29

(1) Report de 553 997 euros non consommés en 2005 par l'arrêté du 28 mars 2006.

(2) 5,65 millions d'euros d'autorisations d'engagement ont été annulés par le décret d'avance du 1^{er} août 2006, 5,65 millions d'euros ont été ouverts par la loi de finances rectificative. Non consommés ils ont été reportés sur l'exercice 2007.

(3) Report de 455 566 euros non consommés en 2005 par l'arrêté du 28 mars 2006.

Source : Rapport annuel de performances.

En 2007, la DGD des communes s'élève à 126,62 millions d'euros. En 2008, elle devrait représenter **129,262 millions d'euros**, répartis de la façon suivante :

– **18,4 millions d'euros au titre de l'élaboration des documents d'urbanisme** par les communes et groupements de communes (schémas de cohérence territoriale et schémas de secteurs, plans locaux d'urbanisme, cartes communales) ;

– **4,88 millions d'euros au titre des autorisations d'utilisation du sol**. Il s'agit de compenser la police d'assurance complémentaire, que peuvent contracter, si elles le souhaitent, les communes en vue de se garantir contre les risques de recours contentieux lié à l'exercice de cette nouvelle compétence ;

– **90,6 millions d'euros pour compenser le financement des services communaux d'hygiène et de santé** ;

– **15,39 millions d'euros pour financer l'entretien de la voirie nationale de la ville de Paris**.

DGD DES COMMUNES EN 2007 ET 2008

(en millions d'euros)

	LFI 2007	Taux d'actualisation	PLF 2008	Évolution 2006/2007 (en %)
Services communaux d'hygiène et de santé	88,75	1,85	90,60	2,083
Documents d'urbanisme	18,02	0,37	18,40	2,083
Primes d'assurance contre les risques liés de la délivrance des autorisations d'utilisation du sol	4,78	0,1	4,88	2,083
Voirie de la ville de Paris	15,07	0,31	15,39	2,083
Total	126,62	2,64	129,26	2,083

Source : Direction générale des collectivités locales.

2.- La DGD des départements

Dans le cadre de la réforme des concours financiers initiée en 2004, la DGD des départements (hors concours particuliers) a fait l'objet d'un transfert financier important vers la DGF : 95 % des crédits de la DGD 2003 ont été intégrés dans la DGF 2004.

En 2006, les départements ont bénéficié de **148,35 millions d'euros** au titre de la DGD (hors DGD relative aux ports maritimes). 8,89 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, non consommés en 2005, ont fait l'objet d'un report et 86,11 millions d'euros du budget du ministère de la culture ont fait l'objet d'un transfert, en cours de gestion. Les crédits ouverts se sont donc élevés à 243,35 millions d'euros et 99,9 % d'entre eux (243,19 millions d'euros) ont été consommés. 156 128 euros ont donc fait l'objet d'un report sur l'exercice 2007, par arrêté en date du 30 mars 2007.

Par ailleurs, la loi de finances rectificative pour 2006 a procédé à une ouverture de crédits de 10,75 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, d'une part en raison de l'ajustement de la compensation résultant du transfert à six départements des collèges à sections binationales ou internationales ⁽¹⁾, d'autre part, en raison de l'ajustement de la compensation résultant du transfert des personnels liés aux transferts de compétences opérés en 1983. Ces crédits, qui n'ont pu être consommés, ont été reportés sur l'exercice 2007.

La loi de finances pour 2006 a fixé le montant du concours particulier de la DGD relatif aux ports maritimes à 8,67 millions d'euros. Compte tenu d'un report de crédits non consommés en 2005 de 8,28 millions d'euros, les crédits ouverts se sont élevés à 16,96 millions d'euros. 71,3 % des crédits (12,09 millions d'euros) ont été consommés au 31 décembre 2006. Le reliquat (4,87 millions d'euros) a fait l'objet d'un report sur l'exercice 2007.

(1) L'arrêté du 17 août 2006 fixant le montant de la compensation définitive a été publié au Journal officiel du 16 septembre 2006.

En 2007, la DGD des départements s'est élevée à 251,65 millions d'euros. La loi de finances initiale pour 2007 a apporté deux modifications :

– en raison de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, les crédits relatifs aux **transferts de compétences intervenus dans le domaine de la culture** au profit des départements ont été transférés de la mission *Culture* vers la mission *Relations avec les collectivités territoriales*. Ils représentent **90,60 millions d'euros en 2008** ;

– **les crédits relatifs à la gestion des ports maritimes de commerce et de pêche**, gérés depuis le 1^{er} janvier 1984 par les départements, ont été transférés du programme *Concours financiers aux départements* vers le programme *Concours spécifiques et administration*. Conformément à la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, ce concours a été modifié pour permettre aux nouvelles collectivités bénéficiaires du transfert d'un port (toute collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales) de bénéficier du versement du concours particulier (investissement et fonctionnement) créé au sein de la DGD au titre des ports maritimes de commerce et de pêche.

En 2008, la DGD des départements devrait s'élever à **258,36 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement**. Cette dotation prend en compte les crédits relatifs à la DGD fluviale en faveur de la Guyane, due au titre des dépenses engagées par le département pour le transport scolaire par voie fluviale. Cette DGD est calculée sur la base des dépenses engagées par le département durant l'année précédant la publication de la loi du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, soit **1,47 million d'euros**.

Le tableau suivant retrace l'évolution de la DGD affectée aux départements.

DGD DES DÉPARTEMENTS EN 2007 ET 2008

(en millions d'euros)

	LFI 2007	Taux d'actualisation	PLF 2008
Action sociale et santé	5 401,45	112,49	5 513,95
Transports scolaires	889,92	18,53	908,45
Travaux d'aménagement destinés aux cultures marines	1,68	0,03	1,72
Fonctionnement ports maritimes de commerce et pêche	2,77	0,06	2,83
Fonctionnement de l'enseignement public	355,12	7,39	362,51
Dépenses de fonctionnement établissements privés sous contrat	126,03	2,62	128,65
Compensation de la suppression de la franchise postale	14,95	0,31	15,26
Collèges à sections binationales ou internationales ⁽¹⁾	3,45	0,07	3,52
Culture ⁽²⁾	88,26	1,84	90,10
Droit à compensation	6 883,64	141,55	7,03
Solde des partages de services ⁽³⁾ préfectures	- 852,50	- 17,75	- 870,25
Solde des partages de services ⁽³⁾ DDASS	96,55	2,01	98,56
Solde des partages de services ⁽⁴⁾ DDE	- 612,16	- 12,75	- 624,90
Solde des partages de services ⁽³⁾ DDAF	- 58,05	- 1,21	- 59,26
Prise en charge par l'État des IUFM ⁽⁵⁾	- 26,14	- 0,54	- 26,68
Fonctionnement et investissement cités administratives	0,40	0,001	0,41
Partages de services	- 1 451,89	- 30,24	- 1 482,13
Compensation de l'extension de la taxe à l'essieu ⁽⁶⁾	71,33	1,48	72,81
Compensation de la baisse des DMTO	1,52	31,73	1,56
Compensation de la suppression de la mesure vignette	2,47	51,41	2,52
Compensations fiscales	4,06	0,08	4 148,02
Fiscalité transférée indexée	- 5 193,88	- 108,17	- 5 302,05
Basculement dans la DGF des départements	- 4 049,61	- 84,34	- 4 133,95
Mesure nouvelle : transport scolaire fluvial en Guyane	-	-	1,47
TOTAL	251,65	3,43	258,36

(1) article 84 de la loi du 13 août 2004.

(2) crédits inscrits jusqu'en 2006 sur la mission Culture.

(3) loi du 11 octobre 1985.

(4) lois du 11 octobre 1985 et du 2 décembre 1992.

(5) loi du 4 juillet 1990.

(6) baisse du produit de la vignette.

(7) transfert vers le programme *Concours spécifique et administration en 2007*.

Source : Direction générale des collectivités locales.

3.- La DGD des régions

a) L'évolution d'ensemble

Dans le cadre de la réforme des concours financiers initiée en 2004, 95 % des crédits de la DGD ont été transférés vers la DGF des régions, créée à cette occasion. Les 5 % restant permettent de faire des ajustements, notamment pour les services régionaux de voyageurs.

En 2006, le montant de DGD ouvert en loi de finances s'élève à 757,45 millions d'euros, dont 254,84 millions d'euros pour la collectivité territoriale de Corse et 117,19 millions d'euros pour la DGD « syndicat des transports en Île-de-France » (STIF).

Compte tenu du report de 2,57 millions d'euros de crédits non consommés en 2005 et du transfert en gestion de 2,07 millions d'euros du ministère de la Culture, 390,06 millions d'euros ont été ouverts au titre de la DGD des régions (hors collectivités territoriales de Corse et STIF). 99 % de ces crédits ont été consommés, et la fraction restante (4,01 millions d'euros) a été reportée sur l'exercice 2007. 3,94 millions d'euros ont, par ailleurs, été ouverts par la loi de finances rectificative pour 2006, pour tenir compte de l'ajustement des compensations au titre du transfert de cinq lycées à sections binationales ou internationales, et des transferts de compétences dans les régions d'outre-mer. N'ayant pu être engagés et mandatés, ils ont été reportés sur l'exercice 2007.

En 2007, les régions bénéficient de 806,62 millions d'euros au titre de la DGD, dont 271,23 millions d'euros pour la collectivité territoriale de Corse et 124,01 millions d'euros pour la DGD « syndicat des transports en Ile-de-France ». En outre, dans le cadre de la loi de finances pour 2007, les crédits relatifs aux transferts de compétences intervenus dans le domaine de la culture ont été transférés de la mission *Culture* à la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

En 2008, la DGD des régions **devrait représenter 823,42 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement**. Le tableau suivant retrace son évolution, hors crédits attribués à la collectivité territoriale de Corse et au syndicat des transports d Ile-de-France.

DGD DES RÉGIONS EN 2007 ET 2008 ⁽¹⁾

(en millions d'euros)

	PLF 2007	Taux d'actualisation	PLF 2008
Fonctionnement de l'enseignement public	578,83	12,05	590,89
Dépenses de fonctionnement des établissements privés sous contrat	132,49	2,76	135,25
Aides à la flotte de pêche côtière	3,78	0,08	3,86
Aides aux entreprises de cultures marines	3,94	0,08	4,02
Ports fluviaux et voies navigables	3,64	0,07	3,71
Compensation de la suppression de la franchise postale	2,36	0,05	2,41
Services régionaux de voyageurs	1 970,34	41,03	2 011,37
Routes nationales	9,15	0,19	9,34
Lycées à sections binationales ou internationales ⁽²⁾	4,92	0,10	5,02
Transferts de la loi du 13/08/2004 pour régions d'outre-mer	26,90	0,56	27,46
Culture ⁽³⁾	2,12	0,44	2,16
Droit à compensation	2 738,48	57,03	2 795,51
Solde des partages de services ⁽⁴⁾ préfectures	3,54	0,07	3,62
Solde des partages de services ⁽⁴⁾ DDE	0,08	ns	0,08
Solde des partages de services ⁽⁴⁾ DDAF	0,10	ns	0,10
Partages de services	3,73	0,07	3,80
Basculement dans la DGF	- 2 330,83	- 48,54	- 2 379,37
TOTAL	411,38	8,57	419,95

(1) hors collectivité territoriale de Corse.

(2) article 84 de la loi du 13 août 2004.

(3) crédits inscrits jusqu'en 2006 sur la mission Culture.

(4) loi du 11 octobre 1985.

Source : Direction générale des collectivités locales.

b) La DGD Corse

La collectivité territoriale de Corse perçoit, chaque année, une DGD spécifique dite « DGD Corse » qui figure dans le programme *Concours financiers aux régions*.

En 2006, ces crédits se sont élevés à 254,84 millions d'euros. 9,77 millions d'euros du budget du ministère de la culture, ont été, entre outre, transférés en cours de gestion. Les crédits disponibles se sont donc élevés à 264,61 millions d'euros et la totalité a été consommée. En 2007, la DGD Corse s'élève à **271,23 millions d'euros**.

En 2008, cette dotation s'élèverait à 276,88 millions d'euros. Une part de cette dotation est destinée à la compensation des charges résultant des transferts de compétences : elle représenterait 89,89 millions d'euros. L'autre part – soit 186,99 millions d'euros – constitue une dotation de continuité territoriale.

DGD DE LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DE CORSE

(en millions d'euros)

	PLF 2007	Taux d'actualisation	PLF 2008
Transferts de compétences - droit commun	0,42	0,01	0,43
Transferts de compétences - loi du 30/07/1982	26,48	0,55	27,03
Transferts de compétences - loi du 13/05/1991	25,76	0,54	26,29
Transferts de compétences - loi du 22/01/2002			
– Enseignement supérieur	6,27	0,13	6,40
– Agriculture	0,96	0,02	0,98
– Équipement	0,63	0,02	0,65
– Sport	0,59	0,01	0,60
– Environnement	1,39	0,03	1,42
– Tourisme	0,71	0,02	0,73
– Produit TIPP	– 5,76	– 0,12	– 5,88
Compensation des transferts de personnels ⁽¹⁾	3,21	0,07	3,28
Compensation de la taxe à l'essieu	0,15	ns	0,15
Compensation de la suppression de la vignette	8,71	0,18	8,88
Compensation de la suppression de la vignette ⁽²⁾	0,54	0,01	0,55
Déspecialisation des offices agricoles	7,96	0,16	8,13
Culture ⁽³⁾	10,02	0,21	10,22
Divers transferts de compétences	88,05	1,83	89,88
Continuité territoriale	183,18	3,81	186,99
TOTAL	271,23	5,65	276,88

(1) loi du 22 janvier 2002.

(2) mesure 2006.

(3) crédits inscrits jusqu'en 2006 sur la mission Culture.

Source : Direction générale des collectivités locales.

c) La DGD syndicats des transports d'Île-de-France

La DGD versée au STIF compense les charges transférées au titre des transports scolaires en Île-de-France, par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Ce droit à compensation a été établi à 114,019 millions d'euros en 2004.

Le montant de la **DGD « STIF »** ouvert en loi de finances pour 2006 s'élève à 117,19 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement.

La mise en réserve, effectuée sur le programme *Concours financiers aux régions* à hauteur de 5 % des crédits, soit 69,89 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 68,97 millions d'euros de crédits de paiement, a exclusivement porté sur les crédits de la DGD STIF. Ces crédits ont été dégelés en fin d'exercice. La totalité des crédits ouverts en loi de finances ont ainsi été consommés.

La loi de finances rectificative pour 2006 a par ailleurs ouvert des crédits à hauteur de 3,79 millions d'euros, qui correspondent à la prise en compte de l'indexation 2005 d'une part et à la rectification du montant de la compensation, tel que constaté et validé par la Commission consultative sur l'évaluation des charges d'autre part. N'ayant pu être engagés et mandatés pendant la gestion 2006, ces crédits ont fait l'objet d'un report.

La DGD versée au STIF devrait représenter 126,59 millions d'euros en 2008.

B.- LES DOTATIONS D'ÉQUIPEMENT SCOLAIRE DEVIENNENT DES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES

1.- La dotation départementale d'équipement des collèges

La dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) est répartie entre l'ensemble des départements en fonction de critères reflétant, pour 70 % de la dotation, la capacité d'accueil et pour 30 % de la dotation, l'évolution de la population scolarisable. Cette répartition s'effectue au niveau régional par la direction générale des collectivités locales et une conférence des présidents de conseils généraux procède à une seconde répartition entre les départements de la région.

La DDEC s'élevait, en 2006, à 317,99 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 305,06 millions d'euros en crédits de paiement, et en 2007, à 327,21 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 319,05 millions d'euros en crédits de paiement.

Le taux de couverture des dépenses d'investissement pour les équipements scolaires par les crédits de paiement est évalué respectivement, à partir des budgets primitifs 2006 et 2007, à **12 % et à 12,17 %**.

Or, il apparaît que les modalités et les critères de répartition utilisés pour le calcul de cette dotation sont obsolètes et créateurs de défauts. En effet, la conférence des présidents des conseils généraux ne joue pas son rôle : les départements n'obtiennent pas leur dotation en fonction des opérations futures de construction ou d'extension des collèges, mais sur la base de leur part au sein des critères au niveau régional. La répartition départementale est donc figée dans les faits : **les départements obtiennent chaque année une part de dotation quasiment identique.**

Le présent projet de loi de finances propose donc deux mesures :

– **la transformation de la DDEC, qui était jusqu'aujourd'hui une dotation budgétaire, en prélèvement sur recettes** afin d'en faciliter la gestion ;

– **la modification des modalités de répartition de cette dotation.**

Cette réforme conduit à cristalliser la part de chaque département au sein du montant total de la DDEC. Cette part a été calculée à partir de la moyenne actualisée des dotations reçues au cours des dix dernières années (car cette solution reflète l'effort d'investissement consenti par les départements) et l'évolution des effectifs des collèges constatée ces dernières années. Le choix de cette référence a été décidé en concertation avec les représentants des élus.

Au total, cette réforme est neutre financièrement pour l'État et elle est respectueuse des intérêts des départements car le montant total de la DDEC inscrit pour 2008, soit 328,67 millions d'euros, correspond à celui qui aurait dû être versé aux départements sans cette réforme.

À compter de 2009, cette dotation de base évoluera chaque année en appliquant le taux de croissance de la formation brute de capital fixe des administrations publiques prévu pour l'année de versement par la loi de finances.

2.– La dotation régionale d'équipement scolaire

La dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) est actuellement répartie entre les régions en fonction de critères reflétant, pour 60 % de la dotation, la capacité d'accueil et pour 40 % de la dotation, l'évolution de la population scolarisable. Elle s'élevait, en 2006, à 640,35 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 621,94 millions d'euros en crédits de paiement et en 2007 à 658,92 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 642,48 millions d'euros en crédits de paiement.

Le taux de couverture des dépenses d'investissement pour les équipements scolaires par les crédits de paiement est évalué respectivement, à partir des budgets primitifs 2006 et 2007, à **27,71 % et à 28,13 %**.

Comme pour la dotation départementale d'équipement des collèges, le présent projet de loi de finances propose de transformer la DRES en prélèvement sur recettes et d'en réformer les modalités de répartition, qui sont aujourd'hui obsolètes.

De même, la réforme proposée consiste à cristalliser la part de chaque région au sein du montant total de la DRES. En revanche, cette part a été calculée pour chaque région à partir de la dotation versée par l'État en 2007, évitant ainsi aux régions ayant connu de très fortes augmentations de leurs dotations ces dernières années sous l'effet du critère relatif aux retards de scolarisation, de subir une baisse brutale de leur dotation lors de l'entrée en vigueur de la réforme. Le choix de cette référence a été fait en concertation avec les représentants des élus. **Le montant de DRES, inscrit pour 2008, soit 661,84 millions d'euros, correspond à celui qui aurait dû être versé aux régions en l'absence de réforme.** À compter de 2009, la dotation allouée à chaque région évoluera chaque année en appliquant le taux de croissance de la formation brute de capital fixe des administrations publiques prévu par la loi de finances pour l'année de versement.

V.- LE PROGRAMME CONCOURS SPÉCIFIQUE ET ADMINISTRATION

A.- L'ACTION AIDES EXCEPTIONNELLES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1.- Les subventions aux communes minières

Les communes minières des bassins houillers bénéficient de subventions de fonctionnement versées par l'État selon des barèmes à raison de l'accroissement de leurs charges d'entretien résultant de l'entrée, dans leur patrimoine, d'équipements repris aux houillères de bassin.

44 communes ont bénéficié de cette aide au titre de la gestion 2006, pour un montant total de 604 521 euros. Le montant des crédits demandés pour 2008 est de **600 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.**

2.- Les subventions aux communes en difficulté

Des subventions exceptionnelles de fonctionnement peuvent être accordées par l'État aux communes qui rencontrent des difficultés financières particulièrement graves à la suite de circonstances anormales. Ces aides, attribuées sur arrêté conjoint des ministres de l'Intérieur et de l'économie, des finances et de l'industrie ont vocation à favoriser la mise en place d'un plan de redressement et sont soumises à des conditions d'attribution prévues à l'article L. 2335-2 du code général des collectivités territoriales.

12 communes ont bénéficié de cette aide en 2006, pour un montant de 1,5 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Le présent projet de loi de finances prévoit de reconduire cette dotation de 1,5 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

3.- La reconstruction de ponts détruits par faits de guerre

La loi du 28 octobre 1946, complétée par l'article 27 de la loi de finances rectificative du 3 août 1981, a posé le principe du financement par l'État du coût de la reconstruction des ponts détruits par faits de guerre. En application de ce principe, l'État subventionne les travaux de voirie de substitution dans la limite de 50 % du coût de reconstruction à l'identique du pont détruit lorsque la collectivité avait renoncé à cette reconstruction. En outre, la loi de finances pour 2001 a établi une liste de 13 ponts jugés prioritaires et pour lesquels le coût de reconstruction à l'identique est financé en totalité par l'État.

Trois ponts étaient encore en cours de reconstruction en 2006 (pont de Fourneaux dans le département de la Manche, pont de Niderviller dans le département la Moselle et pont de Thiennes dans le département du Pas-de-

Calais). 3 333 euros ont été délégués en autorisations d'engagement afin de clôturer la reconstruction du pont des Bazures à Ban-Sur-Meurthe dans le département des Vosges et 456 318 euros ont été délégués en crédits de paiement. L'intégralité des autorisations d'engagement a été consommée ainsi que 209 930 euros de crédits de paiement.

Par ailleurs, 898 396 euros d'autorisations d'engagement ont été ouverts en loi de finances rectificative pour 2006 afin de couvrir la reconstruction des ponts de Founeaux et de Niderviller. Ces crédits ont été reportés en 2007.

En 2008, 400 000 euros de crédits de paiement sont programmés par la loi de finances.

4.– Les autres subventions aux collectivités territoriales et organismes publics locaux

En application de deux conventions signées les 23 décembre 2004 et 20 juillet 2006 avec le Fonds social Juif unifié, l'État s'est engagé à participer financièrement à un programme de sécurisation de bâtiments de la communauté juive.

Sur la base de cette convention 3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,39 millions d'euros en crédits de paiement ont été délégués. L'intégralité de ces crédits a été consommée.

Par ailleurs, une opération de 2004 concernant un projet de chaîne numérique corse a été réouverte en 2006, en raison de l'annulation des autorisations d'engagement lors du passage à la nomenclature issue de la LOLF, pour un montant de 450 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Ces crédits ont été intégralement consommés.

Un montant de 450 000 euros est demandé à cet effet pour 2008 par le présent projet de loi de finances.

5.– Les subventions pour travaux divers d'intérêt local

L'action *Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales* comprend aussi des crédits d'intervention consacrés aux subventions pour travaux divers d'intérêt local. Pour 2008, **9 millions d'euros en autorisations d'engagement** sont demandés à ce titre, sans crédits de paiement.

B.- L'ACTION ADMINISTRATION DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le programme *Concours spécifiques et administration* comprend quatre objectifs qui évaluent l'action de la DGCL. Ils concernent le rétablissement financier rapide des communes déstabilisées par des situations exceptionnelles, les délais d'élaboration des textes, l'adaptation de la gestion des dotations aux contraintes des collectivités territoriales, et l'amélioration de l'information des collectivités territoriales et de l'administration territoriale sur la décentralisation. Il apparaît ainsi que :

– s'agissant des communes déstabilisées par des circonstances exceptionnelles, le délai moyen des opérations achevées dans l'année est estimé à 2 ans et 7 mois en 2007 (alors que la prévision pour 2007 était de 2,5 ans) et que 99 % des opérations sont achevées dans un délai de 5 ans ;

– le délai réel de parution des textes réglementaires dont la DGCL a la responsabilité sera probablement proche de 7 mois en 2007 (alors que la prévision pour 2007 était de 6 mois) ;

– le nombre de rectifications apportées en cours d'année aux dotations de l'État aux collectivités locales devrait être inférieur, conformément aux prévisions, à 200 ;

– enfin, 80 % des réponses aux questions posées par les pouvoirs publics sont données dans un délai de 3 mois.

1.- Les dépenses de fonctionnement

L'action *Administration des relations avec les collectivités territoriales* est dotée, par le présent projet de loi de finances, de **2,27 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 1,86 million d'euros de crédits de paiement.**

En 2007, les dépenses de personnel de la direction générale des collectivités locales figuraient, dans la loi de finances pour 2007, dans l'action *Administration des relations avec les collectivités territoriales* du programme *Concours spécifique et administration*. Cependant, pour faciliter la gestion des personnels au sein du ministère de l'Intérieur, ces crédits de personnel sont transférés, dans le cadre du présent projet de loi de finances, vers le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*.

À périmètre constant, le budget de l'action diminue de 15,4 % pour les autorisations d'engagement et de 31 % pour les crédits de paiement. Cette baisse est essentiellement due à une forte diminution des dépenses d'investissement qui passent de 1,12 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement en 2007, à 0,87 million d'euros en autorisations d'engagement et 0,39 million d'euros en crédits de paiement en 2008.

CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT DEMANDÉS POUR 2008

(en euros)

	PLF 2008
Dépenses de fonctionnement courant	1,06
Fonctionnement interne DGCL	0,54
Pôle de Lyon	0,24
Production d'études	0,12
Fonctionnement d'organismes locaux relatifs aux collectivités territoriales	0,19
Programme publication DGCL	0,23
Dépenses d'équipement	0,11
Dépenses d'informatique	0,7
TOTAL	1,86

Source : *Projet annuel de performances.*

Les crédits de fonctionnement courant sont évalués par le présent projet de loi à 1,06 million d'euros en 2008. Elles se répartissent de la façon suivante :

– *le budget interne de la direction générale des collectivités territoriales, hors pôle du contrôle de la légalité à Lyon, devrait être de 286 500 euros.* Cette progression de 30 000 euros s'explique par la mise en place d'un système de gratifications pour les nombreux stagiaires accueillis chaque année à la DGCL en stage long et par l'augmentation des dépenses d'abonnement et de documentation liée à la suppression du dépôt légal. Ces crédits couvrent les dépenses de fournitures de bureau, de maintenances diverses, de reprographie, d'affranchissement, de télécommunications, de missions et de documentation. Par ailleurs, les crédits de fonctionnement destinés au pôle de Lyon sont maintenus à 240 195 euros, comme en 2007 ;

– **115 800 euros** sont prévus pour 2008 pour le *département des études et des statistiques* ;

– **188 000 euros** pour le fonctionnement d'organismes locaux relatifs aux collectivités territoriales ⁽¹⁾. De plus, est rattaché par fonds de concours à la direction générale des collectivités locales, le budget de fonctionnement du Comité des finances locales et de la Commission consultative d'évaluation des charges, évalué à 95 000 euros en 2008 ;

– **233 700 euros** au titre du *programme de publication de la direction générale des collectivités locales.*

⁽¹⁾ *Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, conseil national de la formation des élus locaux, commission de déontologie compétente pour la fonction publique territoriale, commission d'assimilation des diplômes européens, commission d'appel à la reconnaissance de l'expérience professionnelle, commission consultative des polices municipales, conseil national des opérations funéraires.*

Les dépenses d'équipement seraient de 106 000 euros en 2008. Les dépenses d'informatique de 1,1 million d'euros en autorisations d'engagement et de 0,7 million d'euros en crédits de paiement. Cette dotation permet de financer les applications suivantes :

– l'application « portail et système d'informations » permet d'assurer un meilleur suivi des documents entrant à la DGCL et des réponses apportées, une meilleure diffusion des informations, de la production et des connaissances des agents au sein de la direction ;

– le projet ASPIC (Accès des services publics aux informations sur les collectivités) concerne la base nationale de l'intercommunalité ;

– le projet ACTES (aide au contrôle de légalité dématérialisé) consiste en la dématérialisation de la transmission des actes des collectivités territoriales soumis au contrôle de légalité et du suivi de ce contrôle ;

– les applications « Colbert » et « Colbert 2 départemental » permettent d'assurer la répartition annuelle des dotations de l'État aux collectivités locales, notamment près de 45 millions d'euros versé par prélèvements sur recettes, et de réaliser l'ensemble des études sur la fiscalité ou les finances locales.

Le programme prévisionnel est retracé dans le tableau suivant :

CRÉDITS D'INFORMATIQUE DEMANDÉS POUR 2008

(en euros)

	Titre 3		Titre 5	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Portail et systèmes d'information	0	60 000	–	–
ASPIC - BANATIC	10 000	10 000	–	–
ACTES	100 000	100 000	425 000	345 000
Colbert Central	40 000	40 000	–	–
Colbert dotations	80 000	80 000	–	–
Colbert départemental	–	–	450 000	50 000
Total	230 000	290 000	875 000	395 000

Source : *Projet annuel de performances*

2.– La DGD affectée au programme *Concours spécifique et administration*

Le programme *Concours spécifiques et administration* comprend les dotations destinées à compenser les charges globales des collectivités territoriales résultant d'un transfert, d'une création ou d'une extension de compétences qui sont versées soit à une commune ou à un groupement de communes, soit à un département, soit à une région. Il s'agit :

– des crédits relatifs **aux autorités organisatrices des transports urbains**. Ils s'élèveraient à 87,89 millions d'euros en 2008, soit une progression de 2,08 % par rapport à 2007 ;

– des crédits du **concours « bibliothèques » visant à financer les bibliothèques municipales et départementales de prêt** qui devraient représenter 80,42 millions d’euros en 2008, soit une augmentation de 2,08 % par rapport à 2007 ;

– des crédits **du concours « ports maritimes décentralisés »** qui devraient s’élever à **26,75 millions d’euros en 2008**, contre 14,54 millions d’euros en 2007. Son montant est en progression sensible par rapport à 2007 puisque ce concours finance à compter de 2008 les dépenses de fonctionnement des ports transférés en application de la loi du 13 août 2004 ;

– des crédits du **concours particulier en faveur des aérodromes**, à hauteur de 2,4 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement. Ces crédits financent le transfert des 150 aérodromes civils appartenant à l’État à toute collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales. Ce montant correspond au montant de la compensation financière due par l’État au titre de ces dépenses d’investissement et de fonctionnement, fixé de façon définitive par arrêté en date du 2 mai 2007, à 578 009 euros pour les aérodromes transférés en 2006 (valeur 2005) et 1,74 million d’euros pour les aérodromes transférés en 2007 (valeur 2006), le montant de la compensation étant indexé ensuite chaque année comme la DGF.

TROISIÈME PARTIE : LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES ET LES DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX

Les crédits budgétaires ne retracent qu'une part minoritaire de l'effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales. En effet, alors que les dotations budgétaires, inscrites dans la mission devraient s'élever à 2 262,79 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 2 198,97 millions d'euros de crédits de paiement, **les prélèvements sur recettes au profit de ces collectivités devraient représenter, en 2008, 51 178,41 millions d'euros, en hausse de 1,23 % par rapport à la loi de finances pour 2007, hors changement de périmètre.** Ils représentent 70 % des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales (hors fiscalité transférée).

ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES 2007-2008

(en millions d'euros)

	LFI 2007	PLF 2008	Évolution	Évolution (en %)
ENVELOPPE NORMÉE				
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation globale de fonctionnement	39 250,86	40 056,07	805,21	2,05
Dotation élu local	62,06	63,35	1,29	2,08
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs	88,19	5,23	- 82,97	- 94,07
Compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle (FDPTP)	118,72	121,19	2,47	2,08
DDEC	-	328,66	-	-
DRES	-	661,84	-	-
Compensation de la réduction de la fraction des recettes imposables à la TP des BNC	475,85	371,80	- 104,05	- 21,87
Compensations d'exonérations de TFPNB agricoles	481,65	376,33	- 105,32	- 21,87
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation de compensation de la taxe professionnelle	1 071,65	824,13	- 247,52	- 23,10
TOTAL enveloppe normée ⁽¹⁾	41 548,99	41 818,10	269,11	0,65
HORS ENVELOPPE				
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée	4 711	5 192,06	481,06	10,21
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale	1 805,16	1 790,91	- 14,25	- 0,79
Dotation de compensation des pertes de bases de la TP et de redevance des mines des communes et de leurs groupements	164	164	0	0
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse	42,25	42,84	591	1,40
Prélèvement sur les recettes de l'État du produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation ⁽²⁾	680	550	- 130	- 19,12
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	500	500	0	0
TOTAL hors enveloppe	7 902,41	8 239,80	337,40	4,27
TOTAL	49 451,40	50 057,90	606,50	1,23

(1) Hors DRES et DDEC

(2) Le tableau neutralise l'effet de l'intégration de 130 millions d'euros des amendes de radar, par l'article 16 du projet de loi de finances.

Source : Tome I du PLF 2008 de l'annexe générale relative aux voies et moyens.

I.- LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

A.- LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT EN 2007

1.- La dotation globale de fonctionnement des communes

a) La dotation forfaitaire

La DGF comprend en premier lieu une dotation forfaitaire qui est composée, depuis la loi de finances pour 2005, d'une dotation de base, d'une dotation superficielle, d'un complément de garantie et d'une part « compensation ». En application de la loi du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, une cinquième part a été ajoutée au sein de la dotation forfaitaire : elle est versée aux communes dont le territoire est compris dans le cœur d'un parc national.

– Le Comité des finances locales a fixé le taux d'évolution de **la dotation de base**, assise sur la population des communes, au taux maximal de 75 % du taux de progression de la DGF, soit une augmentation de 1,88 % (hors pris en compte des recensements complémentaires). La dotation de base varie donc en 2007 entre 62,38 euros et 124,76 euros par habitant, en fonction de la taille des communes.

– **La dotation superficielle** évolue selon le même taux, soit 1,88 %. Elle représente donc 3,12 euros par hectare (5,19 euros pour les communes de montagne).

– Le Comité des finances locales a fixé le taux d'évolution de la **part « compensation »** à un niveau intermédiaire de 35 % du taux de progression de la DGF, soit + 0,88 %.

– En outre, il a accordé une évolution la plus favorable au **complément de garantie**, qui progresse ainsi de 25 % du taux de progression de la DGF en 2007 (+ 2,50 %), soit + **0,63 %**. Toutefois, ce taux ne s'applique pas aux communes dont la garantie par habitant était supérieure en 2006 à un seuil de référence de 119,91 euros par habitant, correspondant à 1,5 fois la garantie moyenne par habitant constatée en 2006. En effet, à l'initiative de votre commission des Finances, pour les 3 554 communes concernées, l'article 124 de la loi de finances pour 2006 a prévu le gel de leur garantie, dégageant ainsi **13 millions d'euros supplémentaires pour la péréquation**.

– Enfin, pour la première fois en 2007, le Comité des finances locales a réparti une enveloppe de 3 millions d'euros au bénéfice des **communes situées dans le cœur d'un parc naturel**.

Le taux réel d'évolution de la dotation forfaitaire s'est donc élevé en moyenne à + 1,52 %, hors part « compensations » et après prise en compte des variations de population constatées à l'occasion des recensements complémentaires effectués en 2006. La dotation forfaitaire notifiée aux communes s'est élevée au total à 13 860 746 649 euros en 2007.

b) La dotation de solidarité urbaine

Conformément à l'article 135 de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, un effort particulier est consenti en faveur de la **dotation de solidarité urbaine**, qui augmente de 120 millions d'euros par rapport à 2006, soit une progression de **13,64 %, pour atteindre 999,58 millions d'euros en 2007.**

– La dotation de solidarité rurale

Votre Rapporteur spécial se félicite de la décision du Comité des finances locales d'assurer en 2007, comme en 2006, à la dotation de solidarité rurale une progression identique à celle de la dotation de solidarité urbaine, soit une augmentation de 13,64 %. La dotation de solidarité rurale représente ainsi 650,022 millions d'euros.

– La dotation nationale de péréquation

La dotation nationale de péréquation bénéficie, en 2007, de **661,65 millions d'euros**, soit une progression de **1,42 % par rapport à 2006.**

– La DGF des communes d'outre-mer

En 2007, la DGF des communes d'outre-mer progresse de **3,52 %** par rapport à 2006 et la DGF par habitant d'outre-mer de **3,97 %.**

Cette progression, supérieure à la progression moyenne de la DGF (+ 2,50 % en 2007), s'applique à des montants déjà en forte hausse en 2005 et 2006, à la suite de l'extension de la quote-part de la dotation nationale de péréquation aux communes d'outre-mer et de la majoration du ratio démographique servant à déterminer leur quote-part (+ 33 % au lieu de + 10 % avant 2005).

2.– La dotation globale de fonctionnement des groupements de communes

a) La dotation de compensation des EPCI

La dotation de compensation des EPCI correspond à l'ancienne compensation « part salaires » et à la compensation que percevaient certains EPCI au titre des baisses de DCTP subies entre 1998 et 2001. Cette dotation représente 4 044,31 millions d'euros en 2007, soit une hausse **2,36 %** par rapport à 2006, en raison, d'une part, des **mouvements de périmètres des EPCI et, d'autre part, de l'indexation de la dotation de compensation des EPCI sur le taux retenu par la CFL pour la compensation part « salaires » de la dotation forfaitaire des communes**, soit 35 % du taux de progression de la DGF en 2007.

b) La dotation d'intercommunalité :

L'évolution de la dotation par habitant des communautés d'agglomération ne peut être inférieure à l'inflation. Le Comité des finances locales a retenu en 2007 une évolution de **2,5 %**, supérieure donc à l'inflation prévisionnelle (+ 1,8 %). La dotation moyenne des communautés d'agglomération s'établit donc en 2007 à **43,44 euros par habitant**.

La dotation moyenne des communautés de communes évolue quant à elle chaque année entre 130 % et 160 % du taux fixé par le CFL pour les communautés d'agglomération. Pour 2007, le CFL, a retenu, comme en 2005 et en 2006, un taux de progression identique pour les communautés de communes à TPU et les communautés de communes à fiscalité additionnelle à **4 %**, soit le maximum possible.

3.– La dotation globale de fonctionnement des départements

a) La dotation de compensation

La dotation de compensation évolue comme le taux de progression de la DGF mise en répartition, soit une augmentation de 2,51 % en 2007. En outre, trois mesures prises dans la loi de finances pour 2007 sont venues affecter son montant :

– la suppression de la première part de la DGE des départements adoptée en 2006 a donné lieu à **une nouvelle compensation en 2007**. La dotation de compensation a ainsi été majorée de manière pérenne d'un montant égal au produit de la moyenne des investissements soutenus entre 2002 et 2004 par la fraction du taux de concours réel de 2004 excédant 1,22 %. Le montant ainsi obtenu a été indexé selon le taux de FBCF pour 2005 et 2006, pour atteindre **un total de 35,8 millions d'euros** en 2007 ;

– cette dotation a fait l'objet d'un abondement ponctuel de **12 millions d'euros**, complétant ainsi la participation de l'État au financement de **l'avantage-retraite des sapeurs-pompiers volontaires** au titre de 2005 ;

– enfin, **une réfaction de 9,251 millions d’euros** a été opérée sur cette dotation au titre de la **recentralisation sanitaire** intervenue dans certains départements en 2006 (Côte d’Or, Côtes d’Armor, Finistère, Somme, Vaucluse, Val-de-Marne).

Au total, la dotation de compensation s’établit cette année à **2 762,44 millions d’euros**.

b) La dotation forfaitaire

Depuis 2006, la dotation de base par habitant est indexée selon un taux fixé par le Comité des finances locales, dans une fourchette comprise entre 35 % et 70 % du taux de progression de la DGF. Cette même fourchette s’appliquait également automatiquement au complément de garantie en 2006. La loi de finances pour 2007 a toutefois modifié l’indexation du complément de garantie, dans un sens plus favorable à la péréquation, en abaissant son indexation à un taux égal au plus à 50 % du taux d’évolution de la DGF.

En 2007, le comité des finances locales a choisi d’indexer la dotation de base selon un taux égal à 60 % du taux DGF, soit un taux d’indexation de **1,50 %**. La dotation de base par habitant s’établit ainsi à **72,02 euros par habitant en 2007**, contre 70,95 euros en 2006. Parallèlement, le comité a retenu une indexation de 25 % du taux d’évolution de la DGF pour le complément de garantie, soit une progression de 0,63 %. **En moyenne, la dotation forfaitaire a donc évolué de 1,48 % en 2007, recensements complémentaires compris.**

c) Les dotations de péréquation

Conformément au choix du Comité des finances locales de faire croître au même rythme les dotations de péréquation départementales en 2007 :

– **la dotation de péréquation urbaine** augmente de 9,85 % et s’établit à **519,41 millions d’euros**. Elle bénéficie à 33 départements de métropole pour un montant moyen de 12,74 euros par habitant, soit une hausse de 7,87 % par rapport à 2006.

– **la dotation de fonctionnement minimale (DFM)** progresse aussi de 9,85 % pour s’établir à **695,97 millions d’euros** et bénéficie à 63 départements de métropole pour un montant moyen par habitant de 26,31 euros soit une hausse de 11,53 % par rapport au montant moyen en 2006. Les dotations des 39 départements éligibles à cette dotation depuis 2005 progressent de 15,90 %, ce qui leur assure en moyenne un niveau de dotation de fonctionnement minimale par habitant de 19,49 euros en 2007. S’agissant des 24 départements qui étaient éligibles à cette dotation avant 2005, le taux de progression de leur attribution en 2007 s’élève à 3,51 % et leur assure en 2007 un niveau de DFM par habitant de 47,93 euros.

d) La dotation globale de fonctionnement des collectivités territoriales d'outre-mer

La dotation globale de fonctionnement outre-mer totale (forfaitaire, dotation de péréquation urbaine et dotation de fonctionnement minimale) progresse de 4,28 % par rapport à 2006 pour s'établir à 288,85 millions d'euros.

4.– La dotation globale de fonctionnement des régions

La dotation globale de fonctionnement des régions, qui évolue comme la DGF mise en répartition, augmente de 2,50 %, pour s'établir à 5 202,50 millions d'euros en 2007. La loi de finances pour 2004 a créé la DGF des régions comprenant deux composantes : une dotation forfaitaire, d'une part, et une dotation de péréquation, d'autre part.

– **la dotation forfaitaire** a augmenté de 2,20 %, du fait de la décision du Comité des finances locales. Cette hausse représente 88 % de la croissance des ressources globales de la DGF ;

– Le Comité des finances locales a fixé le taux de progression de la **dotation de péréquation** à 15,72 % par rapport à 2006. En 2007, 13 régions sont éligibles, comme en 2005 et 2006.

Une quote-part revient aux régions d'outre-mer éligibles. Son montant est égal au produit du montant total de la dotation de péréquation par le triple du rapport entre la population des régions d'outre-mer éligibles et la population de l'ensemble des régions, soit 11,017 millions d'euros en 2007, soit une hausse de 16,78 % par rapport à 2006 (9,43 millions d'euros).

RÉPARTITION DE LA DGF EN 2007

(en millions d'euros)

Concours financiers aux communes et EPCI	
Dotation de solidarité urbaine	999,583
Dotation de solidarité rurale	650,022
Dotation nationale de péréquation	661,647
Fonds de solidarité région Ile-de-France (FSRIF)	185,372
Dotation d'intercommunalité	2 249,374
<i>Total péréquation</i>	<i>4 745,999</i>
<i>Total DGF et FSRIF</i>	<i>22 414,112</i>
Concours financiers aux départements	
Dotation de péréquation urbaine	519,410
Dotation de fonctionnement minimale	695,973
<i>Total péréquation</i>	<i>1 215,384</i>
<i>Total DGF</i>	<i>11 783,705</i>
Concours financiers aux régions	
Dotation de péréquation	132,558
<i>Total DGF</i>	<i>5 202,500</i>
Total péréquation	6 093,940
Total DGF	39 321,798

Source : Direction générale des collectivités locales.

B.– LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT EN 2008 : UNE PROGRESSION GARANTIE

Conformément à l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales, le montant de la dotation globale de fonctionnement pour 2008 est calculé en appliquant, au montant de la DGF 2007, révisé en fonction du dernier taux d'évolution des prix à la consommation des ménages (hors tabac) connu pour 2007 et celui du PIB en volume connu pour 2006, **un taux de 2,725 %** égal à la somme du taux prévisionnel d'évolution des prix à la consommation des ménages (hors tabacs) pour 2008 et de la moitié du taux d'évolution du PIB en volume pour 2007.

Le montant de DGF 2007 recalée, de 39 045,916 millions d'euros, connaît cependant plusieurs aménagements :

– **une majoration de 35,815 millions d'euros de la DGF des départements au titre de l'accompagnement de la réforme de leur DGE** par l'article 38 de la loi de finances pour 2006.

– **une majoration de 3 millions d'euros en faveur des communes dont le territoire est situé en cœur d'un parc national**, en application de l'article 28 de la loi de finances pour 2007 qui a créé cette fraction de DGF particulière ;

– **une minoration de 9,251 millions d'euros, correspondant à une nouvelle tranche de recentralisation de dépenses sanitaires** en application de l'article 71 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Le montant prévisionnel de la DGF pour 2008 est calculé en appliquant l'indice d'évolution de 2,725 % au montant de la DGF 2007 recalée. **Il s'établirait ainsi à 40 140,287 millions d'euros.**

Il convient cependant d'imputer à ce montant la régularisation résultant du calcul définitif de la DGF pour 2006, qui connaît une régularisation négative de 84,213 millions d'euros.

Le montant ainsi obtenu, **40 056,074 millions d'euros, est en hausse de 2,08 % par rapport au montant de la DGF 2007 inscrit en loi de finances pour 2007**, corrigé des abondements exceptionnels. Il s'agit du taux de progression de la DGF en 2008 qui servira de référence à l'indexation de ses « satellites ».

L'évolution des crédits de la dotation globale de fonctionnement depuis 2000 est retracée dans le tableau suivant.

ÉVOLUTION DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2003 ⁽¹⁾	2004	2005	2006	2007	2008
Crédits	16 798	17 373	18 390	18 812	36 044	36 740	37 949	38 106	39 236	40 056
Évolution ⁽²⁾	+ 0,8	+ 3,4	+ 5,9	+ 2,3	–	+ 1,93	+ 3,3	+ 2,7	+ 2,95	+ 2,08

(1) structure 2004.

(2) en % et par rapport à l'année n-1.

Source : Direction générale des collectivités locales.

C.– LE RENFORCEMENT DE LA PÉRÉQUATION

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a fait de la recherche d'une meilleure péréquation entre les collectivités territoriales un objectif de valeur constitutionnelle : c'est ainsi que l'article 72-2 de la Constitution affirme que « *la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ».

Conformément à cet objectif, plusieurs réformes des composantes de la dotation globale de fonctionnement ont été menées depuis 2004 pour renforcer les mécanismes de péréquation.

1.– La réforme de la dotation globale de fonctionnement

En premier lieu, les masses financières consacrées à la péréquation ont connu une progression importante en 2002 et 2003, passant de 2,46 milliards d'euros en 2001 à 3,01 milliards d'euros en 2003, soit une progression de **22,4 %**.

Ensuite, **la réforme engagée par la loi de finances pour 2004 a permis de faire progresser plus rapidement les concours consacrés à la péréquation.** En effet, depuis la loi de finances pour 2004, la dotation globale de fonctionnement de chaque catégorie de collectivité est structurée en deux ensembles : une fraction forfaitaire garantissant la progression minimale du niveau

de ressources de chaque collectivité et une fraction de péréquation permettant une correction plus rapide des principales inégalités.

Cette architecture est doublée d'une règle de progression différenciée entre les deux ensembles, la dotation forfaitaire croissant moins vite que la DGF, et par conséquent la fraction consacrée à la péréquation augmentant plus rapidement. Depuis 2004, cette règle a permis de dégager des montants croissants chaque année pour la péréquation. **Le volume des dotations de péréquation est ainsi passé de 3,1 milliards d'euros en 2003** (3 576 millions d'euros en prenant en considération le Fonds national de péréquation situé hors enveloppe) **à 4,5 milliards d'euros en 2004**. De plus, la consolidation des outils de péréquation au sein de la DGF a permis à ces dotations de bénéficier de la reconduction du contrat de croissance depuis 2004, dans des conditions avantageuses pour les collectivités.

En complément de ces réformes, le législateur a modifié, en 2005, les équilibres au sein des dotations pour mieux cibler les collectivités bénéficiant d'un effort péréquateur de l'État.

Pour les communes et les départements, la loi de finances pour 2005 a substitué, au *potentiel fiscal* retenu dans le calcul des critères de ressources pour l'attribution des dotations de péréquation, celui de *potentiel financier*, qui additionne au potentiel fiscal le montant des dotations forfaitaires reçu au titre de l'année précédente (hors compensation « part salaires »). Conformément aux préconisations du Comité des finances locales, cette modification des critères de ressources tire les conséquences de la réforme de la DGF intervenue en 2004 et de la globalisation de nombreux concours dans la dotation forfaitaire depuis 1993. Elle donne à l'État une vision plus juste de la richesse des collectivités, afin de lui permettre de mieux cibler son effort de péréquation.

En outre, la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a prévu, de 2004 à 2009, **une garantie de progression de 120 millions d'euros de la DSU** devenue la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et a introduit de nouveaux coefficients multiplicateurs pour le calcul de l'attribution de la DSU. Ces deux coefficients sont proportionnels l'un à la population de la ville résidant en zone urbaine sensible (ZUS), l'autre à la part de population en zone franche urbaine (ZFU).

Enfin, le Comité des finances locales, qui décide des taux de progression des dotations forfaitaires et d'aménagement au sein de la DGF, a privilégié la progression des dotations de solidarité urbaine et rurale, des dotations de péréquation urbaine et de fonctionnement minimales et de la dotation de péréquation des régions entre 2004 et 2006. Ses marges de manœuvre ont d'ailleurs été accrues par le législateur en loi de finances pour 2005.

– Les dotations de péréquation communales

Le Comité des finances locales a fait le choix d’aligner la progression de la dotation de solidarité rurale sur celle de la dotation de solidarité urbaine. Celles-ci ont donc progressé de 3,27 % de 2003 à 2004, de 19,61 % de 2004 à 2005, de 15,80 % de 2005 à 2006 et de 13,64 % de 2006 à 2007 pour passer de 635,04 millions d’euros en 2004 à 999,583 millions d’euros en 2007 pour la DSU, et de 420,54 millions d’euros en 2004 à 650 millions d’euros pour la DSR en 2007. La dotation nationale de péréquation, quant à elle, a crû de 11,07 % de 2004 à 2005, de 3,31 % de 2005 à 2006 et de 1,42 % de 2006 à 2007 passant ainsi de 568,60 millions d’euros en 2004 à 661,65 millions d’euros en 2007.

– Les dotations de péréquation départementales

Le Comité des finances locales a fait le choix de faire progresser plus rapidement la dotation de fonctionnement minimale que la dotation de péréquation urbaine en 2005 et 2006. La première a donc augmenté de 23,3 % en 2005 et de 12,6 % en 2006, la seconde a crû de 20 % en 2005 et de 8,79 % en 2006. En 2007, les deux dotations ont connu une hausse identique de 9,85 % pour s’établir à 695,97 millions d’euros pour la dotation de fonctionnement minimale, et à 519,41 millions d’euros pour la dotation de péréquation urbaine

– La dotation de péréquation des régions

La dotation de péréquation des régions a augmenté de 26,63 % en 2005, de 19,6 % en 2006 et de 15,72 % en 2007. Elle est donc passée de 75,70 millions d’euros en 2004 à 132,56 millions d’euros en 2007.

2.– De nouvelles marges de manœuvre pour le Comité des finances locales

La loi de finances pour 2007 a étendu les marges de manœuvre dont disposait déjà le Comité des finances locales en matière d’indexation afin de **dégager un solde plus important en faveur de la péréquation.**

– En premier lieu, s’agissant **de la dotation forfaitaire des communes**, elle a élargi les pouvoirs du CFL à la dotation de compensation – dont le taux de progression était fixé auparavant à 25 % du taux de la DGD – en distinguant un système de double indexation du complément de garantie :

- la progression du complément de garantie peut être égale à 25 % **au plus** du taux de progression de l’ensemble des ressources de la dotation globale de fonctionnement. Le CFL a choisi de reconduire ce taux de 25 % en 2007 ;

- les communes dont le complément de garantie par habitant perçu en 2006 était supérieur à 1,5 fois le complément de garantie moyen par habitant ont vu leur complément de garantie gelé en 2007. Ce gel a permis ainsi de dégager 13 millions d'euros au profit de la péréquation communale.

– Par ailleurs, **la dotation de base et le complément de garantie des départements**, qui faisaient jusqu'alors l'objet d'une même indexation, arrêtée par le CFL entre 35 et 70 % du taux de progression de la DGF, ont vu leur progression différenciée. La loi de finances pour 2007 a modifié l'indexation du complément de garantie, dans un sens plus favorable à la péréquation, en abaissant son indexation à un taux égal au plus à 50 % du taux d'évolution de la DGF.

Cette moindre indexation du complément de garantie a permis d'augmenter mécaniquement les deux dotations de péréquation départementales. Lors de sa séance du 6 février 2007, le Comité des finances locales a ainsi décidé d'appliquer à la **dotation de base** une indexation de 60 % du taux d'évolution globale de la DGF (soit un taux d'indexation de +1,50 %) et un taux d'indexation de 25 % du taux d'évolution globale de la DGF pour le complément de garantie (soit un taux d'indexation de +0,63 %).

Cette indexation différenciée du complément de garantie a ainsi permis de dégager **8,5 millions d'euros au profit de la péréquation départementale par rapport aux choix d'indexation retenus en 2006.**

Au total, ces mesures ont représenté **un gain de plus de 21,5 millions d'euros au profit de la péréquation.**

Votre Rapporteur spécial se félicite des réformes menées entre 2004 et 2007 et des choix du Comité des finances locales : ils auront permis à la part de l'enveloppe normée consacrée à la péréquation de croître en volume de plus de 31 % de 2004 à 2007.

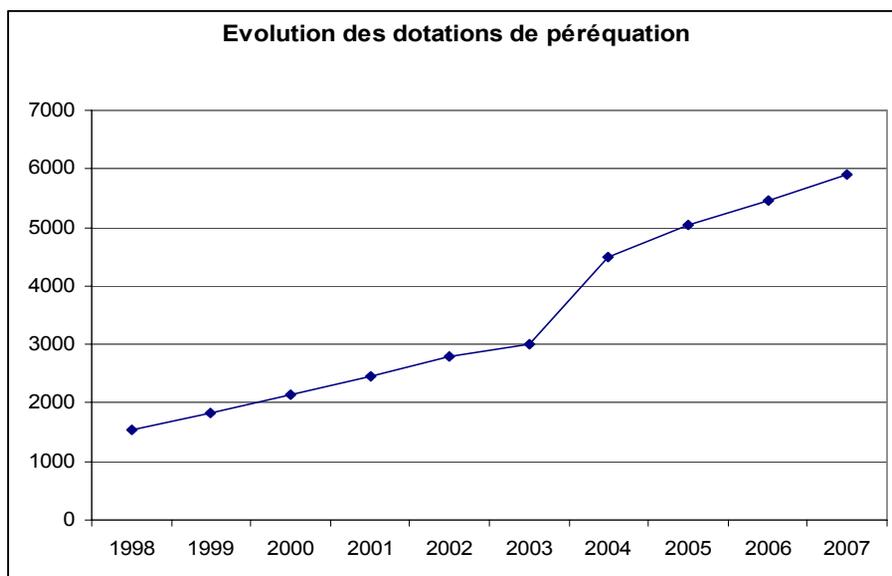
ÉVOLUTION DES DOTATIONS DE PÉRÉQUATION DE LA DGF

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Évolution 2004/07 (en %)
DOTATIONS DE PÉRÉQUATION COMMUNALE							
Dotation de solidarité urbaine	592,7	614,9	635	756,6	879,6	999,5	57,4
Dotation de solidarité rurale	400,1	407,2	420,5	503	572	650	54,4
Dotation nationale de péréquation	–	–	568,6	631,6	652,4	661,6	16,3
DOTATION DE PÉRÉQUATION INTERCOMMUNALE							
Dotation d'intercommunalité	1 651,6	1 824	1 938,9	2 044,7	2 143,7	2 249,3	16
DOTATION DE PÉRÉQUATION DÉPARTEMENTALE							
Dotation de fonctionnement minimale	153,3	160,7	173,7	562,7	633,6	695,9	299,9
Dotation de péréquation urbaine	–	–	691,9	434,6	472,8	519,4	–24,9
DOTATION DE PÉRÉQUATION RÉGIONALE							
Dotation de péréquation des régions	–	–	75,7	95,9	114,5	132,5	74,3
Total péréquation dans DGF	2 797,7	3 006,8	4 504,3	5 032,1	5 468,6	5 908,2	31,1
Total DGF	18 080	18 812	36 740	37 949	38 106	39 209	6,7
Part de la péréquation (en %)	15,47	15,98	12,26	13,26	14,35	15,06	–

Source : Direction générale des collectivités locales.

Le graphique suivant présente l'évolution des dotations de péréquation depuis 2002 et met en évidence la politique volontariste menée depuis 2003 en faveur de la péréquation.



II.- LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES AU SEIN DE L'ENVELOPPE NORMÉE

A.- LA DOTATION SPÉCIALE POUR LE LOGEMENT DES INSTITUTEURS

Instaurée par la loi du 2 mars 1982, la dotation spéciale instituteurs (DSI) est destinée à compenser les charges supportées par les communes au titre du droit au logement, ou à défaut de l'indemnité en tenant lieu, dont bénéficient les instituteurs.

En 2006, la loi de finances a fixé le montant de la DSI à **135,70 millions** euros, compte tenu du taux de progression de la DGF de 2,73 %. Ce montant a connu plusieurs ajustements :

– une régularisation négative de 2,44 millions d'euros a été opérée au titre de l'ajustement définitif de la DSI au titre de l'exercice 2005, lié à la différence entre la prévision et l'effectif réel des années 2004 et 2005 des personnels sortis du corps des instituteurs ;

– afin d'alimenter la réserve de la dotation pour la gestion 2007, un prélèvement de 29 574 euros a également été réalisé sur la masse de la DSI 2005 ;

– enfin, compte tenu des besoins réels, le Comité des finances locales a décidé d'opérer un prélèvement de 9,34 millions d'euros, afin d'abonder la dotation d'aménagement de la DGF des communes pour 2007.

Le montant mis en répartition était de 123,89 millions d'euros en 2006, soit un montant unitaire de 2 671 euros, en hausse de 3 % par rapport à 2005.

En 2007, 88,19 millions d'euros ont été ouverts par la loi de finances. Ce montant sera corrigé du montant de la régularisation de la DSI 2006, dans le cadre de la loi de finances rectificative à venir. Comme chaque année, le montant unitaire sera déterminé par le Comité des finances locales dans le courant du quatrième trimestre 2007, à l'issue du recensement des instituteurs qui est actuellement en cours.

En 2008, le projet de loi de finances fixe à 52,5 millions d'euros le montant de la DSI. Il tient compte ainsi d'un ajustement à la baisse de 37,53 millions d'euros de la dotation lié au départ à la retraite ou à l'intégration prévisionnelle d'un nombre important d'instituteurs dans le corps des professeurs des écoles. **Le montant mis en répartition au titre de la DSI 2008 sera couvert par une ouverture de crédits de 5,2 millions d'euros et par la mobilisation du reliquat comptable net de la DSI constaté en 2006, soit 47,3 millions d'euros.**

ÉVOLUTION DE LA DOTATION SPÉCIALE INSTITUTEURS

	Nombre instituteurs logés	Nombre instituteurs indemnisés	Montant ouvert en LFI (en millions d'euros)	Montant total (en millions d'euros)	Montant unitaire (en euros)	Progression montant total (en %)	Progression montant unitaire (en %)
1998	31 781	194 801	415,10	413,51	2 122,70	- 5,23	+ 1,59
1999	26 182	141 505	396,7	393,21	2 169,96	- 4,10	+ 2,23
2000	24 268	138 643	358,77	370,51	2 276,52	- 5,77	+ 4,91
2001	22 952	120 772	329,89	338,65	2 356,25	- 8,6	+ 3,5
2002	20 232	104 499	293,55	299,31	2 400	- 11,62	+ 1,86
2003	19 803	85 193	252,97	254,62	2 425	- 14,9	+ 1,04
2004	17 074	67 714	214,29	205,61	2 425	- 19,25	0
2005	13 269	52 503	174,07	170,57	2 593	- 17,04	+ 6,93
2006	11 176	35 212	135,70	123,89	2 671	- 27,36	+ 3,00
2007	-	-	88,19	-	-	-	-

Source : Direction générale des collectivités locales

B.- LA DOTATION ÉLU LOCAL

Cette dotation est également indexée comme la DGF depuis l'instauration du pacte de stabilité financière, en 1996. Cette dotation particulière, réservée aux petites communes rurales, a été créée par la loi n° 92-208 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, afin de leur assurer les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre de la loi. Elle est plus particulièrement destinée à compenser les dépenses obligatoires entraînées par les dispositions législatives relatives aux autorisations d'absence, aux frais de formation des élus locaux et à la revalorisation des indemnités des maires et des adjoints.

Cette dotation a bénéficié dans la loi de finances pour 2006 d'un abondement de 10,5 millions d'euros pris sur la dotation de solidarité rurale de la DGF des communes. La dotation particulière élu local devrait s'établir à **63,35 millions d'euros en 2008.**

C.- LA COMPENSATION DE LA SUPPRESSION DE LA PART SALAIRE DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

À compter de 2004, les dotations de fonctionnement comprises dans le périmètre du contrat de croissance et de solidarité incluent un nouveau prélèvement sur recettes, destiné à compenser aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) les pertes de recettes induites par la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle. Ce nouveau prélèvement est indexé chaque année sur la DGF.

Les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle ont été créés par la loi n° 75-678 du 29 juillet 1975. Constituant le principal instrument de péréquation horizontale, ils visent à redistribuer, dans le cadre

départemental ou, le cas échéant, interdépartemental, les ressources provenant de l'écrêtement des bases communales (ainsi que celles de certains groupements à fiscalité propre) de taxe professionnelle des établissements exceptionnels, c'est-à-dire des établissements dont les bases de taxe professionnelle par habitant dépassent deux fois la moyenne constatée au niveau national. Les ressources des FDPTP sont redistribuées par les conseils généraux aux communes dites « concernées » et à celles dites « défavorisées ».

Pour 2007, ce prélèvement sur recettes, indexé comme la DGF, s'établirait à **121,195 millions d'euros**.

III.- LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES « HORS ENVELOPPE »

A.- LE FONDS DE COMPENSATION DE LA VALEUR AJOUTÉE

Le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) a pour objet de compenser de manière forfaitaire la TVA acquittée par les collectivités territoriales, leurs groupements sur leurs dépenses réelles d'investissement, grevées de TVA, et exposées pour les besoins d'une activité non-assujettie à la TVA. Ces investissements doivent être inclus dans leur patrimoine.

En 2008, le montant du FCTVA est estimé à 5,192 milliards d'euros, soit une hausse de 10,21 % par rapport à 2006. Ce montant tient compte de la formation brute de capital fixe des administrations publiques locales en 2006 et des prévisions pour 2008. Ce montant intègre aussi les effets de la loi de finances pour 2006, qui a élargi l'éligibilité au FCTVA des dépenses d'investissement des collectivités territoriales de leurs établissements réalisés sur des biens confiés à un tiers non bénéficiaire du fonds dans les conditions listées à l'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales.

Le tableau suivant retrace l'évolution du FCTVA depuis 2000. **Il montre une augmentation importante de ce prélèvement sur recettes ces dernières années puisqu'il a augmenté de 37 % depuis 2005.**

ÉVOLUTION DU FCTVA

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
FCTVA	3 626	3 583	3 613	3 664	3 710	3 791	4 030	4 711	5 192
Évolution (en %)	-	+ 7,7	+ 0,85	+ 1,41	+ 1,26	+ 2,18	+ 6,30	+ 16,90	+ 10,21

Source : Direction générale des collectivités locales

B.- LE PRÉLÈVEMENT POUR AMENDES DE POLICE

Le produit des amendes de police relatives à la circulation routière fait l'objet d'un prélèvement sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales, correspondant au produit des amendes forfaitaires.

En 2006, la loi de finances a ouvert une dotation de **620 millions d'euros**, à laquelle il faut ajouter un ajustement de 101,287 millions d'euros, inscrit dans la loi de finances rectificative pour 2005, au titre de la régularisation pour 2004. La loi de finances rectificative pour 2006 a apporté plusieurs ajustements au montant à répartir :

– **une diminution de 22,173 millions d'euros** au titre de la différence constatée entre le produit des amendes effectivement encaissé en 2005 et le montant inscrit en loi de finances pour cette même année ;

– **l'affectation de 50 millions d'euros** à l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, afin de financer des actions de prévention de la délinquance ;

– **l'affectation de 50 millions d'euros** au solde de la dotation d'aménagement de la dotation globale de fonctionnement des communes et des EPCI, mis en répartition en 2007.

Compte tenu par ailleurs d'un reliquat de gestion de 395 472 euros au titre de l'année précédente, et de la constitution d'une réserve de 1,5 million d'euros pour rectifications au titre de 2005, la somme à répartir a atteint 565,01 millions d'euros en 2006. Ce montant est inférieur à celui de 2005 qui atteignait 671,467 millions d'euros, du fait de deux prélèvements exceptionnels, et d'un important ajustement négatif au titre de la régularisation de l'exercice 2004.

Pour l'année 2007, le nombre d'amendes émises en 2006, qui sert de base au calcul des attributions, n'est pas encore connu de façon définitive. La loi de finances pour 2007 a ouvert 580 millions d'euros, montant auquel il faudra ajouter le solde du compte d'affectation spéciale pour le produit des amendes provenant des radars automatiques au titre de 2006. **En 2008, le projet de loi de finances prévoit une ouverture de 550 millions d'euros au titre des amendes forfaitaires de la circulation.**

AMENDES DE POLICE ÉMISES DE 2001 À 2005

(en euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	Évolution 2004/2005 (en %)
Alsace	421 868	424 621	528 821	541 017	480 630	2,31
Aquitaine	614 031	645 469	673 338	748 430	772 356	11,15
Auvergne	211 919	251 666	277 453	284 630	245 576	2,59
Bourgogne	275 339	356 398	390 048	308 177	319 845	-20,99
Bretagne	415 700	462 202	510 344	609 331	578 480	19,40
Centre	395 918	448 934	552 698	570 102	572 278	3,15
Champagne-Ardenne	246 513	289 824	327 686	343 053	353 019	4,69
Corse	91 840	93 257	82 749	86 915	91 450	5,03
Franche Comté	214 818	200 619	217 538	211 228	195 254	-2,90
Languedoc-Roussillon	737 645	951 332	1 057 670	1 060 585	1 012 157	0,28
Limousin	155 830	149 744	172 311	160 904	140 527	-6,62
Lorraine	421 909	553 890	631 953	643 541	595 472	1,83
Midi-Pyrénées	474 958	517 263	605 861	642 656	605 289	6,07
Nord-Pas-de-Calais	747 158	899 309	995 304	926 650	956 936	-6,90
Basse Normandie	230 388	264 951	302 355	304 305	290 817	0,64
Haute Normandie	282 745	360 619	460 243	430 043	416 290	-6,56
Pays de la Loire	482 090	508 269	769 999	727 318	750 176	-5,54
Picardie	303 158	307 807	367 243	363 419	328 569	-1,04
Poitou-Charentes	270 257	334 279	347 026	356 110	356 596	2,62
Provence-Alpes-Côte d'azur	2 536 567	2 481 798	3 171 004	2 945 565	2 971 263	-7,11
Rhône-Alpes	1 408 224	1 670 037	1 980 958	1 990 497	2 036 476	0,48
Ile-de-France	9 979 567	9 906 021	11 507 702	11 228 849	9 564 282	-2,42
Guadeloupe	75 942	68 756	84 776	112 284	127 779	32,45
Martinique	94 602	100 173	116 413	95 877	116 209	-17,64
Guyane	18 109	19 217	35 760	35 968	29 398	0,58
La Réunion	92 342	99 891	130 811	115 930	97 636	-11,38
Saint-Pierre-et-Miquelon	-	-	-	-	168	-
Total	21 199,44	22 366,35	26 298,06	25 843,38	24 004,93	-7,11

Source : Direction générale des collectivités locales.

C.- LE PRÉLÈVEMENT EN FAVEUR DE LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DE CORSE ET DES DÉPARTEMENTS DE CORSE

La loi du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse a institué un prélèvement sur les recettes de l'État égal à 10 % du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) mis à la consommation en Corse pour la collectivité territoriale de Corse et à 1,5 % de ce produit pour chaque département. Par ailleurs, la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse prévoit l'affectation de huit points supplémentaires de TIPP à la collectivité territoriale de Corse au titre de la compensation des transferts de compétences et de la suppression des droits de consommation sur les alcools.

Le montant de ce prélèvement est évalué à 42,84 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2008.

D.– LES COMPENSATIONS D'ALLÈGEMENT DE FISCALITÉ LOCALE

Les compensations d'allègement de fiscalité locale devraient représenter 1 954,9 millions d'euros en 2008, en recul de 14,26 millions d'euros à périmètre constant.

1.– Le prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale

Le prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale a été institué par la loi de finances initiale pour 1992 afin de compenser le coût pour les collectivités territoriales de la transformation en exonérations des dégrèvements totaux de divers impôts locaux.

Le rapport sur la première partie de la loi de finances relatif aux conditions générales de l'équilibre financier, indique la répartition de cette compensation :

– **1 227 millions d'euros au titre de la compensation d'exonérations de la taxe d'habitation**, soit une baisse de 7 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2007 ;

– **402 millions d'euros au titre des compensations relatives à la taxe foncière**, soit une hausse de 10 millions d'euros par rapport à 2007 ;

– **83 millions d'euros au titre des compensations d'exonérations de taxe professionnelle** résultant de diverses dispositions législatives en faveur de l'aménagement du territoire, soit une progression d'un million d'euros ;

– **78 millions d'euros au titre des compensations en Corse** des allègements de base de taxe professionnelle et de taxe foncière sur les propriétés non bâties agricoles ainsi qu'au titre des exonérations de taxe professionnelle dans le cadre de la zone franche, soit une augmentation de 8 millions d'euros par rapport à 2007.

Au total, ce prélèvement s'établit donc à 1 790 millions d'euros dans le cadre du présent projet de loi de finances, en baisse de 0,8 % par rapport à 2007.

**RÉPARTITION DU MONTANT DE LA COMPENSATION DES EXONÉRATIONS
RELATIVES À LA FISCALITÉ LOCALE
(prévisions 2008)**

(en millions d'euros)

Exonérations	Montant de la compensation
I.- Taxes foncières	
♦ Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)	402
- dont ZFU	10
- dont exonérations pour les HLM situés en ZUS	96
- dont exonérations à caractère social	4
- dont exonérations pour les personnes de condition modeste	291
- dont exonérations pour les activités équestres	1
♦ Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)	414
- part départementale de l'exonération de TFPNB agricole	225
- part régionale de l'exonération de TFPNB agricole	43
- part communale - exonération de 20 % de TFPNB agricole	137
- terrains plantés en bois	7
- exonération de TFPNB en Corse	2
Total taxes foncières	816
II.- Taxe d'habitation	1 227
III.- Taxe professionnelle (hors DCTP, RCE, suppression part salaire de la TP)	
♦ Exonération au titre des lois du 4 février 1995 et du 14 novembre 1996 (ZRR, ZRU, ZFU : créations et extensions d'établissements)	82
♦ Exonération en faveur de la Corse	66
♦ Investissements PME en Corse	3
♦ Zone franche de Corse	0,3
♦ Réduction de la fraction de recettes prises en compte dans les bases de TB des BNC	390
♦ Exonération de TP pour les activités équestres	1
Total taxe professionnelle	476,5
Total général	2 519,5

Source : Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie.

2.- Le prélèvement sur recettes de l'État au titre de la compensation des pertes de base de taxe professionnelle

L'article 53 de la loi de finances pour 2004 a supprimé le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) et institué un prélèvement sur les recettes de l'État qui permet de verser une compensation aux communes et groupements qui enregistrent d'une année sur l'autre une perte importante de leurs bases d'imposition à la taxe professionnelle ou de ressources de redevances des mines.

Cette compensation a enregistré, dans la loi de finances pour 2006 la consolidation d'une mesure d'élargissement de son éligibilité aux établissements publics de coopération intercommunale, qui leur a bénéficié dès l'exercice 2005.

Jusqu'en 2005, étaient éligibles les groupements de communes dotés d'une fiscalité propre qui avaient enregistré par rapport à l'année précédente une perte supérieure à 5 % du produit de la taxe professionnelle. Ce seuil d'éligibilité était plus restrictif que celui prévu en faveur des communes. À compter de 2005, le seuil d'éligibilité aux compensations de pertes de bases est identique pour les communes et groupements de communes à fiscalité propre. Ce seuil est fixé à 2 % du produit des impôts directs locaux.

L'article 133 de la loi de finances rectificative pour 2006 a également ouvert un prélèvement sur recettes complémentaires visant à compenser les pertes de recettes liées à la diminution des bases tenant aux établissements de France Télécom.

Cet élargissement du périmètre coïncidant avec la baisse des compensations prévues au titre du droit commun pour 2008, l'inscription de ce prélèvement sur recettes a été reconduite à hauteur de 164 millions d'euros en 2008.

E.- LE FONDS DE MOBILISATION DÉPARTEMENTAL POUR L'INSERTION

Le fonds de mobilisation départemental pour l'insertion (FMDI) a été créé en 2006 pour combler l'écart existant entre les dépenses de RMI prises en charge par les départements – qui connaissait une hausse importante – et la compensation versée par l'État, qui correspond, en vertu des règles constitutionnelles, à la dépense de RMI l'année précédant son transfert aux départements, c'est-à-dire 2003.

Ce fonds, créé par la loi de finances pour 2006, a tout d'abord été doté de 100 millions d'euros en 2006 et de 80 millions d'euros en 2007.

L'article 14 de la loi de finances rectificative pour 2006 a augmenté les crédits du fonds en les portant à 500 millions d'euros. Le fonds a, en outre, été pérennisé pour trois ans.

La loi de finances pour 2008 prévoit donc que le FMDI sera doté de 500 millions d'euros.

QUATRIÈME PARTIE : L'APPROFONDISSEMENT DE LA DÉCENTRALISATION

I.- LA COMPENSATION FINANCIÈRE DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a donné une nouvelle impulsion au processus de décentralisation en conférant aux départements et aux régions des compétences nouvelles.

Le coût financier des compétences ainsi transférées est évalué à 8,2 milliards d'euros, les principaux coûts portant sur la voirie (1,1 milliard d'euros), l'enseignement (2 milliards d'euros), avec notamment le transfert des agents techniciens, ouvriers et personnels de service (TOS) : 1,75 milliard d'euros.

L'article 119 de la loi du 13 août 2004 a prévu que les transferts de compétences sont, dans leur quasi-totalité, financés par des transferts de parts d'impôts nationaux. Il s'agit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) pour les départements – au titre du transfert du revenu minimum d'insertion – et les régions et de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) pour les départements, au titre des compétences transférées par la loi du 13 août 2004.

En 2007, les compétences transférées depuis 2005 font l'objet d'une compensation d'un montant de 2,3 milliards d'euros de TIPP pour les régions et de 1,2 milliard d'euros de TSCA pour les départements.

COMPENSATION FINANCIÈRE DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES DE 2005 À 2007

(en millions d'euros)

	Région	ROM	Total région	Département	Commune	STIF	Total
TRANSFERTS 2005							
TIPP	429,64	–	429,64	–	–	–	429,64
TSCA	–	–	–	136,68	–	–	136,68
DGD	4,92	12,40	17,32	3,45	15,07	124,01	159,86
Total	434,56	12,40	446,96	140,13	15,07	124,01	726,18
TRANSFERTS 2006							
TIPP	604,64	–	604,64	–	–	–	604,64
TSCA	–	–	–	144,23	–	–	144,23
DGD	–	7,87	7,87	–	–	–	7,87
Total	604,64	7,87	612,51	144,23	0	0	756,74
TRANSFERTS 2007							
TIPP	1,27	–	1,27	–	–	–	1,27
TSCA	–	–	–	920,54	–	–	920,54
DGD	–	15,74	15,74	4,84	–	–	20,58
Total	1 273,09	15,74	1 288,84	925,37	0	0	2 214,21
TOTAL DES TRANSFERTS DE 2005 À 2007							
TIPP	2 307,38	0	2 307,38	0	0	0	2 307,38
TSCA	0	0	0	1 201,44	0	0	1 201,44
DGD	4,92	36,01	40,93	8,29	15,07	124,01	188,31
TOTAL	2 312,3	36,01	2 348,31	1 209,73	15,07	124,01	3 697,13

Source : Direction générale des collectivités locales

Votre Rapporteur spécial tient à souligner que les travaux de la Commission consultative d'évolution des charges (CCEC) témoignent d'un large accord des élus sur le montant des compensations intervenus depuis 2005. À la demande de la parité « élus », l'État est même allé, à plusieurs reprises, au-delà de ses obligations légales concernant la référence à la moyenne triennale des dépenses transférées ou encore la prise en compte de dépenses hors périmètre du droit à compensation.

Cet effort de l'État a représenté un coût supplémentaire de 157,73 millions d'euros, dont 22,34 millions d'euros au profit des départements et 135,39 millions d'euros au profit des régions.

**ÉVALUATION DU COÛT TOTAL DES DÉROGATIONS
ACCORDÉES PAR L'ÉTAT DANS LE CADRE DU CALCUL DU DROIT À COMPENSATION**

(en millions d'euros)

Transferts	Droit à compensation dû	Droit à compensation alloué	Variation	Observations
FSL + Fonds eau-énergie	87,877	93,527	5,650	Prise en compte des dépenses de l'année précédant le transfert par dérogation à la règle de la moyenne triennale
CLIC	10,048	17,165	7,117	Prise en compte des dépenses de l'année précédant le transfert par dérogation à la règle de la moyenne triennale et intégration des dépenses du FMAD
STIF	33,142	42,403	9,261	Prise en compte du coût de l'offre de nuit et de l'extension de la carte solidarité transports,
Forfait d'externat	135,943	136,252	0,309	Prise en compte des dépenses de l'année précédant le transfert par dérogation à la règle de la moyenne triennale
Total Départements	267,010	289,347	22,337	
Formations sociales	123,177	134,430	11,253	Prise en compte des dépenses de l'année précédant le transfert par dérogation à la règle de la moyenne triennale
Formations sanitaires	428,234	535,875	107,641	Prise en compte des dépenses de l'année précédant le transfert par dérogation à la règle de la moyenne triennale
Bourses sociales	18,032	20,857	2,825	Prise en compte des dépenses de l'année précédant le transfert par dérogation à la règle de la moyenne triennale, avec réintégration des crédits gelés en 2004
Bourses sanitaires	59,320	63,089	3,769	Prise en compte des dépenses de l'année précédant le transfert par dérogation à la règle de la moyenne triennale ⁽¹⁾
STIF	178,868	188,507	9,639	Prise en compte du coût de l'offre de nuit et de l'extension de la carte solidarité transports,
Forfait d'externat	115,532	115,794	0,262	Prise en compte des dépenses de l'année précédant le transfert par dérogation à la règle de la moyenne triennale
Total Régions	923,163	1 058,552	135,389	
Total général	1 190,172	1 347,899	157,727	

(1) Un éventuel réajustement est prévu au vu du nombre effectif de boursiers, qui devrait être prochainement connu afin de tenir compte des nouveaux critères d'éligibilité fixés par le décret susvisé du 3 mai 2005.

Source : Direction générale des collectivités locales

II.– LA MONTÉE EN CHARGE DES DÉPENSES SOCIALES POUR LES DÉPARTEMENTS

A.– LA COMPENSATION FINANCIÈRE DES COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES AUX DÉPARTEMENTS

1.– Des transferts de compétences financés par une fraction de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance

Afin de financer les transferts de compétences prévus par la loi du 13 août 2004, l'article 52 de la loi de finances initiale pour 2005 a attribué aux départements une fraction de taux de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) afférente aux véhicules terrestres à moteur (au taux de 18 %).

En 2005, le financement de ces transferts, évalué à **136,7 millions d'euros**, s'est effectué par l'attribution à l'ensemble des départements d'une fraction de taux de la TSCA. Cette fraction, fixée à **0,99 %**, a été calculée en rapportant le montant total des charges transférées en 2005 à l'assiette nationale de la taxe au cours de l'année précédant le transfert, c'est-à-dire à l'année 2004 ⁽¹⁾.

En 2006, afin de tenir compte des nouvelles compétences transférées aux départements ainsi que de la suppression définitive de la vignette, la loi de finances a fixé à **1,787 %** la nouvelle fraction de taux de TSCA afin de compenser des transferts évalués de façon prévisionnelle à **246,3 millions d'euros**. Tout comme en 2005, l'article 11 de la loi de finances rectificative pour 2006 a réévalué à **2,035 %** cette fraction de taux afin de tenir compte du montant du droit à compensation tel qu'il a été constaté par la CCEC, soit **281 millions d'euros** et modifie, en conséquence, la répartition des pourcentages de taux entre départements.

L'assiette retenue étant celle de 2004, les départements doivent bénéficier du dynamisme de la taxe et l'année en cours. En effet, le produit résulte d'une taxe calculée sur une assiette réelle, mais dont le taux est calculé à partir d'une base 2004, laquelle est en principe inférieure à la base de l'année en cours. **Ainsi, les départements ont perçu 1,45 million d'euros de plus en 2005 – et 1,3 million d'euros de plus en 2006 – que le droit à compensation.**

En 2007, le droit à compensation des départements s'élève à **1 201,44 millions d'euros**, dont **950,4 millions d'euros au titre des compétences transférées en 2007**. L'article 30 de la loi de finances initiale pour 2007 fixe la fraction de taux de TSCA à **8,705 %** pour compenser le montant total des charges transférées.

(1) Cette fraction de taux a été répartie par la loi entre chaque département en fonction d'une clé permettant le maintien d'un lien entre la collectivité et la ressource transférée. Chaque département s'est donc vu attribuer un pourcentage de taux de TSCA qui correspond au rapport entre le montant des dépenses transférées et le montant total de ces dépenses au niveau national.

Cependant, plusieurs ajustements doivent être réalisés pour intégrer durablement dans la base de compensation un montant total de **25,328 millions d'euros**, résultant de cinq facteurs :

– un ajustement de 2,611 millions d'euros doit être effectué pour tenir compte des rectifications concernant les 22 600 agents TOS titulaires transférés le 1^{er} janvier 2007 ;

– la compensation permettant de pourvoir aux vacances de postes de TOS déclarées en 2007 doit être majorée (10,7 millions d'euros). Cet ajustement est indispensable pour que la compensation au titre de 2007 couvre également les postes devenus vacants de septembre à décembre 2006, dont le nombre n'a pu être prévu en loi de finances initiale, mais qui ont nécessité des recrutements de la part des départements ;

– la compensation des vacances de postes de gestionnaires de personnels TOS (GTOS) doit également être majorée (0,9 million d'euros). Cet ajustement de plus de 30 % du montant initialement prévu (2,7 millions d'euros) découle de l'incapacité de l'État à pourvoir effectivement ces postes de gestionnaires par des agents volontaires. Cette incapacité conduit d'ailleurs à minorer la compensation prévue pour les titulaires (– 53 092 euros) ;

– le montant des frais de fonctionnement compensés aux départements doit être ajusté (0,3 million d'euros), car la Commission consultative d'évaluation des charges (CCEC) a entériné, le 14 novembre 2006, la décision de compenser ces frais (locaux, matériel informatique, etc.) non seulement sur la base des postes de gestionnaires pourvus, mais en tenant compte également des postes vacants ;

– la compensation des vacances de postes constatées dans les services de l'Équipement transférés au cours de l'année 2007 n'a pu être évaluée qu'au 15 septembre 2007. Le montant de 10,9 millions d'euros ne couvre donc pas l'ensemble des vacances annuelles constatées, et doit être complété en loi de finances rectificative pour 2007.

La loi de finances rectificative pour 2007 devrait donc procéder à un ajustement et faire passer la fraction de tarif de TSCA à 8,889 %.

**TRANSFERTS DE COMPÉTENCES AUX DÉPARTEMENTS
COMPENSÉES PAR UNE FRACTION DE LA TSCA**

(en millions d'euros)

	Compétence	Compensation
TRANCHE 2005	FAJ	13,86
	CLIC	17,16
	CODERPA	1,1
	FSL	81,78
	Fonds eau-énergie	11,75
	Convention de restauration	5,64
	Conservation patrimoine rural non protégé	5,39
	Total 2005	136,68
TRANCHE 2006	TOS (crédits de remplacement)	21,86
	TOS (agents non titulaires)	31,19
	CES-CEC	17,39
	TOS vacants	17,94
	Compensation vignette	132,49
	STIF	42,40
	Reprise FARPI	119,04
Total 2006	144,23	
TRANCHE 2007	TOS (titulaires)	567,91
	Gestionnaires TOS (titulaires)	3,67
	Action sociale	2,21
	1 % formation	3,62
	Emplois vacants TOS	15,50
	Emplois vacants gestionnaires TOS	2,74
	Recrutement	0,33
	Chômage	2,53
	Fonctionnement	0,49
	Forfait d'externat	136,25
	Routes nationales	185,26
Total 2007	920,54	
TOTAL		1 201,44

Source : Direction générale des collectivités locales

2.– La compensation financière des transferts de compétences en 2008

a) Le montant de la compensation en 2008 dépendra de l'exercice du droit d'option exercé par les personnels

En 2008, aucun nouveau transfert de compétence ne sera opéré en direction des départements. L'évolution du droit à compensation résultera uniquement de la poursuite du processus de transferts de personnels des différents corps de l'Éducation nationale et de l'Équipement.

L'article 14 du présent projet de loi de finances provisionne une compensation pour les départements correspondant à un transfert de 10 734 agents TOS (ayant opté sur l'ensemble de l'année), contre 22 600 transférés en 2007 (ayant opté les six premiers mois de 2006), et un transfert de 6 500 fonctionnaires du ministère de l'Équipement (sur les 35 000 agents à transférer en deux ans).

Par conséquent, le droit à compensation est évalué à 623 millions d'euros par le projet de loi de finances, soit 316 millions d'euros au titre du transfert des TOS (dont 297 millions d'euros pour l'intégration des TOS titulaires) et 307 millions d'euros au titre du transfert des personnels de l'équipement (dont 201 millions d'euros pour le transfert des titulaires).

Votre Rapporteur général, M. Gilles Carrez, dans le tome II de son rapport n° 276 sur les conditions générales de l'équilibre financier, considère cependant que ces estimations sont très largement sous-évaluées. Il indique : *« la seule prise en compte des estimations révisées obtenues par le Rapporteur général devrait conduire à réviser les montants consacrés à la compensation du transfert des titulaires à hauteur de 415 millions d'euros pour les TOS et de 840 millions d'euros pour les agents de l'Équipement. La compensation prévisible de la tranche 2008 des transferts devrait donc avoisiner 1 380 millions d'euros, soit plus du double de celle prévue par le présent article. Ce montant s'ajoute à celui de la tranche 2005, et à ceux des tranches 2006 et 2007 tels que révisés par le présent article. Ainsi, selon les estimations disponibles au 10 octobre 2007, la compensation totale due aux départements pour les tranches 2005 à 2008 s'élèverait à 2 600 millions d'euros. »*

b) L'élargissement de l'assiette de la TSCA

Le produit de TSCA transféré aux départements au titre des transferts résultant de la loi du 13 août 2004 ne concerne qu'un seul type de contrat : les contrats d'assurance contre les risques de toute nature relatifs aux véhicules terrestres à moteur (VTM) et taxées au taux de 18 %.

Toutefois, l'article 52 de la loi de finances pour 2005 a substitué, dans le cadre du financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), à une part de la dotation de compensation des départements une fraction de taux de la TSCA-VTM. L'article 11 de la loi de finances rectificative pour 2006 a fixé définitivement cette fraction à 6,45 %, pour tenir compte de l'assiette définitive de cette taxe en 2005.

Dès lors, seule une fraction de taux égale à **11,55 %** reste disponible sur le produit de la TSCA-VTM. Cette fraction maximale, rapportée à l'assiette de 2004, qui constitue la référence pour la compensation des transferts, permet d'attribuer une compensation maximale de 1 594 millions d'euros. Compte tenu du droit à compensation prévisionnel pour 2008 retenu par le présent article (1 850 millions d'euros), il apparaît nécessaire d'élargir l'assiette servant de compensation aux départements.

C'est pourquoi, l'article 14 du projet de loi de finances propose d'asseoir désormais l'assiette de la compensation sur la totalité de la TSCA-incendie, la totalité de la TSCA navigation maritime et une fraction de la TSCA sur les véhicules terrestres à moteur.

Le produit de la TSCA-incendie peut être estimé à **547 millions d'euros**, et celui de la TSCA incendie devrait représenter plus de **20 millions d'euros**. Par conséquent, compte tenu du montant prévisionnel du droit à compensation cumulé (1 850 millions d'euros), le projet de finances propose de fixer la fraction de tarif de TSCA sur les véhicules terrestres à moteur à **9,504 %**.

B.- LA MONTÉE EN CHARGE DES DÉPENSES SOCIALES

1.- La mise en place de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie a consolidé le financement de l'allocation personnalisée d'autonomie

En vertu de la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie, les départements se sont vus confier, à compter du 1^{er} janvier 2002, la gestion de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), en remplacement de la prestation spécifique dépendance (PSD).

La montée en charge de l'allocation a été plus importante que prévu initialement. Le dispositif concernait dès la première année, quatre fois plus de bénéficiaire que la PSD. Estimé à 2,5 milliards d'euros pour les deux années 2002 et 2003, il s'est élevé à 1,855 milliard d'euros en 2002 et 3,205 milliards d'euros en 2003.

En décembre 2006, 1,01 million de personnes bénéficiaient de l'APA, soit une augmentation de 6,3 % par rapport à décembre 2005 essentiellement liée à la croissance du nombre de bénéficiaires à domicile (+ 2,6 %), alors que le nombre de bénéficiaires en établissement est resté stable (+ 0,1 %). Sur l'année, le nombre total de bénéficiaires de l'APA a continué de croître à un rythme plus rapide que celui de l'ensemble de la population ⁽¹⁾.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE L'APA

	À domicile	En établissement	Total
Décembre 2002	309 000	296 000	605 000
Décembre 2003	451 000	341 000	792 000
Décembre 2004	505 000	371 000	876 000
Décembre 2005	551 000	387 000	938 000
Décembre 2006	602 000	406 000	1 008 000

Source : Enquête trimestrielle de la Drees auprès des conseils généraux.

(1) « L'allocation personnalisée d'autonomie au 31 décembre 2006 », *Études et résultats*, Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (n° 569, avril 2007).

Lors de la mise en place de l'APA, le principe d'un financement pour deux tiers par les départements et pour un tiers par la solidarité nationale a été établi par le truchement du fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (FFAPA). Pour faire face à la montée en charge de l'allocation, la loi du 31 mars 2003 a prévu des mesures de resserrement du dispositif et d'économie (recul de la date d'ouverture des droits, contrôle accru de l'effectivité de l'aide, justificatifs complémentaires, augmentation de la participation des bénéficiaires...) et la souscription d'un emprunt par l'État de 400 millions d'euros pour abonder le concours financier attribué aux départements.

La loi du 30 juin 2004 en créant la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et en lui affectant notamment une fraction de la nouvelle contribution de solidarité, a permis de stabiliser et de pérenniser le financement de l'APA. Depuis le 1^{er} janvier 2006, la CNSA s'est substituée au FFAPA s'agissant du versement du concours de l'État aux départements pour le financement de l'APA.

En 2006, le concours de la CNSA a nettement progressé pour s'établir à 1,412 milliard d'euros. Les recettes de la contribution de solidarité autonomie (CSA) ont augmenté de 7 % entre 2005 et 2006 (+ 137 millions d'euros) et celles de la CSG de 8,7 % (+ 82 millions d'euros). **Cela permet de stabiliser le concours de l'État à hauteur d'un tiers des dépenses constatées (33,3 %).**

Néanmoins, on peut observer de grandes disparités entre les départements puisque le taux de couverture varie de moins de 25 % (24,2 % en Savoie, 22,9 % en Haute-Savoie, 16,84 % à Paris, 16,79 % dans les Yvelines, 22,8 % dans le Val d'Oise) à plus de 40 % selon les départements (41,8 % en Charente-Maritime, 42,8 % dans les Côtes d'Armor, 59,9 % dans la Creuse, 51,5 % dans le Gers, 43, % en Indre-et-Loire, 42,9 % dans le Maine-et-Loire).

FINANCEMENT DE L'ALLOCATION PERSONNALISÉE D'AUTONOMIE

(en millions d'euros)

	Dépenses	Concours national	Charges nettes	Taux de couverture concours national (en %)
2002	1 855	798	1 057	43
2003	3 205	1 323	1 882	41,3
2004 ⁽¹⁾	3 591	1 339	2 252	37,3
2005 ⁽¹⁾	3 930	1 341	2 589	34,1
2006 ⁽¹⁾	4 243	1 412	2 831	33,3

(1) Données non définitives

Source : Direction générale des collectivités locales

La CNSA a mis en place en 2006 un dispositif d'acomptes mensuels fixes qui permet, de janvier à novembre, de verser au moins 90 % des produits disponibles. Le dernier acompte versé en décembre est ajusté de façon à garantir que les montants versés aux départements au cours de l'exercice soient au moins égaux à 95 % de l'exécution budgétaire. La date du versement du concours APA a

également été avancée de 15 jours. **Les départements disposent donc désormais d'une plus grande visibilité sur les versements effectués au titre du concours national aux dépenses d'APA.**

En 2007, un concours de 1,45 milliard d'euros a été provisionné dans le budget initial de la CNSA pour couvrir les dépenses des départements au titre de l'APA. Ce concours prend en compte les projections du nombre de bénéficiaires de l'APA connues en octobre 2006, soit entre 985 000 et 1 035 000 bénéficiaires. **Cette progression de la contribution de la CNSA de 2,8 % n'empêchera probablement pas, compte tenu des prévisions d'augmentation des effectifs, une baisse du taux global de couverture.** En effet, l'analyse de l'Observatoire des finances locales ⁽¹⁾, sur les budgets primitifs des départements, montre que les dépenses liées à l'APA devraient représenter 4,63 milliards d'euros, soit une progression de 9,1 %, le taux de couverture national serait alors de 31,3 %.

Si la mise en place de la CNSA a consolidé le financement de l'allocation de solidarité pour l'autonomie, le vieillissement de la population pose le problème de l'avenir du financement de la prise en charge du nombre croissant de personnes âgées dépendantes. Le nombre de personnes de plus de 75 ans va, en effet, passer de 1,1 million en 2005 à 1,9 million en 2015, soit un accroissement de plus de 75 %.

Cette problématique sera au cœur de la réflexion sur la création d'une cinquième branche de la protection sociale, annoncée par le Premier ministre dans son discours de politique générale, le 3 juillet dernier, et dont le ministre du Travail, des relations sociales et de la solidarité a été chargé, conjointement par le Président de la République et le Premier ministre, de définir les modalités d'organisation et de financement.

2.— La compensation financière aux départements du transfert du RMI

a) *Le transfert d'une fraction de TIPP*

La loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité a transféré, à compter du 1^{er} janvier 2004, la gestion du revenu minimum d'insertion aux départements. Ce transfert est compensé par l'attribution aux départements d'une fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers, le montant de la compensation, ayant été déterminé, en vertu de l'article 72-2 de la Constitution, à partir de celui des dépenses exécutées par l'État l'année précédant le transfert, c'est-à-dire en 2003.

(1) « Les finances des collectivités locales en 2007, état des lieux », Observatoire des finances locales.

Ainsi, en 2005, les départements ont perçu régulièrement des attributions fiscales, sur la base des dépenses de RMI en 2003, c'est-à-dire **4 941 millions d'euros**. Comme en 2004, du fait d'un dynamisme insuffisant de l'assiette de taxe, l'État a mis en œuvre une garantie issue de la jurisprudence constitutionnelle selon laquelle les départements doivent au minimum percevoir le montant des sommes consacrées par l'État aux dépenses transférées avant leur décentralisation.

Ce dispositif a fait l'objet de plusieurs aménagements :

– la loi de finances rectificative pour 2005 tient compte, en application des dispositions de l'article 59 de la loi de finances pour 2004, du coût supplémentaire résultant pour les départements, d'une part de la création d'un revenu minimum d'activité (RMA), et d'autre part, de l'augmentation du nombre d'allocataires du RMI résultant de la limitation de la durée de versement de l'allocation spécifique de solidarité⁽¹⁾. Compte tenu de cette modification, le montant du droit à compensation a été arrêté, après consultation de la Commission consultative d'évaluation des charges, à **4 941 824 606 euros**. L'article 2 de la loi de finances rectificative pour 2005 a dû par conséquent augmenter la fraction de TIPP accordée aux départements : le tarif des supercarburants ARS (anti récession des soupapes) a été modifié et porté à 13,62 euros par hectolitre ;

– par ailleurs, en vertu du III de l'article 2 de la loi de finances rectificative pour 2005, l'État a abondé de façon exceptionnelle le budget des départements à l'aide d'un transfert de 456 752 304 euros, destiné à tenir compte du décalage entre les dépenses des départements au titre de l'année 2004 et les versements de TIPP au cours de cette même année. L'abondement a été versé au début du mois de janvier 2006 par prélèvement sur la TIPP destinée à l'État.

L'État a donc financé, au-delà de ses obligations constitutionnelles, le montant exact des dépenses de RMI prises en charge par les départements en 2004. Le taux de compensation financière a donc été de 100 %.

b) La création du fonds de mobilisation départemental pour l'insertion (FMDI)

Compte tenu de l'augmentation importante du nombre de bénéficiaires du RMI en 2005 et de l'écart croissant entre les dépenses afférentes au RMI et les recettes de TIPP, le Gouvernement a tout d'abord proposé un versement supplémentaire **de 100 millions d'euros en 2006 et 80 millions d'euros en 2007 dans le cadre d'un fonds de mobilisation départemental pour l'insertion (FMDI)**.

(1) Cette disposition appelée « clause de revoyure » n'a pas pour objet d'arrêter l'ensemble du montant de la compensation financière au niveau des dépenses réelles des départements en 2004, puisque les sommes transférées aux collectivités territoriales sont calculées sur la base des dépenses exécutées par l'État l'année précédant le transfert.

L'article 14 de la loi de finances rectificative pour 2006 a porté cet effort supplémentaire à 500 millions d'euros par an pendant trois ans et a modifié l'architecture du FMDI afin de développer la péréquation envers les départements les plus défavorisés et de promouvoir la politique d'insertion des départements.

Ce fonds est ainsi constitué de trois fractions :

– **le montant de la première part est égal à 50 % du montant total du fonds en 2006 et à 40 % en 2007 et 2008.** Elle a pour objet de tenir compte de l'écart entre la compensation établie conformément aux règles constitutionnelles d'une part et la dépense exposée par les départements en 2005 d'autre part. La première tranche sera répartie au prorata de l'écart entre la compensation constitutionnelle et les dépenses observées en 2005. Pour les années suivantes, elle sera répartie en tenant compte de l'écart entre le droit à compensation et les dépenses des années 2006 puis 2007 ;

– **le montant de la deuxième part est égal à 30 % du montant total du fonds en 2006, 2007 et 2008.** Cette part – qui poursuit un objectif de péréquation – est répartie en prenant en compte les critères de ressources et de charges des départements, tels que le potentiel financier et le nombre d'allocataires du RMI, rapporté au nombre d'habitants ;

– **le montant de la troisième part est égal à 20 % du montant total du fonds en 2006 et à 30 % en 2007 et 2008.** Cette part, qui vise à promouvoir la politique d'insertion, prend en compte le nombre d'allocataires bénéficiant d'un dispositif mis en place pour « activer » la dépense de RMI et favoriser le retour durable à l'emploi : intéressements, contrats d'avenir, CI-RMA. Les chiffres pris en compte ont été arrêtés au 31 décembre 2005, puis au 31 décembre 2006 et le seront au 31 décembre 2007.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DU FMDI

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008
Part complément de compensation	250	200	200
Part péréquation	150	150	150
Part retour à l'emploi	100	150	150

Source : Direction générale des collectivités locales.

La tranche du FMDI correspondant aux dépenses du RMI de 2005 a été versée au début de l'année 2007. La tranche afférente aux dépenses de RMI de 2006 a été inscrite dans la loi de finances pour 2007 et sera donc elle aussi versée au cours de l'année 2007.

Votre Rapporteur spécial tient donc à souligner que l'État, au-delà de ses obligations constitutionnelles, a déployé un effort financier exceptionnel en prenant en compte l'abondement de 457 millions d'euros en 2004, de 2 milliards d'euros supplémentaires, dont un milliard d'euros versé en 2007.

COMPENSATION FINANCIÈRE DU TRANSFERT DU RMI

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006 ⁽³⁾
Dépenses RMI ⁽¹⁾	4 941,82	5 820,82	6 106
Droit à compensation	4 941,82	4 941,82	4 941,2
Charge financière pour les départements		879	1 164
FMDI	–	500	500
Reste à charge pour les départements	0	379	664
Taux de couverture des dépenses du RMI (en %)	100	93,5⁽²⁾	89,1

(1) Dépenses RMI nettes d'indus.

(2) Ce taux comprend le versement du FMDI.

(3) Prévisions

Source : Direction générale des collectivités locales.

L'État aura compensé 100 % de la dépense réelle effectuée par les départements en 2004 (et non plus 92 % sans compensation), et 93,5 % de la dépense en 2005 (et non 85 % en l'absence de compensation). Grâce au FMDI, le surcoût de dépenses des départements en 2005 a été de 379 millions d'euros, et non plus 879 millions d'euros, le FMDI ayant permis de diminuer le déficit connu par les départements de 57 %. En 2006, selon les premières évaluations des dépenses des départements, le taux de couverture serait encore, grâce au FMDI, de 89,1 % (et non 80,9 % en l'absence de compensation).

Votre Rapporteur spécial tient à rappeler que le reste à charge pour les départements reste limité, compte tenu du dynamisme très important de leurs recettes, et notamment des droits de mutation. De 2003 à 2006, les droits de mutation ont progressé de 52,6 %, soit 2,564 milliards d'euros de recettes supplémentaires. Les départements ont perçu 837,8 millions d'euros supplémentaires en 2005 et 911,64 millions d'euros en 2006. Ces recettes leur ont donc permis d'absorber le surplus de dépenses de RMI qui est passé **de 379 millions d'euros en 2005 à 664 millions d'euros en 2006.**

c) La mensualisation des versements de TIPP à compter de 2006

La loi de finances pour 2006 a pallié les difficultés de trésorerie occasionnées aux départements par l'irrégularité de la recette de TIPP. Il a créé un compte de concours financiers intitulé *Avances aux collectivités territoriales*. Ce compte retrace notamment le versement de la part de TIPP affectée à chaque département, cette part étant dorénavant versée mensuellement à raison d'un douzième du montant du droit à compensation de chaque département. **Pour l'ensemble des départements, ce montant est égal chaque mois à 4 942 millions d'euros divisé par 12 soit environ 412 millions d'euros.**

La loi prévoit par ailleurs que si le produit affecté à chaque département en vertu du pourcentage de la fraction de tarif qui lui est attribué par la loi de finances représente un montant annuel supérieur au montant total de son droit à compensation, la différence fera l'objet d'un versement complémentaire dès ce montant connu.

Ainsi, les départements continueront à bénéficier, le cas échéant, du dynamisme de la TIPP, le surplus correspondant à l'évolution de l'assiette étant versé en fin d'année par l'État. Inversement, en cas de baisse de l'assiette de TIPP, les départements continueront à recevoir leurs attributions mensuelles de telle sorte qu'à la fin de l'année, le montant total qui leur est attribué correspond à leur droit à compensation.

d) Les effets positifs de la politique d'insertion des départements

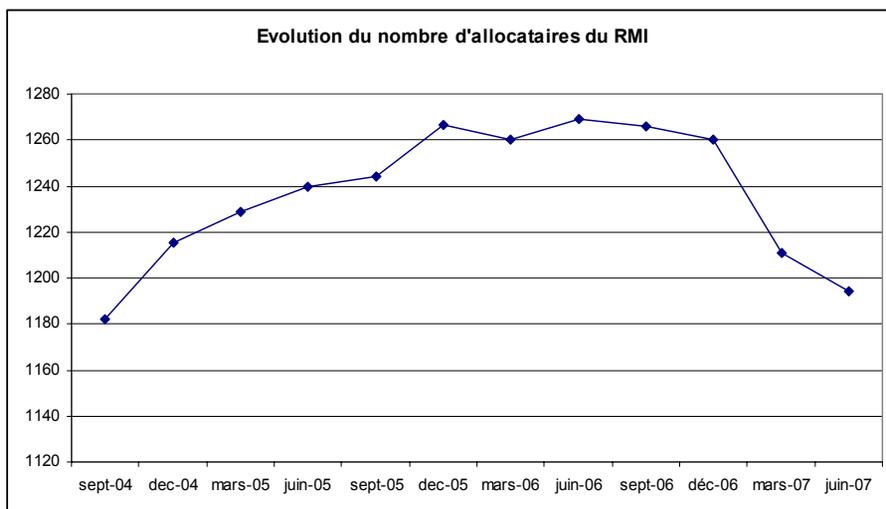
Au 30 juin 2007, en métropole et dans les départements d'outre-mer, le nombre d'allocataires percevant le revenu minimum d'insertion, s'élève à 1,19 million en données corrigées des variations saisonnières ⁽¹⁾, soit une diminution de **1,4 % au deuxième trimestre 2007** et de **5,9 % entre juin 2006 et juin 2007**. **Votre Rapporteur spécial se félicite de cette baisse durable du nombre d'allocataires du RMI depuis un an.**

NOMBRES D'ALLOCATIONS DU RMI PAYÉES EN FIN DE TRIMESTRE

(Données métropole, en milliers)

Jun 2006	Septembre 2006	Décembre 2006	Mars 2007	Jun 2007	Évolution 3 mois (en %)	Évolution 1 an (en %)
1 269	1 266	1 260	1 211	1 194	-1,4	-5,9

Source : Étude DREES, septembre 2007



(1) « Le nombre d'allocataires du RMI au 30 juin 2007 », Études et résultats, Direction de la recherche, des études et l'évaluation et des statistiques (DREES), n° 596, septembre 2007.

L'évolution du nombre de RMIstes est néanmoins disparate selon les départements. Ainsi, en 2006, leur nombre a augmenté dans 38 départements (avec une hausse supérieure à 3 % dans le territoire de Belfort, le Haut-Rhin, la Meuse, l'Orne...), il est resté stable dans 16 départements, et il a baissé dans 46 départements (avec une baisse supérieure à 5 % dans les Alpes-de-Haute-Provence, la Haute-Savoie, la Savoie, la Mayenne, la Côte d'Or, les Bouches du Rhône et la Corse du Sud).

L'ensemble des dépenses relatives au RMI (allocations, charges d'insertion et charges de personnel) atteignent **7,2 milliards d'euros en 2006**, en hausse de 8 %, et constituent le premier poste de dépenses au titre de l'aide sociale départementale. Les dépenses effectuées au titre du revenu minimum d'insertion, dont plus de 6,2 milliards pour les seules allocations, commencent à décélérer sous l'effet de la baisse du nombre d'allocataires.

Selon la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère de la Santé ⁽¹⁾, cette baisse s'explique :

– **par la modification du dispositif d'intéressement à la reprise d'activité** : la durée pendant laquelle un allocataire du RMI retrouvant un emploi peut cumuler son allocation avec son revenu d'activité a été réduite, parallèlement à la mise en place de primes forfaitaires ;

– hormis cet effet législatif, la diminution du nombre d'allocataires reflète **l'amélioration de la conjoncture du marché du travail**. Le nombre de demandeurs d'emplois en fin de mois a diminué sensiblement de 3,2 % entre mars et juin 2007 et de 8,8 % sur un an. La proportion de chômeurs indemnisés par les régimes d'assurance et de solidarité étant stable depuis un an, le nombre de chômeurs non indemnisés connaît une baisse équivalente de 8,8 % qui se répercute sur le nombre d'allocataires de RMI ;

– enfin la baisse du nombre d'allocataires résulte, dans une moindre mesure, de la poursuite du développement des contrats d'avenir **et des contrats d'insertion– revenu minimum d'activité (CI-RMA)**.

Fin juin 2007, **environ 78 000 allocataires ayant un droit ouvert au RMI, qu'ils soient ou non effectivement payés au titre du RMI, bénéficient d'un tel contrat (66 000 d'un contrat d'avenir et 13 000 d'un CI-RMA)**. Depuis un an, les effectifs ont presque doublé (41 000 en juin 2006), mais le rythme de progression tend à diminuer. Parmi l'ensemble des titulaires de ces contrats, seuls 20 000 continuent à percevoir effectivement un RMI fin juin 2007.

(1) « Le nombre d'allocataires du RMI au 30 juin 2007 », *Études et résultats*, Direction de la recherche, des études et l'évaluation et des statistiques (DREES), n° 596, septembre 2007.

NOMBRE D'ALLOCATAIRES BÉNÉFICIAIRE D'UN CI-RMA OU D'UN CONTRAT D'AVENIR

	Juin 2006	Septembre 2006	Décembre 2006	Mars 2007	Juin 2007	Évolution 1 an (en %)
Allocataires RMI bénéficiant d'un CI-RMA	8 000	9 000	10 000	11 000	13 000	+ 59
Allocataires RMI bénéficiant d'un CA	33 000	45 000	55 000	62 000	66 000	+ 100
Ens. allocataires bénéficiant d'un CI-RMA / d'un CA ⁽¹⁾	41 000	54 000	65 000	73 000	78 000	+ 92,2
dont allocataires payés au titre du RMI ⁽²⁾	11 000	14 000	16 000	19 000	20 000	+ 78,6

(1) Un même foyer allocataire peut bénéficier simultanément d'un CI-RMA et d'un contrat d'avenir : cette ligne ne correspond donc pas à la somme des lignes précédentes.

(2) Seuls 25 % des allocataires qui bénéficient d'un CI-RMA ou d'un contrat d'avenir sont payés au titre du RMI. En effet, l'aide forfaitaire départementale accordée à l'employeur vient en déduction de la prestation RMI. La majorité des allocataires ne perçoivent donc plus le dispositif mais restent inscrits dans le dispositif.

Source : Direction de la recherche, des études et l'évaluation et des statistiques (DREES)

La DREES, dans une étude sur la politique d'insertion des départements ⁽¹⁾, analyse les modalités de cette politique suite à la décentralisation du RMI. Fin 2006, 92 % des départements ont élaboré un plan départemental d'insertion. L'insertion professionnelle et sociale est la priorité de ces plans. Le personnel des conseils généraux affecté au volet insertion a été renforcé. Plus de deux tiers des départements ont ainsi orienté les bénéficiaires du RMI vers un référent, chargé de les accompagner dans leur parcours d'insertion. Fin 2006, deux tiers des départements déclarent avoir renforcé la politique de contrôle concernant l'engagement des bénéficiaires du RMI dans la démarche d'insertion, alors qu'ils n'étaient qu'un cinquième à le déclarer au début de l'année 2005. Parmi eux, un tiers indique suspendre des allocations en raison notamment du non-respect du contrat d'insertion ou de l'absence de réponse à des convocations par le référent.

En outre, six départements sur dix ont introduit des aménagements dans les CI-RMA et contrats d'avenir pour les rendre plus attractifs. Cette démarche a pris plusieurs formes : amélioration de l'accès des bénéficiaires à une formation, notamment en finançant tout ou partie, renforcement de l'accompagnement des bénéficiaires, aide supplémentaire à l'employeur, intervention sur la durée du travail (en instaurant par exemple un seuil minimal pour la durée de travail des CI-RMA, ou sur le type de ces contrats), tentative d'amélioration des emplois durables avec notamment des primes de pérennisation à l'issue du contrat aidé.

Votre Rapporteur spécial tient à souligner que la décentralisation du revenu minimum d'insertion montre ses premiers effets positifs, comme en témoigne la baisse continue du nombre d'allocataires du RMI depuis plusieurs mois.

(1) « Les politiques d'insertion des conseils généraux en direction des bénéficiaires du RMI », Direction de la recherche, des études et l'évaluation et des statistiques (DREES), Études et résultats, n° 582, juillet 2007.

e) Une nouvelle fraction de TIPP

La part destinée à l'ensemble des départements est constituée par un prélèvement au niveau national sur la TIPP pendant chaque période décadaire sur la base du tarif affecté aux départements par la loi de finances pour 2004 modifiée, soit 12,50 euros par hectolitre s'agissant des supercarburants sans plomb, 13,56 euros par hectolitre s'agissant du supercarburant ARS et 8,31 euros par hectolitre s'agissant du gazole.

Cependant, l'article 14 du présent projet de loi de finances prévoit d'augmenter les fractions respectives de super sans plomb et de gazole pour compenser en 2008 la perte de recettes liées à l'arrêt de la commercialisation du supercarburant ARS.

f) L'expérimentation du revenu de solidarité active

L'article 142 de la loi de finances pour 2007 a donné aux départements la possibilité d'engager, pour une durée limitée, des expérimentations, permettant de mettre en place de nouveaux modes d'intéressement au retour à l'emploi pour les bénéficiaires du RMI et de procéder à une simplification des contrats aidés ouverts à ces publics. Dix-sept départements se sont portés candidats.

La loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat amplifie la démarche expérimentale en élargissant les possibilités de dérogation à la loi afin de permettre l'expérimentation du revenu de solidarité active par les dix-sept départements qui s'étaient portés candidats et à dix autres départements.

Le revenu de solidarité active (RSA) a pour objectif d'assurer l'augmentation des ressources de toute personne, bénéficiaire du RMI ou de l'allocation de parent isolé (API), qui prend ou reprend un travail ou exerce ou accroît son activité professionnelle. Il ambitionne ainsi non seulement d'inciter au retour à l'emploi, mais aussi de lutter contre la pauvreté au travail. Pour ce faire, le RSA vise à garantir un revenu « cible », apprécié au regard des ressources d'activité professionnelle et de la configuration familiale. Il pourra, le cas échéant, tenir compte des prestations et aides sociales, dites « droits connexes ».

La loi du 21 août 2007 permet aux départements d'expérimenter le RSA en dérogeant aux dispositions légales et réglementaires régissant le dispositif national d'intéressement issu de la loi du 23 mars 2006 : les départements volontaires auront donc la faculté d'expérimenter une prestation unique d'intéressement, librement améliorée par rapport aux dispositifs existants et applicables à tous les contrats de travail.

Les départements candidats ayant manifesté le choix de limiter l'expérimentation à certains territoires afin d'en limiter le coût, le nombre d'allocataires du RMI concernés par l'expérimentation est évalué 81 000. **Parmi eux, 20 410 allocataires sont susceptibles de retrouver un emploi et de bénéficier du RSA.**

Sur la base d'une estimation de 3 000 titulaires du RMI par territoire expérimental, et d'une expérimentation conduite dans 27 départements expérimentateurs, **le coût annuel de l'allocation RSA à servir à 20 410 bénéficiaires du RSA titulaires du RMI exerçant ou reprenant un emploi est évalué, comme le montre le tableau suivant à 33,11 millions d'euros par an.**

**BUDGET DE L'EXPÉRIMENTATION DU
REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE**

(en euros)

	Coût par bénéficiaire	Total
En période d'intéressement	139	1 079 474
Hors période d'intéressement	2 303	17 866 071
Contrats aidés	2 891	14 161 121
Total	1 622	33 106 666

Source : *Projet annuel de performances pour 2008 de la mission Solidarité.*

L'article 142 de la loi de finances pour 2007 avait prévu que l'État accompagnerait l'expérimentation en versant au département qui prendrait en charge un mécanisme d'incitation financière dérogatoire au droit commun de l'intéressement, l'équivalent de la prime de retour à l'emploi, soit 1 000 euros. En revanche, les surcoûts engendrés par le dispositif expérimental d'intéressement restaient à la charge des départements, l'État n'étant tenu à aucune obligation constitutionnelle de compensation financière dans le cadre d'une expérimentation.

Conformément à la loi du 21 août 2007 qui prévoit un accompagnement financier de l'État aux expérimentations, **le projet de loi de finances pour 2008 prévoit, au sein du programme *Lutte contre la pauvreté : expérimentation de la mission Solidarité*, une prise en charge de la moitié du surcoût occasionné par les départements par le versement du RSA aux bénéficiaires du RMI en activité, soit 16,5 millions d'euros.** De plus, une enveloppe de 1,97 million d'euros est prévue pour accompagner la mise en œuvre opérationnelle de l'expérimentation et permettre aux départements de conduire l'animation et l'évaluation du nouveau dispositif.

3.— Le transfert de la prestation de compensation du handicap

Les départements se sont vu confier par la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées la gestion de la nouvelle prestation de compensation des personnes handicapées (PCH), qui prend la suite de l'allocation compensatrice pour tierce

personne (ACTP), qu'ils versaient depuis les premières lois de décentralisation. En outre, la loi crée dans chaque département une maison départementale des personnes handicapées (MDPH), destinée à offrir un accès unique aux droits et prestations prévus pour les personnes handicapées, à toutes les possibilités d'appui dans l'accès à la formation, à l'emploi et à l'orientation vers des établissements et services ainsi, qu'à faciliter les démarches des personnes handicapées et de leur famille.

Outre la participation des départements, la PCH et les maisons départementales des personnes handicapées bénéficient du financement de la CNSA.

En 2006, la CNSA a versé 523,311 millions d'euros au titre de la PCH, alors que les prévisions faisaient état d'un concours de 502 millions d'euros.

La montée en régime de la PCH est plus lente que prévu. Selon les prévisions de la DGCP établies fin 2006, la dépense afférente à la PCH s'élève en 2006 à **111 millions d'euros**. Cette évaluation doit toutefois être prise avec précaution car, outre des problèmes d'imputation comptable, elle ne tient pas compte des charges de clôture résultant notamment de l'entrée en vigueur rétroactive du décret sur la PCH en établissement.

Votre Rapporteur spécial tient à souligner la situation favorable dans laquelle se trouvent les départements, qui bénéficient d'un transfert de 500 millions d'euros, alors que les dépenses en 2006 comme en 2007 ne devraient guère dépasser 100 millions d'euros.

C.- L'ACTE II DE LA DÉCENTRALISATION

1.- Les transferts de compétences en 2005

En 2005, en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, les départements se sont vus transférer les compétences suivantes :

– **le fonds d'aide aux jeunes** : le montant de la compensation a été fixé par l'arrêté du 6 avril 2006 à **13,857 millions d'euros** (valeur 2004) ;

– **les crédits de fonctionnement afférents au financement des centres locaux d'information et de coordination (CLIC) et des Comités départementaux des retraités et des personnes âgées (CODERPA)**. L'arrêté du 6 avril 2006 a fixé le montant de la compensation à **17,165 millions d'euros** (valeur 2004) pour le transfert des CLIC et à **1,1 million d'euros** (valeur 2004) pour le transfert des CODERPA ;

– **les fonds de solidarité logement (FSL) auxquels sont associés les fonds eau-énergie** : le FSL a pour objet d'accorder une aide à tout occupant de

logement – locataire ou propriétaire – se trouvant dans l'impossibilité d'assumer ses obligations relatives au paiement des fournitures d'eau, d'énergie et de services téléphoniques. L'arrêté du 6 avril 2006 a fixé à **93,527 millions d'euros** (valeur 2004) le montant de la compensation financière, dont 17,749 millions d'euros pour la composante « Fonds eau-énergie » ;

– **l'accueil, la restauration, l'hébergement et l'entretien général et technique des collèges** : ces missions sont effectuées principalement par les techniciens ouvriers de services (TOS). Le montant de la compensation a été fixé à **5,637 millions d'euros (valeur 2004)**.

– **la conservation du patrimoine rural non protégé** : les crédits d'intervention dédiés au patrimoine de proximité (fontaines, lavoirs, chapelle) ont été transférés aux départements à hauteur de **5,387 millions d'euros** ;

– six départements se sont vus transférer la gestion des **collèges à sections binationales ou internationales situés dans leur ressort et du collège d'État de Font-Romeu**. Le montant de la compensation, fixé à 3,174 millions d'euros en valeur 2004, est financé par un transfert de DGD aux départements concernés.

2.– Les compétences transférées en 2006 et en 2007

a) La recentralisation de la politique sanitaire

Parallèlement, en cohérence avec la loi du 9 août 2005 relative à la politique de santé publique, la loi du 13 août 2004 a prévu la recentralisation vers l'État, dès le 1^{er} janvier 2005, de compétences confiées aux départements dans le domaine de la lutte contre les grandes maladies (la lutte contre la lèpre et la tuberculose, la lutte contre les infections sexuellement transmissibles et le dépistage des cancers).

En vertu de l'article 100 de la loi de finances rectificative pour 2004, les départements qui renoncent à leur compétence voient leur dotation de compensation de leur dotation globale de fonctionnement réduite d'un montant égal au droit à compensation établi à compter de 1984, sur la base de l'exploitation des comptes administratifs des départements de 1983 et actualisé en valeur 2005. Une réfaction de 42,8 millions d'euros a donc été opérée sur les DGF des départements. En outre, la loi prévoit que « *la dénonciation de ces conventions entraîne à partir de l'année suivante une réduction de la DGF d'un montant égal à la DGD attribuée lors du transfert initial de compétence en direction des départements actualisé du taux d'évolution cumulé de la DGD jusqu'à l'année suivant celle de la dénonciation* ». En 2007, une réfaction supplémentaire de 8,78 millions d'euros actualisée du taux d'évolution de la DGD en 2006 (2,72 %) et 2007 (2,50 %), soit un montant de 9,25 millions d'euros a été opérée, suite à la renonciation par 6 départements à certaines compétences en matière de prévention sanitaire.

b) Le transfert du réseau routier

L'article 18 de la loi du 13 août 2004 précitée prévoit le transfert de la voirie nationale d'intérêt local aux départements, l'État conservant les autoroutes et les routes d'intérêt national ou européen constituant un réseau cohérent.

Les transferts de routes nationales, intervenus en 2006, ont fait concomitamment l'objet d'une compensation financière sous la forme d'une dotation budgétaire du ministère de l'Équipement. Cette compensation a été pérennisée sous forme de fiscalité (TSCA) à compter de 2007.

Le montant définitif du droit à compensation afférent au transfert intervenu au 1^{er} janvier 2006 a été fixé à 191,5 millions d'euros (en valeur 2005) par un arrêté en date du 30 novembre 2006.

III.- L'ACTE II DE LA DÉCENTRALISATION DANS LES RÉGIONS

A.- LA COMPENSATION FINANCIÈRE DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES

1.- Le transfert d'une fraction de TIPP

La compensation financière des compétences transférées par la loi du 13 août 2004 aux régions est opérée par le transfert d'une fraction de TIPP, en vertu de l'article 52 de la loi de finances initiale pour 2005, complété par l'article 40 de la loi de finances initiale pour 2006.

En 2005, le financement de ces transferts, d'un montant de 441,2 millions d'euros, s'est effectué par l'attribution à l'ensemble des régions d'une fraction unique de tarif de TIPP portant sur le gazole et le supercarburant sans plomb, calculée en rapportant le montant total du droit à compensation à l'assiette nationale de la taxe en 2004.

Chaque région s'est ensuite vue attribuer une quote-part de cette fraction de tarif, sous la forme d'un pourcentage obtenu en rapportant le montant des compétences transférées à chaque région en 2005 au montant total des compétences transférées au titre de cette même année.

En 2006, l'assiette de la TIPP a été régionalisée : les régions sont bénéficiaires d'un produit calculé sur la base des consommations de carburant enregistrées sur le territoire de chaque collectivité. Afin d'ajuster au plus près le niveau de la recette attribuée aux régions et le droit à compensation, évalué à 1,034 milliard d'euros, les régions, à l'exception des régions d'outre-mer, se sont vu transférer autant de fractions de tarif de TIPP qu'il y a de régions. L'assiette et le taux de la taxe sont donc localisés.

Pour 2007, l'article 29 de la loi de finances initiale modifie ces fractions régionales de tarif de TIPP afin de tenir compte des nouvelles compétences transférées en 2007 tout en incluant la compensation des transferts de compétences réalisés en 2005 et 2006, évalué à **2,335 milliards d'euros**.

Cependant, plusieurs ajustements doivent être réalisés sur le droit à compensation des régions au titre des compétences transférées en 2007 pour intégrer durablement dans la base de compensation un montant total de 13,325 millions d'euros, résultant de cinq facteurs :

– un ajustement de 3,186 millions d'euros doit être effectué pour tenir compte des rectifications concernant les 22 431 agents TOS titulaires transférés le 1^{er} janvier 2007 ;

– la compensation permettant de pourvoir aux vacances de postes de TOS déclarées en 2007 doit être majorée (7,28 millions d'euros). Cet ajustement est indispensable pour que la compensation au titre de 2007 couvre également les postes devenus vacants de septembre à décembre 2006, dont le nombre n'a pas pu être prévu en loi de finances initiale, mais qui ont nécessité des recrutements de la part des régions ;

– la compensation des vacances de postes de gestionnaires de personnels TOS (GTOS) doit également être majorée (0,43 million d'euros). Cet ajustement de plus de 30 % du montant initialement prévu (1,31 million d'euros) découle de l'incapacité de l'État à pourvoir effectivement ces postes de gestionnaires par des agents volontaires. Cette incapacité conduit d'ailleurs à minorer la compensation prévue pour les titulaires (– 206 126 euros) ;

– le montant des frais de fonctionnement compensés aux régions doit être ajusté (0,15 million d'euros), car la Commission consultative d'évaluation des charges (CCEC) a entériné, le 14 novembre 2006, la décision de compenser ces frais (locaux, matériel informatique, etc.) non seulement sur la base des postes de gestionnaires pourvus, mais en tenant compte également des postes vacants ;

– les compensations correspondant aux transferts effectifs aux régions, dès le 1^{er} janvier 2007, des agents non titulaires et des crédits de suppléances concernant les postes de TOS des lycées agricoles et les postes du ministère de la Culture en charge de l'inventaire doivent être majorées respectivement de 2,28 millions d'euros (+ 67 %) et de 0,51 million d'euros (+ 14 %). Il s'agit de corriger le montant réel du transfert effectué initialement sur la base des recensements ministériels, grâce aux décomptes entrepris par les régions ayant, depuis le 1^{er} janvier 2007, la charge de ces personnels.

Compte tenu de ces ajustements, le montant du droit à compensation des régions devrait s'élever à 1 286,42 millions d'euros en 2007.

**TRANSFERT DE COMPÉTENCES AUX RÉGIONS
COMPENSÉES PAR UNE FRACTION DE TIPP**

(en millions d'euros)

	Compétence	Compensation
TRANCHE 2005	Formation initiale des travailleurs sociaux	130,24
	Aides aux étudiants des instituts de formation des travailleurs sociaux	19,85
	Instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes	215,68
	Aides aux étudiants des instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes	61,79
	Aides aux étudiants des instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes	2,08
	Total 2005	429,64
TRANCHE 2006	Reprise FARPI	- 127,37
	TOS (crédits de remplacement)	22,71
	TOS (agents non titulaires)	38,88
	Instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes	215,68
	CES-CEC	12,90
	STIF	391,51
	AFPA	24,16
	VAE	5,54
	TOS vacants (2006)	20,63
Total 2006	604,64	
TRANCHE 2007	TOS (titulaires)	569,12
	GTOS (titulaires)	5,79
	Action sociale	2,24
	1 % formation	3,62
	Emplois vacants TOS	19,20
	Emplois vacants GTOS	1,31
	Recrutement	0,36
	Chômage	2,99
	Fonctionnement	0,78
	Forfait d'externat	113,93
	AFPA	454,23
	TOS agricoles	3,38
	Inventaire culturel	3,59
	Instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes	92,55
Total 2007	1 273,09	
Total 2007 (ajusté)	1 286,42	
TOTAL	2 307,38	
TOTAL ajusté	2 320,7	

Source : Direction générale des collectivités locales.

2.– La régionalisation de la TIPP

La réglementation en matière de carburants faisant l'objet d'un encadrement communautaire relatif, notamment, à la fixation de tarifs minima, la France a dû engager auprès de ses partenaires européens des négociations poussées afin d'obtenir l'autorisation d'appliquer des tarifs de TIPP différents entre chaque région.

Le 25 octobre 2005, le Conseil des ministres de l'Union européenne a autorisé la France à appliquer, pour une durée de trois ans et de façon encadrée, des tarifs différenciés au niveau régional. L'article 84 de loi de finances rectificative pour 2005, modifié par l'article 112 de la loi de finances rectificative pour 2006, précise les modalités techniques de cette différenciation régionale.

Cette dernière se traduit par une modulation limitée, à la hausse comme à la baisse et pour chacun des deux carburants isolément ou pris ensemble, des fractions régionales de tarif de TIPP qui leur sont attribuées en compensation des transferts de compétences prévus par la loi du 13 août 2004. Chaque région peut donc soit :

- moduler à la hausse sa fraction régionale de tarif de TIPP applicable pour l'année en cours, c'est à dire augmenter le tarif régional sur son territoire afin de dégager des marges de manœuvre financières supplémentaires ;

- moduler à la baisse cette fraction, c'est à dire diminuer le tarif régional applicable sur son territoire et supporter sur ses ressources la moindre recette qu'elle a décidé ;

- ne pas moduler et se contenter de percevoir la recette assurée par la fraction régionale de TIPP déterminée par la loi de finances de l'année.

Les conseils régionaux et l'assemblée de Corse doivent, avant le 30 novembre de chaque année, prendre une délibération fixant le niveau de la modulation. Cette délibération doit être notifiée à la DGDDI qui procédera à la publication des tarifs de TIPP ainsi modifiés au plus tard à la fin de la première quinzaine du mois de décembre suivant. Ces tarifs modifiés entreront en vigueur le 1^{er} janvier suivant. Ils ne peuvent pas être modifiés par les conseils régionaux en cours d'année et notamment pas par l'adoption d'une délibération modificative.

La capacité de modulation est doublement encadrée par la loi :

- d'une part, les régions ne peuvent faire varier leur tarif régional de TIPP qu'à concurrence du niveau de la fraction de tarif de TIPP qui leur a été attribuée par l'article 40 de la LFI pour 2006, modifié par l'article 29 de la LFI pour 2007 ;

- d'autre part, et en tout état de cause, le tarif régional de TIPP ne peut augmenter ou diminuer plus que de 1,77 euro par hectolitre s'agissant du supercarburant sans plomb et de 1,15 euro par hectolitre s'agissant du gazole.

De fait, eu égard à l'importance des transferts de compétences réalisés en 2007, qui a pour conséquence de majorer les tarifs fixés par l'article 40 de la loi de finances initiale pour 2006 dans sa version issue de l'article 29 de la loi de finances initiale pour 2007, la première limite n'a plus lieu de jouer pour la modulation 2008, laquelle s'effectuera dans les limites de plus ou moins 1,77 euro par hectolitre de supercarburant sans plomb et plus ou moins 1,15 euro par hectolitre de gazole.

Votre Rapporteur spécial tient à souligner que pour 2007, 20 régions ont décidé une modulation de leurs tarifs de TIPP, le plus souvent à la hausse et au maximum de leurs capacités.

En effet, 17 régions ont utilisé leur capacité maximale d'augmentation, trois régions (Alsace, Aquitaine et Bourgogne) à concurrence seulement d'une partie de leur capacité. Seules deux régions, Poitou-Charentes et la collectivité territoriale de Corse, ont décidé de ne pas moduler leurs fractions régionales de tarif : elles ne percevront donc que la fraction de TIPP fixée par l'article 29 de la loi de finances pour 2007.

La marge de manœuvre ainsi acquise pour les régions est loin d'être négligeable puisqu'elle est estimée à environ 500 millions d'euros, qui s'ajoutent au droit à compensation de 2,3 milliards d'euros.

3.– Le financement des compétences transférées en 2008

En 2008, l'évolution du droit à compensation résulte essentiellement de la poursuite du processus de transfert des personnels des ministères de l'Éducation nationale (TOS, GTOS), de l'Agriculture (TOS des lycées agricoles et maritimes) et de la Culture (personnel des services de l'inventaire culturel).

Le montant du droit à compensation pour l'année 2008 est évalué à 434,17 millions d'euros, soit :

– **386,41 millions d'euros pour les transferts des TOS des lycées**, le nombre d'agents devant exercer leur droit d'option pendant la deuxième phase étant évalué à 13 896. Ce montant prend aussi en compte 5,43 millions d'euros au titre des charges complémentaires au transfert et 13,85 millions d'euros au titre des postes devenus vacants en 2007 ;

– **26,19 millions d'euros pour les transferts des TOS des lycées agricoles** au titre d'un nombre d'option exercées estimé à 818 et compte tenu d'une provision pour les postes devenus vacants, estimée à 1,56 million d'euros ;

– **193 000 euros au titre du transfert des personnels du ministère de la Culture** ;

– **0,54 million d'euros au titre du transfert des agents non titulaires exerçant des fonctions de TOS en lycée maritime** et des crédits de suppléance.

Par conséquent, le présent projet de loi de finances évalue le montant total du droit à compensation des régions à 2 625,951 millions d'euros, en tenant compte de la reprise effectuée en contrepartie de l'affectation aux régions de la participation financière des familles aux dépenses d'internat et de restauration.

Les fractions de tarifs attribués à chaque région en 2008 sont retracées dans le tableau suivant.

IMPACT DE LA MODULATION DE TIPP EN 2007 PAR RAPPORT AU DROIT A COMPENSATION 2007

(en euros)

	Droit à compensation		Assiette DGDDI février 2007		Tarif LFI 2007		Modulation votée		Produit supplémentaire estimé	% droit à compensation
			SP	Gazole	SP	Gazole	SP	Gazole		
Alsace	73 261 061		4 367 981	11 039 480	5,84	4,14	1,40	1,15	18 810 576	26
Aquitaine	85 792 518		7 211 890	21 507 817	3,92	2,77	1,12	0,78	24 853 414	29
Auvergne	44 164 055		2 940 925	8 719 263	4,69	3,31	1,22	0,85	10 999 302	25
Bourgogne	63 376 828		4 329 928	13 410 112	4,40	3,11	0,86	0,60	11 769 805	19
Bretagne	122 766 029		6 881 764	21 899 730	5,43	3,83	1,10	0,78	24 651 730	20
Centre	56 975 263		6 253 154	17 827 404	2,94	2,08	1,77	1,15	31 569 597	55
Champagne-Ardenne	29 795 155		2 788 574	10 459 171	2,81	1,98	1,17	0,83	11 943 743	40
Corse	8 190 675		965 107	1 627 258	4,29	3,03	0	0	0	0
Franche-Comté	28 639 089		2 235 868	7 398 797	3,60	2,55	1,35	0,95	10 047 279	35
Ile-de-France	656 539 218		21 898 974	42 157 279	12,70	8,99	1,77	1,15	87 242 055	13
Languedoc-Roussillon	87 688 596		6 268 301	15 855 020	5	3,54	1,28	0,90	22 292 944	25
Limousin	37 642 466		1 651 912	4 889 606	6,88	4,85	1,66	1,15	8 365 220	22
Lorraine	46 629 638		4 342 381	13 366 722	3,40	2,40	1,77	1,15	23 057 744	49
Midi-Pyrénées	55 443 235		5 690 358	17 041 610	2,92	2,07	1,11	0,79	19 779 169	36
Nord-Pas-de-Calais	187 344 460		6 876 092	21 723 465	8,22	5,82	1,77	1,15	37 152 668	20
Basse-Normandie	47 643 751		3 288 438	10 455 443	4,16	2,93	1,39	0,97	14 712 709	31
Haute-Normandie	62 177 745		3 962 219	12 327 165	5	3,54	1,77	1,15	21 189 366	34
Pays De Loire	123 332 669		8 151 838	25 226 418	4,88	3,44	1,01	0,71	26 144 113	21
Picardie	62 481 481		3 796 933	12 045 310	4,84	3,41	1,77	1,15	20 572 678	33
Poitou-Charentes	61 273 936		4 099 970	13 400 949	4,42	3,13	0	0	0	0
PACA	150 641 106		13 651 475	27 778 496	4,57	3,23	0,98	0,68	32 267 823	21
Rhône-Alpes	215 579 517		13 951 913	40 475 054	4,93	3,47	1,17	0,83	49 918 034	23
TOTAL	2 307 378 489		135 605 995	370 631 569	—	—	—	—	507 339 968	22

MODULATION RÉGIONALE DES TARIFS DE TIPP

	Tarifs LRL fixés par la LFI 2007		Modulation 2007 votée par les conseils régionaux		Tarifs régionaux applicables en 2007 ⁽¹⁾		Limites de modulation 2008 ⁽²⁾	
	sans plomb	gazole	sans plomb	gazole	sans plomb	gazole	sans plomb	gazole
Alsace	5,84	4,14	+ 1,40	+ 1,15	7,24	5,29	+/- 1,77	+/- 1,15
Aquitaine	3,92	2,77	+ 1,12	+ 0,78	5,04	3,55	+/- 1,77	+/- 1,15
Auvergne	4,69	3,31	+ 1,22	+ 0,85	5,91	4,16	+/- 1,77	+/- 1,15
Bourgogne	4,40	3,11	+ 0,86	+ 0,60	5,26	3,71	+/- 1,77	+/- 1,15
Bretagne	5,43	3,83	+ 1,10	+ 0,78	6,53	4,61	+/- 1,77	+/- 1,15
Centre	2,94	2,08	+ 1,77	+ 1,15	4,71	3,23	+/- 1,77	+/- 1,15
Champagne-Ardenne	2,81	1,98	+ 1,17	+ 0,83	3,98	2,81	+/- 1,77	+/- 1,15
Corse	4,29	3,03	+ 0	+ 0	4,29	3,03	+/- 1,77	+/- 1,15
Franche-Comté	3,60	2,55	+ 1,35	+ 0,95	4,95	3,50	+/- 1,77	+/- 1,15
Ile-de-France	12,70	8,99	+ 1,77	+ 1,15	14,47	10,14	+/- 1,77	+/- 1,15
Languedoc-Roussillon	5,00	3,54	+ 1,28	+ 0,90	6,28	4,44	+/- 1,77	+/- 1,15
Limousin	6,88	4,85	+ 1,66	+ 1,15	8,54	6,00	+/- 1,77	+/- 1,15
Lorraine	3,40	2,40	+ 1,77	+ 1,15	5,17	3,55	+/- 1,77	+/- 1,15
Midi-Pyrénées	2,92	2,07	+ 1,11	+ 0,79	4,03	2,86	+/- 1,77	+/- 1,15
Nord-Pas-de-Calais	8,22	5,82	+ 1,77	+ 1,15	9,99	6,97	+/- 1,77	+/- 1,15
Basse-Normandie	4,16	2,93	+ 1,39	+ 0,97	5,55	3,90	+/- 1,77	+/- 1,15
Haute Normandie	5,00	3,54	+ 1,77	+ 1,15	6,77	4,69	+/- 1,77	+/- 1,15
Pays De Loire	4,88	3,44	+ 1,01	+ 0,71	5,89	4,15	+/- 1,77	+/- 1,15
Picardie	4,84	3,41	+ 1,77	+ 1,15	6,61	4,56	+/- 1,77	+/- 1,15
Poitou-Charentes	4,42	3,13	+ 0	+ 0	4,42	3,13	+/- 1,77	+/- 1,15
Provence-Alpes-Côte d'Azur	4,57	3,23	+ 0,98	+ 0,68	5,55	3,91	+/- 1,77	+/- 1,15
Rhône-Alpes	4,93	3,47	+ 1,17	+ 0,83	6,10	4,30	+/- 1,77	+/- 1,15

(1) En 2007, la modulation décidée dans la limite des tarifs de l'article 40 de la LFI pour 2006 dans sa version initiale s'applique aux tarifs effectifs votés pour 2007 dans la LFI pour 2007 (tarifs régionaux 2007 = tarifs LFI 2007 + modulation 2007).

(2) En 2008, la modulation s'appliquera aux tarifs fixés par l'article 40 de la LFI pour 2006 dans sa version issue de la LFI pour 2008 (tarifs régionaux 2008 = tarifs LFI 2008 + modulation 2008).

Source : Direction générale des collectivités locales.

B.- LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DU 13 AOÛT 2004

En 2005, en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés locales, les régions se sont vu transférer :

– le **financement de la formation des travailleurs sociaux et le financement des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes**. L'arrêté du 6 avril 2006 a fixé le droit à compensation pour le transfert des formations sociales à **134,43 millions d'euros**. et l'arrêté du 17 août 2006 a fixé le montant de la compensation du transfert des formations sanitaires à **535,875 millions d'euros** (valeur 2005) ;

– **la compensation des aides afférentes aux étudiants des instituts des formations des travailleurs sociaux** a été, fixée, quand à elle à **20,857 millions d’euros** (valeur 2004) ;

– les régions s’étant vues également confier **la gestion et la conduite de l’inventaire général du patrimoine culturel**, l’arrêté du 1^{er} décembre 2005 a fixé à 2,246 millions d’euros le montant du droit à compensation ;

– le montant du droit à compensation pour le **transfert à cinq régions des lycées à sections binationales ou internationales situés dans leur ressort et du lycée d’État de Font-Romeu** a été fixé à 4,527 millions d’euros (valeur 2004). Ce transfert est financé par un abondement de DGD ;

– les collectivités d’Ile-de-France se sont vues confier **l’organisation et le fonctionnement des réseaux de transport en Ile-de-France**. L’arrêté du 27 décembre 2006 a fixé à **114,019 millions d’euros** (en valeur 2004) le montant de la compensation au titre des transports scolaires et à **230 millions d’euros** la compensation allouée aux membres du STIF, soit 188,5 millions d’euros pour la région Ile-de-France et 42,4 millions d’euros pour les départements⁽¹⁾. Le Gouvernement a, par ailleurs, accordé au STIF, une subvention destinée au renouvellement du matériel roulant de 400 millions d’euros, sur dix ans maximum, représentant 20 % des commandes, dont 200 millions d’euros versés entre 2005 et 2007.

En 2006, les transferts de compétences ont concerné :

– **l’organisation et le financement des stages de formation de l’Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)**. Les régions vont gérer les rémunérations des stagiaires de l’AFPA ainsi que les commandes publiques à l’AFPA. Le transfert des crédits de l’État affectés à ces actions de formation se fera progressivement jusqu’au 31 décembre 2008. Avant cette date, et à compter du 1^{er} janvier 2005, chaque région peut toutefois décider d’exercer ses nouvelles responsabilités. Pour 2006, seule la région Centre a souhaité signer une convention afin d’exercer cette compétence : le montant de sa compensation a été évalué à **24,14 millions d’euros**. En 2007, 16 régions sont concernées pour un montant de compensation de 454,2 millions d’euros ;

– **l’organisation du réseau des centres d’information sur la validation des acquis de l’expérience**. L’arrêté du 10 mai 2007 a fixé le montant définitif de la compensation à 6,39 millions d’euros (valeur 2005) ;

(1) Le Gouvernement, conformément aux conclusions d’une mission confiée, à la demande de la CCEC, à l’Inspection générale des finances a accepté de compenser les coûts induits par l’extension, d’une part, de la « carte solidarité transport », d’autre part, de l’offre de nuit, soit un surcroît de compensation de 18,9 millions d’euros, dont 9,261 millions d’euros pour les départements et 9,639 millions d’euros pour la région. Il n’a pas donné suite, en revanche, à la demande de la région tendant à ce que soient compensées deux autres dépenses hors du champ légal de la compensation, pour un montant d’environ 50 millions d’euros : la compensation de la suppression de l’abattement fiscal de 20 % sur les salaires des conducteurs du réseau Optile et la compensation du lundi de Pentecôte. Dans ce contexte, la parité « élus » de la CCEC a refusé d’approuver l’arrêté fixant le droit compensation attribué aux membres du STIF.

– **les fonds académiques des rémunérations des personnels d'internat (FARPI)** ⁽¹⁾. L'arrêté du 14 novembre 2006 a fixé le montant de l'abattement à **129,13 millions d'euros** pour les régions et **119,044 millions d'euros** pour les départements. Par la suite, à l'occasion du transfert des premiers agents TOS, l'État compensera la totalité de la rémunération des TOS, l'abattement au titre des FARPI ayant été opéré de manière pérenne. L'arrêté du 14 novembre 2006 a fixé le montant de l'abattement à **129,13 millions d'euros** pour les régions et **119,044 millions d'euros** pour les départements.

En 2007, les régions et les départements se sont vu transférer :

– **le forfait externat**. Cette contribution forfaitaire versée aux lycées et collèges de l'enseignement privé est calculée par référence aux dépenses par élève de rémunération des personnels TOS des établissements de l'enseignement public. Le montant de la compensation a été fixé à **115,8 millions d'euros pour les régions et 136,2 millions d'euros pour les départements** ;

– **les aérodromes civils**. La compensation du transfert de 150 aérodromes civils a été fixée, par un arrêté du 2 mai 2007, à 0,58 million d'euros pour les aérodromes transférés en 2006 et à 1,73 million d'euros pour ceux transférés en 2007 ;

– **les ports maritimes**. Au total, 18 ports ont été transférés. Le montant de la compensation a été fixé par arrêté en date du 2 mai 2007 à **1,9 million d'euros** (valeur 2005) pour les ports transférés en 2006 et à **14,8 millions d'euros** (valeur 2006) pour les ports transférés en 2007.

III.– LES TRANSFERTS DE PERSONNEL

Enfin, la loi du 13 août 2004 implique d'importants transferts de personnels au profit des départements et des régions.

Ainsi, les 93 000 personnels techniciens, ouvriers et de service (personnels TOS) relevant du ministère de l'Éducation nationale, ont été mis à la disposition des départements et des régions et peuvent exercer leur droit d'option depuis le 1^{er} janvier 2006. En vertu de ce droit d'option, les personnels TOS peuvent choisir d'intégrer la fonction publique territoriale ou de conserver leur statut de fonctionnaire de l'État.

(1) Ces fonds étaient alimentés par le budget de l'État et par une participation apportée par les familles pour chaque élève interne et demi-pensionnaire. Ce mode de financement étant dérogoratoire aux règles régissant les finances publiques, il y a été mis fin. L'État continuant d'assurer la rémunération des personnels TOS pendant la phase de mise à disposition, il était nécessaire de lui permettre de disposer d'un montant représentatif de la participation des familles. Le budget du ministère de l'Éducation nationale a donc été augmenté à due concurrence de la part de rémunération des personnels TOS, actuellement assurée par la contribution des familles, pendant la période allant de la phase de mise à disposition jusqu'à l'expiration du droit d'option. Corrélativement, les collectivités territoriales perçoivent depuis 2006 la contribution des familles au FARPI sans avoir à supporter les charges de rémunération des personnels TOS. Pour assurer la neutralité financière du dispositif, la loi de finances pour 2006 a donc prévu un ajustement négatif de TIPP et TSCA.

Au 31 août 2006, 45 031 TOS, soit plus de 50 % d'entre eux, ont fait connaître leur choix : **33 101 personnes (soit presque les trois quarts) ont choisi d'intégrer la fonction publique territoriale dès le 1^{er} janvier 2007**. Les 11 930 restants ont opté pour le détachement sans limitation de durée. 297 gestionnaires de TOS, soit 39 % d'entre eux, ont eux aussi déjà exprimé leur choix : 223 intègrent la fonction publique territoriale et 74 ont opté pour un détachement.

Par ailleurs, compte tenu des transferts opérés en matière de réseau routier, près de 35 000 agents des directions départementales de l'Équipement seront mis à disposition des conseils généraux, leur transfert devant intervenir en 2007.

TRANSFERT DE PERSONNEL : LE DISPOSITIF LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE

La mise à disposition des personnels

Cette première phase s'est concrétisée par la création de la commission commune de suivi des transferts de personnels entre l'État et les collectivités territoriales, l'adoption de la convention-type prévue par la loi et destinée à être déclinée localement par les préfets (décret du 4 janvier 2005) et l'envoi d'instructions régulières aux préfets pour mener à bien la concertation locale devant aboutir à la signature des conventions locales de mise à disposition.

À défaut de convention passée dans le délai de trois mois à compter de la publication de la convention-type ou du transfert effectif de la compétence, la liste des services mis à disposition est établie par arrêté conjoint du ministre chargé des collectivités territoriales et du ministre intéressé, après avis motivé de la commission nationale de conciliation.

Le partage définitif des services, par décret en Conseil d'État

La loi n'a fixé aucune date limite pour ces transferts définitifs, dont chaque ministère concerné est responsable. À compter de la publication de chaque décret fixant les modalités du transfert définitif aux départements et aux régions de services ou parties de services les personnels peuvent **exercer, pendant deux ans, leur droit d'option.**

Les fonctionnaires qui optent pour le statut de fonctionnaire territorial sont intégrés dans les conditions prévues par les dispositions statutaires applicables à ce cadre d'emploi. Les fonctionnaires qui optent pour le maintien de leur statut sont placés en position de détachement auprès de la collectivité territoriale.

L'exercice du droit d'option par les agents

Les transferts de personnels ont été regroupés par l'article 147 de la loi de finances pour 2006 pour rendre compatible l'exercice du droit d'option et la prise en charge financière des agents par la collectivité :

– le droit d'option exercé par les agents de l'État entre le 1^{er} janvier et le 31 août de l'année n prend effet le 1^{er} janvier n + 1 ;

– le droit d'option exercé par les agents de l'État entre le 1^{er} septembre et le 31 décembre de l'année n prend effet le 1^{er} janvier de l'année n + 2.

Ainsi, chaque transfert se décompose en trois « salves » sur la durée de deux ans. Ce mécanisme doit permettre de provisionner en loi de finances initiale, chaque année, le montant correspondant aux transferts effectifs au 1^{er} janvier suivant, sur la base des options recensées au 31 août précédent.

La compensation financière

Au plan des charges connexes au transfert, elle intègre : la nouvelle bonification indiciaire, sur la base du coût réel par agent ; les charges patronales, notamment la cotisation due à la CNRACL ; 1 % de la masse salariale versée au CNFPT pour la formation ; les dépenses de médecine préventive, le compte épargne temps, puisque les droits accumulés par les agents seront intégralement compensés à la date du transfert ; une estimation des dépenses annexes liées au fonctionnement courant des services, au moyen d'un ratio de coût par agent, calculé selon la moyenne triennale des dépenses de l'État.

Parallèlement, des compensations financières sont allouées aux collectivités lorsque les postes transférés ne peuvent être pourvus physiquement. D'une part, les fractions d'emplois, qui ne peuvent donner lieu à transfert, font l'objet d'une compensation financière. D'autre part, les crédits de suppléance utilisés par l'État en moyenne les trois années précédant le transfert sont également transférés afin que les collectivités aient les moyens de pourvoir aux remplacements ponctuels.

IV.– LA SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

A.– LA SITUATION FINANCIÈRE DES DÉPARTEMENTS ET DES RÉGIONS

Votre Rapporteur spécial tient à souligner que les transferts de compétences opérés par les gouvernements en place depuis 2002 ont été entourés de garanties particulières sur le montant des compétences transférées et le respect de l'autonomie financière des collectivités territoriales. Tel n'a pas été le cas d'autres transferts de compétences antérieurs, comme celui de l'allocation personnalisée pour l'autonomie, qui pèse très lourdement aujourd'hui sur le budget des conseils généraux.

Certes, certaines dépenses, comme le revenu minimum d'insertion, connaissent une croissance dynamique depuis leur transfert. **Cependant, le dynamisme des recettes tant des régions que des départements doit leur permettre de prendre en charge dans de bonnes conditions financières ces nouvelles compétences.**

Le rapport de l'Observatoire des finances locales sur les finances des collectivités en 2007 souligne que, malgré quelques éléments de fragilité liés aux incertitudes sur les recettes futures et à des perspectives d'emprunt à des taux moins favorables *« la situation financière d'ensemble des collectivités territoriales demeure saine, avec des fondements financiers solides qui leur permettent de prendre en charge les compétences qui leur sont dévolues. »*

**EXTRAIT DU RAPPORT DE L'OBSERVATOIRE DES FINANCES LOCALES
« LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2007 »**

En 2007, les départements et les régions prévoient, sous l'effet de la poursuite des nouveaux et anciens transferts de compétences (gestion des techniciens et ouvriers de service, transfert du réseau routier, financement des formations paramédicales et des travailleurs sociaux, financement de la formation qualifiante des demandeurs d'emploi adultes, prestation de compensation des personnes handicapées, RMI, APA, SRV...), une reprise sensible de leurs dépenses de gestion (+10,0 %) du fait de la hausse des transferts versés (+7,9 %) et de la forte progression des dépenses de personnel (+25,0 %).

Les recettes de fonctionnement vont continuer de progresser en 2007 grâce à l'augmentation des recettes fiscales (+11,2 %). C'est le poste des recettes de fiscalité indirecte qui augmente le plus sensiblement en 2007 (+21,6 %) avec notamment la progression des transferts de fiscalité (TSCA et TIPP). Les recettes de fiscalité directe progressent de façon beaucoup moins importante en 2007 qu'en 2006. Cette tendance s'explique par le fait que les départements et les régions modèrent la hausse de leurs taux de fiscalité (+1,4 % pour les départements et +2,4 % pour les régions) mais aussi parce que leurs produits initialement votés de fiscalité directe se trouvent diminués du fait de la prise en compte des participations des collectivités pour la première fois en 2007 au plafonnement de la valeur ajoutée.

Malgré l'effet de la reprise à la hausse des charges financières, les départements et les régions arrivent à consolider leur niveau d'épargne en 2007 à des niveaux toujours élevés. Cependant, le dynamisme connu en 2005 et 2006 de leur capacité d'épargne s'essouffle en 2007. Les départements et les régions continuent de se constituer des marges de manœuvre financières pour pouvoir renforcer les possibilités d'intervention sur leurs principales compétences et faire face aux diminutions de fiscalité directe auxquelles elles se trouvent confrontées ; cependant, elles restent insuffisantes pour soutenir le dynamisme prévisionnel de leurs investissements.

Les régions et les départements prévoient de continuer à investir fortement (+7,5 %). Les inscriptions aux budgets primitifs signalent un léger ralentissement dans la progression des emprunts (+7,8 %). Cependant, les estimations à partir des prévisions des régions et des départements sur la variation de leur endettement sont difficiles à apprécier dans la mesure où les taux de réalisation des montants d'emprunts inscrits aux budgets sont de plus en plus faibles et variables.

B.- LES DÉPARTEMENTS BÉNÉFICIENT DU DYNAMISME DE LEURS RECETTES

Les départements ont bénéficié depuis plusieurs années du dynamisme particulier du marché immobilier et ont vu les recettes au titre des droits de mutation à titre onéreux connaître une très forte hausse.

De 2000 à 2006, la hausse des droits de mutation a été de 104,3 %, soit 3,8 milliards d'euros de recettes supplémentaires. L'augmentation des recettes a été comprise chaque année entre 9 et 17 % et la seule année 2005 a vu les droits de mutation augmenter de 837,8 millions d'euros.

ÉVOLUTION DES DROITS DE MUTATION

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Évolution 2000/06
Montant	3 643,24	3 974,57	4 393,81	4 877,13	5 692,48	6 530,32	7 441,96	3 798,72
Évolution n/n- 1 (en %)	–	9,09	10,55	11	16,72	14,72	14,0	104,3

Source : Direction générale des collectivités locales.

Votre Rapporteur spécial reconnaît volontiers que ces recettes ne concernent pas les compétences transférées en 2005 et en 2006. **Cependant, elles permettent, dans un contexte conjoncturel difficile dans lequel certaines dépenses d'action sociale, notamment le RMI, sont élevées, de prendre en charge financièrement une partie de ces dépenses.**

De plus, si le dynamisme du marché immobilier est plus modéré en 2007, l'étude de Dexia Crédit local sur les finances locales en France, publiée en septembre 2007, montre que l'augmentation des droits de mutation sur les sept premiers mois de l'année est tout de même de 6 % (hors Paris). Par conséquent, cela représente déjà pour les sept premiers mois de l'année un surplus de recettes de 402 millions d'euros (hors Paris).

Certes, la progression des droits de mutation peut encore ralentir en 2008, mais une baisse sensible de ces droits semble peu probable, compte tenu des caractéristiques du marché immobilier français, alors que **parallèlement le nombre de bénéficiaires du RMI commence à connaître une baisse sensible.**

En outre, si certaines dépenses augmentent plus vite que les prévisions – c'est le cas notamment du revenu minimum d'insertion – d'autres dépenses, en revanche, ne connaissent pas l'augmentation annoncée et redoutée par les conseils généraux : c'est le cas de la prestation de compensation du handicap, dont la compétence relève des départements, et qui a connu une évolution très modérée en 2006 par rapport à l'ancienne allocation compensatrice pour tierce personne.

Votre Rapporteur spécial tient ainsi à rappeler que les dépenses assumées par les départements, au titre de la PCH, étaient de moins de 100 millions d'euros en 2006 et 2007, alors que la CNSA a versé chaque année 500 millions d'euros.

Par conséquent, le bilan des comptes des départements en 2006 montre que ceux-ci présentent en moyenne une situation financière saine. Leurs recettes de fonctionnement ont, en effet, progressé plus rapidement que les charges de fonctionnement (+ 8,1 % contre + 6,8 %). Cette hausse des recettes résulte tant de l'augmentation de recettes issues de la fiscalité directe (+ 8,9 %) que de la fiscalité indirecte (+ 8,4 %). Cette dernière connaît une forte hausse dans le cadre de la compensation financière des transferts de compétences.

Au total, l'augmentation plus rapide des produits de fonctionnement par rapport aux charges induit une hausse de l'autofinancement de 14,3 %.

ÉQUILIBRE FINANCIER GLOBAL DES DÉPARTEMENTS

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006	Évolution 2005/2006 (en %)
Dépenses totales	51 722	54 305	58 002	+ 6,8
Recettes totales	51 277	54 426	58 826	+ 8,1
Charge de fonctionnement (1)	37 431	39 291	41 973	+ 6,8
Produits de fonctionnement (2)	45 104	47 604	51 477	+ 8,1
Autofinancement (A) = (2) – (1)	7 673	8 313	9 504	+ 14,3
Emplois d'investissement ⁽¹⁾	11 729	12 129	12 877	+ 6,2
Ressources d'investissement ⁽²⁾	2 803	2 783	3 209	+ 15,3
Variation de l'endettement ⁽³⁾	808	1 154	989	n.s

(1) Hors dette.

(2) Hors emprunts.

(3) Emprunts et remboursements.

Source : Direction générale des collectivités locales.

C.– L'AUGMENTATION DE L'AUTOFINANCEMENT DES RÉGIONS

Les comptes administratifs des régions pour 2006 montrent que si les charges de fonctionnement ont augmenté de 1,44 milliard d'euros entre 2005 et 2006, les produits de fonctionnement ont augmenté, quant à eux, de 1,69 milliard d'euros, et **l'autofinancement de 3,2 %, après avoir augmenté de 16,6 % entre 2004 et 2005.**

ÉQUILIBRE FINANCIER GLOBAL DES RÉGIONS

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006	Évolution 2005/2006 (en %)
Dépenses totales	17 729	19 310	21 670	+ 11,0
Recettes totales	17 130	19 240	21 511	+ 10,0
Charge de fonctionnement (1)	9 013	10 284	11 728	+ 12,3
Produits de fonctionnement (2)	13 584	15 541	17 231	+ 9,2
Autofinancement (A) = (2) – (1)	4 571	5 257	5 503	+ 3,2
Emplois d'investissement ⁽¹⁾	7 457	7 643	8 257	+ 7,2
Ressources d'investissement ⁽²⁾	1 518	1 574	1 589	– 5,1
Variation de l'endettement ⁽³⁾	1 219	742	1 006	N.S.

(1) Hors dette.

(2) Hors emprunts.

(3) Emprunts et remboursements.

Source : Direction générale des collectivités locales.

Ces chiffres montrent que les importantes augmentations d'impôts décidées par les régions ont surtout servi à développer l'autofinancement, et non à pallier le désengagement de l'État dans le cadre des transferts de compétences.

CINQUIÈME PARTIE : LA MISSION AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

I.- LES AVANCES AUX COLLECTIVITÉS, AUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS ET À LA NOUVELLE-CALÉDONIE

Le programme *Avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et États d'outre-mer* retrace l'ensemble des opérations permettent à l'État d'aider les différentes collectivités qui, soit connaissent des difficultés de trésorerie, soit ont besoin rapidement d'emprunter.

Comme en 2007, **6 millions d'euros** sont inscrits au titre de l'action *Avances de l'article 70 de la loi du 31 mars 1932 et de l'article L. 2336-1 du code général des collectivités territoriales*. Cette action a pour finalité d'accorder des avances à des collectivités, des établissements publics, des territoires et des établissements d'outre-mer liés à la France par une convention de trésorerie, afin de faire face à des difficultés momentanées de trésorerie.

– *Ces avances peuvent être accordées selon une procédure déconcentrée.* Chaque année, le préfet est habilité à accorder jusqu'à 45 735 euros d'avance à chaque collectivité, ce qui représente un budget global de **4,710 millions d'euros**. Ces avances ne doivent pas représenter plus de 25 % des recettes inscrites aux budgets de fonctionnement des départements et des communes et 35 % pour les établissements publics locaux. La durée de ces avances ne peut excéder deux ans ou, en cas de renouvellement, quatre ans au total. Ces avances sont consenties au taux de 3,5 % pour les avances d'une durée inférieure ou égale à deux ans et de 5,5 % pour les avances qui, par suite de renouvellement, s'étendent au-delà de deux ans.

– *Ces avances peuvent aussi être accordées selon une procédure centralisée.* Les avances supérieures à 45 735 euros ne peuvent être accordées que par le ministre de l'Économie, des finances et de l'emploi. Leur durée est identique à celle relative à la procédure déconcentrée. Le taux d'intérêt est généralement celui de la Caisse des dépôts et consignations pour les prêts à court terme, majoré de deux points en cas de renouvellement. Le solde de ces crédits, qui s'élève à **1,29 million d'euros**, est réservé à la procédure centralisée.

800 000 euros sont inscrits au titre de l'action *Avances de l'article 14 de la loi n° 46-2921 du 23 décembre 1946 et de l'article L. 2236-2 du code général des collectivités territoriales* dont l'objet est de permettre au ministre de l'économie, des finances et de l'emploi d'accorder des avances aux départements, communes, territoires et établissements d'outre-mer qui décident de contracter un emprunt à moyen ou à long terme. Ces avances, qui doivent être remboursées sur le produit de l'emprunt réalisé et portent intérêt au taux de cet emprunt, sont devenues peu attractives depuis quelques années, par suite de la baisse des taux

d'intérêt du marché, auquel les collectivités territoriales ont largement accès. La provision, inscrite en 2007 est reconduite en 2008 afin de pouvoir donner satisfaction dans les meilleurs délais à une éventuelle demande d'utilisation de ce dispositif par une ou plusieurs collectivités.

II.- LES AVANCES SUR LE MONTANT DES IMPOSITIONS LOCALES

Le programme *Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes* a pour finalité de garantir aux collectivités territoriales et à divers organismes, le versement par l'État des avances sur le montant des impositions directes locales.

Depuis la loi de finances pour 2006, il garantit également aux départements le versement mensuel de la part de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) leur revenant, en compensation du transfert du revenu minimum d'insertion.

La dotation prévue pour 2008 par le présent projet au titre de l'action *Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes établissements et divers organismes* est de 75,823 milliards d'euros en 2008.

L'action *Avances aux départements sur le produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers* serait, enfin, dotée de 4,971 milliards d'euros en 2008.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de la séance du 24 octobre 2007 à 16 heures 15, votre commission des Finances a procédé à l'examen des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* et du compte d'*Avances aux collectivités territoriales*.

Après l'exposé du Rapporteur spécial, **M. Dominique Baert** lui a demandé confirmation de ce que la dotation de solidarité urbaine, après avoir progressé de 120 millions d'euros par an en 2006 et 2007 conformément à la loi de cohésion sociale, n'augmenterait plus que de 93 millions d'euros en 2008. Dans l'affirmative, il a souhaité savoir quelle clé de répartition serait retenue pour cette enveloppe réduite.

M. Jean-Pierre Balligand a souhaité rappeler les analyses de M. Augustin Bonrepaux à propos de la dotation de compensation des transferts de compétences, qualifiée d'« exceptionnelle » par le Rapporteur spécial. Il a jugé le qualificatif de portée purement sémantique, dès lors que cette compensation est rendue nécessaire par les modalités des transferts décidées par l'État, étant remarqué que la compensation n'est plus intégrale et connaît même une décélération.

Quant à la loi sur le handicap, en dépit d'une montée en puissance encore lente, ses effets les plus puissants sont encore à venir, comme en témoigne l'évolution de l'activité des maisons du handicap, incitant les conseils généraux à la plus grande vigilance. Des travaux de l'Association des départements de France, il ressort qu'une cinquantaine de départements se trouvent dans une situation financièrement menacée à court terme, du fait de la contradiction entre les exigences de la loi sur le handicap et la montée tendancielle des charges, notamment sociales, des départements.

Il a ensuite demandé au Rapporteur spécial des précisions sur la philosophie de l'article 48, concernant les rôles de plus en plus divers assumés par le fonds de solidarité. Enfin, il a souhaité avoir son sentiment sur les perspectives de réforme du fonds de compensation de la TVA et de réduction du plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée, sujets qui suscitent des inquiétudes parmi les élus.

Sans nullement s'adonner au catastrophisme, **M. François Scellier** a déclaré partager certaines craintes exprimées par M. Jean-Pierre Balligand : pour s'en tenir au cas des départements, l'apparente prospérité de certains d'entre eux est fragile, car la progression des recettes de droits de mutation est à la merci d'un retournement du marché de l'immobilier, alors que le coût des compétences transférées connaît une montée tendancielle, sans que les départements disposent des moyens de le maîtriser. Dans ces conditions, il convient de poursuivre la réflexion pour garantir au mieux la compensation des transferts de compétences, notamment en matière sociale.

M. Henri Emmanuelli a considéré que la tonalité optimiste de l'exposé du Rapporteur spécial tranchait avec les annonces récentes du Premier ministre qui n'a pas caché son souhait de parvenir à une modération des dépenses locales par une modification à la baisse du pacte de stabilité. Or, dès à présent, la moitié des départements connaissent une situation financière dégradée, compte tenu de considérables différences locales de situation. Dès lors, il pourra suffire que, la conjoncture immobilière se retournant, les droits de mutation soient en baisse pour que bien des départements connaissent une situation très difficile. Il a rappelé qu'à l'origine, le mouvement de décentralisation n'avait nullement été conçu pour servir de « cache misère » à l'État.

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial, a d'abord rappelé les conclusions du rapport qu'il avait remis à la fin de la XII^{ème} législature conjointement avec M. Augustin Bonrepaux sur la compensation des transferts de compétences, et qui, malgré une approche politiquement nuancée, avait démontré que l'État avait fait son devoir, et parfois davantage. En réponse à M. Dominique Baert, il a précisé que la dotation de solidarité urbaine était soumise par le texte même de la loi de cohésion sociale à une augmentation annuelle soit de 120 millions d'euros, comme en 2005 et 2006, soit de 24 %, ce qui se réalisera en 2008. Il convient en tout état de cause de rappeler que cette dotation a connu une augmentation de 57 % en cinq ans, passant de 592,7 millions d'euros à 999,5 millions d'euros en 2007 alors que durant la même période, la dotation de solidarité rurale progressait de 54 %.

S'agissant des charges de RMI, il convient de souligner la baisse de 5,9 % enregistrée sur un an, ainsi que la compensation supplémentaire effectuée par l'État, quoique non prévue initialement, dispositif qui contraste avec la compensation d'un tiers seulement des charges de l'allocation personnalisée d'autonomie. Pour la loi sur le handicap, il faut rappeler que sa mise en œuvre se traduit d'abord par une disponibilité de trésorerie dépassant 800 millions d'euros pour l'ensemble des départements.

Chacun doit reconnaître que globalement, les départements ont connu au cours de la période récente une croissance de leur autofinancement. Certes, comme l'a justement signalé M. Henri Emmanuelli, ils subissent de fortes disparités de situation, justifiant la proposition du « rapport Bonrepaux-Laffineur » de mettre en place de nouveaux dispositifs de péréquation.

Enfin, aucune modification du régime du FCTVA ni du plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée n'est actuellement prévue.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a abondé dans ce sens, en faisant valoir qu'il n'était pas question de transformer le FCTVA en dotation, sa logique étant radicalement différente de celle de l'enveloppe normée, puisqu'il est simplement le support d'un système de remboursement de la TVA sur les investissements, mécaniquement lié aux dépenses d'équipements réalisées par les collectivités deux ans plus tôt. Ce principe n'a pas varié depuis la création du fonds, en dépit des tentations périodiques de le modifier.

La dotation de solidarité urbaine, comme la dotation de solidarité rurale, connaît une progression régulière de l'ordre de 10 % par an, en pleine conformité avec le schéma de la loi de cohésion sociale, laquelle avait prévu que lorsque la croissance annuelle de la DGF était supérieure à 500 millions d'euros, serait appliquée une règle d'évolution en pourcentage, ce qui se réalisera en 2008. La DGF étant désormais le plus puissant outil de péréquation, il était important de la préserver.

S'agissant de l'article 48, il propose l'évolution du fonds de garantie afin de combler un vide. La situation financière s'est rétablie depuis les sinistres consécutifs à la canicule de l'été 2003, mais le rapport remis en novembre 2006 d'un groupe de travail sur l'assurabilité des collectivités territoriales a montré la persistance de deux problèmes : diverses catégories de biens des collectivités ne sont pas couverts par des dispositifs d'assurance et il reste un défaut de couverture lorsque des sinistres sont trop localisés pour réunir les critères de mise en jeu de l'assurance. Le dispositif proposé tend à combler ces vides, à l'aide d'une ressource puisée dans la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

Suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission a ensuite adopté les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, puis ceux du compte d'*Avances aux collectivités territoriales*.

Relations avec les collectivités territoriales

Article 48

(Articles L. 1613-1 à 1613-5 du code général des collectivités territoriales)

Création d'un fonds de solidarité en faveur des départements, communes et groupements de communes de métropole touchés par des catastrophes naturelles

Texte du projet de loi :

Le chapitre III du titre premier du livre VI de la première partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° L'intitulé est remplacé par l'intitulé suivant : « Dotation globale de fonctionnement et autres dotations ».

2° Il est insérée une section 1, intitulée : « Dotation globale de fonctionnement », qui comprend les articles L. 1613-1 à L. 1613-5.

3° Il est ajouté une section 2 ainsi rédigée :

« *Section 2* : Fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des catastrophes naturelles.

« *Art. L. 1613-6.* — Il est institué un fonds de solidarité en faveur des communes de métropole et de leurs groupements ainsi que des départements de métropole afin de contribuer à la réparation des dégâts causés à leurs biens par des événements climatiques ou géologiques graves.

« Ce fonds est doté de 20 millions d'euros par an, prélevés sur la dotation instituée au IV de l'article 6 de la loi de finances pour 1987 (n° 86-1317 du 30 décembre 1986). Ce montant évolue chaque année, à compter de 2009, comme la dotation globale de fonctionnement.

« Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article. Il précise notamment la nature des biens pris en compte, les règles relatives à la nature et au montant des dégâts éligibles aux aides du fonds et aux critères d'attribution de ces aides ainsi que les différents taux de subvention applicables. »

Exposé des motifs du projet de loi :

En cas de survenance d'événements climatiques ou géologiques de très grande ampleur, affectant un grand nombre de collectivités locales ou d'une intensité très élevée, suscitant des dégâts majeurs, l'État fait jouer la solidarité nationale par l'attribution de subventions du programme « Concours spécifiques et administration » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » pour contribuer à la réparation des dégâts causés sur les biens non assurables de ces collectivités locales.

Toutefois, certains sinistres, bien qu'importants pour les collectivités territoriales concernées, ne relèvent pas d'une ampleur telle ou sont trop localisés pour qu'ils justifient la mise en œuvre de la solidarité nationale. C'est pour répondre à ces cas de figure qu'il est proposé de créer un fonds de solidarité propre aux collectivités territoriales et de leurs groupements, doté de 20 millions € par an prélevés sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

Les collectivités territoriales des départements et collectivités d'outre-mer, qui bénéficient par ailleurs d'un dispositif spécifique répondant aux particularités des événements climatiques et géologiques auxquels elles sont soumises, ne sont pas éligibles à ce nouveau dispositif. Sont également exclues les régions qui ne possèdent pas de biens non assurables concernés par le dispositif.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article propose de créer un fonds de solidarité propre aux collectivités territoriales et à leurs groupements, afin de prendre en charge les dégâts causés par des catastrophes naturelles, lorsque ceux-ci sont localisés ou trop limités pour faire appel à la solidarité nationale.

I.- LA COUVERTURE ACTUELLE DES RISQUES CLIMATIQUES ET GÉOLOGIQUES EXPOSE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À DES ALÉAS FINANCIERS IMPORTANTS

A.- LES SOLUTIONS ASSURANTIELLES NE PERMETTENT PAS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE COUVRIR L'ENSEMBLE DE LEUR PATRIMOINE

1.- Le retour à l'équilibre du secteur de l'assurance des collectivités territoriales

Un groupe de travail sur l'assurabilité des biens des collectivités territoriales a été mis en place le 2 février 2006, auprès de la direction générale des collectivités locales et de la direction générale du trésor et de la politique économique. Son objet était de faire le point sur les problèmes d'assurances que pourraient connaître les collectivités locales, et d'établir, le cas échéant, des recommandations concernant deux difficultés : le caractère insuffisant de l'offre d'assurance et le caractère insoutenable du coût de la couverture des risques sociaux et naturels exceptionnels.

Dans son rapport, rendu le 15 novembre 2006, le groupe de travail constate une tendance à l'amélioration de l'équilibre du secteur de l'assurance des collectivités territoriales. Après plusieurs exercices marqués par une couverture trop coûteuse des risques pour les assureurs, qui avait conduit nombre d'entre eux à quitter le secteur, le rattrapage tarifaire enregistré depuis 2001 ⁽¹⁾ ainsi que l'absence de catastrophe naturelle majeure en 2005 semblent avoir permis un rééquilibrage mécanique du marché.

Ainsi, en 2005, ce marché comptait 135 000 contrats pour un total de primes de 510 millions d'euros, et 160 000 sinistres pour une charge de 360 millions d'euros, soit un ratio de 70 % propre à inciter un retour des assureurs sur le marché des collectivités territoriales.

(1) Les primes payées par les communes ont augmenté de 42 % de 2000 à 2005, de 71 % pour les départements et de 125 % pour les régions.

Bien que les associations d'élus locaux déplorent le faible nombre de candidatures aux appels d'offres de contrats d'assurance, les résultats de l'enquête montrent que le recours aux structures du marché constitue toujours la solution privilégiée par les collectivités territoriales en matière d'assurance. En effet, seules de très rares situations de risques extrêmes ne trouvent pas de solution contractuelle.

Le poids des charges d'assurance dans le budget des collectivités territoriales reste globalement faible, mais demeure disparate en fonction de l'exposition particulière de chaque collectivité et de sa politique de couverture.

CHARGES D'ASSURANCES DANS LE BUDGET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

(en millions d'euros courants)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total des dépenses	122 306	124 835	127 967	133 764	140 231	150 600	157 300
Primes d'assurance	434	395	408	450	503	554	582
Risque statutaire	220,5	228,5	235,3	254,8	279,4	318,3	345,6
Total poids de l'assurance	654,5	623,5	643,3	704,8	782,4	872,3	927,6
Ratio primes/dépenses (en %)	0,54	0,50	0,50	0,53	0,56	0,58	0,59

Le groupe de travail conclut par conséquent : *« aux termes de la période de rattrapage, le marché semble aujourd'hui en mesure de répondre à la demande de couverture des collectivités territoriales, sans qu'il faille privilégier le développement de dispositifs alternatifs à l'assurance. Une sensibilisation des collectivités à la prévention des risques, une meilleure approche des marchés publics et une transparence accrue dans l'exposition des collectivités aux risques et leur gestion, pourraient utilement accompagner ce retour du marché ».*

2.— La question de la couverture des dommages causés par des aléas climatiques

Le groupe de travail s'est penché plus particulièrement sur la situation des collectivités locales face aux dommages causés par des catastrophes et calamités naturelles.

Le rapport rappelle que les biens assurés en garantie ordinaire sont couverts contractuellement pour de tels dommages. En effet, conformément à l'article L.125-1 du code des assurances, les contrats d'assurance garantissant les dommages d'incendie ou tous autres dommages à des biens situés en France, ainsi que les dommages aux corps de véhicules terrestres à moteur, ouvrent droit à la garantie de l'assuré contre les effets des catastrophes naturelles.

Les dommages subis par les collectivités locales à leurs biens assurés en garantie ordinaire sont donc couverts contre les catastrophes naturelles.

En revanche des champs importants du patrimoine des collectivités territoriales sont exclus de toute forme de couverture assurantielle (domaine routier, ouvrages, etc.). **Pour la réparation de ces biens spécifiques, des subventions peuvent être octroyées lors d'événements climatiques d'ampleur exceptionnelle, en mobilisant les crédits de l'aide exceptionnelle aux collectivités territoriales** ⁽¹⁾.

Cependant, le rapport du groupe de travail note que cette forme de prise en charge est contraignante et inadaptée aux cas de calamités publiques d'ampleur plus limitées. **Le groupe de travail recommande, par conséquent, de suivre la proposition de la direction générale des collectivités locales de mener une réflexion sur la création d'un fonds de solidarité mutuel des collectivités territoriales, mobilisable en cas de calamités publiques localisées.**

B.- L'APPEL À LA SOLIDARITÉ NATIONALE NE CONSTITUE PAS UNE RÉPONSE SATISFAISANTE À L'ENSEMBLE DES DÉGÂTS D'ORIGINE CLIMATIQUE

Le dispositif de subventions pour la réparation de dégâts causés par des calamités publiques est traditionnellement mis en œuvre lorsque surviennent de très importants événements climatiques qui doivent faire appel à la solidarité nationale (inondations de Nîmes en 1987, tempêtes de 1999, crue du Rhône en 2003...).

Toutefois, depuis plusieurs années, des demandes de crédits surviennent pour des événements climatiques d'ampleur plus limitée ou de fréquence moins exceptionnelle. Il s'agit notamment d'orages isolés (Isère en été 2002 et août 2005, Pas-de-Calais en juillet 2005) ou de phénomènes importants mais récurrents (pluies cévenoles en septembre et novembre 2005 en Languedoc-Roussillon).

Les subventions accordées au titre des calamités publiques concernent un champ restreint du patrimoine des collectivités territoriales, et notamment les réseaux routiers, les ouvrages d'art, les stations d'épuration et les réseaux d'assainissement. Ces crédits sont regroupés dans l'action *Subventions d'équipement aux collectivités locales pour la réparation de dégâts causés par les calamités publiques* au sein du programme *Concours spécifiques et administration* de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

La ligne budgétaire afférente n'est pas dotée en loi de finances initiale mais dans le cadre des lois de finances rectificatives ou par décret d'avance.

Ainsi en 2006, aucun crédit de paiement nouveau n'a été inscrit en loi de finances initiale. Cependant, l'État est parvenu à couvrir une partie de ses engagements, à hauteur de 29,4 millions d'euros, en faisant jouer la fongibilité sur

(1) Mission Relation avec les collectivités territoriales, *programme* Concours spécifique et administration.

le programme. 4,94 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 29,40 millions d'euros de crédits de paiement ont été délégués. L'intégralité des autorisations d'engagement et 28,56 millions d'euros de crédits de paiement ont été consommés. Par ailleurs, la loi de finances rectificative pour 2006 a ouvert 6,18 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 40 millions d'euros de crédits de paiement. Ces crédits ont été reportés en 2007.

Compte tenu du caractère exceptionnel de ce dispositif, qui ne doit concerner en principe que des calamités publiques d'ampleur nationale, sa mise en œuvre requiert une procédure particulièrement lourde, qui fait intervenir de nombreux acteurs :

– la direction générale des collectivités locales recense auprès des préfetures, la nature des dégâts susceptibles d'être pris en compte ;

– sur la base des premières estimations, un arbitrage interministériel est rendu prévoyant l'ouverture de crédits et fixant le pourcentage de subventions ;

– les règles d'emploi des crédits sont précisées par circulaire ;

– une mission interministérielle d'inspections générales (IGA, Inspection générale des ponts et chaussées) arrête le montant précis des dégâts.

Les taux de ces subventions peuvent varier de 15 % à 80 % (selon le nombre d'habitants de la commune et le montant des dégâts occasionnés par la calamité publique).

Le préfet du département dispose d'une marge d'appréciation pour tenir compte de la situation financière ou de la taille de la commune bénéficiaire, et donc de la part que les réparations peuvent prendre dans le budget municipal.

II.– UN FONDS QUI MUTUALISE LA SOLIDARITÉ ET ASSOULPIT LE BÉNÉFICE DE SUBVENTIONS DES RÉPARATIONS

A.– LA CRÉATION D'UN FONDS DE SOLIDARITÉ PERMETTANT DE COUVRIR LES DÉGÂTS DONT LES RÉPARATIONS NE SONT ACTUELLEMENT NI COUVERTES, NI SUBVENTIONNÉES

L'article 48 du projet de loi de finances propose la création d'un fonds de solidarité en faveur des départements, des communes et groupements de communes de métropole touchés par des catastrophes naturelles. Ce fonds permettrait de venir en aide aux collectivités territoriales gravement touchées par des événements climatiques localisés, en permettant un déclenchement plus fréquent des procédures d'indemnisation et une intervention plus rapide de cette dernière.

L'article 48 ajoute, dans le chapitre du code général des collectivités territoriales relatif à la dotation globale de fonctionnement (dont l'intitulé est

désormais « dotation globale de fonctionnement et autres dotations »), une section 2 intitulée « *Fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des catastrophes naturelles* ».

Le régime juridique de ce fond est précisé par un nouvel article L. 1613-6 du code général des collectivités territoriales.

Le premier alinéa de cet article L. 1613-6 dispose que ce fonds concerne « *les communes de métropole et leurs groupements, ainsi que les départements de métropole.* » Les collectivités territoriales d'outre-mer bénéficient d'un dispositif spécifique, répondant aux particularités des événements climatiques et géologiques auxquels sont soumises ces collectivités. Sont également exclues les régions, qui ne possèdent pas de biens non assurables concernés par ce dispositif.

Le premier alinéa précise aussi que le fonds contribue à la réparation « *des dégâts causés à leurs biens par des événements climatiques ou géologiques graves.* » Il permettra donc de couvrir une partie des dommages causés aux biens « non assurés » des collectivités, notamment la voirie communale et départementale, les réseaux d'assainissement et d'eau potable ou encore des ponts ou ouvrages d'art.

Le second alinéa de l'article L. 1613-6 prévoit que le **fonds est alimenté un prélèvement de 20 millions d'euros par an** sur la dotation instituée au IV de l'article 6 de la loi de finances pour 1987, **c'est-à-dire la dotation de compensation de la taxe professionnelle**. Ce montant évolue chaque année, à compter de 2009, comme la dotation globale de fonctionnement.

Votre Rapporteur spécial tient à rappeler que la procédure actuelle, de même que la ligne de crédits budgétaires y afférent, demeurera applicable pour les catastrophes d'ampleur nationale.

B.– LES MODALITÉS D'INTERVENTION DU FONDS APPELLENT DE NOMBREUSES PRÉCISIONS DE NATURE RÉGLEMENTAIRE

Les modalités d'intervention du fonds ne sont pas précisées par l'article 48. **Son huitième aliéna** indique qu'un décret précisera notamment la nature des biens pris en compte, les règles relatives à la nature et au montant des dégâts éligibles aux aides du fonds, et celles relatives aux critères d'attribution de ces aides ainsi que les différents taux de subvention applicables.

Selon les informations fournies à votre Rapporteur spécial, le décret devrait prévoir l'intervention d'une mission du Conseil général des ponts et chaussées, chargé d'établir une estimation des dégâts à prendre en compte. Les demandes de subventions devraient être adressées par les collectivités territoriales au préfet. La décision d'attribution de la subvention serait *in fine* notifiée par arrêté préfectoral, pris après avis des ministres en charge des collectivités territoriales et du budget. Les taux de subventions pourront être modulés en fonction de la taille des communes et du montant estimé des dégâts.

Votre Rapporteur spécial tient à souligner qu'au vu de l'objectif de simplification de la procédure poursuivie par le présent article, celle-ci doit rester souple et rapide, pour répondre rapidement aux besoins de réparation financière des collectivités territoriales touchées par une catastrophe naturelle.

La Commission a *rejeté* un amendement de suppression de cet article présenté par M. Jérôme Cahuzac, suivant l'avis défavorable du Rapporteur spécial, qui a rappelé la souplesse de la procédure de réparation des dommages causés par des sinistres au plan local, proposée par le Gouvernement.

La Commission a *adopté* l'article 48 sans modification.

Après l'article 48 :

Suivant l'avis défavorable exprimé par le Rapporteur spécial, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Michel Bouvard visant à introduire dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement un critère relatif au nombre d'étudiants inscrits dans le centre universitaire d'une commune dans laquelle ils ne résident pas de façon permanente.

Le Rapporteur spécial a émis un avis défavorable à un amendement de M. Henri Nayrou, tendant à supprimer la prise en compte, pour l'attribution de la dotation globale de fonctionnement, de la majoration par hectare dont bénéficient les communes de montagne par rapport aux autres communes. En effet, la majoration dont bénéficient les communes de montagne entre dans leurs richesses : dès lors, il est cohérent qu'elle soit prise en compte pour l'attribution de la dotation globale de fonctionnement.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement de M. Jérôme Cahuzac, tendant à une revalorisation progressive de l'abattement sur la dotation globale de fonctionnement des communes au titre des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), suivant en cela l'avis défavorable du **Rapporteur spécial**, qui a rappelé que cet abattement n'est pas *de facto* appliqué.

Puis la Commission a examiné un amendement de M. Michel Bouvard, tendant à instaurer une dotation spécifique au sein de la dotation de solidarité rurale, destinée à compenser les charges d'entretien importantes assumées par des communes dotées de territoires à haute valeur patrimoniale et environnementale. **Le Rapporteur spécial** a émis avis défavorable à cet amendement, jugeant que plusieurs dispositifs existent déjà en faveur des ces communes, et notamment, au sein de la dotation globale de fonctionnement, une dotation « cœur de parc » qui s'élève à 3 millions d'euros pour les communes situées sur le territoire d'un parc naturel.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement de M. Dominique Baert, consistant à indexer la dotation d'intercommunalité des communautés urbaines selon les mêmes modalités que la dotation globale de fonctionnement, suivant l'avis défavorable du **Rapporteur spécial**, qui a indiqué que les communautés urbaines demeurent relativement bien dotées par rapport aux communautés d'agglomérations.

Puis la Commission a examiné un amendement de M. Jérôme Cahuzac, destiné à réviser les modalités de calcul du prélèvement France Télécom. Le **Rapporteur spécial** a concédé que ce prélèvement constituait un problème important, mais qu'il est en partie résolu grâce aux dispositions de l'article 133 de la loi de finances rectificative pour 2006, qui permet aux collectivités locales de bénéficier d'une compensation dégressive sur cinq ans, jusqu'à 2011. C'est pourquoi il a émis un avis défavorable à cet amendement.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Joël Giraud, tendant à prendre en compte les spécificités de Saint-Pierre-et-Miquelon, suivant l'avis défavorable du **Rapporteur spécial**, qui avait indiqué que la dotation par habitant de Saint-Pierre-et-Miquelon est supérieure à la moyenne de la dotation des autres collectivités d'outre-mer. Par ailleurs, un groupe de travail planche actuellement sur la révision de sa fiscalité.

La Commission a examiné un amendement de M. Jérôme Cahuzac tendant à prendre les contraintes propres aux collectivités ultramarines des Antilles et de Guyane, liées à l'importance de l'immigration qu'elles rencontrent. Suivant l'avis défavorable du **Rapporteur spécial** qui a considéré que la dotation globale de fonctionnement n'avait pas à prendre en compte ce type de contraintes, qui par ailleurs, demeurent difficiles à évaluer, la Commission a *rejeté* l'amendement.

AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Article 48

Amendement n° II-86 présenté par Jérôme Cahuzac, Jean-Louis Idiart, Michel Sapin, Henri Emmanuelli, Jean-Louis Dumont, Thierry Carcenac, Alain Claeys, Alain Cacheux, Dominique Baert, Jean Launay, Pierre Bourguignon, Gérard Bapt, Jean-Pierre Balligand, David Habib, Michel Vergnier, Pierre-Alain Muet, Henri Nayrou, Alain Rodet, Gaëtan Gorce, Sylvie Andrieux, Michel Pajon, Patrick Lemasle, Pascal Terrasse, Philippe Martin, et les membres socialistes de la commission des finances :

Supprimer cet article.

Après l'article 48

Relations avec les collectivités territoriales

Amendement n° II-13 présenté par Michel Bouvard :

La première phrase du deuxième alinéa de l'article L. 2334-2 du code général des collectivités territoriales est complétée par les mots : « et, pour les communes de moins de 10 000 habitants, d'un habitant pour dix étudiants inscrits dans un centre universitaire situé dans la commune. »

Amendement n° II-75 présenté par Michel Bouvard :

Le deuxième alinéa de l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales, est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Pour les communes de montagne, il est minoré d'une partie de leur dotation proportionnelle à la superficie prévue au cinquième alinéa (2°) de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales, correspondant à la majoration par hectare dont elles bénéficient par rapport aux autres communes.

Amendement n° II-86 présenté par Jérôme Cahuzac, Jean-Louis Idiart, Michel Sapin, Henri Emmanuelli, Jean-Louis Dumont, Thierry Carcenac, Alain Claeys, Alain Cacheux, Dominique Baert, Jean Launay, Pierre Bourguignon, Gérard Bapt, Jean-Pierre Balligand, David Habib, Michel Vergnier, Pierre-Alain Muet, Henri Nayrou, Alain Rodet, Gaëtan Gorce, Sylvie Andrieux, Michel Pajon, Patrick Lemasle, Pascal Terrasse, Philippe Martin, et les membres socialistes de la commission des finances :

Le deuxième alinéa de l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales, est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Pour les communes de montagne, il est minoré d'une partie de leur dotation proportionnelle à la superficie prévue au cinquième alinéa (2°) de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales, correspondant à la majoration par hectare dont elles bénéficient par rapport aux autres communes.

Amendement n° II-66 présenté par Dominique Baert, Jérôme Cahuzac, Jean-Louis Idiart, Michel Sapin, Henri Emmanuelli, Jean-Louis Dumont, Thierry Carcenac, Alain Claeys, Alain Cacheux, Jean Launay, Pierre Bourguignon, Gérard Bapt, Jean-Pierre Balligand, David Habib, Michel Vergnier, Pierre-Alain Muet, Henri Nayrou, Alain Rodet, Gaëtan Gorce, Sylvie Andrieux, Michel Pajon, Patrick Lemasle, Pascal Terrasse, Philippe Martin, et les membres socialistes de la commission des finances :

I. Compléter le I de l'article L. 2334-7-3 du code général des collectivités territoriales par les mots suivants : « ou comme la dotation forfaitaire de la commune si la revalorisation de cette dernière s'avère moins forte ».

II. Compléter le II de l'article L. 2334-7-3 du code général des collectivités territoriales par les mots suivants : « ou comme la dotation d'intercommunalité de l'EPCI si la revalorisation de cette dernière s'avère moins forte ».

III. La perte de recettes résultant pour l'Etat de l'application de cette disposition est compensée à due concurrence par l'institution d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Amendement n° II-11 présenté par Michel Bouvard :

L'article L. 2334-22 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

« I – Au troisième alinéa (1°) et au cinquième alinéa (3°), remplacer le chiffre :

« 30 »,

par le chiffre :

« 25 »

II – Après le sixième alinéa (4°), insérer un alinéa ainsi rédigé :

« 5° - Pour 10% de son montant, proportionnellement à la surface communale située dans des espaces protégés, dans des réserves naturelles, ou faisant l'objet d'un arrêté de biotope ainsi que les territoires relevant du conservatoire du littoral. En cas de chevauchement partie des différents régimes de protection, la surface du périmètre concerné ne sera considéré qu'une seule fois ».

Amendement n° II-66 présenté par Henri Nayrou, Jérôme Cahuzac, Jean-Louis Idiart, Michel Sapin, Henri Emmanuelli, Jean-Louis Dumont, Thierry Carcenac, Alain Claeys, Alain Cacheux, Dominique Baert, Jean Launay, Pierre Bourguignon, Gérard Bapt, Jean-Pierre Balligand, David Habib, Michel Vergnier, Pierre-Alain Muet, Alain Rodet, Gaëtan Gorce, Sylvie Andrieux, Michel Pajon, Patrick Lemasle, Pascal Terrasse, Philippe Martin, et les membres socialistes de la commission des finances :

I- L'article L.2334-22 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

- Au troisième alinéa (1°) et au cinquième alinéa (3°), remplacer le chiffre :

« 30 » par le chiffre « 25 » ;

- Après le sixième alinéa (4°), insérer un alinéa ainsi rédigé :

« 5°- Pour 10% de son montant, proportionnellement à la surface communale située dans des espaces protégés, dans des réserves naturelles, ou faisant l'objet d'un arrêté de biotope ainsi que les territoires relevant du conservatoire du littoral. En cas de chevauchement partiel des différents régimes de protection, la surface du périmètre concerné ne sera considérée qu'une seule fois. ».

Amendement n° II-64 présenté par Henri Nayrou, Jérôme Cahuzac, Jean-Louis Idiart, Michel Sapin, Henri Emmanuelli, Jean-Louis Dumont, Thierry Carcenac, Alain Claeys, Alain Cacheux, Dominique Baert, Jean Launay, Pierre Bourguignon, Gérard Bapt, Jean-Pierre Balligand, David Habib, Michel Vergnier, Pierre-Alain Muet, Alain Rodet, Gaëtan Gorce, Sylvie Andrieux, Michel Pajon, Patrick Lemasle, Pascal Terrasse, Philippe Martin, et les membres socialistes de la commission des finances :

Dans le deuxième alinéa du I de l'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales, le millésime : « 2003 » est remplacé par le millésime : « 2008 », et les mots : « dotation forfaitaire prévue à l'article L. 2334-7 » sont remplacés par les mots : « dotation globale de fonctionnement ».

Amendement n° II-62 présenté par Jérôme Cahuzac, Jean-Louis Idiart, Michel Sapin, Henri Emmanuelli, Jean-Louis Dumont, Thierry Carcenac, Alain Claeys, Alain Cacheux, Dominique Baert, Jean Launay, Pierre Bourguignon, Gérard Bapt, Jean-Pierre Balligand, David Habib, Michel Vergnier, Pierre-Alain Muet, Henri Nayrou, Alain Rodet, Gaëtan Gorce, Sylvie Andrieux, Michel Pajon, Patrick Lemasle, Pascal Terrasse, Philippe Martin, et les membres socialistes de la commission des finances :

I. « L'article 29 de la loi du 30 décembre 2002 de finances pour 2003 est ainsi modifié :

- supprimer le dernier alinéa du e) du 1 du III,
- supprimer le dernier alinéa du 2 du III,
- après le 3 du III, insérer un 4 ainsi rédigé :

« 4) A compter de 2004, le montant de la compensation prévue au D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 (n°98-1266 du 30 décembre 1998) est diminué chaque année pour chaque collectivité territoriale et établissement public de coopération intercommunale d'un montant égal au produit obtenu en appliquant un taux d'imposition résultant du produit perçu en 2003 par l'Etat actualisé chaque année du taux d'évolution de la dotation forfaitaire rapporté aux bases imposables de taxe professionnelle de France Télécom de l'année.

Ce taux est appliqué aux bases de taxe professionnelle de France Télécom imposées chaque année au bénéfice de la collectivité territoriale et de l'établissement de coopération intercommunale concernés ».

II. La perte de recettes pour l'État résultant de l'application de cette disposition est compensée à due concurrence par l'institution d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Amendement n° II-81 présenté par Joël Giraud :

«I. La dotation globale de fonctionnement reversée à la collectivité territoriale et aux communes de Saint Pierre-et-Miquelon prend en compte les contraintes spécifiques et les charges structurelles supportées par ces collectivités.

II. - Dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remettra au Parlement un rapport examinant la situation financière de la collectivité territoriale et des communes de Saint Pierre-et-Miquelon et les conséquences des charges structurelles découlant de leur situation spécifique sur la détermination du montant des dotations de l'Etat.

Amendement n° II-89 présenté par Jérôme Cahuzac et les membres socialistes de la commission des finances :

En Guadeloupe, Guyane, Martinique et à Saint-Martin, la dotation globale de fonctionnement des communes et du département est majorée pour tenir compte des conséquences de l'immigration sur les infrastructures scolaires et sanitaires.

**ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR
SPÉCIAL**

Entretien avec M. Edward JOSSA, directeur général des collectivités territoriales.

Entretien avec M. Jean-Jacques TRÉGOAT, directeur général de l'action sociale.

Entretien avec M. Alexandre JEVAKHOFF, directeur adjoint de Mme la ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.