



N° 1198

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 octobre 2008

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2009** (n° 1127),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 38

RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Rapporteur spécial : M. MARC LAFFINEUR

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	9
INTRODUCTION	15
PREMIÈRE PARTIE : L'APPLICATION DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE AUX CONCOURS DE L'ÉTAT	19
I.– LA PREMIÈRE APPLICATION DE L'ÉVOLUTION NORMÉE DU PÉRIMÈTRE DES CONCOURS AUX COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2009	19
A.– DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITÉ AU CONTRAT DE STABILITÉ	20
1.– Du contrat de croissance et de solidarité en 2007... ..	20
2.– ... au contrat de stabilité en 2008	21
<i>a) L'élargissement de l'enveloppe normée et son indexation sur l'inflation</i>	21
<i>b) Le maintien de la règle de progression de la DGF comme l'inflation et 50 % de la croissance du PIB en 2008</i>	23
B.– L'INTRODUCTION D'UN PÉRIMÈTRE NORMÉ COMPRENANT L'ENSEMBLE DES CONCOURS DE L'ÉTAT SUR LA PÉRIODE 2009-2011	24
1.– Les concours aux collectivités locales ne peuvent plus être exonérés de l'effort de redressement des comptes publics	24
2.– 2009 : première année d'application de l'évolution normée du périmètre des concours aux collectivités locales.....	25
II.– LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES EN 2009 : PRIORITÉ À L'INVESTISSEMENT ET À LA PÉRÉQUATION	26
A.– LA PRIORITÉ À L'INVESTISSEMENT À TRAVERS LA PROGRESSION DU FONDS DE COMPENSATION POUR LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE (FCTVA).....	28
B.– LA POURSUITE DE L'OBJECTIF DE PÉRÉQUATION A TRAVERS LA RÉFORME DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT(DGF).....	29
1.– La dotation globale de fonctionnement en 2008	30
<i>a) La dotation globale de fonctionnement des communes et des groupements</i>	31
<i>b) La dotation globale de fonctionnement des départements</i>	34
<i>c) La dotation globale de fonctionnement des régions</i>	36
2.– L'alignement de l'évolution de la DGF sur les règles générales applicables aux dépenses de l'État en 2009	37

3.– L’avenir de la péréquation : le renforcement de la solidarité en faveur des plus défavorisés	39
C.– LE GEL CORROLAIRE DES PRINCIPALES DOTATIONS DE FONCTIONNEMENT ET D’ÉQUIPEMENT	42
1.– Le gel des dotations d’équipement	42
a) <i>La dotation spéciale pour le logement des instituteurs</i>	42
b) <i>La dotation élu local</i>	44
c) <i>La compensation de la suppression de la part salaire des Fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle</i>	44
d) <i>Le fonds « catastrophes naturelles »</i>	45
2.– Le gel des dotations d’investissement	45
a) <i>Les DRES et DDEC</i>	46
b) <i>Le prélèvement au titre des amendes forfaitaires de police</i>	46
D.– L’ÉLARGISSEMENT NÉCESSAIRE DES VARIABLES D’AJUSTEMENT DU PÉRIMÈTRE NORMÉ	48
1.– La variable d’ajustement historique : La dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP)	49
2.– Les nouvelles variables d’ajustement : les compensations d’exonération de fiscalité locale	50
E.– LES AUTRES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES	52
1.– Le prélèvement sur recettes de l’État au titre de la compensation des pertes de base de taxe professionnelle	52
2.– Le fonds de mobilisation départemental pour l’insertion	52
DEUXIÈME PARTIE : LA MISSION RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	53
I.– LES PROGRAMMES DE LA MISSION, LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS POUR 2009	53
A.– LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR QUATRE PROGRAMMES COMPOSITES	53
B.– LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE ASSOCIÉS À LA MISSION	56
1.– Des crédits qui se prêtent mal à une logique de responsabilisation sur des objectifs et indicateurs de performance	56
2.– Les indicateurs de performance de l’action n° 1 du programme 119 <i>Soutien aux projets des communes et groupements de communes</i>	58
3.– Les indicateurs de performance du programme 122 <i>Concours spécifiques et administration</i>	59
II.– LES DOTATIONS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION	60
A.– LA DOTATION GLOBALE D’ÉQUIPEMENT	60
1.– La dotation globale d’équipement des communes	60
2.– La dotation globale d’équipement des départements	62

B.– LA DOTATION DE DÉVELOPPEMENT RURAL	62
C.– LES CONCOURS SPÉCIFIQUES OU NOUVEAUX DU PROGRAMME 119	64
1.– Le concours « régisseurs de police municipale »	64
2.– Les nouvelles dotations du programme 119 pour 2009	65
a) <i>La dotation forfaitaire titres sécurisés</i>	65
b) <i>La dotation de développement urbain</i>	66
D.– LES DOTATIONS DE DÉCENTRALISATION	66
1.– La DGD des communes (programme 119, action n° 2)	67
2.– La DGD des départements (programme 120 action n° 2)	67
3.– La DGD des régions (programme 121, action n° 2)	69
a) <i>L'évolution d'ensemble</i>	69
b) <i>La DGD Corse</i>	70
c) <i>La DGD syndicats des transports d'Ile-de-France</i>	71
E.– LE PROGRAMME 122 CONCOURS SPÉCIFIQUE ET ADMINISTRATION	72
1.– L'action n° 1 aides exceptionnelles aux collectivités territoriales	72
a) <i>Les subventions aux communes minières</i>	72
b) <i>Les subventions aux communes en difficulté</i>	72
c) <i>La reconstruction de ponts détruits par faits de guerre</i>	72
d) <i>Les subventions pour travaux divers d'intérêt local</i>	73
e) <i>Aides aux communes concernées par le redéploiement territorial des armées</i>	73
2.– L'action n° 2 <i>Administration des relations avec les collectivités territoriales</i>	73
a) <i>Les dépenses de fonctionnement</i>	73
b) <i>La DGD affectée au programme Concours spécifique et administration</i>	75
TROISIÈME PARTIE : L'APPROFONDISSEMENT DE LA DÉCENTRALISATION	77
I.– LA POURSUITE EN 2009 DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCE S'OPÈRE EN DEHORS DU PÉRIMÈTRE NORMÉ	78
A.– LES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES AUX DÉPARTEMENTS	78
1.– Les transferts de compétences intervenus en 2005	78
2.– Les compétences transférées en 2006 et en 2007	79
a) <i>La recentralisation de la politique sanitaire</i>	79
b) <i>Le transfert du réseau routier</i>	79
3.– Les compétences transférées en 2008 et 2009	79
B.– LES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES AUX RÉGIONS	80
1.– Les compétences transférées en 2005	80

2.– Les compétences transférées en 2006	80
3.– Les compétences transférées en 2007	81
4.– Les compétences transférées en 2008	82
C.– LES TRANSFERTS DE PERSONNEL AUX DÉPARTEMENTS ET AUX RÉGIONS	82
II.– LA MONTÉE EN CHARGE DES DÉPENSES SOCIALES POUR LES DÉPARTEMENTS	84
A.– LA COMPENSATION FINANCIÈRE DES COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES AUX DÉPARTEMENTS	84
1.– Des transferts de compétences financés par une fraction de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance	84
2.– Des transferts de compétences financés par une fraction de la taxe intérieure sur les produits pétroliers	85
B.– LA MONTÉE EN CHARGE DES DÉPENSES SOCIALES	85
1.– La mise en place de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie a consolidé le financement de l'allocation personnalisée d'autonomie	85
2.– La compensation financière aux départements du transfert du RMI	88
<i>a) Le transfert d'une fraction de TIPP</i>	<i>88</i>
<i>b) La création du fonds de mobilisation départemental pour l'insertion (FMDI)</i>	<i>89</i>
<i>c) La mensualisation des versements de TIPP à compter de 2006</i>	<i>90</i>
<i>d) Les effets positifs de la politique d'insertion des départements</i>	<i>91</i>
<i>e) Une nouvelle fraction de TIPP</i>	<i>94</i>
<i>f) L'expérimentation du revenu de solidarité active</i>	<i>94</i>
3.– Le transfert de la prestation de compensation du handicap	97
III.– LA COMPENSATION FINANCIÈRE DES COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES AUX RÉGIONS	98
A.– LE TRANSFERT D'UNE FRACTION DE TIPP	98
B.– LA RÉGIONALISATION DE LA TIPP	99
C.– LE FINANCEMENT DES COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES EN 2008	102
IV.– LA SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	104
A.– LA SITUATION FINANCIÈRE SAINTE DES DÉPARTEMENTS ET DES RÉGIONS, MALGRÉ UN RESSERREMENT DES MARGES DEPUIS 2007	104
B.– LES DÉPARTEMENTS BÉNÉFICIENT DU DYNAMISME DE LEURS RECETTES	105
C.– L'AUGMENTATION DE L'AUTOFINANCEMENT DES RÉGIONS	107
QUATRIÈME PARTIE : LA MISSION AVANCÉES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ...	109
I.– LES AVANCÉES AUX COLLECTIVITÉS, AUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS ET À LA NOUVELLE-CALÉDONIE	109
II.– LES AVANCÉES SUR LE MONTANT DES IMPOSITIONS LOCALES	110

EXAMEN EN COMMISSION	111
<i>Article 67 : Modification, en faveur de la péréquation, des règles d'évolution de certaines composantes de la dotation globale de fonctionnement (DGF)</i>	113
<i>Article 68 : Révision du droit à compensation des régions au titre de la compétence « Services régionaux de voyageurs » (SRV)</i>	137
<i>Article 69 : Modulation de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) communale, dans une logique de péréquation</i>	149
<i>Article 70 : Réforme de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU)</i>	155
<i>Article 71 : Création d'une dotation de développement urbain (DDU)</i>	173
<i>Article 72 : Création du fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées</i>	185
AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	193
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	195

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, seulement 71,5 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

Synthèse

Le projet de loi de finances pour 2009 met en œuvre le premier exercice de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques, en ce qui concerne notamment l'évolution des concours de l'État aux collectivités locales.

Afin de garantir aux collectivités territoriales une progression des concours qu'elles perçoivent et sauvegarder le redressement des comptes de l'État, **l'article 6 de ce projet de loi instaure une norme d'évolution pour l'ensemble d'un périmètre de concours financiers, dont sont seuls exclus les remboursements et dégrèvements d'impôt locaux et la fiscalité transférée en compensation des transferts de compétences.**

Cette norme est identique à celle appliquée aux dépenses de l'État dans leur ensemble, à savoir l'évolution prévisionnelle des prix, associée à la loi de finances, soit + 2 % en 2009. Cette mesure de rationalisation des concours constitue une impérieuse nécessité pour le redressement des comptes publics, et une garantie avantageuse pour les collectivités territoriales compte tenu de la situation des finances publiques. Le périmètre ainsi défini inclut principalement les prélèvements sur recettes (51,2 milliards d'euros) mais également les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (2,3 milliards d'euros, dont 1,4 milliard d'euros au titre de la dotation générale de décentralisation) ainsi que la dotation générale de décentralisation « formation professionnelle » inscrite dans la mission *Travail et emploi* (1,7 milliard d'euros). Au total, ce périmètre représente 55,2 milliards d'euros pour 2009.

Le présent projet de loi de finances instaure également un vaste mécanisme d'ajustement interne du périmètre, pour garantir à la fois le respect de sa norme d'évolution mais également le financement des priorités que l'État fixe dans ses relations avec les collectivités territoriales. Ces priorités sont, d'une part, le soutien à l'investissement public local (qui constitue plus de 80 % de l'investissement public en France) et, d'autre part, la péréquation, qui constitue depuis 2003 pour le législateur un objectif de valeur constitutionnelle.

Compte tenu des contraintes internes de la DGF, son indexation limitée remet en cause les règles habituelles de répartition. **Les articles 67 et 70 du projet de loi de finances pour 2009 rattachés à la mission *Relations avec les collectivités territoriales* proposent, par conséquent, de réformer les règles de répartition de la part forfaitaire de la DGF et de la dotation de solidarité urbaine (DSU) afin de préserver l'objectif de péréquation malgré une indexation globale diminuée.**

En outre, **les mécanismes d'ajustement interne du périmètre normé doivent également assurer le financement des mesures nouvelles** financées au sein du périmètre, notamment la création de la dotation de développement urbain à hauteur de 50 millions d'euros et la création du fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement des armées à hauteur de 5 millions d'euros en 2009, respectivement **prévues par les articles 71 et 72 du présent projet de loi de finances.**

Cependant, **le Gouvernement a également souhaité « protéger » certaines communes fragiles** particulièrement touchées par la diminution des variables d'ajustement au sein du périmètre, en particulier celle de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP). C'est pourquoi **l'article 69 du projet de loi de finances propose également de moduler l'impact spécifique de la baisse de la DCTP au bénéfice des communes les plus affectées dans une logique de péréquation.**

En 2009, les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* devraient s'élever à 2 411 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 2 336 millions d'euros en crédits de paiement. Ces crédits ne représentent que 2,5 % de l'effort financier de l'État en faveur des collectivités locales (soit un total de 96,8 milliards d'euros) et 4 % des concours de l'État aux collectivités locales.

La mission *Relations avec les collectivités territoriales* connaîtrait en 2009 quelques changements de périmètre. Dans le présent projet, plusieurs dotations du programme 123 *Conditions de vie outre-mer* de la mission *Outre-mer* sont ainsi transférées vers une nouvelle action 4 du programme 122 *Concours spécifiques et administration* pour un total en 2009 de 102,3 millions d'euros. De plus, la dotation générale de décentralisation des régions d'outre-mer inscrite sur le programme 121 est abondée de 40,5 millions d'euros en 2009 au titre des transferts de compétences intervenant en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. En revanche, la dotation globale de décentralisation des régions est réduite d'un montant de 82,8 millions d'euros suite à l'évolution de la jurisprudence communautaire relative au transfert de la compétence « services régionaux de voyageurs ». Enfin, trois dotations nouvelles viennent abonder les crédits de la mission en 2009 : dotations pour les titres sécurisés (6,34 millions d'euros), dotation de développement urbain (50 millions d'euros), création d'un fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement des armées (5 millions d'euros).

La mission *Relations avec les collectivités territoriales* comprend quatre programmes composites :

– le programme *Concours financiers aux communes et groupements de communes* devrait représenter **802 millions d’euros en autorisations d’engagement, soit une hausse de 7,5 % par rapport à 2008, et 739,5 millions d’euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 6,4 % par rapport à 2008**. 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 ». En outre, l’augmentation des crédits résulte de l’introduction de la dotation titres sécurisés et la dotation de développement urbain en 2009 ;

– le programme *Concours financiers aux départements* devrait être doté de **488,3 millions d’euros d’autorisations d’engagement, soit une très légère hausse de 0,08 % et de 484,8 millions d’euros de crédits de paiement soit une augmentation de 0,36 %**. Ce programme regroupe les crédits visant à favoriser l’investissement des départements (dotation générale d’équipement) et ceux de la dotation générale de décentralisation ;

– le programme *Concours financiers aux régions* devrait représenter **799,6 millions d’euros d’autorisations d’engagement et de crédits de paiement en 2009, soit une baisse de 5 % pour les autorisations d’engagement et les crédits de paiement**. Ce programme comprend uniquement les crédits de la dotation générale de décentralisation ;

– Le programme *Concours spécifiques et administration* devrait représenter **320,9 millions d’euros d’autorisations d’engagement et 311,8 millions d’euros de crédits de paiement, soit une baisse de 27,5 % pour les autorisations d’engagement et de 28 % pour les crédits de paiement**. Il 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.

Globalement, les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* progressent en 2009 :

– à **périmètre constant** (hors réserve parlementaire – aides exceptionnelles aux collectivités locales – mais y compris mesures nouvelles), **de + 2,3 %** (2,22 milliards d’euros en crédits de paiement en 2008 contre 2,27 milliards d’euros en 2009).

– à **périmètre courant**, c'est-à-dire y compris crédits transférés en provenance d’autres missions, la mission progresse **de + 5,1%** (2,336 milliards d’euros en crédits de paiement).

Entre 2009 et 2010, les crédits de paiement de la mission (hors réserve parlementaire) progressent de +2,8 % à périmètre constant et à périmètre courant. De 2010 à 2011, ces crédits progresseront de + 1,7 % à périmètre constant et à périmètre courant.

La poursuite du mouvement de décentralisation en 2009 s'établit en dehors du périmètre normé.

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 compensation financière doit s'opérer, principalement, par l'attribution de ressources fiscales de l'État aux collectivités territoriales. Il s'agit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) pour les départements et de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA). L'ensemble des compétences transférées entre 2005 et 2008 au titre de la loi du 13 août 2004 représentent, partage de services compris, 5,485 milliards d'euros dont notamment 3,008 milliards d'euros pour les régions et 2,327 milliards d'euros pour les départements. **Les compensations versées par l'État au titre de la poursuite des transferts de compétence en 2008 s'élèvent à 1 070 millions d'euros pour les départements et 602 millions pour les régions.**

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 intervenues depuis 2005. À la demande de la parité « élus », **l'État est même allé, à plusieurs reprises, au-delà de ses obligations légales.** 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.

Depuis 2008, le seul nouveau transfert de compétence est celui des monuments historiques aux collectivités territoriales qui le souhaitent.

Enfin, s'agissant des transferts de personnel prévus par la loi du 13 août 2004, l'exercice du **droit d'option par les personnels TOS a connu un succès réel.** Ainsi, après deux campagnes de droit d'option, le taux des personnels ayant exercé leur droit d'option est de 87,58 %. Sur les 93 831 ETPP considérés comme transférables et inscrits dans les arrêtés de transfert définitif de janvier 2006, il reste 11 189 ETPP à transférer dans le présent projet de loi de finances.

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 confiée aux départements, à compter du 1er janvier 2002, la gestion de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), en remplacement de la prestation spécifique dépendance (PSD). En 2008, le concours en faveur de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) a continué de progresser pour s'établir à 1,555 milliard d'euros. Votre Rapporteur spécial rappelle que les perspectives démographiques montrent que d'ici 2015, le nombre de personnes âgées de plus de 85 ans passera de 1,3 million à 2 millions ce qui justifie la réflexion actuelle sur la création d'un cinquième risque dépendance.

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 1er janvier 2004, la gestion du revenu minimum d'insertion aux départements. Ce transfert est compensé par l'attribution aux départements d'une fraction de TIPP ; toutefois, 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). Depuis, 500 millions d'euros par an sont prévus en faveur du FMDI pour compléter le montant de la compensation. Au total, il apparaît que la compensation ainsi prévue couvre près de 90 % des dépenses liées au RMI. Votre Rapporteur spécial tient donc à souligner que l'État, au-delà de ses obligations constitutionnelles, a déployé un effort financier exceptionnel de plus de 2,5 milliards d'euros supplémentaires depuis 2004, dont un milliard d'euros versé en 2007. Il se félicite par ailleurs de la baisse continue du nombre de titulaires du RMI depuis 2006.

Les départements se sont également vu confier par la loi n° 2005-102 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 de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2008 a décidé d'ouvrir la PCH aux enfants, pour l'ensemble de ses éléments. Cette mesure est effective depuis le 1^{er} avril 2008 et permet aux parents d'enfants handicapés titulaires des compléments de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) d'opter pour la PCH en lieu et place desdits compléments.

Considérant la dépense cumulée sur les six premiers mois de 2008, **la dépense de PCH en 2008 est estimée à 540 millions d'euros, soit un montant encore inférieur au concours CNSA mais qui traduirait un doublement de la dépense 2007.**

Enfin, 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 lancée en 2007 afin de permettre l'expérimentation du revenu de solidarité active (RSA). Le 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 bien exerce ou accroît son activité professionnelle. Trente-quatre départements et 14 675 personnes sont aujourd'hui concernés par ce dispositif.

En conclusion, 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.

En outre, le bilan des comptes des départements et des régions en 2007 montre que ceux-ci présentent en moyenne une situation financière saine. Au total, l'augmentation plus rapide des produits de fonctionnement par rapport aux charges induit une hausse de l'autofinancement de 11,7 % pour les régions et de 5,4 % pour les départements. Ces derniers continuent d'ailleurs de bénéficier de recettes dynamiques malgré la baisse des droits de mutation à titre onéreux en 2008. En effet, les recettes tarifaires (produits de la vente de biens et services aux usagers soit 19,5 milliards d'euros) et les recettes de transferts en provenance de tiers (transferts du FMDI et de la CNSA soit 9,5 milliards d'euros), enregistrent une progression plus vive que celle observée en 2007 (+ 5,8 % cette année, après + 3,6 % en 2007).

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 correspondant aux compétences transférées entre 2005 et 2008 est évaluée à 5,485 milliards d'euros. En 2009, les compétences transférées depuis 2005 font l'objet d'une compensation d'un montant de **2,935 milliards d'euros de TIPP pour les régions et de 1,071 milliard d'euros de TSCA pour les départements. Votre Rapporteur spécial tient à rappeler que** les travaux de la Commission consultative d'évaluation des charges témoignent du fait que **l'État a accordé des compensations supérieures à celles prévues par la loi (de l'ordre de 157 millions d'euros).**

S'agissant du transfert du RMI, si les dépenses ont crû fortement et représentent en 2008 7,526 milliards d'euros, l'État a aidé financièrement les départements, à hauteur de 500 millions d'euros par an depuis 2005, avec la création du fonds de mobilisation départemental pour l'insertion. Au total, et si l'on tient compte de l'abondement de 457 millions d'euros pour 2004, ce sont **presque 2 milliards d'euros supplémentaires qui auront été dégagés par l'État pour financer les dépenses de RMI.** La baisse continue du nombre de bénéficiaires du RMI depuis 2005 (-12%) témoigne des 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 224 % de 2002 à 2008 pour s'établir à 6 271 millions d'euros en 2008, soit une progression plus de 3,5 milliards d'euros.** Ainsi, la dotation de solidarité urbaine est passée de 592,7 millions d'euros en 2002 à 1,093 milliard d'euros en 2008, la dotation de solidarité rurale passant, quant à elle, de 400,1 millions d'euros en 2002 à 711 millions d'euros en 2008.

Le présent projet de loi de finances met en œuvre le premier exercice de la loi de programmation des finances publiques 2009-2011, en ce qui concerne notamment l'évolution des concours de l'État aux collectivités locales. Afin de garantir à ces collectivités une progression des concours qu'elles perçoivent et protéger le redressement des comptes de l'État, **l'article 6 de ce projet de loi instaure une norme d'évolution pour l'ensemble d'un périmètre de concours financiers**, dont sont seuls exclus les remboursements et dégrèvements d'impôt locaux et la fiscalité transférée en compensation des transferts de compétences.

Cette norme est identique à celle appliquée aux dépenses de l'État dans leur ensemble, à savoir l'évolution prévisionnelle des prix, associée à la loi de finances, soit + 2 % en 2009.

Cette réforme traduit 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. Cette mesure de rationalisation des concours constitue une impérieuse nécessité pour le redressement des comptes publics, et une garantie avantageuse pour les collectivités locales compte tenu de la situation des finances publiques.

Le présent projet de loi de finances est donc marqué par l'élargissement de l'enveloppe normée à l'intégralité des prélèvements sur recettes en faveur des collectivités territoriales, et des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

LE PÉRIMÈTRE NORMÉ DES CONCOURS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN 2009

– Prélèvements sur recettes :

Dotation globale de fonctionnement
Dotation spéciale pour le logement des instituteurs
Dotation élu local
DDEC
DRES
Dotation de compensation des pertes de bases de la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion
Produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation
Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse
Compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle
Compensation de la réduction de la fraction des recettes imposable à la TP des BNC
Compensations d'exonérations de TFPNB agricoles
Dotation de compensation de la taxe professionnelle
Compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale

– Mission *Relations avec les collectivités territoriales* :

Concours financiers aux communes (programme 119)

DGE des communes
Dotation de développement rural
Concours spécifique régisseurs
DGD communes
Dotation titres sécurisés
Dotation de développement urbain

Concours financiers aux départements (programme 120)

DGE départements
DGD départements

Concours financiers aux régions (programme 121)

DGD régions

Concours spécifiques et administration (programme 122)

Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales
Administration relations avec les collectivités territoriales
DGD
Dotation Outre-mer.

À l'instar du pilotage de l'ensemble des dépenses nettes du budget général, le périmètre des concours à destination des collectivités locales se verra appliquer **une norme globale d'évolution qui se déclinera de façon différenciée selon les concours visés** : alors que certains concours traduisent une priorité gouvernementale justifiant une progression plus rapide que la norme, d'autres en revanche assureront l'ajustement du périmètre global.

Ce fonctionnement bien connu des collectivités locales, puisqu'il s'appliquait déjà au contrat de croissance et de solidarité, puis au contrat de stabilité, **reposera en 2009 sur deux priorités du Gouvernement : le soutien de l'investissement public local et la péréquation**. Hors ces deux priorités, les autres lignes du périmètre ont vocation à s'ajuster pour permettre le respect de la norme globale d'évolution. Ceci concerne principalement les prélèvements sur recettes qui jouaient déjà ce rôle en 2008, mais également celui visant à compenser les exonérations de fiscalité locale, qui participera à partir de 2009 à la fonction d'ajustement du périmètre.

Par exemple, compte tenu des contraintes internes de la DGF, cette indexation limitée remet en cause les règles habituelles de répartition. **Les articles 67 et 70 du projet de loi de finances pour 2009 rattachés à la mission Relations avec les collectivités territoriales proposent, par conséquent, de réformer les règles de répartition de la part forfaitaire de la DGF et de la dotation de solidarité urbaine (DSU) afin de préserver l'objectif de péréquation malgré une indexation globale diminuée.**

En outre, **les mécanismes d'ajustement interne du périmètre normé doivent également assurer le financement des mesures nouvelles** financées au sein du périmètre, notamment la création de la dotation de développement urbain à hauteur de 50 millions d'euros et la création du fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement des armées à hauteur de 5 millions d'euros en 2009, respectivement **prévues par les articles 71 et 72 du présent projet de loi de finances.**

Cependant, le Gouvernement a également souhaité « protéger » certaines communes fragiles particulièrement touchées par la diminution des variables d'ajustement au sein du périmètre, en particulier celle de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP). C'est pourquoi **l'article 69 du projet de loi de finances propose également de moduler l'impact spécifique de la baisse de la DCTP au bénéfice des communes les plus affectées dans une logique de péréquation.**

En 2009, le budget de la mission Relations avec les collectivités territoriales devrait s'élever à 2,411 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 2,336 milliards d'euros en crédits de paiement.

*

* *

PREMIÈRE PARTIE : L'APPLICATION DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE AUX CONCOURS DE L'ÉTAT

I.- LA PREMIÈRE APPLICATION DE L'ÉVOLUTION NORMÉE DU PÉRIMÈTRE DES CONCOURS AUX COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2009

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 garantissant une évolution des dotations de l'État aux collectivités territoriales fondé sur un l'indice prévisionnel des prix hors tabac.

Puis, aux termes de l'article 57 de la loi de finances pour 1999, le pacte de stabilité financière a été remplacé par un contrat de croissance et de solidarité, institué pour trois ans.

Ce contrat garantit une évolution des dotations de l'État aux collectivités fondé sur l'indice prévisionnel des prix hors tabac auquel s'ajoute l'évolution annuelle du PIB, à hauteur de 20 % en 1999, de 25 % en 2000, et de 33 % depuis 2001. Ce contrat a été reconduit chaque année de 2002 à 2007. Compte tenu de la nécessité de redresser les finances publiques, la loi de finances pour 2008 a remplacé le contrat de croissance et de solidarité par le contrat de stabilité qui distingue l'indexation de l'enveloppe normée sur la seule inflation (hors tabac) de l'indexation de la dotation globale de fonctionnement conserve sur l'inflation et 50 % de la croissance du PIB. La loi de finances 2008 élargit par ailleurs le périmètre de l'enveloppe normée.

Le présent projet de loi de finances va encore plus loin dans l'implication des collectivités territoriales dans le redressement des comptes publics. Il met en œuvre le premier exercice du budget triennal 2009–2011⁽¹⁾.

En ce qui concerne notamment l'évolution des concours de l'État aux collectivités locales, l'article 6 de ce projet de loi instaure une norme d'évolution pour l'ensemble d'un périmètre de concours financiers. Cette norme est identique à celle appliquée aux dépenses de l'État dans leur ensemble, à savoir l'évolution prévisionnelle des prix, associée au projet de loi de finances, soit + 2 % en 2009.

(1) Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, n° 1128, déposé le 26 septembre 2008 et adopté par l'Assemblée Nationale le 22 octobre 2008 après déclaration d'urgence (TA n°201), transmis au Sénat le 23 octobre 2008

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

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

Le contrat de croissance et de solidarité créé par la loi de finances pour 1999 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 financière 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 à **2,5425 %**. Cela s'est traduit par une progression de **985,181 millions d'euros** de l'enveloppe normée, le **montant total de l'enveloppe normée s'établissant à 45,17 milliards d'euros**.

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

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 permettait 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 d'année en année**.

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

(en millions d'euros)

	2 004	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

Par conséquent, il est apparu nécessaire 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 projet de loi de finances 2008 a institué un contrat de stabilité pour une durée d'un an**.

L'enveloppe normée fut ainsi indexée en 2008 sur la seule inflation (hors tabac). En revanche, **la dotation globale de fonctionnement a conservé la même règle de progression, c'est-à-dire l'inflation et 50 % de la croissance du PIB, soit 2,08 %**.

a) L'élargissement de l'enveloppe normée et son indexation sur l'inflation

L'évolution des dotations comprises dans le « contrat de stabilité » fut désormais limitée à la seule inflation, soit 1,6 % en 2008, ce qui réduisit d'autant les marges de croissance possible des dotations sous enveloppe.

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 a été élargi, de même que la variable d'ajustement du contrat.

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'allègement de la taxe professionnelle adoptées par le législateur. Elle regroupait 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 résultait 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 aurait abouti 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 la loi de finances initiale 2008 a élargi 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 ;

– la dotation de compensation de l'exonération totale de taxe foncière sur les propriétés non bâties agricoles perçues au profit des régions ;

– la dotation de compensation de l'exonération totale de taxe foncière sur les propriétés non bâties agricoles perçues au profit des départements. Toutefois, une majoration de 21 millions d'euros a été mise en place en faveur des départements dont la compensation représentait plus de 4,5 % de leurs ressources fiscales directes en 2007.

Cette mesure a été financée par un prélèvement sur la compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle, versée aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (en vertu du I de l'article 55 de la loi de finances pour 2008) ⁽¹⁾.

La loi de finances initiale pour 2008 a également mis en place un fonds de compensation des baisses de DCTP au profit des communes. Créé pour un an, ce fonds est doté de 60 millions d'euros (dont 30 millions d'euros prélevés sur le produit des amendes forfaitaires de police pour 2008) et réparti entre l'ensemble des communes bénéficiaires de la DCTP au prorata de leurs baisses de DCTP. La baisse de DCTP pour les communes en 2008 ne dépasse donc pas 17 % en 2008.

Le tableau suivant récapitule l'évolution des variables d'ajustement du contrat de stabilité en 2008.

ÉVOLUTION DES VARIABLES D'AJUSTEMENT DU CONTRAT DE STABILITÉ EN 2008

(en %)

Variables d'ajustement	Collectivités concernées	Variation 2008/2007
DCTP, hors RCE	Communes	- 16,6681
	Départements et régions	- 26,0115
DCTP RCE	Communes, départements, régions	- 23,9836
Compensation d'exonérations sur le FNB agricole	Départements dont l'exonération de FNB agricole représentait plus de 4,5 % de leurs recettes fiscales directes de 2007	- 0,1139
	Départements dont l'exonération de FNB agricole représentait plus de 4,5 % de leurs recettes fiscales directes de 2007	- 23,9836
	Régions	- 23,9836
Dotation de compensation de la réduction de la fraction imposable des recettes de la TP (BNC)	Communes, départements, régions	- 23,9836

Compte tenu de ces éléments, l'enveloppe normée s'élevait à 46,44 milliards d'euros en 2008.

b) Le maintien de la règle de progression de la DGF comme l'inflation et 50 % de la croissance du PIB en 2008

Afin de garantir une évolution dynamique des principales dotations (dotation globale de fonctionnement, dotation générale de décentralisation, dotations d'équipement scolaire), la loi de finances initiale pour 2008 a maintenu la règle de progression de la dotation globale de fonctionnement en fonction de l'inflation et 50 % de la croissance du PIB, soit 2,08 % ce qui représentait un montant de 817,2 millions d'euros pour 2008.

(1) Pour les 17 départements concernés (Aisne, Aveyron, Cantal, Creuse, Eure, Gers, Indre, Lot, Lot et Garonne, Lozère, Manche, Haute-Marne, Mayenne, Nièvre, Orne, Haute-Saône et Yonne), la mesure a eu pour effet de les épargner quasiment de toute baisse de cette compensation en 2008.

Par conséquent, les dotations indexées sur la DGF ont également vu leur pouvoir d'achat garanti à + 2,08 % en 2008 :

– la dotation générale de décentralisation a atteint 3,078 milliards d'euros (soit + 62,8 millions d'euros par rapport à 2007) ;

– la dotation « élu local » a atteint 63,4 millions d'euros ;

– la dotation spéciale instituteur a atteint 5,586 millions d'euros ;

Les dotations indexées sur la formation brute de capital fixe ont également bénéficié d'une augmentation sensible en 2008 (+ 2,6 %). La dotation globale d'équipement (DGE) des communes et la DGE des départements ont atteint respectivement 484,6 et 224,5 millions d'euros en 2008. Parallèlement, la dotation régionale d'équipement scolaire et la dotation départementale d'équipement des collèges, qui ont été transformées en prélèvements sur les recettes de l'État, se sont élevées à 990,507 millions d'euros en 2008.

B.- L'INTRODUCTION D'UN PÉRIMÈTRE NORMÉ COMPRENANT L'ENSEMBLE DES CONCOURS DE L'ÉTAT SUR LA PÉRIODE 2009-2011

Compte tenu de l'ampleur prise par les montants des concours de l'État aux collectivités territoriales, la rationalisation de la croissance annuelle de leur montant global est devenue un impératif pour le redressement des comptes publics.

1.- Les concours aux collectivités locales ne peuvent plus être exonérés de l'effort de redressement des comptes publics

Depuis 2003, l'État a considérablement renforcé le soutien financier qu'il apporte aux collectivités locales en augmentant les concours qu'il leur verse et en renforçant leur fonction péréquatrice mais également en participant avec constance au dynamisme des investissements locaux.

Ce soutien financier de l'État aux collectivités locales s'apprécie à travers l'évolution des principales dotations depuis 2003, à structure constante. **Ainsi, la DGF a augmenté de plus de 4 milliards d'euros** sur cette période, en croissance globale de 11,13 %, soit **un rythme annuel moyen de 2,23 %, supérieur à l'inflation**. L'État a donc consacré chaque année au fonctionnement des collectivités locales une augmentation de moyens très supérieure à celle réservée à ses propres dépenses. En outre, **de 2003 à 2008, l'État a augmenté de 1,7 milliard d'euros les dotations d'équipement** versées aux collectivités pour soutenir leurs investissements, **soit une croissance de 30 % au rythme annuel moyen de 6 %**.

Cet effort financier de l'État en faveur des collectivités locales n'est plus soutenable pour nos finances publiques compte tenu du contexte économique actuel. Il imposerait à l'État de minorer les dépenses du budget général, y compris les dépenses de personnel, pour financer les concours aux collectivités territoriales.

Le projet de loi de programmation des finances publiques 2009-2012 fixe donc une norme pluriannuelle d'évolution des concours aux collectivités locales. Comme l'indique le Rapporteur général, M. Gilles Carrez, dans son rapport sur ce projet, l'introduction d'un périmètre normé comprenant l'ensemble des concours de l'État ⁽¹⁾ poursuit trois objectifs :

– **protéger l'État** en lui donnant les moyens de redresser les comptes publics en limitant le poids de la croissance des prélèvements sur recettes. La loi de programmation propose que la norme soit identique à celle que l'État applique au périmètre élargi de son budget (y compris les prélèvements sur recettes), c'est-à-dire l'évolution prévisionnelle des prix ;

– **engager l'État**, vis-à-vis des collectivités locales, en garantissant à celles-ci, sur plusieurs exercices, une norme de progression des concours en leur faveur égale à l'évolution prévisionnelle des prix, ce qui n'est pas garanti pour un certain nombre de missions du budget général ;

– **améliorer la crédibilité de la norme de dépenses**, en définissant un périmètre complet des concours aux collectivités locales.

2.– 2009 : première année d'application de l'évolution normée du périmètre des concours aux collectivités locales

Le périmètre ainsi défini inclut principalement les prélèvements sur recettes (51,2 milliards d'euros) mais également les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (2,3 milliards d'euros, dont 1,4 milliard d'euros au titre de la dotation générale de décentralisation) ainsi que la dotation générale de décentralisation « formation professionnelle » inscrite dans la mission *Travail et emploi* (1,7 milliard d'euros). **Au total, ce périmètre représentait 55,2 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2008. L'effet de la norme produira une augmentation de 1 103 millions d'euros en 2009**, soit une progression inférieure d'environ la moitié de celle qu'aurait générée un droit constant (– 860 millions d'euros).

Le présent projet de loi de finances propose donc un **vaste mécanisme d'ajustement interne du périmètre**, pour garantir à la fois le respect de sa norme d'évolution mais également le **financement des priorités que l'État fixe dans ses relations avec les collectivités territoriales.**

(1) Ne sont exclus de cette enveloppe que les flux financiers qui ne peuvent y être intégrés : les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (dépenses fiscales n'intégrant pas la norme de dépense) et la fiscalité transférée en compensation des transferts de compétences (notamment TIPP et TSCA) qui ne varie qu'en fonction de changements de périmètre.

Ces priorités sont, d'une part, le soutien à l'investissement public local (qui constitue plus de 80 % de l'investissement public en France) **et, d'autre part, la péréquation**, qui constitue depuis 2003 un objectif de valeur constitutionnelle ⁽¹⁾.

Au total, pour que le périmètre global évolue de 2 %, l'ensemble de ces variables d'ajustement diminuera de 22,81 % en 2009.

II.- LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES EN 2009 : PRIORITÉ À L'INVESTISSEMENT ET À LA PÉREQUATION

Le présent projet de loi de finances propose, pour garantir à la fois le respect de sa norme d'évolution mais également le financement des priorités que l'État fixe dans ses relations avec les collectivités territoriales, trois séries de mesures :

Pour soutenir l'investissement local, seul le FCTVA progresserait plus rapidement que la norme globale, en suivant sa dynamique propre qui génère une croissance en 2009 de 12,8 % au total (+ 663 millions d'euros). Cette progression très dynamique du FCTVA occasionne un besoin de financement complémentaire de 559 millions d'euros à l'intérieur du périmètre.

Pour soutenir la péréquation, la DGF progresserait comme la norme globale, son évolution est donc neutre à l'intérieur du périmètre.

Puisque la poursuite du principal objectif du périmètre – la préservation du FCTVA – ne nécessite aucune mesure législative, le projet de loi de finances s'attache à modifier les règles présidant à l'inscription en loi de finances des autres concours du périmètre.

La DGF devrait faire l'objet de plusieurs mesures. Premièrement, l'article 10 en propose une nouvelle indexation sur la même norme que le périmètre global. Ceci constitue une rupture par rapport aux règles d'indexation historiques de la DGF, mais permettra aux collectivités locales d'anticiper une évolution positive et garantie de ce concours. Deuxièmement, compte tenu des contraintes internes de progression des composantes de la DGF, cette indexation limitée remet en cause les règles habituelles de répartition. Les articles 67 et 70 du projet de loi de finances pour 2009 ⁽²⁾ proposent, par conséquent, de réformer ces règles de répartition (respectivement celles de la part forfaitaire de la DGF et celles de la DSU) afin de préserver l'objectif de péréquation malgré une indexation globale diminuée.

(1) Le dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution dispose que : « La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. »

(2) Ces articles sont commentés dans le présent rapport spécial

Plusieurs concours de fonctionnement et d'équipement seront gelés.

Les articles 11, 12 et 14 suspendent ainsi en 2009 les règles d'évolution propres à la DSI⁽¹⁾, aux DGD, à la compensation « part salaires » versée aux FDPTP, au Fonds de solidarité des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles, aux DGE, à la DRES et à la DDEC. Ces gels génèrent un gain de 181 millions d'euros par rapport au droit constant et 88 millions d'euros de capacité de financement au sein du périmètre normé à 2 %.

Enfin, une fois prises en comptes les majorations de concours (DGF, FCTVA, mais aussi amendes forfaitaires ou encore dotation de compensation des exonérations de taxe d'habitation) et déduites les économies réalisées par les mesures de gel, **la croissance du périmètre reste supérieure à l'effet strict de la norme, imposant de minorer en 2009 un bloc de variables d'ajustement.** Ces minorations sont calculées de façon à produire l'économie dont le périmètre a besoin pour respecter la norme fixée à 2 %, c'est-à-dire 505 millions d'euros à périmètre constant. Mais elles doivent également compenser les mesures nouvelles financées au sein du périmètre, notamment la création de la dotation de développement urbain (DDU) par l'article 71 du présent projet de loi de finances⁽²⁾. **Au total, pour que le périmètre global évolue de 2 %, l'ensemble de ces variables d'ajustement diminuera de 22,81 % en 2009.** C'est pourquoi l'article 69 du projet de loi de finances⁽³⁾ propose également de moduler l'impact spécifique de la baisse de la DCTP, au bénéfice de certaines communes fragiles et particulièrement dépendantes de cette dotation, afin de jouer le rôle de variables d'ajustement des autres concours.

Les prélèvements sur recettes au profit de ces collectivités devraient représenter, en 2009, 52,393 milliards d'euros, en hausse de 2,3 % par rapport à la loi de finances pour 2008, à périmètre courant. Ils représentent 93 % des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales.

(1) Ces articles sont commentés dans le rapport général n° 1198 tome 2 de M. Gilles Carrez sur les conditions général de l'équilibre financier.

(2) Cet article est commenté dans le présent rapport spécial.

(3) Cet article est commenté dans le présent rapport spécial.

ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE PRÉVUE PAR LE PLF 2009

(millions d'euros)

	LFI 2008	PLF 2009
Dotation globale de fonctionnement	40 056,1	40 855
Dotation spéciale instituteur	5,6	37,5
Dotation élu local	63,4	65
Dotation départementale d'équipement des collèges (AE)	328,7	329
Dotation régionale d'équipement scolaire (AE)	661,8	662
Fonds de compensation de la TVA	5 192,1	5 855
Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation et des radars automatiques	650	700
Reversement de TIPP à la Corse	42,8	44
Fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles	20	20
Fonds de compensation des baisses de DCTP	60	0
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	500	500
Compensation de la part salaire de la TP (FDPTP)	100,2	100,2
Compensation des pertes de base de TP	164	164
– BNC	361,7	279
– exonération de FNB hors Corse et hors part communale	260,6	201
– Dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors RCE)	729,7	543
– RCE	52,1	40
Compensations d'exonérations ajustées	556,5	1999
Autres compensations d'exonérations	1 404,2	
Total PSR	51 209,5	52 393

A.– LA PRIORITÉ À L'INVESTISSEMENT À TRAVERS LA PROGRESSION DU FONDS DE COMPENSATION POUR LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE (FCTVA)

Dans la grande majorité des cas, les collectivités interviennent dans des activités expressément soustraites à la TVA : il s'agit, selon l'article 256 B du CGI, des opérations réalisées par leurs services administratifs, sociaux, éducatifs, culturels et sportifs, dans la mesure où cette absence d'assujettissement n'entraîne pas de distorsions dans les conditions de la concurrence (). L'exception de concurrence est appréciée compte tenu de la nature de chaque activité et de la situation propre à chaque marché. Dans ces cas, c'est-à-dire lorsque les collectivités ne versent aucune TVA à l'État, elles ne peuvent prétendre exercer une quelconque déduction. Et elles conservent, par-devers elles, la charge de l'impôt qui a grevé leurs achats.

Dans un contexte de relance économique tirée, en partie, par les investissements publics, le Gouvernement a choisi au milieu des années 1970 de compenser aux collectivités une partie de la TVA réglée à l'État. Ce système fut substantiellement modifié par l'article 54 de la loi de finances pour 1977 fixant une répartition selon le seul critère de l'effort d'investissement des bénéficiaires, tout en assignant un objectif de remboursement intégral. L'attribution du FCTVA est donc devenue automatique, sous réserve de l'éligibilité de la dépense.

Le régime du FCTVA est dominé par trois principes fondamentaux : la patrimonialité de l'opération ; l'antériorité du paiement de la TVA ; et la compétence de la collectivité. Par ailleurs, les attributions du Fonds ne sont versées que deux ans après la réalisation de l'investissement, sauf pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes, lesquelles perçoivent dans l'année le FCTVA lié aux dépenses réelles d'investissement afférentes à l'exercice en cours.

Son montant a mécaniquement suivi l'évolution des dépenses d'équipement des collectivités locales.

● **En 2008, le montant du FCTVA est estimé à 5,192 milliards d'euros, soit une hausse de 10,21 % par rapport à 2007.** Ce montant tient compte de la formation brute de capital fixe des administrations publiques locales en 2007 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 % entre 2005 et 2008.**

ÉVOLUTION DU FCTVA

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2 004	2005	2006	2007	2008	2009
FCTVA	3 626	3 583	3 613	3 664	3 710	3 791	4 030	4 711	5 192	5 855
Évolution (en %)	–	+ 7,7	+ 0,85	+ 1,41	+ 1,26	+ 2,18	+ 6,30	+ 16,90	+ 10,21	+ 12,8

Source : Direction générale des collectivités locales

● **En 2009, le FCTVA est le seul prélèvement sur recette qui progresserait plus rapidement que la norme globale afin de soutenir l'investissement local.** En suivant sa dynamique propre, le FCTVA progresserait en 2009 de 12,8 % au total (+ 663 millions d'euros). Cette progression très dynamique occasionne un besoin de financement complémentaire de 559 millions d'euros à l'intérieur du périmètre.

B.– LA POURSUITE DE L'OBJECTIF DE PÉRÉQUATION A TRAVERS LA RÉFORME DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT(DGF)

La loi de finances pour 2004 a engagé une réforme structurelle des dotations de l'État qui a permis de dégager des flux importants en faveur de la péréquation. Cette réforme s'est effectuée autour de deux axes majeurs : une plus grande lisibilité de l'architecture d'ensemble permettant de clarifier les objectifs et une péréquation renforcée.

Cette réforme s'est traduite par la globalisation au sein de la DGF d'un ensemble de dotations et compensations fiscales jusque-là disparates : ont ainsi été intégrés dans la DGF, la compensation « part salaires de la suppression de la taxe professionnelle », la compensation aux régions des allègements de fiscalité régionale, le fonds national de péréquation (FNP) requalifié à l'occasion de dotation nationale de péréquation (DNP), la compensation des baisses de DCTP et 95 % de la DGD, le solde de la DGD étant maintenu pour absorber les ajustements annuels en matière de compétences transférées.

Outre cet élargissement de la DGF, la loi de finances pour 2004 a mis en place une réorganisation des masses internes de la DGF. Chacune des trois parts de la DGF (communes et groupements de communes / départements / régions) est désormais structurée selon le même principe : une « dotation forfaitaire » destinée à préserver les ressources des collectivités d'une année sur l'autre et une « dotation aménagement », fraction de péréquation ciblée sur les collectivités les plus défavorisées.

L'élément central de cette nouvelle architecture a consisté à assurer, pour chaque niveau de collectivités, une alimentation pérenne de la péréquation. Ceci a été rendu possible grâce à une évolution annuelle de la part « forfaitaire » moins rapide que l'évolution de la masse totale de la DGF, la différence majorant chaque année les sommes consacrées à la péréquation au sein de la dotation d'aménagement. Ainsi, depuis 2005, les montants consacrés à la péréquation sont en augmentation constante, pour chaque niveau de collectivité.

1.— La dotation globale de fonctionnement en 2008

S'agissant de la répartition de la dotation globale de fonctionnement pour 2008, la loi de finances pour 2008 et la loi de finances rectificative pour 2007 ont fixé le montant total de la DGF en 2008 à 40,05 milliards d'euros, en augmentation de 2,08%.

Le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) de l'année n est calculé en appliquant à la DGF définitive de l'année n-1 un indice égal à la somme de l'inflation (hors tabac) de l'année n et de la moitié du taux de croissance du PIB de l'année n-1.

Outre la complexité du mécanisme, la loi de finances ne peut prendre en compte que des prévisions d'inflation et de croissance et non des chiffres définitifs. C'est pourquoi **chaque année, la réunion du comité des finances locales de milieu d'année doit prendre acte des chiffres définitifs et réviser en conséquence le montant de la DGF de l'année précédente.** Cette régularisation est alors prise en compte dans la loi de finances suivante. En juillet 2008, le CFL a donc pris acte du calcul du montant définitif de la DGF 2007 et de l'indice définitif d'évolution de la DGF pour 2008.

En raison d'une inflation plus faible que prévue en loi de finances (1,5 % en 2007 contre 1,8 % prévus), **la DGF devait être régularisée à la baisse en 2009 d'un montant de 66,8 millions d'euros. Toutefois, l'article 10 du présent projet de loi de finances propose de supprimer cette régularisation** ⁽¹⁾.

a) La dotation globale de fonctionnement des communes et des groupements

La DGF des communes et groupements **s'élève à 22,9 milliards d'euros en 2008**. Elle se décompose en une dotation forfaitaire des communes et en une dotation d'aménagement. Le tableau ci-après récapitule les modalités de répartition de la DGF des communes et des groupements de communes :

DÉCOMPOSITION DE LA DGF DES COMMUNES ET GROUPEMENTS

Dotation forfaitaire	Dotation de base	
	Dotation superficielle	
	Complément de garantie	
	Compensation « part salaires »	
Dotation d'aménagement	Groupements	Dotation de compensation
		Dotation d'intercommunalité
	Communes	DSU
		DSR
		DNP

Le CFL dispose d'un pouvoir de décision important pour l'évolution de plusieurs enveloppes au sein de la DGF, mais il est encadré à la fois par la contrainte de « l'enveloppe globale », qui est fixée par la loi de finances, et par des « fourchettes » d'évolution de chaque part prédéfinies par la loi.

Le CFL a globalement souhaité maintenir les choix faits les années passées afin d'inscrire son action dans un cadre pluriannuel en 2008.

● La dotation forfaitaire

Les composantes de la dotation forfaitaire sont « objectivées », c'est-à-dire qu'elles sont elles-mêmes décomposées à l'échelle de chaque collectivité en fonction de données qui lui sont propres.

COMPOSITION DE LA DOTATION FORFAITAIRE DES COMMUNES

Dotations incluses	Base de calcul
Dotation de base	Population de la commune
Dotation superficielle	Superficie de la commune
Complément de garantie	Dotation forfaitaire perçue par la commune en 2004
Dotation Parcs naturels	Communes situées dans un parc naturel
Compensation « part salaires »	Perte de recettes de taxe professionnelle de la commune, en base 2003

(1) Cet article est commenté dans le rapport général n°1198 tome 2 de M. Gilles Carrez sur les conditions générales de l'équilibre financier.

Au sein de la dotation forfaitaire :

– **la dotation de base, la dotation proportionnelle à la superficie et la dotation « Parcs naturels »** progressent selon un taux identique, qui est au maximum égal à 75 % du taux d'évolution de la DGF. Le CFL a décidé que ces dotations progresseraient au taux maximum, soit 75 % de la progression de la DGF en 2008 ce qui représente une évolution de + 1,562 % :

La dotation de base varie donc de 63,35 euros à 126,71 euros par habitant. Deux communes de même taille bénéficient d'une dotation de base identique ;

La dotation superficière s'établit à 3,17 euros par hectare (5,27 € pour les communes de montagne) ;

La dotation Parcs naturels : L'article 28 de la loi de finances pour 2007 a fixé à 3 millions d'euros le montant de la dotation à répartir entre les communes bénéficiant d'un parc naturel national. En 2008, 177 communes se répartissaient 3 046 858 euros.

– **le complément de garantie** évolue selon un taux égal au plus à 25 % du taux de croissance de la DGF. Toutefois, ce taux ne s'applique pas aux communes dont le complément de garantie par habitant est supérieur à 1,5 fois la garantie moyenne par habitant ; pour ces communes, le complément de garantie est gelé. Le CFL a décidé que cette dotation progresserait également selon le taux maximum autorisé par la loi, c'est-à-dire 25 % de la progression de la DGF en 2008 ce qui représente une évolution de + 0,52 % ;

– **la part correspondant à la compensation de la suppression des bases salaires de taxe professionnelle et à la compensation des baisses de DCTP** peut évoluer selon un taux égal au maximum à 50% du taux de croissance de la DGF. Le CFL a décidé que cette part progresserait également au maximum autorisé, soit 50 % de la progression de la DGF en 2008, ce qui représente une évolution de + 1,4 %.

Au total, la dotation forfaitaire des communes a augmenté en conséquence de 1,17 % en 2008.

Le taux d'évolution de la dotation forfaitaire (hors part compensations) sert également de référence pour l'indexation de la dotation d'intercommunalité des communautés urbaines et pour certaines garanties des EPCI. Surtout, il détermine le « solde » de la DGF des communes et groupements, qui est utilisée pour le financement de la DGF des EPCI et pour les dotations de péréquation (DSU, DSR et DNP).

• La dotation d'aménagement

La dotation d'aménagement regroupe la DGF des groupements et les trois dotations de péréquation communale que sont la DSU, la dotation de solidarité rurale (DSR) et la dotation nationale de péréquation (DNP) issue de l'intégration par la loi de finances pour 2004 du fonds national de péréquation (FNP) au sein de la DGF. Pour chacune des dotations de péréquations communales, il faut distinguer la quote-part réservée aux communes d'outre-mer.

Au sein de la dotation d'aménagement, la DGF des EPCI a progressé de 1,92% en 2008 :

– **la dotation de compensation des EPCI représente 4 108,3 millions d'euros en 2008, soit une hausse 1,58 % par rapport à 2007**, 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 le CFL pour la compensation part « salaires » de la dotation forfaitaire des communes, soit 50 % du taux de progression de la DGF en 2008.

– **la dotation d'intercommunalité** est répartie selon la catégorie de l'EPCI. La dotation des communautés urbaines progresse comme la dotation forfaitaire des communes (hors part compensation), **soit + 1,20 % en 2008**. Le CFL a décidé que la dotation moyenne par habitant des communautés d'agglomération progresserait de 2,50 % en 2008, celle des communautés de communes à fiscalité additionnelle de 4 % et celle des communautés de communes à taxe professionnelle unique de 4 % également.

La variation du solde de la dotation d'aménagement est répartie entre :

– **la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) :** 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 24 % de la progression de la DGF, soit une progression de **94 155 754 euros (+ 9,42 % par rapport à 2007), pour atteindre 1,093 milliard d'euros en 2008**. L'article 70 du présent projet de loi de finance concentre le bénéfice de la DSU sur « les communes pauvres ayant des pauvres ». Il propose notamment de réduire le nombre de communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale ⁽¹⁾ ;

– **la dotation de solidarité rurale (DSR) :** votre Rapporteur spécial se félicite de la décision du comité des finances locales d'assurer en 2008, comme en 2007, à la dotation de solidarité rurale une progression identique à celle de la dotation de solidarité urbaine, soit une **augmentation de 9,42 %**. La dotation de solidarité rurale représente ainsi 711,25 millions d'euros ;

(1) Cet article est commenté à la fin du présent rapport spécial.

– la dotation nationale de péréquation (DNP) : elle bénéficie, en 2008, de **687,27 millions d’euros**, soit une progression de **3,87 % par rapport à 2007**.

En 2008, les dotations d’aménagement des communes d’outre-mer progressent de 6,26 % par rapport à 2007. 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).

b) La dotation globale de fonctionnement des départements

● **La dotation de compensation**

La dotation de compensation a été créée par la loi de finances pour 2004. Elle correspond aux montants dus en 2003 au titre de l’ancien concours particulier compensant la suppression des contingents communaux d’aide sociale (CCAS) et de 95 % de la dotation générale de décentralisation (DGD) hors compensations fiscales.

La dotation de compensation évolue comme le taux de progression de la DGF mise en répartition, soit une augmentation de 2,08 % en 2008. Elle s’élève ainsi à **2,8 milliards en 2008**.

● **La dotation forfaitaire**

La dotation forfaitaire comprend une dotation de base et un complément de garantie.

Depuis 2006, la dotation de base est directement fonction de la population départementale. Elle 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 2008, le CFL a décidé que **la dotation de base** progresserait au taux maximum autorisé de 70 % du taux de croissance de la DGF, soit **+ 1,46 %**, et le **complément de garantie** de 30 % du taux de croissance de la DGF, soit **+ 0,62 %**. Cette dotation s’établissant en 2007 à 72,02 euros par habitant, elle s’élève en 2008 à 73,07 euros par habitant. Compte tenu de l’augmentation de la population départementale, **L’évolution moyenne de la dotation de base atteint ainsi + 1,86 %**.

L'évolution de ces dotations détermine directement le solde disponible pour les dotations de péréquation : la dotation de fonctionnement minimale (DFM) et la dotation de péréquation urbaine (DPU).

• Les dotations de péréquation

L'augmentation annuelle du solde de la dotation globale de fonctionnement des départements après prélèvement de la dotation de compensation et de la dotation forfaitaire, est répartie librement par le comité des finances locales entre la dotation de péréquation urbaine (DPU) et la dotation de fonctionnement minimale (DFM).

Comme pour les communes, le CFL a décidé de maintenir la parité dans l'évolution des dotations de péréquation, qui augmenteront chacune de 6,94 % en 2008.

– **la dotation de péréquation urbaine (DPU)** augmente de 6,94 % et s'établit à 555,46 millions d'euros. Sont considérés comme départements urbains (et donc susceptibles de bénéficier de la DPU) les départements dont la densité de population est supérieure à 100 habitants au km² et dont le taux d'urbanisation (nombre de communes comprises dans une unité urbaine au sens de l'INSEE) est supérieur à 65 %, ces deux conditions étant cumulatives. Comme en 2007, 33 départements remplissent ces conditions en 2008. Sont considérés comme "non urbains", et donc potentiellement éligibles à la dotation de fonctionnement minimal (DFM), les départements ne répondant pas à ces deux conditions.

L'article 68 du présent projet de loi de finance propose de concentrer le bénéfice de la dotation de péréquation urbaine sur les départements les plus défavorisés. Il propose, dans la même logique que la disposition consistant à réduire le nombre de communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, de réduire le nombre de départements éligibles à la DPU.

– **la dotation de fonctionnement minimale (DFM)** progresse aussi de 6,94 % pour s'établir à **744,52 millions d'euros**. Cette garantie bénéficie à 22 départements en 2008.

En 2008, la cible fixée par le législateur au gouvernement n'a pas été complètement atteinte en termes de volume financier consacré à la péréquation départementale (indicateur 1.1 de l'objectif n° 1 *Assurer la péréquation des ressources entre collectivités* de l'annexe 1 du projet annuel de performances).

Ce résultat correspond au choix du comité des finances locales de privilégier un accroissement favorable de la dotation forfaitaire des départements en fixant le taux d'évolution de la dotation de base à son maximum.

En 2009, la cible de 11 % est maintenue. En effet, la répartition de la DGF 2009 va être marquée par la prise en compte d'un nouveau mode de recensement de la population ayant comme conséquence directe une augmentation du poids de la dotation forfaitaire au sein de la DGF globale.

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

La dotation de compensation compensant des charges transférées avant la transformation de Saint-Martin et Saint-Barthélemy en collectivités d'outre-mer, ces dernières ne touchent pas de dotation à ce titre.

En prenant en compte les recensements complémentaires et la transformation de Saint-Barthélemy et Saint-Martin en collectivités d'outre-mer, la dotation forfaitaire évolue en moyenne de + 1,47 % en 2008.

La quote-part outre-mer de chacune des deux dotations de péréquation (DPU et DFM) est prélevée par application d'un ratio égal au double du rapport, majoré de 10% entre la population des départements et collectivités d'outre-mer telle qu'elle résulte du dernier recensement général et la population nationale totale. En 2008, ce ratio de population est égal à 6,685423 %. Par application de ce ratio, le montant de la quote-part outre-mer de la DFM s'élève à 37 135 177 euros et le montant de la quote-part outre-mer de la DPU s'élève à 49 756 728 euros en 2008.

c) La dotation globale de fonctionnement des régions

La loi de finances pour 2007 a modifié la fourchette d'indexation de la dotation forfaitaire, afin de permettre au Comité des finances locales (CFL) d'assurer une progression plus soutenue de la dotation de péréquation.

Le taux de croissance de la dotation forfaitaire est désormais fixé par le CFL au sein d'une fourchette comprise entre 60 % et 90 % du taux d'évolution de la DGF. Lors de sa séance du 5 février 2008, le Comité des finances locales a fixé la croissance de la dotation forfaitaire des régions à 84 % de la croissance des ressources globales de la DGF (+ 2,082658 %), soit à + 1,749432 %. La dotation forfaitaire des régions s'est ainsi établie à 5 159 millions d'euros (soit + 1,75 % par rapport à 2007).

Ce taux d'indexation de la dotation forfaitaire détermine directement le solde disponible pour la dotation de péréquation, qui correspond à la reprise de l'ancien fonds de correction des déséquilibres régionaux (FCDR).

Ainsi, la dotation de péréquation des régions correspond au solde de l'enveloppe totale de la DGF des régions après déduction de la part correspondant à la dotation forfaitaire.

Compte tenu des règles d'indexation mises en place, à savoir une moindre indexation de la dotation forfaitaire par rapport à l'enveloppe globale de DGF, la dotation de péréquation augmente mécaniquement plus vite que la DGF totale. En 2008, le choix d'indexation de la dotation forfaitaire retenu par le Comité des finances locales conduit ainsi à une augmentation de la dotation de péréquation de + 14,77 % par rapport au montant 2007 soit 152,1 millions d'euros contre 132,6 millions d'euros en 2007.

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 11,5 millions d'euros en 2008 contre 11,01 millions en 2007 (+ 5,04 %).

RÉPARTITION DE LA DGF EN 2008

(en millions d'euros)

Concours financiers aux communes et EPCI	
Dotation de solidarité urbaine	1 093
Dotation de solidarité rurale	711
Dotation nationale de péréquation	687
Fonds de solidarité région Île-de-France (FSRIF)	173
Dotation d'intercommunalité	2 329
<i>Total péréquation</i>	<i>4 820</i>
<i>Total DGF et FSRIF</i>	<i>27 700</i>
Concours financiers aux départements	
Dotation de péréquation urbaine	555
Dotation de fonctionnement minimale	744
<i>Total péréquation</i>	<i>1 299</i>
<i>Total DGF</i>	<i>6 645</i>
Concours financiers aux régions	
Dotation de péréquation	152
<i>Total DGF</i>	<i>5 711</i>
<i>Total péréquation</i>	<i>6 272</i>
<i>Total DGF</i>	<i>40 056</i>

Source : Direction générale des collectivités locales.

2.- L'alignement de l'évolution de la DGF sur les règles générales applicables aux dépenses de l'État en 2009

L'article 10 du projet de loi de finances 2009 propose de réformer les conditions d'indexation globale de la DGF et de supprimer le principe de son ajustement *ex post* ⁽¹⁾.

(1) Cet article est commenté dans le rapport général de M. Gilles Carrez, n°1198 tome II, relatif aux conditions générales de l'équilibre financier.

Ainsi qu'il a été présenté en première partie, l'État n'a plus les moyens d'entretenir les conditions historiques de croissance de l'ensemble des concours financiers en faveur des collectivités locales. Amené à décider entre les dotations qu'il protège et celles qu'il ajuste, le Gouvernement a choisi de traiter la DGF comme un bloc sanctuarisé en lui appliquant les mêmes règles d'évolution et de calcul qu'au budget de l'État et au périmètre global des concours financiers dont elle fait partie. Ceci signifie l'indexation annuelle de la DGF sur l'évolution prévisionnelle des prix, soit 2% en 2009.

Le nouveau mode d'indexation de la DGF produira indéniablement un effet de compression des masses financières disponibles pour chacune de ses composantes, mais offrira également aux collectivités territoriales une garantie de progression. En effet, l'indexation de la DGF sur l'évolution prévisionnelle des prix, pour sévère qu'elle puisse paraître, demeure un effort substantiel en faveur de ce concours compte tenu du traitement moins favorable accordé à d'autres missions du projet de loi de finances 2009 : *Travail et emploi* (-6%), *Administration générale et territoriale de l'État* (-9,5%) ou encore *Sécurité civile* (-38%). Elle produira une **augmentation de la masse de la DGF à répartir de 800 millions d'euros en 2009, soit 47 millions d'euros seulement de moindre croissance qu'en 2008.**

Cependant, dès lors que l'article L. 2334-13 du code général des collectivités territoriales prévoit que « *le montant de la dotation d'aménagement est égal à la différence entre l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement des communes et la dotation forfaitaire prévue à l'article L. 2334-7* », le ralentissement de l'augmentation de la masse globale risque de se répercuter prioritairement sur la croissance de la dotation d'aménagement.

En outre, l'année 2009 voit l'entrée en vigueur des données démographiques issues de la procédure de recensement rénové. Ainsi, en 2009, le CFL devra non seulement reconduire les montants importants des dotations forfaitaires des collectivités locales, mais également tenir compte du fait que la principale d'entre elles est une dotation par habitant. Par conséquent, le recensement rénové – par la prise en compte d'un nombre croissant d'habitants – alourdira mécaniquement le montant de la dotation forfaitaire.

Le comité, soucieux d'anticiper les effets de ce nouveau calcul, a établi au cours de l'année 2008 une projection de ce « coût » sur les dotations réparties au prorata de la population. Si l'effet du recensement s'avérera peu déstabilisant pour les DGF des départements et des régions, il n'en ira pas de même pour celle des communes et des groupements.

À cet échelon, la prise en considération des nouvelles données démographiques ⁽¹⁾ se traduirait par un surcoût de 172 millions d'euros des dotations, à droit et périmètres intercommunaux constants. Or, l'évolution de la DGF des communes et groupements s'élèvera à 458 millions d'euros. Le coût du recensement rénové ne laissera donc qu'un solde d'augmentation de 286 millions d'euros par rapport à la DGF des communes de 2008, soit + 1,25 %.

Cette réforme doit donc s'accompagner d'une révision des règles de répartition de la DGF (notamment celle des communes), afin de permettre au CFL de franchir le cap de l'année 2009 sans imposer de restriction aux concours servant l'objectif de péréquation. C'est l'objectif des articles 67 et 70 du présent projet de loi de finances, qui visent à desserrer l'étau de répartition de la DGF par deux moyens complémentaires :

– un déblocage des dotations forfaitaires permettant de basculer des masses plus importantes vers les dotations de péréquation ;

– un assouplissement des règles de répartition au sein même de la dotation d'aménagement afin de permettre au CFL de parvenir au compromis le plus protecteur des dotations de péréquation.

3.– L'avenir de la péréquation : le renforcement de la solidarité en faveur des plus défavorisés

Compte tenu de la réforme de la DGF et du surcoût lié à la nouvelle procédure de recensement, le Gouvernement envisage plusieurs réformes en 2009. L'objectif est de dégager des marges de manœuvre supplémentaires en matière d'évolution des dotations de péréquation de la DGF et de renforcer ainsi la solidarité en faveur des collectivités territoriales les plus défavorisées.

L'article 67 du projet de loi de finances pour 2009 prévoit d'améliorer les marges de manœuvre du CFL en faveur de la péréquation à travers :

– des mesures visant à minorer la masse consacrée en 2009 aux dotations forfaitaires à travers l'écrêtement du complément de garantie des communes et la rationalisation de la dotation forfaitaire des départements ;

– des mesures visant à minorer le coût de la bonification de DGF en faveur des EPCI de la manière suivante :

Il s'agit d'une part d'aligner les modalités d'évolution de la dotation d'intercommunalité par habitant des différentes catégories de groupements sur les fourchettes d'indexation de la dotation forfaitaire des communes ;

(1) Ce calcul tient également compte des baisses de population. Il s'agit de la hausse globale nette de la population.

Il s'agit d'autre part de limiter les effets d'aubaine de la dotation d'intercommunalité liés à la création de nouvelles communautés urbaines qui ont pour effet de réduire les montants disponibles pour la péréquation. Le montant de cette dotation par habitant sera désormais fixé à 60 euros par habitant au lieu de 120 euros, tout en créant un complément de garantie pour les communautés urbaines déjà existantes.

– des mesures visant à introduire un système de garantie de sortie, permettant d'assurer aux régions perdant l'éligibilité à la péréquation une attribution égale à la moitié de leur attribution au titre de l'exercice précédent. Cette disposition vise à neutraliser le poids des garanties de sortie, consacrées aux régions de métropole, sur la part péréquation versée aux régions d'outre-mer. En effet, compte tenu des mécanismes internes de répartition de la DGF, les garanties de sortie des régions de métropole viendraient minorer la masse disponible pour la répartition de la part péréquation des régions d'outre-mer ;

– une mesure de recentrage du seuil d'éligibilité des départements à la dotation de péréquation urbaine en le ramenant à 1,5 fois le potentiel financier moyen par habitant des départements urbains (au lieu du double jusqu'ici). Cette réforme devrait permettre de redistribuer plus de 16,504 millions d'euros aux autres départements urbains éligibles et ferait passer la DPU moyenne de 13,58 euros par habitant à 15,03 euros par habitant.

Enfin, l'article 70 propose une réforme de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) qui se donne pour objectif d'améliorer l'efficacité de cette dotation pour soutenir « les communes pauvres avec des pauvres » en améliorant les critères utilisés dans le calcul de l'indice synthétique de la DSU, en révisant le poids des zonages ZUS et ZFU et en resserrant le nombre de communes éligibles. Votre Rapporteur spécial reconnaît l'objectif louable de cette réforme mais la considère prématurée compte tenu du contexte économique difficile en 2009. Elle aurait dû, en outre, s'inscrire dans le cadre d'une réforme plus globale de la fiscalité locale dont l'objectif serait d'améliorer la péréquation et de renforcer l'autonomie fiscale des collectivités territoriales, et des communes en particulier.

Votre Rapporteur spécial précise que les articles 67, 69 et 70 précités font l'objet d'un commentaire spécifique à la fin du présent rapport.

Votre Rapporteur spécial est particulièrement attaché au renforcement de la péréquation engagé depuis 2003 comme le montrent les tableaux et graphiques ci-après.

ÉVOLUTION DES DOTATIONS DE PÉRÉQUATION DE LA DGF

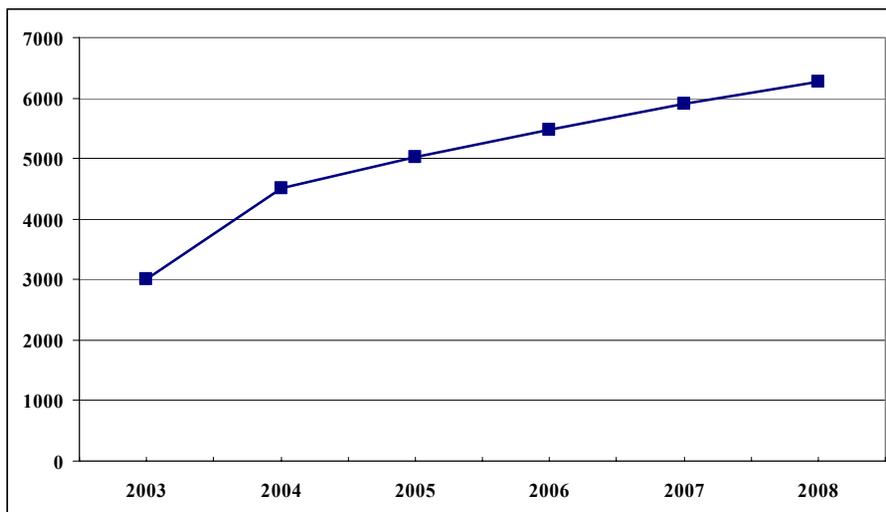
(en millions d'euros)

	2003	2 004	2005	2006	2007	2008	Évolution 2004/2008 (en %)
DOTATIONS DE PÉRÉQUATION COMMUNALE							
Dotation de solidarité urbaine	614,9	635	756,6	879,6	999,5	1 093	72
Dotation de solidarité rurale	407,2	420,5	503	572	650	711	69
Dotation nationale de péréquation	–	568,6	631,6	652,4	661,6	687	21
DOTATION DE PÉRÉQUATION INTERCOMMUNALE							
Dotation d'intercommunalité	1 824	1 938,9	2 044,7	2 143,7	2 249,3	2 329	336
DOTATION DE PÉRÉQUATION DÉPARTEMENTALE							
Dotation de fonctionnement minimale	160,7	173,7	562,7	633,6	695,9	744	428
Dotation de péréquation urbaine	–	691,9	434,6	472,8	519,4	555	– 20
DOTATION DE PÉRÉQUATION RÉGIONALE							
Dotation de péréquation des régions	–	75,7	95,9	114,5	132,5	152	100
Total péréquation dans DGF	3 006,8	4 504,3	5 032,1	5 468,6	5 908,2	6 272	39
Total DGF	18 812	36 740	37 949	38 106	39 209	40 056	9
Part de la péréquation (en %)	15,98	12,26	13,26	14,35	15,06	15,67	-

Source : Direction générale des collectivités locales.

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

ÉVOLUTION DES DOTATIONS DE PÉRÉQUATION



C.– LE GEL CORROLAIRE DES PRINCIPALES DOTATIONS DE FONCTIONNEMENT ET D'ÉQUIPEMENT

Afin d'alléger la charge de l'ajustement qui pèsera sur les compensations d'exonérations fiscales dans le cadre du nouveau périmètre des concours financiers aux collectivités locales, le présent projet de loi de finances propose de geler les principales dotations d'équipement et d'investissement.

1.– Le gel des dotations d'équipement

L'article 11 du projet de loi de finances 2009 propose de suspendre l'évolution des dotations de fonctionnement actuellement indexées sur le taux de la DGF.

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.

Cette dotation, prélevée sur les recettes de l'État, évolue comme la dotation globale de fonctionnement, sous réserve néanmoins des dispositions prévues à l'article L.2334-26 du code général des collectivités territoriales. Cet article dispose en effet que « *la DSI évolue chaque année comme la DGF" mais que son montant, fixé en loi de finances initiale, est ensuite susceptible d'être ajusté en loi de finances rectificative pour tenir compte du nombre définitif d'instituteurs intégrés dans le corps des professeurs des écoles* ».

Depuis le 1er janvier 1990, la dotation spéciale instituteurs est divisée en deux parts :

– les sommes afférentes à la première part sont attribuées aux communes en compensation des charges supportées pour les logements effectivement occupés par des instituteurs ayants droit ;

– la deuxième part est destinée au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) qui verse au nom de la commune, directement à l'instituteur ayant droit, l'indemnité représentative de logement, dans la limite de la dotation unitaire.

Il appartient au comité des finances locales (CFL) de procéder à la répartition de la DSI et de déterminer le montant de la première et de la deuxième part proportionnellement au nombre d'instituteurs logés et indemnisés tels qu'ils ont été recensés, en tenant compte notamment de l'intégration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles qui ne bénéficient plus du droit au logement ou à l'indemnité en tenant lieu.

La dotation unitaire attribuée par instituteur logé ou indemnisé résulte du rapport entre les crédits mis en répartition et le nombre d'ayants droit recensés.

Dans chaque département, le préfet fixe le taux de base de l'indemnité représentative de logement après consultation des communes et du conseil départemental de l'éducation nationale. Des majorations résultant de la situation familiale et professionnelle de l'ayant droit s'ajoutent éventuellement à ce taux de base.

● **En 2008, la loi de finances a fixé à 52,5 millions d'euros le montant de la DSI.** Elle a tenu 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 a été 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. En effet, l'article 39 de la loi de finances pour 2008 avait dérogé à la règle selon laquelle les reliquats comptables de la DSI sont à la disposition du CFL, en les imputant directement à la dotation au titre de 2008. Cette affectation dérogatoire et anticipée (le CFL ne répartira la DSI 2008 qu'en novembre prochain) a permis à l'État une moindre ouverture budgétaire de 47,3 millions d'euros au titre de la DSI sans diminuer pour autant le montant mis en répartition. Ceci explique que la DSI inscrite en loi de finances pour 2008 s'élève à 5,6 millions d'euros tandis que celle répartie par le CFL le 28 octobre 2008, au titre du même exercice, s'élèvera à 52,5 millions d'euros.

● **Pour 2009**, l'article 11 du présent projet de loi de finances entend geler la DSI ⁽¹⁾. Pour procéder à ce gel, le présent projet de loi de finances propose mécaniquement d'ouvrir au titre de la DSI le montant garantissant une répartition identique, c'est-à-dire 52,5 millions d'euros, minorés à concurrence de la baisse de l'effectif des instituteurs. Ce dernier effet étant estimé à 15 millions d'euros, **la DSI 2009 s'élèvera à 37,5 millions d'euros.**

(1) Cet article est commenté dans le rapport général de M. Gilles Carrez, n° 1198, tome II relatif aux conditions générales de l'équilibre financier.

ÉVOLUTION DE LA DOTATION SPÉCIALE INSTITUTEURS

Année	Nombre Instituteurs logés	Nombre Instituteurs Indemnisés	Montant ouvert en LFI (en euros)	Montant total (en euros)	Montant unitaire (en euros)	Progression annuelle du montant total (%)	Progression annuelle du montant unitaire (%)
1998	31 781	194 801	415 099 923	413 513 843	2 122,70	- 5,23	1,59
1999	26 182	141 505	396 671 428	393 206 719	2 169,96	- 4,10	2,23
2000	24 268	138 643	358 769 249	370 505 231	2 276,52	- 5,77	4,91
2001	22952	120 772	329 887 172	338 646 740	2 356,25	- 8,60	3,50
2002	20 232	104 499	293 547 000	299 304 400	2 400	- 11,62	1,86
2003	19 803	85 193	252 965 000	254 620 000	2 425	- 14,90	+ 1,04
2004	17 074	67 714	214 289 806	205 610 000	2 425	- 19,25	0
2005	13 269	52 503	174 066 000	170 570 000	2 593	- 17,04	6,93
2006	11 176	35 212	135 704 000	123 893 000	2 671	- 27,36	3
2007	9 564	22 450	88 192 000	64 303 000	2 671	- 48,10	0
2008	8 553	11 770	5 600 000	52 500 000	2 751	- 18,36	3

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 **65 millions d'euros en 2009**.

c) La compensation de la suppression de la part salaire des Fonds départementaux de péréquation 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 2009, ce prélèvement sur recettes fait l'objet d'un gel et s'élève comme en 2008 à **100,2 millions d'euros**.

d) Le fonds « catastrophes naturelles »

L'article 110 de la loi de finances pour 2008 (n° 2007-1822 du 24 décembre 2007) a instauré un Fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des catastrophes naturelles. Il doit permettre de contribuer à la réparation de dégâts causés par certains événements climatiques ou géologiques. En effet, 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. Dans ces cas, les collectivités locales sont confrontées aux limites de leurs polices d'assurance qui ne peuvent couvrir l'ensemble des biens touchés (notamment la voirie ou les réseaux d'assainissement). Le Fonds créé en 2008 permet d'apporter rapidement, et selon une procédure plus légère que celle déployée pour la mise en œuvre de la solidarité nationale, une garantie de financement des réparations qui s'imposent.

L'article L. 1613-6, créé par la loi de finances pour 2008, prévoit que le Fonds sera « *doté de 20 millions d'euros par an* », cette somme étant prélevée sur le montant de la dotation de compensation de la taxe professionnelle. **Pour 2009, le projet de loi de finances propose de reconduire cette somme de 20 millions d'euros.**

2.- Le gel des dotations d'investissement

L'article 12 du projet de loi de finances 2009 propose de suspendre l'évolution des dotations d'investissement actuellement indexées sur le taux de la formation brute de capital fixe (FBCF) des APU. Cette désindexation devrait soulager les variables d'ajustement de 35 millions d'euros, c'est-à-dire limiter leur baisse d'environ 1,5 point.

a) Les DRES et DDEC

Créées par les articles 16 et 17 de la loi du 22 juillet 1983, la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) et la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) ont vocation à compenser les dépenses d'équipement et d'investissement des établissements publics d'enseignement transférés à ces collectivités. Conformément aux articles L. 3334-16 et L. 4332-3 du code général des collectivités territoriales, ces dotations financent la reconstruction, les grosses réparations, l'équipement ainsi que – sous réserve que ces opérations figurent sur la liste établie en application de l'article L. 211-2 du code de l'éducation – l'extension et la construction de ces établissements.

Leur régime a été réformé par l'article 41 de la loi de finances pour 2008 (n° 2007-1822 du 24 décembre 2007). Celle-ci n'a pas modifié la règle d'indexation des masses de la DRES et de la DDEC, qui demeure l'évolution de la FBCF des administrations publiques. En revanche, les deux dotations sont devenues des prélèvements sur les recettes de l'État, et leurs critères de répartition ont été fortement simplifiés.

Le projet de loi de finances pour 2009 reconduit le montant de chacune des attributions individuelles des départements au titre de la DDEC et des régions au titre de la DRES. Par coordination, il repousse à 2010 l'année d'entrée en vigueur de la règle de progression de ces attributions individuelles selon le taux de la FBCF des APU.

b) Le prélèvement au titre des amendes forfaitaires 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.

• **Le montant ouvert en loi de finances initiale pour 2007 s'est élevé à 680 millions d'euros. Le montant des amendes recouvrées ne s'est toutefois établi qu'à 510 millions d'euros environ**, en raison notamment de l'anticipation par les contrevenants d'une amnistie présidentielle.

Compte tenu de ces éléments, le Gouvernement a dès lors proposé d'anticiper d'un an, en loi de finances rectificative pour 2007 (et non 2008), la régularisation de cette surestimation. L'article 3 de la loi de finances rectificative pour 2007 a donc prévu de minorer de 170 millions d'euros le montant des amendes forfaitaires à répartir au titre de 2007.

Le Gouvernement n'a toutefois pas encaissé la totalité de cette régularisation à son bénéfice, mais en a aussitôt réinvesti une partie (76 millions d'euros) au profit d'une part de la dotation d'aménagement de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pour 2008 (41 millions d'euros) et d'autre part de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances afin de financer la réalisation d'actions de prévention de la délinquance (35 millions d'euros). Un amendement parlementaire est également venu ajouter à cette régularisation du produit des amendes forfaitaires pour 2007 un prélèvement de 35 millions d'euros supplémentaires au profit de la dotation d'aménagement de la DGF pour 2008.

En outre, comme tous les ans, la loi de finances rectificative pour 2007 a pris acte de la régularisation du produit des amendes au titre de l'exercice N-1. La régularisation du produit des amendes pour 2006 s'est ainsi établie ainsi à moins 87,818 millions d'euros. La loi de finances rectificative pour 2007 a également arrêté le montant du solde du compte d'affectation spécial *contrôles et sanction automatiques des infractions au code de la route* 2006 à affecter au produit des amendes forfaitaires pour 2007. Ce montant est établi à 52,334 millions d'euros.

Enfin, compte tenu par ailleurs du reliquat de gestion au titre de l'année précédente (+ 1,5 million d'euros) et de la constitution d'une réserve pour rectifications au titre de 2008 (- 1,5 million d'euros), la somme à répartir a atteint 439 515 962 euros en 2007. Ce montant s'est donc établi à un niveau inférieur à celui de 2006 (qui atteignait 565,009 millions d'euros) en particulier en raison du fait de l'anticipation, en loi de finances rectificative pour 2007, de la régularisation de 170 millions d'euros au titre des moindres recettes perçues en 2007.

• **S'agissant de la répartition pour 2008**, le nombre d'amendes émises en 2007, qui sert de base au calcul des attributions, n'est pas encore connu de façon définitive. Pour ce qui est du produit à mettre en répartition en 2008, **la loi de finances initiale pour 2008 a ouvert 680 millions d'euros** à titre prévisionnel au titre du produit des amendes. Ce montant se ventile de la manière suivante :

– **550 millions d'euros** correspondent au montant prévisionnel du produit des amendes forfaitaires ;

– **100 millions d'euros** correspondent à la part des amendes dressées par voie de radars automatiques revenant aux communes et répartis à l'occasion de la répartition des amendes forfaitaires, en vertu de l'article 40 de la loi de finances initiale pour 2008 ;

– **30 millions d'euros** correspondent à la part des amendes dressées par voie de radars automatiques revenant aux communes, en vertu de l'article 40 de la loi de finances initiale pour 2008.

Le projet de loi de finances pour 2009 prévoit un produit estimatif des amendes forfaitaires de 700 millions d'euros en 2009.

AMENDES DE POLICE ÉMISES DE 2000 À 2006

RÉGION	2000	2001	2002	2003	2 004	2005	2006	Variation 2005/2006 (en %)
Alsace	452 792	421 868	424 621	528 821	541 017	480 630	494 902	2,97
Aquitaine	693 018	614 031	645 469	673 338	748 430	772 356	852 165	10,33
Auvergne	205 931	211 919	251 666	277 453	284 630	245 576	264 020	7,51
Bourgogne	286 200	275 339	356 398	390 048	308 177	319 845	341 558	6,79
Bretagne	459 315	415 700	462 202	510 344	609 331	578 480	591 690	2,28
Centre	441 597	395 918	448 934	552 698	570 102	572 278	624 709	9,16
Champagne								
Ardenne	206 801	246 513	289 824	327 686	343 053	353 019	345 571	- 2,11
Corse	88 506	91 840	93 257	82 749	86 915	91 450	88 106	- 3,66
Franche comté	213 283	214 818	200 619	217 538	211 228	195 254	214 779	10
Languedoc								
Roussillon	717 355	737 645	951 332	1 057 67	1 060 585	1 012 157	1 018 104	0,59
Limousin	162 593	155 830	149 744	172 311	160 904	140 527	155 337	10,54
Lorraine	416 005	421 909	553 890	631 953	643 541	595 472	547 119	- 8,12
Midi-Pyrénées	466 689	474 958	517 263	605 861	642 656	605 289	718 377	18,68
Nord pas de calais	744 742	747 158	899 309	995 304	926 650	956 936	952 612	- 0,45
Basse Normandie	239 479	230 388	264 951	302 355	304 305	290 817	294 182	1,16
Haute Normandie	290 739	282 745	360 619	460 243	430 043	416 290	461 699	10,91
Pays de la Loire	536 956	482 090	508 269	769 999	727 318	750 176	734 360	- 2,11
Picardie	285 718	303 158	307 807	367 243	363 419	328 569	343 242	4,47
Poitou-Charentes	274 193	270 257	334 279	347 026	356 110	356 596	380 119	6,60
Provence-Alpes- Côte d'azur	2 646 365	2 536 567	2 481 798	3 171 004	2 945 565	2 971 263	2 914 509	- 1,91
Rhône-Alpes	1 502 295	1 408 224	1 670 037	1 980 958	1 990 497	2 036 476	2 445 241	20,07
Ile-de-France	11 782 643	9 979 567	9 906 021	11 507 702	11 228 849	9 564 282	10 292 718	7,62
Guadeloupe	66 992	75 942	68 756	84 776	112 284	127 779	95 537	- 25,23
Martinique	139 433	94 602	100 173	116 413	95 877	116 209	107 983	- 7,08
Guyane	21 188	18 109	19 217	35 760	35 968	29 398	31 758	8,03
La Réunion	121 649	92 342	99 891	130 811	115 930	97 636	113 175	15,92
Saint pierre et Miquelon						168	115	- 31,55
	23 462 477	21 199 437	22366 46	26 298 064	25 843 384	24 004 928	25 423 687	5,91

NB : Les amendes émises lors d'une année N sont recensées en vue de la répartition de l'année N+1.

D.- L'ÉLARGISSEMENT NÉCESSAIRE DES VARIABLES D'AJUSTEMENT
DU PÉRIMÈTRE NORMÉ

L'article 15 du présent projet de loi de finances décline la clé d'ajustement permettant au périmètre des concours financiers aux collectivités locales de respecter la norme de 2 % d'évolution que l'État lui assigne pour 2009. Il s'agit d'un mécanisme général en trois étapes :

– la définition d'un ensemble de compensations d'exonérations fiscales appelées à jouer le rôle de variable d'ajustement ;

– le calcul de la baisse du montant total de cet ensemble, par rapport à son montant en 2008, qui permettra au périmètre de se cantonner dans sa norme d'évolution ;

– cette baisse est enfin répercutée forfaitairement sur chaque compensation sous forme d'un taux de minoration applicable en 2009.

Votre Rapporteur spécial n'explicitera ici que l'élargissement du bloc des variables d'ajustement du périmètre normé.

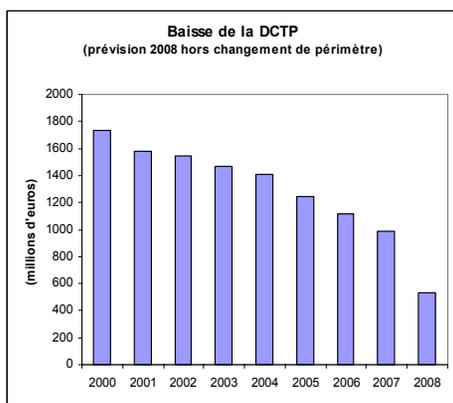
1.– La variable d'ajustement historique : La dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP)

La dotation de compensation de la taxe professionnelle est un concours global de compensation de plusieurs exonérations de taxe professionnelle accumulées au fil du temps. Il s'agit de la variable historique ayant supporté l'ajustement des concours aux collectivités locales depuis 1996.

Depuis 1996, l'indexation négative de la DCTP est calculée de sorte que le total de l'enveloppe normée respecte la progression prévue par la loi.

Le choix de cette compensation pour servir de variable d'ajustement repose à la fois sur le montant important de la DCTP, mais également sur sa répartition. En effet, s'agissant de compenser des exonérations de taxe professionnelle, il a pu être considéré que les principaux bénéficiaires des compensations seraient les collectivités locales disposant d'importantes bases fiscales. Ce raisonnement, qui n'est pas infondé, a conduit à considérer que l'ajustement de l'enveloppe par une baisse de la DCTP revêtirait un caractère péréquateur.

Ce mécanisme a donc fait subir une baisse continue et intensive à la DCTP depuis 1996 :



Source : Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2008, n° 276, tome 1

La DCTP ne peut donc pas être regardée comme les autres compensations : elle globalise plusieurs allocations compensatrices ; elle est la plus importante compensation en volume ; et surtout, les collectivités locales perçoivent des montants en diminution depuis déjà 12 années.

En outre, comme il en a été fait mention dans la première partie du présent rapport, la loi de finances pour 2008 a adjoint trois nouvelles compensations à la DCTP afin d'élargir l'assiette supportant l'ajustement de l'enveloppe normée : La réduction de la fraction des recettes imposables à la taxe professionnelle, l'exonération des parts départementale et régionale de taxe foncière sur les propriétés non bâties agricoles et La DCTP au titre de la réduction pour création d'établissement (RCE).

2.– Les nouvelles variables d'ajustement : les compensations d'exonération de fiscalité locale

L'article 15 du présent projet de loi de finances pose le principe de transformation de l'ensemble des compensations d'exonération de fiscalité locale en variables d'ajustement.

Hormis les variables historiques aujourd'hui isolées sur des prélèvements sur recettes autonomes, l'intégralité des compositions d'exonérations de fiscalité locale est alimentée par un prélèvement unique sur les recettes de l'État.

Par taxe et par article du code général des impôts, la décomposition de ce prélèvement est la suivante :

Exonération compensée	Article du CGI
Taxe foncière sur les propriétés bâties	
– Personnes âgées et personnes de conditions modestes	1390, 1391 et 1391 A
– Abattement de 30 % pour les logements situés dans les Zones Urbaines Sensibles	1388 <i>bis</i>
– Logements faisant l'objet de baux à réhabilitation	1384 B, 1586 B et 1599 <i>ter</i>
– Exonération de cinq ans dans les zones franches urbaines	1383 B, 1383 C et 1383 C <i>bis</i>
– Exonérations de 10, 15, 20, 25 ou 30 ans des logements à caractère social	1384, 1384 A, 1384 B et 1384 C
– Exonérations : activités équestres	1382
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	
– Terre agricole, part communale et EPCI (hors Corse)	1384 B <i>bis</i>
– Part du département de Corse	1586 E, 1599 <i>bis</i>
– Part communale sur les terres agricoles en Corse	1394 B
– Terrains plantés en bois	1395
– Terrains situés dans certaines zones humides ou naturelles	1395 D
– Natura 2000	1395 E
– Parcs nationaux dans les DOM	1395 F
Taxe d'habitation	
– Personnes âgées ou de conditions modestes	1414
Taxe professionnelle	
– Zone de redynamisation Urbaine (ZRU) et Zones franches urbaines (ZFU)	1466 A
– Zones de revitalisation rurale (ZRR)	1465 A
– Suppression de la part départementale en Corse	1586 <i>bis</i>
– Investissement dans les PME en Corse	1466 C
– Zone franche de Corse	1466 B et 1466 B <i>bis</i>
– Abattement de 25 % pour les établissements en Corse	1472 A <i>ter</i>
– Activités équestres	1450

En application du principe énoncé ci-dessus, toutes ces compensations ont vocation à devenir des variables d'ajustement du périmètre. Néanmoins, l'article 15 précité propose d'exempter de ce rôle quatre séries de compensations : la dotation de compensation de la taxe d'habitation, les exonérations applicables en Corse, les activités équestres et la part communale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties agricoles. **Aussi, en 2009, les compensations d'exonération de fiscalité locale devraient représenter 1493 millions d'euros.**

Le tableau suivant récapitule l'imputation de l'ajustement forfaitaire sur l'ensemble des compensations d'exonérations.

(en millions d'euros)

	LFI 2008	Assiette des variables	PLF 2009
- Personnes de conditions modestes (ECF)	290,67	290,67	224,37
- Logements situés dans les Zones Urbaines Sensibles	95,84	95,84	73,98
- Logements faisant l'objet de baux à réhabilitation	0,01	0,01	0,01
- Exonérations zones franches	10,02	10,02	7,73
- ZFU 1er génération	3,01	3,01	2,32
- ZFU 2ème génération	6,79	6,79	5,24
- ZFU 3ème génération	0,22	0,22	0,17
- Exonérations : logements à caractère social	3,62	3,62	2,79
- Exonérations : activités équestres	0,93		
Total TFPB	401,09	400,16	308,89
- Terre agricole, part communale et EPCI (hors Corse)	169,60		
- Terre agricole en Corse	1,67		
- Terrains plantés en bois	7,29	7,29	5,63
- Terrains situés dans certaines zones humides ou naturelles	0,00	0,00	0,00
- Natura 2000	0,42	0,42	0,32
Total TFPNB	178,98	7,71	5,95
- Personnes de conditions modestes (ECF)	1227,34		
Total TH	1 227		
- Exonération (Aménagement du territoire et zones urbaines)	82,74	82,74	63,87
- Zone de Revitalisation Rurale (ZRR)	16,30	16,30	12,58
- Zone de redynamisation Urbaine (ZRU)	10,00	10,00	7,72
- Zone Franche Urbaine 1ère et 2ème génération (ZFU)	50,64	50,64	39,09
- Zone Franche Urbaine 3ème génération (ZFU)	5,80	5,80	4,47
- Réduction des parts communales, suppression de la part départementale Corse	65,90	65,90	50,87
- Investissement PME en Corse	3,16		
- Zone franche de Corse	0,18		
- Activités équestres	1,33		
Total TP	153,31	148,64	114,74
Total du prélèvement sur recettes compensation d'exonérations	1 960,72	556,51	429,58
DCTP hors RCE	729,71	729,71	543,27
DCTP au titre de la RCE	52,09	52,09	40,21
Compensation de la réduction des recettes imposables à la TP des BNC	361,73	361,73	279,22
Compensation des exonérations départementales et régionales de TFPNB agricoles	260,59	260,59	201,15
Total des variables utilisées en 2008	1 404,12	1 404,12	1 063,85
TOTAL GÉNÉRAL	3 364,83	1 960,63	1493,43

Les cases grisées indiquent que ces compensations sont exemptées du rôle de variable d'ajustement. Leur montant en 2009 résultera donc de leurs propres règles historiques de calcul.

E.– LES AUTRES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES

1.– 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 de 2008 à 2009 à hauteur de 164 millions d'euros.

2.– 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 de 2006 à 2008. **La loi de finances pour 2009 prévoit de reconduire pour un an le FMDI, doté de 500 millions d'euros, afin de contribuer à la généralisation du revenu de solidarité active (RSA).**

DEUXIÈME PARTIE : LA MISSION RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

À titre liminaire, il convient de rappeler que les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* ne représentent que 4% des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales (2,411 milliards d'euros en 2009).

I.- LES PROGRAMMES DE LA MISSION, LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS POUR 2009

A.- LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR QUATRE PROGRAMMES COMPOSITES

En 2009, le budget de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* devrait s'élever à 2,411 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 2,336 milliards d'euros en crédits de paiement.

La mission *Relations avec les collectivités territoriales* (RCT) connaît quelques changements de périmètre en 2009 :

Dans le cadre de la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), il a été décidé de recentrer le secrétariat d'État à l'Outre-mer sur un rôle d'administration de mission. En conséquence, une partie des crédits gérés par cette administration et correspondant à des crédits de droit commun sont transférés vers d'autres programmes afin de la dégager de tâches de gestion. Plusieurs dotations du programme 123 *Conditions de vie outre-mer* de la mission *Outre-mer* sont ainsi transférées vers une nouvelle action 4 du programme 122 *Concours spécifiques et administration* de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* pour un total en 2009 de 102,3 millions d'euros.

Il s'agit de la dotation spéciale de construction d'équipements des établissements scolaires à Mayotte (4,6 millions d'euros pour 2009)⁽¹⁾ et de trois dotations versées à la Nouvelle-Calédonie⁽²⁾: la dotation globale de fonctionnement des provinces de Nouvelle-Calédonie (81,8 millions d'euros pour 2009), la dotation globale de construction et d'équipement des collèges en Nouvelle-Calédonie (12,2 millions d'euros pour 2009) et la dotation globale de compensation versée à la Nouvelle-Calédonie au titre des services et établissements publics transférés (3,7 millions d'euros pour 2009).

De plus, la dotation générale de décentralisation des régions d'outre-mer inscrite sur le programme 121 est dotée de 40,5 millions d'euros supplémentaires en 2009 au titre des transferts de compétences intervenant en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

(1) Article 64 du présent projet de loi de finances rattaché à la mission *Outre-mer* commenté dans le rapport spécial n°30 de M. Jérôme Cahuzac.

(2) En application des articles 180, 181-IV et 55 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999.

Par ailleurs, trois dotations nouvelles viennent abonder les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* en 2009.

Il s'agit, d'une part, de la dotation forfaitaire aux communes concernées par la délivrance des titres sécurisés à hauteur de 6,34 millions d'euros en 2009 ⁽¹⁾ et de la dotation de développement urbain pour villes les plus défavorisées à hauteur de 50 millions d'euros ⁽²⁾. Ces deux dotations sont inscrites à l'action 1 du programme 119.

D'autre part, est créée une aide exceptionnelle aux collectivités concernées par la restructuration territoriale des implantations du ministère de la Défense, qui est inscrite à l'action 1 du programme 122. Il s'agit d'un fonds doté de 5 millions d'euros en 2009 ⁽³⁾.

Enfin, une mesure de périmètre a pour effet de réduire la DGD de droit commun des régions d'un montant de 82,8 millions d'euros. Neutre pour les régions, cette mesure est justifiée par le fait que, suite à l'évolution de la jurisprudence communautaire, les subventions d'exploitation versées par les régions à la SNCF, et compensées par l'État aux régions dans le cadre du transfert de la compétence sur les « services régionaux de voyageurs », n'ont plus à être assujetties à la TVA ⁽⁴⁾.

La mission *Relations avec les collectivités territoriales* se divise en quatre programmes composites :

– le **programme 119 *Concours financiers aux communes et groupements de communes*** devrait représenter, en 2009, **802 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit une hausse de 7,5 %** par rapport à 2008, et **739,5 millions d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 6,4 % par rapport à 2008**. 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 ». En outre, l'augmentation des crédits résulte de l'introduction de deux nouvelles dotations : la dotation titres sécurisés et la dotation de développement urbain ;

– le **programme 120 *Concours financiers aux départements*** devrait être doté, en 2009, de **488,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement soit une très légère hausse de 0,08 %** et de **484,8 millions d'euros de crédits de paiement soit une augmentation de 0,36 %**.

(1) Article 58 du projet de loi de finances 2009 rattaché à la mission Administration générale et territoriale de l'État.

(2) Article 71 du projet de loi de finances 2009 rattaché à la mission Relations avec les collectivités territoriales.

(3) Article 72 du projet de loi de finances 2009 rattaché à la mission Relations avec les collectivités territoriales.

(4) Article 68 du projet de loi de finances 2009 rattaché à la mission Relations avec les collectivités territoriales.

Ce programme regroupe les crédits visant à favoriser l'investissement des départements (dotation générale d'équipement) et ceux de la dotation générale de décentralisation ;

– **le programme 121 *Concours financiers aux régions*** devrait représenter en 2009 **799,6 millions d'euros** d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, soit une **baisse de 5 %** pour les autorisations d'engagement et les crédits de paiement. Ce programme comprend uniquement les crédits de la dotation générale de décentralisation ;

– **Le programme 122 *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 **320,9 millions d'euros** d'autorisations d'engagement et **311,8 millions d'euros** de crédits de paiement. Si, à périmètre courant, les demandes de crédits baissent de près de 28 %, il convient de noter que cela résulte de la prise en compte de la réserve parlementaire en 2008 qui s'est élevé à 141,08 millions d'euros en autorisations d'engagement et 132,93 millions d'euros en crédits de paiement et qui est inscrite à l'action n° 1 du programme 122 *Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales*.

Les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* progressent en 2009 :

– **à périmètre constant** (hors réserve parlementaire – aides exceptionnelles aux collectivités locales – mais y compris mesures nouvelles), de **+ 2,3 %** (2,22 milliards d'euros de crédits de paiement en 2008 contre 2,27 milliards d'euros en 2009, hors réserve parlementaire), et ce, malgré la non indexation en 2009 à titre exceptionnel des dotations budgétaires normalement indexées sur le taux de croissance de la DGF (DGD) ou sur le taux de croissance de la FBCF (DGE et DDR).

– **à périmètre courant**, c'est-à-dire y compris crédits transférés (+ 62 millions d'euros), notamment en provenance d'autres missions, la mission progresse de **+ 5,1 %** (2,336 milliards d'euros en crédits de paiement).

Entre 2009 et 2010, les crédits de paiement de la mission (hors réserve parlementaire) progressent de + 2,8 % à périmètre constant et à périmètre courant. De 2010 à 2011, ces crédits progresseront de + 1,7 % à périmètre constant et à périmètre courant.

Au total, sur la période 2009–2011, les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* devraient progresser de 4,6 % (2,34 milliards d'euros de CP en 2009 contre 2,44 milliards d'euros en 2011) à périmètre courant.

CRÉDITS DE LA MISSION RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

(en millions d'euros)

	LFI 2008		PLF 2009	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
119-Concours financiers aux communes				
DGE des communes	484,62	433,69	484,61	431,2
Dotation de développement rural	131,30	131,30	131,30	131,30
Concours spécifique régisseurs	0,5	0,5	0,5	0,5
DGD communes	129,42	129,42	129,42	129,42
Dotation forfaitaire titres sécurisés (nouveau)	-	-	6,34	6,34
Dotation de développement urbain (nouveau)	-	-	50	40,8
Total programme	745,84	694,91	802,18	739,56
120-Concours financiers aux départements				
DGE départements	224,45	220,13	224,45	221,02
DGD départements	263,41	263,41	263,84	263,84
Total programme	487,82	483,5	488,30	484,87
121-Concours financiers aux régions				
DGD régions	841,91	841,91	799,66	799,66
Total programme	841,91	841,91	799,66	799,66
122-Concours spécifiques et administration				
Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales	141,08	132,93	16,1	7,5
Administration relations avec les collectivités territoriales	2,27	1,85	2,77	2,28
DGD	198,50	198,50	199,81	199,81
Dotation outre-mer (nouveau)	100,34	100,34	102,29	102,29
Total programme	442,21	433,64	320,97	311,89
TOTAL MISSION	2 517,7	2 453,1	2 411,13	2 336,00

Source : projet annuel de performances 2009

B.- LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE ASSOCIÉS À LA MISSION

Bien qu'il permette aux collectivités territoriales bénéficiaires d'avoir une vision claire et immédiate des dotations qui les concernent, **vo**tre Rapporteur spécial constate que le découpage de la mission en programmes par niveau de collectivité ne permet pas de définir pour chaque programme une véritable stratégie de performance dans la mesure où chacun regroupe des crédits obéissant à des logiques totalement différentes.

1.- Des crédits qui se prêtent mal à une logique de responsabilisation sur des objectifs et indicateurs de performance

Le montant et la répartition de la plupart des dotations qui entrent dans le périmètre de la mission résultent de l'application mécanique de règles d'indexation et critères législatifs ou réglementaires.

Pour ces dotations, **l'administration ne saurait se fixer d'autre objectif que de respecter les textes législatifs et réglementaires.**

C'est le cas des dotations de décentralisation que sont la dotation générale de décentralisation (DGD), la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) et la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES). Quant à la dotation globale d'équipement (DGE) et la dotation de développement rural (DDR), elles font elles-mêmes l'objet d'inscriptions en loi de finances sur la base de règles fixées par le législateur.

Les programmes 120 *Concours financiers aux départements* et 121 *Concours financiers aux régions* sont donc totalement dépourvus d'objectif et d'indicateur dans la mesure où les règles d'indexation de la DGD sont définies par la loi. Ces éléments ne devraient pas être sans conséquence sur l'application concrète du principe de fongibilité. La fongibilité peut théoriquement s'exercer entre les crédits de titre 6, qui constituent l'essentiel des crédits de la mission, c'est-à-dire entre les différentes dotations budgétaires de l'État aux collectivités territoriales. **Cette fongibilité devrait apporter une souplesse de gestion entre les dotations destinées aux mêmes catégories de collectivités territoriales.**

En réponse au questionnaire adressé par votre Rapporteur spécial, la direction générale des collectivités locales (DGCL) a indiqué que la portée et les limites de la notion de fongibilité ont été précisées dans chacune des chartes de gestion des programmes de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

Pour chacun des quatre programmes, le responsable de programme procède, lorsqu'il le juge nécessaire, à des réallocations de crédits au sein de chacun de ces programmes. Ces mouvements concernent aussi bien les dépenses par nature ou par destination que celles entre les actions. Ils s'effectuent sans l'avis préalable du contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

Plus particulièrement, s'agissant du programme 119 *Concours financiers aux communes et groupements de communes*, la charte de gestion de ce programme autorise les préfets (responsables d'unités opérationnelles - UO) à procéder à des réallocations de crédits, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, entre la dotation globale d'équipement des communes (DGE) et chacune des deux parts de la dotation de développement rural (DDR), après information du responsable de BOP, et dans la limite des crédits délégués.

Cette fongibilité n'entrave en rien le pouvoir des commissions d'élus respectives de ces deux dotations : tout projet supplémentaire présenté au titre de la DGE doit être conforme à la liste des catégories d'opérations prioritaires définie par la commission d'élus de la DGE, et toute opération supplémentaire présentée au titre de la DDR doit avoir recueilli un avis de la commission d'élus de la DDR.

Par ailleurs, la fongibilité reste conforme aux dispositions du code général des collectivités territoriales, puisqu'elle n'intervient qu'après la définition et la délégation des enveloppes départementales calculées pour chacune de ces dotations. En revanche, les responsables d'UO ne sont pas autorisés à procéder à des mouvements similaires sur les autres dotations de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* au sein de leur UO. Ils proposent, le cas échéant, au responsable du BOP des transferts qu'ils jugent nécessaires au regard de l'exécution des dépenses par rapport à la programmation.

Votre Rapporteur spécial note avec satisfaction que les préfets ont su utiliser la souplesse apportée par la fongibilité des crédits en 2007 dans le cadre du programme 119. En effet, des mouvements de fongibilité ont été réalisés au niveau local entre la DGE des communes et la DDR et ont consisté à abonder, compte tenu des besoins importants de cette dotation, l'enveloppe de la DGE des communes de 43 millions d'euros de CP. Les crédits ont été prélevés sur la DDR.

2.— Les indicateurs de performance de l'action n° 1 du programme 119
Soutien aux projets des communes et groupements de communes

Les conditions et modalités d'attribution de la DGE des communes et de la DDR sont déterminées soit localement par la commission départementale d'élus réunie par le préfet (pour la DGE), soit par le législateur (s'agissant de la DDR).

Le rapport annuel de performances pour 2009 fixe deux indicateurs :

– le premier indicateur vise le pourcentage de projets ayant bénéficié d'un taux de subvention compris entre 25 % et 35 %. Cette fourchette répond à une double préoccupation : d'une part, éviter le « saupoudrage » qu'entraîne un taux de concours trop faible et qui correspondrait à un effet de levier très réduit (la subvention ne constituerait plus un élément déterminant de l'investissement) ; d'autre part, éviter le « sur-subventionnement », qui traduirait un moindre dynamisme de l'investissement local. Cet indicateur restituera donc la progression du nombre d'opérations financées avec l'effet de levier souhaité ;

– le second indicateur doit permettre de mesurer le délai séparant la décision de subvention (DGE ou DDR) de la fin de réalisation du projet. Il doit être inférieur à trois ans et doit permettre de rendre compte de l'efficacité de la gestion.

La combinaison de ces deux indicateurs doit permettre de s'assurer de l'effet de levier et d'entraînement recherché de la DGE et la DDR sur les projets des communes et de leurs groupements.

3.— Les indicateurs de performance du programme 122 *Concours spécifiques et administration*

Les missions fondamentales de la DGCL sont l'élaboration et suivi du cadre normatif dans lequel les collectivités territoriales exercent leurs compétences, répartition des dotations et l'information des collectivités locales et des administrations territoriales sur la décentralisation.

L'objectif n° 1 assigné à la DGCL est donc de *Réduire les délais de parution des textes d'application relevant de la responsabilité de la DGCL*. Cet objectif est assorti d'un indicateur fixant une cible de six mois pour 2009.

L'objectif n° 2 consiste à *Garantir une gestion des dotations adaptée aux contraintes des collectivités locales*. Cet objectif est assorti de trois indicateurs de performances mesurant le nombre de rectifications opérées en cours d'années et indiquant les dates de communication des dotations. Le projet annuel de performances introduit une modification de l'indicateur 2.2 *Nombre de rectifications liées à la prise en compte d'une donnée erronée dans les calculs (pour les principaux critères de répartition utilisés)*.

Cet indicateur rend compte du nombre de rectifications opérées en cours de gestion à la suite de la prise en compte d'une donnée erronée de critère de répartition. Il s'agit d'erreurs externes à la DGCL correspondant à des erreurs de déclaration de la part des collectivités territoriales ou de recensement de la part des services déconcentrés de l'État. Ces données sont une composante de celles recensées à l'indicateur 2.1 *Nombre, montant moyen et volume total des rectifications opérées en cours d'année*. La cible visée pour 2009 est d'atteindre moins de 200 rectifications représentant un montant moyen de moins de 30 000 euros, soit moins de 0,01 % de la DGF et du FSRIF (fonds de solidarité des communes de l'Île de France) en volume.

Afin de permettre aux parlementaires de connaître de façon complète et rapide la proportion de rectifications dues à des erreurs externes par rapport au total des rectifications effectuées en cours de gestion, il a été ajouté deux sous-indicateurs à l'indicateur 2.2, qui permettent de mesurer le montant moyen (en euros) et le volume (en %) des rectifications dues à des erreurs externes. L'intitulé de l'indicateur a été complété de la façon suivante : *Nombre, montant moyen et volume des rectifications liées à la prise en compte d'une donnée erronée dans les calculs (pour les principaux critères de répartition utilisés)*.

L'objectif n° 3 est d'*Améliorer l'information des collectivités territoriales et de l'administration territoriale sur la décentralisation*. Il est assorti de deux indicateurs :

– l'indicateur n° 1 *Réponses aux pouvoirs publics - Parlement, Cour des Comptes, préfectures* avec la mention du taux de réponses produites dans un délai d'un mois (cible : 75 % en 2009) et dans un délai de trois mois (cible 80 % en 2009);

– l'indicateur relatif au nombre de visites des sites Internet et intranet de la DGCL mentionne le nombre total de visites par semaine (cible : 15 en 2009) ainsi que le taux des consultations supérieures à une minute (cible : 35 % en 2009).

II.– LES DOTATIONS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION

En 2009, le budget de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* devrait s'élever à 2,411 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 2,336 milliards d'euros en crédits de paiement.

Votre Rapporteur spécial estime plus opportun de présenter l'évolution des crédits par type de dotation que par programme compte tenu de problématiques similaires pour l'ensemble des collectivités territoriales.

A.– 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 (FBCF) des administrations publiques (APU) 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 2009, il est estimé à 1,9 %.

Toutefois, à titre dérogatoire, la DGE ne sera pas indexée sur le taux de la FBCF en 2009. Les montants des autorisations d'engagement de la DGE des communes et des départements seront donc identiques en 2009 à ceux de 2008.

En effet, pour faciliter la mise en œuvre concomitante de la progression de la DGF comme la norme (+ 800 millions d'euros) et du maintien de la dynamique du FCTVA (+ 663 millions d'euros), le projet de loi de finances propose de geler plusieurs concours de fonctionnement et d'équipement dont la DGE.

1.– La dotation globale d'équipement des communes

La dotation globale d'équipement (DGE) des communes et de leurs groupements est régie par les articles L.2334-32 à L.2334-39 et R.2334-19 à R.2334-35 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Sont éligibles à cette dotation :

– les communes de 2 000 habitants au plus (7 500 dans les DOM) ;

– les communes de 2 001 à 20 000 habitants (7 501 à 35 000 dans les DOM) dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel financier moyen des communes de métropole de 2 001 à 20 000 habitants ;

– les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de moins de 20 000 habitants (35 000 dans les DOM) ;

– les EPCI de plus de 20 000 habitants (35 000 dans les DOM) dont les communes membres sont toutes éligibles à la DGE ;

– les EPCI de plus de 20 000 habitants (35 000 dans les DOM) dont le potentiel financier moyen par habitant est inférieur à 1,3 fois celui de l'ensemble des établissements de même nature et dont toutes les communes membres ont une population inférieure à 3 500 habitants.

Le mode de gestion de cette dotation est déconcentré. Elle est attribuée par arrêté préfectoral sous la forme de subventions par opération, après réunion de la commission d'élus qui est chargée de déterminer les catégories d'opérations prioritaires et les fourchettes de taux applicables à chacune d'elles, dans la limite de 20 % à 60 % du montant hors taxe de l'investissement. Les modalités actuelles de gestion de la DGE ont été définies par le décret n° 2002-1522 du 23 décembre 2002 relatif aux modalités d'attribution de cette dotation et modifiant le code général des collectivités territoriales (partie réglementaire).

Les communes de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie Française, de Wallis et Futuna ainsi que de la collectivité départementale de Mayotte bénéficient d'une quote-part, prélevée avant répartition de la DGE aux communes et EPCI de métropole.

En 2007, sur les 35 780 communes éligibles à cette dotation (dont les 103 communes des collectivités d'outre-mer), 12 332 ont été bénéficiaires d'une ou plusieurs subventions au titre de la DGE des communes. Quant aux EPCI, sur les 14 174 éligibles, 1 365 ont bénéficié d'au moins une subvention au titre de la DGE des communes. Le taux moyen de subvention était de 25,89 %.

En 2008, 35 761 communes sont éligibles à cette dotation. Les EPCI éligibles sont quant à eux déterminés directement par les préfetures.

En 2009, la DGE des communes s'élève à 484,6 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en 2008 et à 431,2 millions d'euros en crédits de paiement contre 433,69 millions en 2008.

2.– La dotation globale d'équipement des départements

La DGE des départements 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 2008, le taux de concours de la DGE des départements est de 15,47 %. Conformément à l'article L 3334-10 du code général des collectivités territoriales, la DGE des départements est répartie entre les départements :

– pour 76 % de son montant au prorata des dépenses d'aménagement foncier effectuées et des subventions versées pour la réalisation des travaux d'équipement rural par chaque département ;

– pour 9 % de son montant, afin de majorer les attributions versées aux départements au titre de leurs dépenses d'aménagement foncier du dernier exercice connu ;

– pour 15 % de son montant, afin de majorer la dotation des départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 40 % au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements ou dont le potentiel fiscal par kilomètre carré est inférieur d'au moins 60 % au potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l'ensemble des départements.

En 2009, la DGE des départements s'élève à 224,45 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en 2008 et à 221,02 millions d'euros en crédits de paiement contre 220,13 millions en 2008.

B.– 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 ;

– 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 2007, sur les 2 339 EPCI à fiscalité propre éligibles à la DDR, 673 ont bénéficié d'une subvention au titre de la première part et 208 au titre de la seconde. Quant aux communes, sur les 34 434 éligibles, 374 ont bénéficié d'une subvention au titre de la seconde part de la DDR. 101 communes des collectivités d'outre-mer ont également bénéficié de cette subvention. Le taux moyen de subvention a été de 17,42 % pour la première part et de 16,16 % pour la seconde.

En 2008, 2 329 EPCI à fiscalité propre, 34 401 communes ainsi que les 101 communes des collectivités d'outre-mer sont éligibles à cette dotation.

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 ce qui représente 131,3 millions d'euros.

Toutefois, à titre dérogatoire, la DDR ne sera pas indexée sur le taux de la FBCF en 2009. Les montants des autorisations d'engagement de la DGE des communes et des départements seront donc identiques en 2009 à ceux de 2008 à savoir 131,3 millions d'euros.

En effet, pour faciliter la mise en œuvre concomitante de la progression de la DGF comme la norme (+ 800 millions d'euros) et du maintien de la dynamique du FCTVA (+ 663 millions d'euros), le projet de loi de finances propose de geler plusieurs concours de fonctionnement et d'équipement dont la DDR.

ÉVOLUTION DE LA DOTATION DE DÉVELOPPEMENT RURAL

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2 004	2005	2006	2007	2008
Montant	119,7	116,1	116,1	116,1	119,6	124,4	128	131,30
Évolution en %	5,7	-3	-	-	3	4	2,9	2,6
							1^e partie	1^e partie
							107,7	110,1
							2^e partie	2^e partie
							20,3	21,1

Source : Direction générale des collectivités locales

Dans le programme 119 Concours financiers aux communes et groupements de communes, le premier indicateur de performance mesure le pourcentage d'opérations bénéficiant d'un taux de DGE et de DDR compris entre 25 et 35 %.

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. **Toutefois, le projet annuel de performance 2009 revoit à la baisse cette cible et prévoit la réalisation d'un taux de 55% en 2008 pour la DGE et 50% pour la DDR. Ceci explique la raison pour laquelle la cible pour 2009 est également revue à la baisse : 55% pour la DGE et 50% pour la DDR.**

Le second indicateur doit permettre de mesurer le délai séparant la décision de subvention (DGE ou DDR) de la fin de réalisation du projet. Celui-ci devrait être inférieur à 3 ans en 2008 et en 2009 pour les deux dotations. **Votre Rapporteur spécial note avec satisfaction que cette performance est acquise pour 2007 et devrait l'être pour 2008.**

C.- LES CONCOURS SPÉCIFIQUES OU NOUVEAUX DU PROGRAMME 119

Les communes et groupements de communes bénéficient d'un concours spécifique au titre de *régisseurs de police municipale* et de deux dotations nouvelles : la dotation forfaitaire titres sécurisés et la dotation de développement urbain.

1.- Le concours « régisseurs de police municipale »

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 2008 tenait compte du montant réellement versé en 2006, soit 500 000 euros et du dynamisme attendu des recettes des amendes perçues par les régisseurs. Ceci devrait permettre d'accroître le nombre de régisseurs bénéficiant d'une indemnité de responsabilité supérieure à 110 euros.

Les crédits demandés pour 2008 s'élevaient ainsi à 500 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

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

CONCOURS SPÉCIFIQUE RÉGISSEURS EN 2008

(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 2008 est strictement reconduite en 2009 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 2009 s'élèvent ainsi à 500 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

2.— Les nouvelles dotations du programme 119 pour 2009

a) La dotation forfaitaire titres sécurisés

En vertu de l'article 58 du projet de loi de finances 2009⁽¹⁾, l'action 1 du programme 119 comprend également la *dotation forfaitaire relative à la délivrance des titres sécurisés*.

Cette nouvelle dotation vise à indemniser les communes sélectionnées pour assurer la mission d'accueil des personnes sollicitant un titre d'identité sécurisé (passeport biométrique et carte d'identité électronique) mais ne résidant pas sur leur territoire. Deux milles communes ont été sélectionnées à ce titre.

Les coûts de production, fonctionnement et maintenance des dotations seront quant à eux directement pris en charge par l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS).

L'indemnisation est fixée à 3 200 euros par an pour chaque station en fonction au 1er janvier 2009. Pour les stations installées entre le 1^{er} janvier et le 28 juin 2009, la dotation versée au titre de 2009 est fixée à 1 600 euros.

Les crédits prévus pour 2009 s'élèvent à 6,34 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

(1) Cet article est commenté dans le rapport spécial consacré aux crédits de la mission Administration générale et territoriale de l'Etat.

b) La dotation de développement urbain

En vertu de l'article 71 du présent projet de loi de finances ⁽¹⁾, l'action 1 du programme 119 comprend, en outre, la *dotation de développement urbain* dotée, de **50 millions d'euros en autorisations d'engagement et 40,79 millions d'euros en crédits de paiement en 2009.**

Cette dotation sera versée aux 100 villes particulièrement défavorisées pour des projets de développement urbain. L'utilisation de ces crédits fera l'objet d'une contractualisation entre les communes ou EPCI dotés de la compétence politique de la ville et le représentant de l'État dans le département.

D.- LES DOTATIONS 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 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.

En principe, le montant de DGD demandé pour l'année N est celui de l'année N-1 actualisé du taux de progression de la DGF en année N conformément à l'article L.1614-1 du CGCT.

Toutefois, à titre dérogatoire, il est proposé dans le présent projet de loi de finances de reconduire la DGD pour un montant identique à 2008, soit 1 408,54 millions d'euros. En effet, pour faciliter la mise en œuvre concomitante de la progression de la DGF comme la norme (+ 800 millions d'euros) et du maintien de la dynamique du FCTVA (+ 663 millions d'euros), le projet de loi de finances propose de geler plusieurs concours de fonctionnement et d'équipement dont la DDR.

En 2009, la DGD est également corrigée de différentes mesures d'ajustement et mesures nouvelles :

– révision du montant du droit à compensation des régions au titre de la compétence « services régionaux de voyageurs », afin de tenir compte de la jurisprudence communautaire, qui considère que les subventions d'exploitation versées par les régions à la SNCF n'ont plus à être assujetties à la TVA ;

(1) Cet article est commenté à la fin du présent rapport spécial.

– prise en compte pour les collectivités en ayant fait la demande, du transfert de propriété de certains immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques appartenant à l'État ou au centre des monuments historiques prévu par l'article 97 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

– prise en compte pour les collectivités concernées de la compensation financière résultant des transferts de services dans le domaine des ports et aéroports en application de la loi du 13 août 2004 précitée ;

– prise en compte pour les seules régions d'outre-mer de la compensation financière des transferts prévus par la loi du 13 août 2004 précitée.

1.– La DGD des communes (programme 119, action n° 2)

À titre dérogatoire, il est proposé dans le présent projet de loi de finances de reconduire la DGD en 2009 pour un montant identique à 2008. En 2009, la DGD des communes devrait donc représenter **129,42 millions d'euros**, la seule mesure nouvelle ne concernant de **681 euros au titre des monuments historiques**.

Le tableau suivant retrace la répartition de la DGD affectée aux communes.

DGD DES COMMUNES EN 2008 ET 2009

(en euros)

	LFI 2008	Mesures nouvelles	PLF 2009	Évolution 2008/2009 (en %)
Services communaux d'hygiène et de santé	90 601 990		90 601 990	0
Documents d'urbanisme	18 396 140		18 396 140	0
Primes d'assurance contre les risques liés de la délivrance des autorisations d'utilisation du sol	4 875 135		4 875 135	0
Monuments historiques	162 930	681	163 611	0,001
Voirie de la ville de Paris (décrets impériaux) - article 25 de la loi du 13 août 2004	15 389 432		15 389 432	0
TOTAL	129 425 627	681	129 426 308	0,001

Source : Direction générale des collectivités locales.

2.– La DGD des départements (programme 120 action n° 2)

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.

De plus, la loi de finances initiale pour 2007 a apporté deux modifications à la DGD des départements :

– 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* (90,1 millions d’euros en 2009) ;

– **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 (27,75 millions d’euros en 2009) ;

Compte tenu de la reconduction à titre dérogatoire de la DGD en 2009, la DGD des départements devrait s’élever à 263,84 millions d’euros d’autorisations d’engagement et de crédits de paiement.

Cette dotation prend en compte depuis 2009, les crédits correspondant aux transferts de la propriété de certains immeubles classés au titre des monuments historiques (427 823 euros).

Le tableau ci-après retrace la répartition de la DGD affectée aux départements.

DGD DES DÉPARTEMENTS EN 2008 ET 2009

(en millions d'euros)

	LFI 2008	Mesures nouvelles	PLF 2009
Action sociale et santé	5 513,95		5 513,95
Transports scolaires	908,45		908,45
Travaux d'aménagement destinés aux cultures marines	1,72		1,72
Fonctionnement ports maritimes de commerce et pêche	2,83		2,83
Fonctionnement de l'enseignement public	362,51		362,51
Dépenses de fonctionnement établissements privés sous contrat	128,65		128,65
Compensation de la suppression de la franchise postale	15,26		15,26
Collèges à sections binationales ou internationales ⁽¹⁾	3,52		3,52
Monuments historiques	0,68	0,427	1,1
Canal de la Somme	0,45		0,45
Culture ⁽²⁾	90,10		90,10
Droit à compensation	7,03		7,03
Solde des partages de services ⁽³⁾ préfetures	- 870,25		- 870,25
Solde des partages de services ⁽³⁾ DDASS	98,56		98,56
Solde des partages de services ⁽⁴⁾ DDE	- 624,90		- 624,90
Solde des partages de services ⁽³⁾ DDAF	- 59,26		- 59,26
Prise en charge par l'État des IUFM ⁽⁵⁾	- 26,68		- 26,68
Fonctionnement et investissement cités administratives	0,41		0,41
Partages de services	- 1 478		- 1 482,13
Compensation de l'extension de la taxe à l'essieu	72,81		72,81
Compensation de la baisse des DMTO	1,56		1,56
Compensation de la suppression de la mesure vignette	2,52		2,52
Compensations fiscales	4 148,02		4 148,02
Fiscalité transférée indexée	- 5 302,05		- 5 302,05
Basculement dans la DGF des départements	- 4 133,95		- 4 133,95
Transport scolaire fluvial en Guyane	1,47		1,47
TOTAL	263,41	0,427	263,84

(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.

Source : Direction générale des collectivités locales.

3 .-La DGD des régions (programme 121, action n° 2)

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 2009, la DGD des régions devrait représenter 799,66 millions d'euros contre 841,91 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement.

En effet, en vertu de l'article 68 du présent projet de loi de finances⁽¹⁾, la DGD de droit commun des régions serait réduite de 82,7 millions d'euros. Suite à l'évolution de la jurisprudence communautaire, les subventions d'exploitation versées par les régions à la SNCF n'ont plus à être assujetties à la TVA. Le montant du droit à compensation des régions résultant du transfert de la compétence pour les services régionaux de voyageurs est par conséquent modifié et se traduit par une minoration à due concurrence de la DGD des régions.

En revanche, sont demandés 40,45 millions d'euros supplémentaires au titre de la prise en compte, pour les seules régions d'Outre-mer, de la compensation des transferts de compétences aux régions prévues par la loi précitée du 13 août 2004 et 13 173 euros au titre du transfert de la propriété de certains immeubles classés au titre des monuments historiques.

Hors ces cas précis, à titre exceptionnel, la DGD des régions n'évolue pas en 2009. Le tableau suivant retrace sa répartition, hors crédits attribués à la collectivité territoriale de Corse et au syndicat des transports d Ile-de-France.

DGD DES RÉGIONS EN 2008 ET 2009	LFI 2008	Modification	PLF 2009
Fonctionnement de l'enseignement public	590,89		590,89
Dépenses de fonctionnement des établissements privés sous contrat	135,25		135,25
Aides à la flotte de pêche côtière	3,86		3,86
Aides aux entreprises de cultures marines	4,02		4,02
Ports fluviaux et voies navigables	3,71		3,71
Compensation de la suppression de la franchise postale	2,41		2,41
Services régionaux de voyageurs	2 011,37	- 82,77	1 928,59
Routes nationales	9,34		9,34
Lycées à sections binationales ou internationales ⁽¹⁾	5,02		5,02
Transferts de la loi du 13 août 2004 pour régions d'outre-mer	46,26	40,45	86,72
Monuments historiques	0,14	0,01	0,15
Culture	2,16		2,16
Droit à compensation	2 795,51		2 795,51
Solde des partages de services préfectures	3,62		3,62
Solde des partages de services DDE	0,08		0,08
Solde des partages de services DDAF	0,10		0,10
Partages de services	3,80		3,80
Basculé dans la DGF	- 2 379,37		- 2 379,37
TOTAL	438,44	- 42,30	396,14

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*.

(1) Cet article est commenté à la fin du présent rapport spécial.

En 2009, à titre exceptionnel, la DGD Corse n'évolue pas et s'élèvera à 276,92 millions d'euros contre 276,88 millions d'euros en 2008, la différence correspondant à 47 319 euros correspondant à la compensation des personnels au titre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

DGD DE LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DE CORSE

(en millions d'euros)

	LFI 2008	Mesures nouvelles	PLF 2009
Transferts de compétences - droit commun	0,43		0,43
Transferts de compétences - loi du 30 juillet 1982	27,03		27,03
Transferts de compétences - loi du 13 mai 1991	26,29		26,29
Transferts de compétences - loi du 22 janvier 2002			
– Enseignement supérieur	6,40		6,40
– Agriculture	0,98		0,98
– Équipement	0,65		0,65
– Sport	0,60		0,60
– Environnement	1,42		1,42
– Tourisme	0,73		0,73
– Produit TIPP	– 5,88		– 5,88
Compensation des transferts de personnels	3,28		3,28
Compensation des personnels		0,47	0,47
Compensation de la taxe à l'essieu	0,15		0,15
Compensation de la suppression de la vignette	8,88		8,88
Compensation de la suppression de la vignette ⁽²⁾	0,55		0,55
Déspecialisation des offices agricoles	8,13		8,13
Culture ⁽³⁾	10,22		10,22
Divers transferts de compétences	89,88		89,88
Continuité territoriale	186,99		186,99
TOTAL	276,88		276,92

Source : Direction générale des collectivités locales.

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

La DGD versée au STIF compense les charges transférées au titre des transports scolaires en Ile-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.

En 2009, à titre exceptionnel, le montant de la DGD « STIF » n'évolue pas et correspond à celui ouvert en loi de finances pour 2008, soit 126,59 millions d'euros.

E.— LE PROGRAMME 122 CONCOURS SPÉCIFIQUE ET ADMINISTRATION

1.— L'action n° 1 *Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales*

a) 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. 48 communes ont bénéficié de cette aide au titre de la gestion 2007, pour un montant total de 543 057 euros. Le montant des crédits demandés pour 2009 est de **600 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.**

b) 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. Deux communes ont bénéficié de cette aide en 2007, pour un montant de 445 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. **Le présent projet de loi de finances prévoit de reconduire la dotation de 1,5 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.**

c) 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 sont encore en cours de reconstruction en 2008 (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). **En 2009, 550 000 euros de crédits de paiement sont demandés dans le présent projet de loi de finances.**

d) 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 2009, **9 millions d'euros en autorisations d'engagement** sont reconduits à ce titre, sans crédits de paiement.

e) Aides aux communes concernées par le redéploiement territorial des armées

En vertu de l'article 72 du présent projet de loi de finances pour 2009⁽¹⁾, la mission *Relations avec les collectivités territoriales* comprend à l'action 1 du programme 122 **une subvention exceptionnelle non pérenne de 5 millions d'euros** au profit des collectivités qui sont concernées par la restructuration territoriale des implantations du ministère de la Défense.

2.— L'action n° 2 *Administration des relations avec les collectivités territoriales*

a) Les dépenses de fonctionnement

L'action *Administration des relations avec les collectivités territoriales* est dotée, par le présent projet de loi de finances, **de 2,77 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 2,28 millions d'euros de crédits de paiement.**

Depuis le 1^{er} janvier 2008, l'ensemble des effectifs et des crédits de titre 2 (dépenses de personnel) pour la gestion de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* est transférée sur l'action n° 4 du programme 216 *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 augmente de 22 % pour les autorisations d'engagement et de 23 % pour les crédits de paiement. Cette augmentation résulte exclusivement de l'augmentation des dépenses informatiques.

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 ;*

(1) Cet article est commenté à la fin du présent rapport spécial.

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 réduits à 214 720 euros (- 10,7 % par rapport à 2008) ;

– **115 900 euros** sont reconduits pour 2009 pour le *département des études et des statistiques* ;

– **188 000 euros** sont reconduits 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 2009 ;

– **222 015 euros** au titre du *programme de publication de la direction générale des collectivités locales* (-5% par rapport à 2008).

Les dépenses d'équipement sont reconduites à **106 000 euros** en 2009.

Les dépenses d'informatique augmentent de 48 % en autorisations d'engagement (1,63 millions d'euros en 2009 contre 1,1 million d'euros en 2008) et de 64 % en crédits de paiement (1,15 millions d'euros en 2009 contre 0,7 million d'euros en 2008). Cette dotation permet de financer les applications suivantes :

– **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. L'élaboration d'un module expert de contrôle budgétaire est poursuivie. Le marché, qui comprend la réalisation de l'application informatique a été notifié à l'automne 2007 et a été complété par un avenant à l'automne 2008 d'un montant de 107 000 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. En 2009, 505 948 euros de crédits de personnel sont prévus en autorisations d'engagement et 136 443 euros en crédits de paiement ;

⁽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 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 soutien de l’observatoire des finances locales pour la création de son site Internet.

CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT DEMANDÉS POUR 2008

(en euros)

	LFI 2008	PLF 2009
Dépenses de fonctionnement courant	1,06	1,06
Fonctionnement interne DGCL	0,54	0,50
Pôle de Lyon	0,24	0,21
Production d’études	0,12	0,11
Fonctionnement d’organismes nationaux relatifs aux collectivités territoriales	0,19	0,18
Programme publication DGCL	0,23	0,22
Dépenses d’équipement	0,11	0,1
Dépenses d’informatique	0,7	1,63
TOTAL	1,86	2,77

Source : *Projet annuel de performances.*

b) 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 sont reconduits à 87,89 millions d’euros en 2009 ;

– des crédits du **concours « bibliothèques » visant à financer les bibliothèques municipales et départementales de prêt**. Ils sont reconduits à 80,42 millions d’euros en 2009 ;

– des crédits **du concours « ports maritimes décentralisés »** qui devraient s’élever à **28,91 millions d’euros en 2009** contre 26,75 millions d’euros en 2008, **soit une augmentation de 8%** ;

– des crédits du **concours particulier en faveur des aéroports, à hauteur de 2,59 millions d’euros** contre 2,44 millions en 2008, **soit une augmentation de 6,1%**.

TROISIÈME PARTIE : L'APPROFONDISSEMENT DE LA DÉCENTRALISATION

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.

Les transferts de compétences vers les collectivités territoriales s'accompagnent des ressources consacrées par l'État à l'exercice des compétences transférées. Cette mesure mise en œuvre depuis 1983 a été érigée en principe constitutionnel en 2003.

Votre Rapporteur spécial rappellera que la compensation financière prévue par la loi du 13 août 2004 repose sur quatre principes destinés à assurer la neutralité des transferts, tant sur le budget de l'État que sur celui des collectivités territoriales : compensation intégrale des ressources transférées ; tout accroissement de charges lié à la compétence transférée est accompagné du transfert concomitant des ressources nécessaires à l'exercice de cette compétence ; le montant des augmentations de charges résultant de l'exercice des compétences transférées est constaté par arrêté interministériel ; et la compensation financière doit s'opérer, principalement, par l'attribution de ressources fiscales de l'État aux collectivités territoriales. Il s'agit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) pour les départements et de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA). La Constitution prévoit également que toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée des ressources nécessaires dans les conditions fixées par la loi.

L'ensemble des compétences transférées entre 2005 et 2008 au titre de la loi du 13 août 2004 représente, partage de services compris, 5,485 milliards d'euros dont notamment 3,008 milliards d'euros pour les régions et 2,327 milliards d'euros pour les départements. 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. 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.

I.- LA POURSUITE EN 2009 DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCE S'OPÈRE EN DEHORS DU PÉRIMÈTRE NORMÉ

La poursuite de l'acte II de la décentralisation opère des mouvements de périmètre qui, par définition, ne peuvent être soumis à la norme globale d'évolution du périmètre. L'année 2009 s'inscrit dans le cadre du transfert progressif de compétences aux départements et aux régions.

A.- LES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES AUX DÉPARTEMENTS

1.- Les transferts de compétences intervenus 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 2 004) ;

– **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 2 004) pour le transfert des CLIC et à **1,1 million d'euros** (valeur 2 004) 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 2 004) 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 agents techniciens, ouvriers et de services (TOS). Le montant de la compensation a été fixé à **5,637 millions d'euros** (valeur 2 004) ;

– **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

En cohérence avec la loi du 9 août 2005 relative à la politique de santé publique, la loi du 13 août 2004 a anticipé 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 six 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.

3.– Les compétences transférées en 2008 et 2009

Depuis 2008, le seul nouveau transfert est celui des monuments historiques aux collectivités territoriales qui le souhaitent.

B.– LES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES AUX RÉGIONS

1.– Les compétences transférées en 2005

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 2 004) ;

– 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 2 004). Ce transfert est financé par un abondement de DGD ;

– les collectivités d'Île-de-France se sont vues confier **l'organisation et le fonctionnement des réseaux de transport en Île-de-France**. L'arrêté du 27 décembre 2006 a fixé à **114,019 millions d'euros** (en valeur 2 004) le montant de la compensation au titre des transports scolaires et à **230 millions d'euros** la compensation allouée aux membres du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), soit 188,5 millions d'euros pour la région Île-de-France et 42,4 millions d'euros pour les départements. 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.

2.– Les compétences transférées en 2006

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 gèrent désormais 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) ;

– **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.

3.– Les compétences transférées en 2007

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.

(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.

4.– Les compétences transférées en 2008

En 2008, le seul nouveau transfert est celui des monuments historiques aux collectivités territoriales qui le souhaitent dont l'incidence budgétaire reste limitée. Les transferts effectués les années précédentes continuent de produire des effets importants.

C.– LES TRANSFERTS DE PERSONNEL AUX DÉPARTEMENTS ET AUX RÉGIONS

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.

L'exercice du droit d'option par les personnels TOS a connu un succès réel. Ainsi, après deux campagnes de droit d'option, le taux des personnels ayant exercé leur droit d'option est de 87,58 %. La répartition entre intégration et détachement s'opère ainsi : 74 % de TOS et gestionnaires de TOS ont choisi l'intégration dans la fonction publique territoriale et 26 % ont opté pour le détachement.

À ce jour, 82 642 ETPP d'agents titulaires et non titulaires ont ainsi été transférés sur 93 831 ETPP considérés comme transférables et inscrits dans les arrêtés de transfert définitif de janvier 2006. **Il reste par conséquent 11 189 ETPP à transférer dans le projet de loi de finances 2009.**

Par ailleurs, compte tenu des transferts opérés en matière de réseau routier, près de 35 000 agents des directions départementales de l'équipement ont été mis à disposition des conseils généraux en 2007.

Les compensations versées par l'État au titre de la poursuite des transferts de compétence en 2008 s'élèvent à 1 070 millions d'euros pour les départements et 602 millions pour les régions. Ces montants représentent environ un tiers de la hausse des dépenses totales de ces collectivités.

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'emplois. 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.

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 2007, la fraction avait été fixée en loi de finances initiale à 8,705 %, afin de couvrir les nouvelles charges transférées en 2007, ainsi que celles transférées en 2005 et 2006. **L'article 2 de la loi de finances rectificative pour 2007 l'a réévalué à 9,010 %**, afin de tenir compte du montant révisé du droit à compensation constaté par la CCEC et a modifié, en conséquence, la répartition des pourcentages de taux entre départements qui avait été effectuée en loi de finances initiale pour 2007.

Pour 2008, afin de tenir compte des nouvelles compétences transférées aux départements (1 071 millions d'euros), tout en incluant la compensation des transferts de compétences réalisés entre 2005 et 2007 (1 243 millions d'euros) **l'article 38 de la loi de finances initiale a fixé de façon provisoire la fraction à 11,55 %**. Cette fraction a été calculée en rapportant le droit à compensation de l'ensemble des transferts de compétences et de services aux départements (2 313,6 millions d'euros) à l'assiette de 2004.

En outre, l'assiette de la TSCA affectée au financement des transferts de compétences aux départements a été élargie. Les transferts de compétences étaient jusqu'alors financés uniquement par l'affectation d'une fraction du tarif de la TSCA concernant les contrats automobile. En raison de l'ajustement du droit à compensation des départements (3 204 millions d'euros), cette assiette s'est avérée insuffisante pour assurer le financement des transferts de compétences. L'assiette a donc été étendue à la TSCA afférente aux contrats navigation et incendie.

En 2008, la TSCA attribuée aux départements pour financer les transferts de compétences a représenté 2 milliards d'euros.

2.– Des transferts de compétences financés par une fraction de la taxe intérieure sur les produits pétroliers

L'assiette élargie de TSCA ne suffisant cependant pas à financer le droit à compensation des départements, **la loi de finances initiale pour 2008 a attribué aux départements un financement complémentaire sous la forme d'une part du produit de la TIPP.**

Cette part de TIPP, totalement distincte de celle qui finançait déjà le RMI, est obtenue pour l'ensemble des départements par application d'une fraction du tarif de cette taxe aux quantités de carburant vendues chaque année sur l'ensemble du territoire national. **En 2008, cette fraction de TIPP devrait rapporter aux départements 181 millions d'euros.**

Désormais, chaque département reçoit donc un produit de taxe correspondant à un pourcentage de la somme des produits de la TSCA et de la TIPP autre que celle affectée au financement du RMI. Ce pourcentage est fixé, pour chaque département, en rapportant le droit à compensation du département au montant de la compensation de l'ensemble des départements.

Comme chaque année depuis 2005, la loi de finances rectificative pour 2008 modifiera, le cas échéant, la fraction de taux et les pourcentages de répartition entre départements, afin de tenir compte du montant définitif du droit à compensation.

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, soit 605 000 personnes âgées (dont 83 % ont plus de 75 ans). 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.

Au 31 décembre 2007, 1 078 000 personnes bénéficiaient de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), soit une augmentation de 5,1 % sur un an, en ralentissement par rapport à la hausse observée au cours de l'année précédente, 8,1 % de décembre 2005 à décembre 2006.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE L'APA

(en milliers)

	À domicile	En établissement	Total
Décembre 2002	309	296	605
Décembre 2003	451	341	792
Décembre 2004	505	371	876
Décembre 2005	551	387	938
Décembre 2006	602	406	1 008
Décembre 2007	662	416	1 078

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

Au 31 décembre 2007, 61 % des bénéficiaires de l'APA vivaient à domicile et 39 % en établissements d'hébergement pour personnes âgées (EHPA). À domicile, le montant moyen du plan d'aide attribué est de 493 euros par mois (dont 411 euros à la charge des conseils généraux), et de 429 euros pour les personnes qui résident en établissement (dont 288 euros à la charge des conseils généraux).

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 mis en œuvre 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.

Hors dépenses facultatives, la dépense annuelle s'élevait à 3,93 milliards d'euros en 2005, à 4,24 milliards en 2006 et 4,56 milliards en 2007 (chiffre provisoire en cours d'actualisation). En valeur, les dépenses avaient crû de 7,6 % en 2007, 8% en 2006, 8% en 2005 et 14% en 2004.

En 2006, le concours de la CNSA a nettement progressé pour s'établir à 1,412 milliard d'euros. Cela a permis de stabiliser le concours de l'État à hauteur d'un tiers des dépenses constatées (33,3 %).

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.

En 2008, le concours en faveur de la CNSA a continué de progresser pour s'établir à 1,555 milliard d'euros.

Il semble que la poursuite de la hausse des dépenses tienne essentiellement à l'accroissement du nombre de bénéficiaires, davantage qu'à un effet prix (portant sur le prix des plans d'aide APA), puisque le coût moyen du plan d'aide est globalement stable en valeur depuis plusieurs années, sans que la CNSA puisse clairement en expliquer la raison. Il ne s'agit pas davantage, selon la CNSA, d'un effet de modification de la structure de la prestation puisque la répartition établissement/domicile et par GIR à domicile est stable. L'APA à domicile occupe toujours une part majoritaire dans les dépenses (deux tiers) tandis que l'APA en établissement représente un tiers des montants en jeu depuis plusieurs années.

Par conséquent, 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.

Les perspectives démographiques montrent que d'ici 2015, le nombre de personnes âgées de plus de 85 ans passera de 1,3 million à 2 millions. À partir de 2025, l'arrivée au grand âge des générations issues du baby-boom donnera une dimension encore plus importante à la question de leur prise en charge.

Les quatre risques de sécurité sociale – maladie, accidents du travail et maladies professionnelles, famille, vieillesse – n'ont pas été conçus pour apporter une réponse adaptée à ce défi. **C'est pourquoi le Président de la République s'est engagé à créer un cinquième risque de la protection sociale.** Il s'agit d'abord d'assurer la prise en charge des générations de plus en plus nombreuses qui seront touchées par la perte d'autonomie. Il s'agit également de permettre le maintien à domicile des personnes en situation de perte d'autonomie, quel que soit leur âge. Il s'agit enfin d'augmenter le nombre de places en établissements médicalisés et d'alléger le reste à charge pour les familles.

Cette réforme doit être présentée au Parlement en 2009. Elle est éclairée par de nombreux travaux tels que le rapport « *Perspectives financières de la dépendance des personnes âgées à l'horizon 2025 : prévisions et marges de choix* » de Mme Hélène Gisserot, Procureur général honoraire près la Cour des comptes (mars 2007) ou le récent rapport d'étape de la mission d'information du Sénat sur la prise en charge de la dépendance et la création du cinquième risque du 8 juillet 2008 (M. Philippe Marini, président et M. Alain Vasselle, rapporteur).

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

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

La loi n° 2003-1 200 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 722 de la Constitution, à partir de celui des dépenses exécutées par l'État l'année précédant le transfert, c'est-à-dire en 2003.

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** exactement. 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.

(1) Cette disposition appelée « clause de revoyure » ou « clause de rendez-vous » 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'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 % au titre de cette année.

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).**

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.

Le projet de loi de finances pour 2009 prévoit que le FMDI est reconduit pour 2009 à hauteur de 500 millions d'euros, soit un montant identique à celui attribué aux départements chaque année depuis 2006.

La tranche du FMDI correspondant aux dépenses du RMI de l'année 2005 a été versée au début de l'année 2007. La tranche afférente aux dépenses du RMI de l'année 2006 a été versée au cours du dernier trimestre de l'année 2007. La tranche afférente aux dépenses du RMI de l'année 2007 a été inscrite dans la LFI 2008 et sera donc elle aussi versée au cours de l'année 2008.

Le droit à compensation ainsi augmenté couvre : 100% de la dépense réelle du RMI en 2004 (et non plus 92%), 93,5% de la dépense en 2005 (et non plus 85%), 89 % de la dépense en 2006 (et non 81 %). Le surcroît de dépenses en 2006 par rapport à 2003 (qui s'élève à 1 164 millions d'euros) est réduit à 664 millions d'euros compte tenu du FMDI. Ce montant doit alors être comparé au surcroît de droits de mutation constaté entre 2003 et 2006. Il s'élève à 2 529 millions d'euros et couvre au plan national plus de quatre fois le surcroît de dépenses du RMI.

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.

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

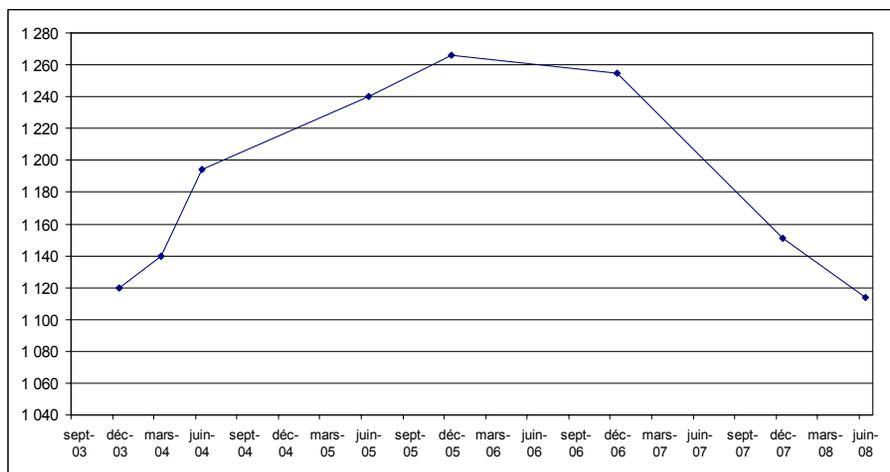
Au 31 décembre 2007, en métropole et dans les départements d'outre-mer, le nombre d'allocataires percevant le revenu minimum d'insertion, s'élève à 1,151 million en données corrigées des variations saisonnières, soit une diminution de **8,4 % par rapport à décembre 2006**. **En 2008, la baisse s'est poursuivie au premier semestre (-3,3%). Votre Rapporteur spécial se félicite de cette baisse durable du nombre d'allocataires du RMI depuis deux ans.**

NOMBRES D'ALLOCATAIRES DU RMI

(en milliers)

Décembre 2005	Décembre 2006	Évolution 2005/2006 (en %)	Décembre 2007	Évolution 2006/2007 (en %)	Juin 2008	Évolution 2007/mi 2008 (en %)
1 266	1 255	-1	1 151	-8,4	1 114	-3,3

Source : DGCL, septembre 2008



L'évolution du nombre de RMistes est en baisse dans la quasi-totalité des départements en 2007. Seuls trois départements connaissent une évolution à la hausse.

L'ensemble des dépenses relatives au RMI (allocations, charges d'insertion et charges de personnel) 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**.

– 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)**.

Toutefois, la diminution du nombre d'allocataires du RMI semble marquer une pause fin juin 2008, en lien avec un ralentissement dans l'amélioration de l'emploi. D'une part, en France métropolitaine, l'emploi salarié des secteurs principalement marchands non agricoles se stabilise au deuxième trimestre 2008, confirmant ainsi le ralentissement observé le trimestre précédent. D'autre part, le nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM de catégories 1 et 6) diminue entre juin 2007 et juin 2008 à un rythme moins soutenu qu'auparavant, soit – 2,9 % contre – 5,6 % entre mars 2007 et mars 2008. De même, le nombre de chômeurs non indemnisés baisse de 4,3 % entre juin 2007 et juin 2008 contre – 7,3 % en glissement annuel le trimestre précédent.

Le nombre de titulaires d'un contrat d'avenir ou d'un contrat insertion – revenu minimum d'activité (CI-RMA) a légèrement diminué au deuxième trimestre 2008. En glissement annuel, la baisse est de 3,1 %. Ainsi, fin juin 2008, environ 76 000 allocataires ayant un droit ouvert au RMI, qu'ils soient ou non payés à ce titre, bénéficient de tels contrats (64 000 d'un contrat d'avenir et 12 000 d'un CI-RMA) contre 78 000 un an auparavant. Parmi l'ensemble des titulaires de ces contrats, seuls 20 000 continuent à percevoir effectivement un paiement au titre du RMI au deuxième trimestre 2008, soit environ un quart d'entre eux.

(1) « Le nombre d'allocataires du RMI au 30 juin 2008 », *Études et résultats*, Direction de la recherche, des études et l'évaluation et des statistiques (DREES), n° 657, septembre 2008.

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

	Jun 2006	Décembre 2006	Mars 2007	Jun 2007	Évolution 1 an (en %)	Mars 2008	Jun 2008	Évolution 1 an (en %)
Allocataires RMI bénéficiant d'un CI-RMA	8 000	10 000	11 000	13 000	+ 59	13 000	12 000	- 1,4
Allocataires RMI bénéficiant d'un CA	33 000	55 000	62 000	66 000	+ 100	65 000	64 000	- 3,4
Ensemble des allocataires bénéficiant d'un CI-RMA/d'un CA ⁽¹⁾	41 000	65 000	73 000	78 000	+ 92,2	77 000	76 000	- 3,1
<i>dont allocataires payés au titre du RMI ⁽²⁾</i>	<i>11 000</i>	<i>16 000</i>	<i>19 000</i>	<i>20 000</i>	+ 78,6	<i>20 000</i>	<i>20 000</i>	<i>0</i>

(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.

(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.

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.

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 en 2008, soit 13,02 euros par hectolitre s'agissant des supercarburants sans plomb et 8,67 euros par hectolitre s'agissant du gazole.

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.

Quarante départements ont fait acte de candidature pour expérimenter le RSA et 34 d'entre eux ont été autorisés par décret à expérimenter.

En pratique, si l'Eure a débuté son expérimentation dès juin 2007, seuls neuf autres départements expérimentaient effectivement le RSA en fin d'année 2007. La majorité des départements a démarré au premier trimestre 2008 : douze en janvier, quatre en février, cinq en mars et trois ont démarré au deuxième trimestre 2008.

Dans le dispositif expérimental, il appartient à chaque département de définir le territoire sur lequel va porter l'expérimentation et *a fortiori* le nombre de bénéficiaires du RSA. Si la plupart des départements ont choisi des territoires comprenant entre 1 000 et 3 500 allocataires, la Côte d'Or, le Gers, le Calvados et les Côtes d'Armor expérimentent sur des territoires comptant moins de 1 000 allocataires RMI. À l'inverse, les Bouches du Rhône expérimentent sur la ville de Marseille, qui compte plus de 40 000 allocataires RMI. Quatre départements, l'Aisne, le Nord, le Pas de Calais et la Seine-Saint-Denis expérimentent sur des territoires qui comprennent au total entre 4 000 et 8 000 allocataires.

Dans le cadre de l'article 142 de la LFI pour 2007, il avait déjà été prévu que l'État accompagnerait l'expérimentation en versant au département qui prendrait en charge un mécanisme d'incitation financière à la reprise d'emploi dérogatoire au droit commun de l'intéressement, l'équivalent de la PRE, soit 1 000 euros, dès lors que les conditions d'attribution du droit commun seraient remplies. Cette aide était exclusive de tout soutien financier spécifique de l'État aux départements considérant que ces derniers, volontaires, devaient assumer intégralement les surcoûts engendrés par le dispositif expérimental d'intéressement. Cet accompagnement financier, ne s'assimile d'ailleurs pas à une « compensation » au sens constitutionnel de cette notion, en raison du caractère facultatif des expérimentations.

La loi du 21 août 2007 est revenue sur l'absence de soutien financier de l'État pour instituer une nouvelle forme d'accompagnement financier aux expérimentations. La loi de finances pour 2008 a donc créé dans l'architecture budgétaire de l'État un nouveau programme (n° 304) dédié aux *Expérimentations en matière de lutte contre la pauvreté* permettant d'engager les dépenses nécessaires à la mise en œuvre de l'expérimentation du revenu de solidarité active. Notamment, l'action 1 *Expérimentation du revenu de solidarité active* de ce programme permet de financer, outre l'expérimentation du RSA pour les bénéficiaires de l'aide au parent isolé (API), une part des dépenses exposées par les départements :

– la prise en charge de la moitié du surcoût occasionné aux départements par le versement du RSA aux bénéficiaires du RMI en activité ; les travaux d'estimation du coût du RSA ont conduit à évaluer forfaitairement la prise en charge par l'État du surcoût annuel moyen du RSA-RMI à 200 euros par bénéficiaire du RMI et par an, sur la base du barème de référence retenu pour le calcul du RSA servi aux bénéficiaires de l'API ;

– la prise en charge d’une partie des coûts de mise en œuvre opérationnelle des expérimentations.

Cette aide forfaitaire est en moyenne de 45 000 euros par département, calculé sur la base de 50 % du coût annuel de recrutement de deux « référents RSA ». Les conditions et modalités de cet accompagnement financier ont été renvoyées par la loi à la convention conclue dans chaque département expérimentateur entre le préfet et le président du conseil général.

L’expérimentation du RSA a intégré dès l’origine le principe de son évaluation. Ainsi, l’article 142 de la loi de finances pour 2007, qui a posé les bases de l’expérimentation du RSA par les départements a-t-il institué un comité national d’évaluation pour en suivre les effets. Des éléments exhaustifs d’évaluation des expérimentations ont été transmis par le Gouvernement au Parlement, conformément à l’article 22 de la loi dite TEPA, à l’appui du projet de loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d’insertion.

Trois éléments de ce bilan, provisoire puisque les expérimentations se poursuivent, peuvent être mises en exergue :

– les départements ont expérimenté des solutions de RSA et de politiques d’accompagnement très diversifiées ;

– les effectifs des bénéficiaires du RSA expérimental vont croissant. Au 30 juin 2008, 13 250 ménages étaient inscrits dans le dispositif RSA au titre du RMI, et 1 425 ménages étaient inscrits dans le dispositif RSA au titre de l’API. Au total, fin juin 2008, on comptabilise 14 675 ménages dans le dispositif RSA au titre du RMI ou de l’API ;

– les effets du RSA sur le retour à l’emploi sont positifs mais demandent à être consolidés. À ce jour, les données nécessaires au calcul du taux de retour à l’emploi sont disponibles pour 5 mois successifs (décembre à avril). Sans sous-estimer les réserves de prudence qui doivent accompagner les données ci-après, il apparaît que quel que soit le mois considéré, le taux de retour à l’emploi sur les zones expérimentales est à chaque fois supérieur au taux sur les zones témoins. Des analyses complémentaires devront confirmer les résultats.

TAUX MOYEN DE RETOUR À L’EMPLOI

	Zone expérimentale	Zone témoin
Décembre	4,14	1,69
Janvier	3,94	2,48
Février	2,32	2,06
Mars	2,86	2,46
Avril	2,71	2,30
Données cumulées sur 5 mois	2,92	2,25

Source : données CNAF

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.

Si dans un premier temps il a été craint un afflux massif de demandes de PCH, les données statistiques attestent au contraire d'une montée en charge très lente en 2006, plus marquée en 2007 et au cours du premier trimestre 2008. Dans le même temps, le nombre des bénéficiaires de l'ACTP demeure important même s'il a connu, essentiellement à partir de 2007 une baisse régulière.

Des dernières données disponibles pour 2008, il ressort que **les départements ont versé des prestations de PCH à 35 000 personnes au 31 mars 2008, 12 900 personnes ayant vu leur droit reconnu mais sans avoir encore reçu de paiement au cours du mois de mars 2008.** En mars 2008, 90 % des allocataires ont perçu un versement au titre d'une aide humaine, 4 % pour une aide technique, 8 % un aménagement du logement ou du véhicule et 18 % pour une dépense spécifique ou exceptionnelle (certains ont pu percevoir un versement à différents titres).

Au 31 mars 2008, 113 500 personnes ont perçu l'ACTP (tous âges), au total le nombre de personnes ayant bénéficié d'un paiement au titre de l'ACTP ou de la PCH s'élevait à 148 500, **soit une progression de 7,2 % depuis fin mars 2007.**

La dépense annuelle s'élève à 81,6 millions d'euros en 2006 et atteint 277 millions d'euros en 2007. Plusieurs périodes sont à distinguer en 2007. Entre janvier et mai, les dépenses se situaient en-dessous des 20 millions d'euros mensuels, traduisant un premier palier dans la montée en charge. À partir de juin, le cap des 20 millions d'euros est franchi puis le mois d'octobre voit pour la première fois les 30 millions d'euros atteints. Enfin, le mois de décembre enregistre 40 millions d'euros. La fin d'année 2007 témoigne d'un fort accroissement des dépenses de PCH, confirmée sur les sept premiers mois de 2008 puisque la moyenne mensuelle des dépenses 2008 s'établit à 40 millions d'euros. Le seuil des 50 millions d'euros de dépenses de PCH est atteint pour la première fois en juillet 2008.

En 2008, après trois ans de mise en œuvre, la loi du 11 février 2005 a connu une première évolution dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2008 qui a décidé d'ouvrir la PCH aux enfants, pour l'ensemble de ses éléments. Cette mesure est effective depuis le 1er avril 2008 et permet aux parents d'enfants handicapés titulaires des compléments de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) d'opter pour la PCH en lieu et place desdits compléments.

Le Gouvernement s'est engagé à mettre en place un dispositif d'intégration définitive des enfants handicapés dans la PCH qui doit être opérationnel en septembre 2009. Si l'estimation du rythme de montée en charge du droit d'option prévue par la LFSS 2008 pour l'accès des enfants à la PCH est délicate, on peut s'attendre à un surcroît de dépenses de l'ordre de 60 millions d'euros. Le coût en année pleine est estimé à environ 150 millions d'euros.

Considérant la dépense cumulée sur les six premiers mois de 2008, la dépense de PCH en 2008 est estimée à 540 millions d'euros, soit un montant encore inférieur au concours CNSA mais qui traduirait une multiplication par deux de la dépense 2007.

III.— LA COMPENSATION FINANCIÈRE DES COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES AUX RÉGIONS

A.— 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.

En 2007, les fractions régionales de tarif de TIPP avaient été modifiées, afin de tenir compte des nouvelles compétences transférées en 2007, tout en incluant la compensation des transferts de compétences réalisés en 2005 et 2006. La loi de finances rectificative pour 2007 les a de nouveau modifiées, afin de tenir compte du montant cumulé des compétences transférées aux régions entre 2005 et 2007 (2 333 millions d'euros en métropole).

En outre, l'ajustement des fractions de tarifs était rendu nécessaire par la fixation des assiettes régionales définitives de TIPP 2006, que la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) n'a pu effectuer qu'en avril 2007. **L'article 1 de la loi de finances rectificative pour 2007 a donc accordé aux régions, pour régulariser les opérations de 2006, un montant net de 27,98 millions d'euros.**

Pour 2008, afin de tenir compte des nouvelles compétences transférées aux régions et à la collectivité territoriale de Corse, tout en incluant la compensation des transferts de compétences réalisés entre 2005 et 2007, soit un **droit à compensation cumulé évalué à 2,935 milliards d'euros en métropole**, l'article 37 de la loi de finances initiale pour 2008 a modifié à nouveau les fractions régionales de tarif de TIPP.

La loi de finances rectificative pour 2008 a ajusté chaque fraction de tarif de TIPP afin de tenir compte du montant définitif des droits à compensation. En 2008, **la TIPP attribuée aux régions pour financer les transferts de compétences devrait représenter au total 2 935 millions d'euros.**

B.– 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 depuis 2007, 20 régions ont décidé une modulation de leurs tarifs de TIPP, le plus souvent à la hausse et au maximum de leurs capacités.

Pour 2007, sur 22 régions, deux ont renoncé à la modulation (la collectivité territoriale de Corse et la région Poitou-Charentes), tandis que les vingt autres ont augmenté leur fraction de tarif, dont trois dans des limites inférieures aux plafonds (Alsace, Bourgogne et Aquitaine) et 17 jusqu'aux valeurs maximales autorisées.

En 2008, sur les 20 régions concernées, seule la Franche-Comté a augmenté ses fractions de tarifs dans des limites inférieures aux plafonds. Le produit de cette modulation ne sera connu qu'au début de l'année 2009.

Pour 2009, les régions devront délibérer, avant le 30 novembre 2008, pour décider d'une modulation à la hausse ou à la baisse de leur fraction régionale de TIPP.

Le produit de cette modulation pour 2008 est retracé dans le tableau ci-après.

PRODUITS DE LA MODULATION RÉGIONALE DES TARIFS POUR 2008

	Gazole	Supercarburant
11 - Île-de-france	46 371 743	36 131 151
21 - Champagne-Ardenne	9 211 863	3 163 746
22 - Picardie	14 682 700	6 552 116
23 - Haute-Normandie	14 912 357	6 755 534
24 - Centre	21 648 074	10 755 337
25 - Basse-Normandie	10 660 456	4 573 368
26 - Bourgogne	8 430 738	3 679 098
31 - Nord-pas-de-Calais	25 371 978	11 466 143
41 - Lorraine	15 598 011	7 249 835
42 - Alsace	13 119 163	5 981 182
43 - Franche-Comté	7 679 300	2 953 896
52 - Pays de la Loire	17 833 025	7 670 985
53 - Bretagne	17 884 141	7 377 810
54 - Poitou-Charentes	0	0
72 - Aquitaine	17 037 955	7 478 826
73 - Midi-Pyrénées	15 025 676	6 264 860
74 - Limousin	6 287 066	2 830 241
82 - Rhône-Alpes	34 270 296	15 462 147
83 - Auvergne	8 033 853	3 583 383
91 - Languedoc-Roussillon	15 032 251	8 182 097
93 - Provence Alpes Cote d'Azur	19 780 235	12 850 424
94 - Corse	0	0
TOTAL	338 870 881	170 962 178

Source : direction du Budget.

La marge de manœuvre ainsi acquise pour les régions est loin d'être négligeable puisqu'elle est estimée à plus de 508 millions d'euros, qui s'ajoutent au droit à compensation de 2,3 milliards d'euros.

C.– 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 de 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, la loi de finances initiale 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 ci-après.

MODULATION RÉGIONALE DES TARIFS DE TIPP EN 2008

Régions	Tarifs LRL fixés par la LFI 2008		Modulation 2008 votée par les conseils régionaux		Tarifs régionaux applicables en 2008*		Limites de modulation 2008**	
	sans plomb	gazole	sans plomb	gazole	sans plomb	gazole	sans plomb	gazole
Alsace	6,44	4,55	+ 1,77	+ 1,15	8,21	5,70	+/- 1,77	+/- 1,15
Aquitaine	5,66	4,00	+ 1,77	+ 1,15	7,43	5,15	+/- 1,77	+/- 1,15
Auvergne	6,89	4,87	+ 1,77	+ 1,15	8,66	6,02	+/- 1,77	+/- 1,15
Bourgogne	5,48	3,87	+ 1,77	+ 1,15	7,25	5,02	+/- 1,77	+/- 1,15
Bretagne	6,02	4,26	+ 1,77	+ 1,15	7,79	5,41	+/- 1,77	+/- 1,15
Centre	5,38	3,80	+ 1,77	+ 1,15	7,15	4,95	+/- 1,77	+/- 1,15
Champagne-Ardenne	6,15	4,35	+ 1,77	+ 1,15	7,92	5,50	+/- 1,77	+/- 1,15
Corse	7,09	5,01	+ 0,00	+ 0,00	7,09	5,01	+/- 1,77	+/- 1,15
Franche-comté	7,51	5,32	+ 1,35	+ 0,95	8,86	6,27	+/- 1,77	+/- 1,15
Île-de-France	16,02	11,33	+ 1,77	+ 1,15	17,79	12,48	+/- 1,77	+/- 1,15
Languedoc-Roussillon	5,56	3,93	+ 1,77	+ 1,15	7,33	5,08	+/- 1,77	+/- 1,15
Limousin	10,39	7,35	+ 1,77	+ 1,15	12,16	8,50	+/- 1,77	+/- 1,15
Lorraine	6,43	4,54	+ 1,77	+ 1,15	8,20	5,69	+/- 1,77	+/- 1,15
Midi-pyrénées	6,30	4,46	+ 1,77	+ 1,15	8,07	5,61	+/- 1,77	+/- 1,15
Nord pas de calais	9,10	6,44	+ 1,77	+ 1,15	10,87	7,59	+/- 1,77	+/- 1,15
Basse-normandie	6,61	4,68	+ 1,77	+ 1,15	8,38	5,83	+/- 1,77	+/- 1,15
Haute Normandie	6,78	4,80	+ 1,77	+ 1,15	8,55	5,95	+/- 1,77	+/- 1,15
Pays de Loire	5,39	3,80	+ 1,77	+ 1,15	7,16	4,95	+/- 1,77	+/- 1,15
Picardie	6,82	4,83	+ 1,77	+ 1,15	8,59	5,98	+/- 1,77	+/- 1,15
Poitou-charentes	5,62	3,97	+ 0,00	+ 0,00	5,62	3,97	+/- 1,77	+/- 1,15
Provence alpes côte d'azur	5,11	3,61	+ 1,77	+ 1,15	6,88	4,76	+/- 1,77	+/- 1,15
Rhône-alpes	5,50	3,89	+ 1,77	+ 1,15	7,27	5,04	+/- 1,77	+/- 1,15

* en 2008, 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 2008 dans la LFI pour 2008 (tarifs régionaux 2008 = tarifs LFI 2008 + modulation 2008)

** en 2009, la modulation s'appliquera aux tarifs fixés par l'article 40 de la LFI pour 2006 dans sa version issue de la LFI pour 2009 (tarifs régionaux 2009 = tarifs LFI 2009 + modulation 2009).

Source : Direction générale des collectivités territoriales.

IV.- LA SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

A.- LA SITUATION FINANCIÈRE SAINES DES DÉPARTEMENTS ET DES RÉGIONS, MALGRÉ UN RESSERREMENT DES MARGES DEPUIS 2007

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 leur a permis 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. »*

En 2007, en dépit de l'augmentation de leurs dépenses de fonctionnement, elles ont dégagé un excédent de recettes qui leur a assuré un taux d'autofinancement des investissements toujours très élevé et leur a permis un recours à l'emprunt limité. Le besoin de financement des administrations publiques locales était de 7,2 milliards d'euros pour un investissement de 45,1 milliards d'euros ; la dette des collectivités locales, uniquement consacrée à l'investissement, représentait 11% de la dette publique.

L'année 2007 a cependant été marquée par un resserrement certain des marges. Alors que les années 2005 et 2006, notamment grâce au recours au levier fiscal, avaient vu se reconstituer la capacité d'épargne atteinte en 2003 et 2004, celle-ci a stagné à nouveau en 2007. L'investissement a été davantage financé par emprunt.

Les dépenses d'investissement sont particulièrement dynamiques dans le secteur communal. Certaines d'entre elles génèrent ensuite des coûts de fonctionnement. Cela pose la question de la soutenabilité de leur rythme, de l'évaluation de leur efficacité et de leur efficience au regard des priorités que se donnent les collectivités.

Les investissements dans les établissements d'enseignement ou les infrastructures de transports routiers ou ferroviaires sont soumis à des cycles de renouvellement et à des impératifs de sécurité ; les mises aux normes environnementales ou les engagements vis-à-vis du logement ou du handicap sont aussi lourds d'implications budgétaires ; la tendance structurelle au vieillissement de la population devrait influencer certaines dépenses à la hausse.

Les hausses des coûts dans le secteur du bâtiment et des travaux publics ou des combustibles, qui se sont partiellement fait sentir en 2007, **ont eu un effet plus fort sur les budgets 2008**. En parallèle, le coût du crédit est sur une dynamique de renchérissement. Or les marges de manœuvre fiscales ont déjà été largement mobilisées de 2003 à 2006 et la pression fiscale est sensiblement plus élevée qu'elle ne l'était en 2003 ou 2004. Les ressources tirées de la hausse de l'immobilier et de l'activité du marché, encore importantes en 2007 sont maintenant moins favorablement orientées. Les recettes de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, taxe assise sur les volumes, en sont affectées. L'écart croissant entre la faible évolution des dotations et la reprise d'une inflation soutenue est source de préoccupation pour les collectivités.

2008 constitue à bien des égards une année d'attente. Il est prévu que sera achevée une grande part des transferts de personnels aux régions et aux départements, avec leurs conséquences sur les budgets. Année du renouvellement pour les municipalités et une partie des conseils généraux, elle devrait marquer une inflexion dans le rythme d'augmentation de l'investissement.

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 2007, le produit des droits de mutation a doublé, soit 3,92 milliards d'euros de recettes supplémentaires pour l'ensemble des départements. L'augmentation des recettes a été comprise chaque année entre 8 et 17 %, l'année 2005 a vu les droits de mutation augmenter de 837,8 millions d'euros et l'année 2006 de 887 millions d'euros.

ÉVOLUTION DES DROITS DE MUTATION

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Montant	3 643,24	3 974,57	4 393,81	4 877,13	5 692,48	6 530,32	7 393,06	7 949,87
Évolution n/n-1 (en %)	—	9,09	10,55	11	16,72	14,72	14,0	7,5

Source : Direction générale des collectivités locales.

Votre Rapporteur spécial convient 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.**

2008 se caractérise par un certain ralentissement du produit des droits de mutation perçu par les communes et les départements. Sur les sept premiers mois de l'année 2008, l'évolution observée des droits de mutation présente une baisse d'environ 5 % par rapport aux mêmes mois de l'année 2007, en lien avec les signes de contraction du marché de l'immobilier observés au début de l'année : recul des prix des logements anciens (-0,8% au premier trimestre 2008 selon l'indice Notaires-Insee), affaiblissement de la demande et augmentation des stocks de logements proposés à la vente. Globalement, et compte tenu du profil infra-annuel, la baisse des droits de mutation est évaluée à 7,5 % sur l'ensemble de l'année 2008.

Toutefois, d'autres recettes augmentent en 2008. C'est le cas des recettes tarifaires (produits des services vendus aux usagers) et des transferts en provenance de tiers (FMDI et CNSA), qui s'élèvent à 29 milliards d'euros et enregistrent une progression accélérée (+ 5,8 % cette année, après + 3,6 % en 2007).

En outre, certaines dépenses décélèrent en 2008. Ainsi, les transferts versés, essentiellement en direction des ménages au titre de l'aide sociale départementale, confirment leur ralentissement en 2008. **Les dépenses réalisées au titre du revenu minimum d'insertion (RMI)**, dont environ 6 milliards d'euros pour les seules allocations, reculent en 2008 en raison de la poursuite de la tendance à la baisse du nombre d'allocataires observée sur l'année 2007.

Les dépenses générées par l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), dont plus de 4,8 milliards d'euros pour les seules allocations, commencent à décélérer avec une hausse de l'ordre de 4 % en 2008. Cette évolution est liée au ralentissement du nombre de bénéficiaires, qui enregistre une hausse de 4,5 % au 1er trimestre 2008 par rapport à la même période en 2007, contre + 8 % un an auparavant, selon les données du ministère de la Santé.

Les autres dépenses de gestion enregistrent un fort ralentissement (environ +3 % en 2008, après des hausses supérieures à 6 % les années précédentes) lié à l'achèvement des transferts de compétences (hors personnel) prévus par la loi relative aux libertés et responsabilités locales. Les droits à compensation au titre des transferts 2008 s'élèvent à environ 100 millions d'euros (contre 1,1 milliard d'euros en 2007).

Enfin, les dépenses liées à la prestation de compensation du handicap (PCH), poursuivent leur montée en charge en 2008 (près de 500 millions d'euros), en lien avec la croissance du nombre de bénéficiaires.

Toutefois, 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 250 millions en 2007, alors que la CNSA a versé chaque année 500 millions d'euros.

Par conséquent, le bilan des comptes des départements en 2007 montre que ceux-ci présentent en moyenne une situation financière saine. Au total, l'augmentation plus rapide des produits de fonctionnement par rapport aux charges induit une hausse de l'autofinancement de 11,7 %.

ÉQUILIBRE FINANCIER GLOBAL DES DÉPARTEMENTS

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	Évolution 2006/2007 (en %)
Dépenses totales	54,3	58,0	61,7	+ 5,8
Recettes totales	54,	58,9	61,4	+ 4,2
Charge de fonctionnement (1)	39,2	41,9	44,3	+ 6,8
Produits de fonctionnement (2)	47,6	51,4	54,3	+ 5,4
Autofinancement (A) = (2) – (1)	8,3	9,5	10	+ 5,2
Emplois d'investissement ^(a)	12,1	12,8	14,3	11,7
Ressources d'investissement ^(b)	2,7	3,2	2,5	- 22
Variation de l'endettement ^(c)	1,1	0,99	n.s	n.s

(a) Hors dette ; (b) Hors emprunts ; (c) Emprunts et remboursements.

Source : Direction générale des collectivités locales.

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

Les comptes administratifs des régions pour 2007 montrent que si les charges de fonctionnement ont augmenté de 1,8 milliard d'euros entre 2006 et 2007, les produits de fonctionnement ont augmenté, quant à eux, de 2,4 milliards d'euros, et l'autofinancement de 3,6 %, après avoir augmenté de 17 % entre 2004 et 2005.

ÉQUILIBRE FINANCIER GLOBAL DES RÉGIONS

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	Évolution 2006/2007 (en %)
Dépenses totales	19,3	21,6	24,4	+ 12,4
Recettes totales	19,2	21,5	24,3	+ 12,6
Charge de fonctionnement (1)	10,2	11,7	13,5	+ 19,2
Produits de fonctionnement (2)	15,5	17,2	19,6	+ 13,9
Autofinancement (A) = (2) – (1)	5,2	5,5	6,1	+ 3,6
Emplois d'investissement ^(a)	7,6	8,2	9,1	+ 9,4
Ressources d'investissement ^(b)	1,5	0,1	1,3	- 25,2
Variation de l'endettement ^(c)	7,4	1,0	n.s	n.s

(a) Hors dette ; (b) Hors emprunts ; (c) Emprunts et remboursements.

Source : Direction générale des collectivités locales.

Ces chiffres montrent que les fortes 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.

QUATRIÈME 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 2008, 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 avait 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 depuis 2007 a été reconduite en 2009 afin de pouvoir donner satisfaction dans les meilleurs délais à une éventuelle demande d'utilisation de ce dispositif par une ou plusieurs collectivités.

Le solde du compte d'avances pour 2009 est évalué à + 427,2 millions d'euros.

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 2009 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 80,5 milliards d'euros contre 75,8 milliards d'euros en 2008, soit une augmentation de 6,2 %.

L'action *Avances aux départements sur le produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers* serait, enfin, dotée de 5,27 milliards d'euros contre 5,03 milliards d'euros en 2008, soit une augmentation de 4,7 %.

EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, sur les crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales, sur les articles 67 à 72, rattachés, et sur le compte spécial Avances aux collectivités territoriales (voir compte rendu de la réunion du 4 novembre 2008), lors de la commission élargie, la commission des Finances **adopte** les crédits de cette mission, conformément à l'avis favorable de M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial.*

*Puis elle **adopte** les crédits du compte d'Avances aux collectivités territoriales, conformément à l'avis favorable du Rapporteur spécial.*

M. le président Didier Migaud. Nous allons passer à l'examen des articles rattachés à la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

Article 67

Modification, en faveur de la péréquation, des règles d'évolution de certaines composantes de la dotation globale de fonctionnement (DGF)

Texte du projet de loi :

- ① I. - Le onzième alinéa de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ② « En 2009, le complément de garantie dû à chaque commune correspond à son montant de 2008 diminué de 2 %. »
- ③ II. - Le quatrième alinéa de l'article L. 2334-13 du même code est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ④ « En 2009, cette garantie est calculée de telle sorte que le total des attributions revenant aux communes d'outre-mer au titre de la dotation globale de fonctionnement, hors les montants correspondant au complément de garantie prévu au 4° de l'article L. 2334-7, progresse au moins comme l'ensemble des ressources affectées à cette dotation. »
- ⑤ III. - La deuxième phrase du cinquième alinéa de l'article L. 3334-3 du même code est remplacée par la phrase suivante :
- ⑥ « Ces taux sont au plus égaux, pour la dotation de base et sa garantie, respectivement à 70 % et 50 % du taux de croissance de l'ensemble des ressources de la dotation globale de fonctionnement. »
- ⑦ IV. - L'article L. 3334-6-1 du même code est ainsi modifié :
- ⑧ 1° Dans le deuxième alinéa, les mots : « au double du » sont remplacés par les mots : « à 1,5 fois le » ;
- ⑨ 2° Le dixième alinéa est supprimé ;
- ⑩ 3° Dans le douzième alinéa, les mots : « des deux précédents alinéas » sont remplacés par les mots : « du précédent alinéa » et les mots : « ces alinéas » sont remplacés par les mots : « cet alinéa ».
- ⑪ V. - Dans la deuxième phrase du premier alinéa de l'article L. 3334-7-1, après les mots : « chaque année » sont ajoutés les mots : « au plus ».
- ⑫ VI. - La deuxième phrase du dernier alinéa de l'article L. 4332-8 est complétée par les mots :
- ⑬ « , après prélèvement de la quote-part consacrée aux régions d'outre-mer. »
- ⑭ VII. - Le II de l'article L. 5211-29 est ainsi modifié :
- ⑮ 1° Dans le premier alinéa, les mots : « ne peut être inférieure » sont remplacés par les mots : « est au plus égale » ;
- ⑯ 2° Dans la dernière phrase du quatrième alinéa, les mots : « au moins » sont remplacés par les mots : « au plus ».
- ⑰ VIII. - Les deuxième et troisième alinéas du I de l'article L. 5211-30 sont remplacés par les sept alinéas suivants :
- ⑱ « À compter du 1^{er} janvier 2009, la somme affectée à la catégorie des communautés urbaines est répartie de telle sorte que l'attribution revenant à chacune d'entre elles est égale au produit de sa population par la dotation moyenne par habitant de la catégorie des communautés urbaines, augmenté, le cas échéant, d'une garantie.

- 19 « En 2009, cette dotation moyenne est fixée à 60 € par habitant.
- 20 « Les communautés urbaines créées avant le 1^{er} janvier 2009 bénéficient d'une garantie, lorsque le montant prévu au 1^o ci-dessous est supérieur au montant prévu au 2^o. Elle est égale en 2009 à la différence entre :
- 21 « 1^o le montant de la dotation d'intercommunalité perçue par la communauté urbaine en 2008, indexé selon un taux fixé par le Comité des finances locales, qui ne peut excéder le taux d'évolution pour 2009 de la dotation forfaitaire prévue à l'article L. 2334-7 ;
- 22 « 2^o le produit de sa population au 1^{er} janvier 2009 par le montant moyen mentionné au troisième alinéa du présent I.
- 23 « Pour les communautés urbaines créées en 2008, le 1^o correspond au produit de leur population à la date de leur création par la dotation moyenne par habitant pour 2008 de la catégorie des communautés urbaines, indexée selon un taux fixé par le Comité des finances locales, qui ne peut excéder le taux d'évolution pour 2009 de la dotation forfaitaire prévue à l'article L. 2334-7.
- 24 « À compter de 2010, le montant de l'attribution totale par habitant due à chaque communauté urbaine évolue chaque année selon un taux fixé par le Comité des finances locales dans la limite du taux d'évolution de la dotation forfaitaire prévue à l'article L. 2334-7. »
- 25 IX. - Dans le neuvième alinéa du II de l'article L. 5211-33 du code général des collectivités territoriales, après les mots : « qui progresse », sont ajoutés les mots : « au plus ».

Exposé des motifs du projet de loi :

Le Gouvernement souhaite renforcer la solidarité en faveur des collectivités territoriales les plus défavorisées. Cet article propose donc - pour chaque catégorie de collectivité territoriale ainsi que pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) - différentes mesures permettant de dégager des marges de manœuvre supplémentaires en matière d'évolution des dotations de péréquation de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Afin de renforcer la solidarité en faveur des communes les plus défavorisées, le I vise à dégager des marges en faveur des dotations de péréquation par une diminution en 2009 de 2 % du complément de garantie. Cette mesure permettra de dégager 105 millions d'euros et concernera 34 500 communes.

Mis en place en 2005 à l'occasion de la réforme de la DGF, le complément de garantie a effectivement contribué à pérenniser les écarts de dotations historiques qui existaient auparavant entre communes de taille comparable, dans la dotation forfaitaire des communes.

Le II neutralise l'impact de cette mesure sur le calcul de la garantie de progression minimale au taux de la DGF versée aux communes d'outre-mer. Le III et le V ont pour objectif d'accroître la solidarité entre départements les plus défavorisés, en alignant les modalités d'évolution de la dotation de compensation des départements et de la dotation de base des départements sur les fourchettes d'indexation de la dotation forfaitaire des communes. Ces alinéas élargissent également les marges de choix du Comité des finances locales (CFL) sur ce point.

Le IV concentre le bénéfice de la dotation de péréquation urbaine (DPU) sur les départements les plus défavorisés. Il propose, dans la même logique que la disposition consistant à réduire le nombre de communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, de réduire le nombre de départements éligibles à la DPU.

Le VI s'inscrit dans la suite de la loi de finances pour 2008, qui a aménagé la part péréquation de la DGF des régions en introduisant une garantie de sortie, permettant d'assurer aux régions pendant l'éligibilité à la péréquation une attribution égale à la moitié de leur attribution au titre de l'exercice précédent.

Il neutralise le poids des garanties de sortie, consacrées aux régions de métropole, sur la part péréquation versée aux régions d'outre-mer. En effet, compte tenu des mécanismes internes de répartition de la DGF, les garanties de sortie des régions de métropole viendraient minorer la masse disponible pour la répartition de la part péréquation des régions d'outre-mer.

Les VII à IX s'appliquent aux dotations de la DGF destinées aux EPCI. Les VII et IX alignent les modalités d'évolution de la dotation d'intercommunalité par habitant des différentes catégories de groupements (communautés d'agglomération, communautés de communes à TPU bonifié, syndicats d'agglomération nouvelle) sur les fourchettes d'indexation de la dotation forfaitaire des communes.

Le VII préserve néanmoins le rattrapage du montant de la dotation des communautés de communes par rapport aux communautés d'agglomération, souhaité par le CFL dans son rapport de 2004.

Le VIII réduit les montants de dotation d'intercommunalité bénéficiant aux nouvelles communautés urbaines (CU) qui ont pour effet de réduire les montants disponibles pour la péréquation. Pour ce faire, il prévoit un montant par habitant de 60 €. Pour préserver les équilibres budgétaires des CU existantes, un complément de garantie est mis en place. Cette disposition resserre progressivement les écarts de dotations importants existant entre les différentes catégories d'EPCI à fiscalité propre. La dotation moyenne par habitant des CU s'établit en effet aujourd'hui à 85,87 €, contre 23,74 € par habitant pour les communautés de communes (CC) à TPU non bonifiée, 33,02 € par habitant pour les CC à TPU bonifiée et 44,53 € par habitant pour les communautés d'agglomération. Elle permet par ailleurs au CFL de disposer de marges de manœuvre supplémentaires pour financer la péréquation entre les communes.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article propose de réaménager certaines règles internes de répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF). En effet, dans le cadre de la normalisation en 2009 d'un périmètre élargi de concours aux collectivités territoriales, l'indexation de la DGF a été limitée à la seule inflation prévisionnelle. Ce ralentissement de la progression de la masse financière entrerait en conflit avec plusieurs contraintes internes d'évolution propres à certaines parts de la DGF, que le présent article propose, par conséquent, de modifier.

I.- 2009 : UNE ANNÉE DE FORTES CONTRAINTES POUR LA DGF, QUI METTENT EN PÉRIL L'EFFORT DE PÉRÉQUATION

En 2009, la DGF subira une double contrainte résultant à la fois, au niveau global, de sa moindre indexation au sein du périmètre normé des concours aux collectivités locales, et au niveau de sa répartition, de la prise en considération de la nouvelle population authentifiée par l'INSEE et des nouvelles structures intercommunales.

A.- UNE CROISSANCE MESURÉE DE LA MASSE DE LA DGF

1.- La contrainte née du périmètre normé des concours aux collectivités locales

Le présent projet de loi de finances met en œuvre le premier exercice de la loi de programmation des finances publiques 2009-2012⁽¹⁾, en ce qui concerne notamment l'évolution des concours de l'État aux collectivités locales.

Afin de garantir aux collectivités territoriales une progression des concours qu'elles perçoivent et protéger le redressement des comptes de l'État, l'article 6 de ce projet de loi instaure une norme d'évolution pour l'ensemble d'un périmètre de concours financiers, dont sont seuls exclus les remboursements et dégrèvements d'impôt locaux et la fiscalité transférée en compensation des transferts de compétences. Cette norme est identique à celle appliquée aux dépenses de l'État dans leur ensemble, à savoir l'évolution prévisionnelle des prix associée au projet de loi de finances.

(1) *Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale.*

En 2009, la norme de 2 % appliquée au périmètre des dépenses de l'État permet une augmentation globale de 7 milliards d'euros. Au sein de ce périmètre, l'augmentation de dépenses subies mobilisera 5,6 milliards d'euros (charge de la dette, pensions, prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne). Pour le périmètre des concours financiers de l'État aux collectivités locales (55,2 milliards d'euros), le solde de la marge de manœuvre budgétaire impose une norme, elle aussi égale à 2 %, correspondant à une progression de 1 103 millions d'euros.

Le présent projet de loi de finances propose donc un vaste mécanisme d'ajustement interne du périmètre, pour garantir à la fois le respect de cette norme d'évolution et le financement des priorités que l'État fixe dans ses relations avec les collectivités territoriales. Ces priorités sont, d'une part, le soutien à l'investissement public local (qui constitue plus de 80 % de l'investissement public en France) et, d'autre part, la péréquation, qui constitue depuis 2003 un objectif de valeur constitutionnelle ⁽¹⁾.

Afin d'atteindre ces objectifs, le projet de loi de finances propose de favoriser la progression de certaines lignes incluses dans le périmètre, de freiner ou geler la croissance d'autres lignes et enfin de diminuer les concours ayant vocation à assurer l'ajustement du montant total compris dans le périmètre.

2.— Le choix d'un retour à une DGF indexée sur la seule inflation prévisionnelle impacterait, à droit constant, les concours visant la péréquation

De 2004 à 2008, le montant global de la DGF, hors abondement, a progressé de 3,31 milliards d'euros, soit plus de 2,25 % de croissance par an. Ceci résulte des règles d'indexation de la dotation qui, depuis 1996, sont relativement avantageuses.

Ainsi que votre Rapporteur spécial l'a expliqué dans le présent rapport, l'État n'a plus les moyens de maintenir les conditions historiques de croissance de l'ensemble des concours financiers en faveur des collectivités locales. Amené à décider entre les dotations qu'il protège et celles qu'il ajuste, le Gouvernement a choisi de traiter la DGF comme un bloc sanctuarisé en lui appliquant les mêmes règles d'évolution et de calcul qu'au budget de l'État et au périmètre global des concours financiers dont elle fait partie. Cette nouvelle indexation est prévue par l'article 10 du présent projet de loi de finances.

Cet arbitrage s'imposait très largement. L'emboîtement d'enveloppes normées, lorsque celles-ci comprennent des lignes subies et très dynamiques, est, certes, une protection adéquate pour les comptes publics, mais elle fait porter l'ajustement sur les échelons les plus fins.

(1) Le dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution dispose en effet : « La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. »

Dans le cas du présent projet de loi de finances, cet effet d'emboîtement est perceptible à tous les niveaux :

– l'application d'une norme rigoureuse à un périmètre élargi de dépenses de l'État incluant la charge croissante de la dette et des pensions impose d'ajuster la croissance des concours financiers en faveur des collectivités locales ;

– cette réduction de l'indexation globale des concours financiers, au sein desquels le FCTVA conserve son dynamisme, impose d'ajuster la croissance des autres dotations, en particulier la DGF qui représente plus de 70 % du total.

C'est pourquoi l'article 10 du projet de loi de finances propose une nouvelle rédaction de l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales qui fixe les conditions de calcul de la DGF inscrite en loi de finances initiale. Il prévoit que la DGF sera dorénavant calculée par application à la DGF inscrite en loi de finances de l'année précédente du taux de l'inflation prévisionnelle associé au projet de loi de finances.

Mais le phénomène d'emboîtement des dotations décrit précédemment ne s'applique pas qu'au périmètre des dépenses de l'État et à celui, global, des concours financiers aux collectivités territoriales. Il s'applique aussi à la DGF elle-même, dont l'essentiel des composantes consiste en des reconductions de dotations historiques. Dès lors que l'article L. 2334-13 du code général des collectivités territoriales prévoit que « *le montant de la dotation d'aménagement est égal à la différence entre l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement des communes et la dotation forfaitaire prévue à l'article L. 2334-7* », **le ralentissement de l'augmentation de la masse globale risque de se répercuter prioritairement sur la croissance de la dotation d'aménagement, c'est-à-dire sur la péréquation.**

B.– UN CUMUL INÉDIT DES CONTRAINTES INTERNES DE RÉPARTITION

Ce freinage de la croissance de la DGF en 2009 est doublé de l'apparition de contraintes de répartition particulièrement lourdes.

1.– La prise en compte de la population authentifiée à l'issue de la nouvelle procédure de recensement

a) La procédure renouvelée de recensement aboutira en 2009

La réforme du recensement de la population introduite par les articles 156, 157 et 158 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité confie aux communes, ou aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qu'elles désignent, la préparation et la réalisation des enquêtes de recensement de la population.

La loi a prévu qu'à compter de 2009, un dispositif de recensement rénové de la population permettra d'actualiser tous les ans (et non plus à l'issue de recensements décennaux). Cette procédure rénovée de recensement reposera, dans les communes de plus de 10 000 habitants, sur un recensement effectué sur un répertoire d'immeubles localisés, et sur un recensement exhaustif pour les communes de moins de 10 000 habitants, à raison d'un cinquième des communes chaque année. Une telle méthode permettra de fournir chaque année, dès la fin du premier cycle de collecte, une population légale actualisée pour toutes les communes, ainsi qu'une description statistique de leur territoire.

Les populations légales issues des nouvelles procédures de recensement ne seront toutefois authentifiées, en vertu de l'article 156 de la loi de démocratie de proximité, qu'à partir de la fin du premier cycle quinquennal d'enquêtes, soit à partir de fin 2008, au terme d'un premier cycle de 5 ans, nécessaire pour couvrir toutes les petites communes et pour disposer d'un échantillon suffisant pour les grandes communes. Les chiffres de la population municipale, de la population comptée à part et de la population totale, dites « populations authentifiées » seront publiés courant décembre 2008 pour être pris en compte à partir du 1^{er} janvier 2009. Sans devoir attendre cette échéance, il est déjà possible d'apprécier les tendances intervenues depuis 1999.

Depuis 1999, l'évolution annuelle moyenne de la population est de 0,65 % pour la France métropolitaine et de 0,67 % pour l'ensemble du territoire national. Ainsi l'accroissement de population est proche de 3 millions d'habitants sur 7 ans (de 1999 à 2006). La répartition de cette croissance est cependant fortement différenciée, non pas tellement par taille ou type de collectivités, mais par territoire.

À titre d'illustration, un tiers des communes de plus de 10 000 habitants voit sa population baisser, un autre tiers la voit stagner et le dernier tiers la voit augmenter. Concernant les communes de moins de 10 000 habitants, un quart des communes voit sa population baisser et un autre quart connaît une très forte augmentation (supérieure à 2 % par an). Globalement, ce sont les communes des espaces à dominante rurale qui sont les plus nombreuses en proportion à connaître des baisses de population.

**VENTILATION INDICATIVE DES GAINS ET PERTES DE POPULATION,
COMPTE TENU DES DONNÉES DISPONIBLES EN OCTOBRE 2008**

	nombre de communes	montant gain ou perte (en millions d'euros)
Communes perdantes	11 049	- 119,26
5 à 9 999 habitants	10 635	- 77,22
>10 000 habitants	414	- 42,04
Communes gagnantes	25 720	250,46
5 à 9 999 habitants	25 112	123,58
>10 000 habitants	608	126,88
Total	36 769	131,21

Source : DGCL

b) L'impact du nouveau recensement évalué par le Comité des finances locales (CFL)

Soucieux d'anticiper l'effet de cette nouvelle procédure de recensement sur la répartition des concours de l'État aux collectivités locales, le CFL a constitué en son sein un groupe de travail chargé de procéder à une évaluation préalable. Ses conclusions, livrées au Comité le 1^{er} juillet 2008, sont les suivantes.

Au vu, des résultats du recensement général communiqués par l'INSEE, la population municipale de métropole, prise en compte pour la répartition des dotations de l'État, devrait se situer en 2009 (après rétopolation ou extrapolation sur une valeur 2006) à environ 65,25 millions d'habitants, soit une augmentation globale du nombre d'habitants par rapport à 2008 de l'ordre de + 1,29 million.

Si l'impact du recensement avait dû être pris en compte en février 2008, à choix identiques du Comité des finances locales, la progression de la dotation de base des communes issue de la seule progression de la population aurait représenté un coût de 131,2 millions d'euros.

De même, la dotation d'intercommunalité des différentes catégories d'EPCI étant calculée en fonction du nombre d'habitants de chaque catégorie, les résultats du recensement auront un effet inflationniste sur la masse à répartir au titre de cette dotation d'au moins 41 millions d'euros (hors augmentation de la dotation par habitant 2009 et modifications éventuelles de périmètres).

Enfin, au niveau départemental, les simulations montrent que la masse à répartir au titre de la dotation de base aurait progressé de 106,4 millions d'euros (+ 1,37 %) par rapport à la masse notifiée en 2008, en raison du recensement. La conséquence directe de cette augmentation de l'enveloppe distribuée au titre de la dotation forfaitaire sera une augmentation modérée du solde disponible pour la péréquation, lequel passerait de 143 millions d'euros en 2008 à 37 millions d'euros simulés. Si le recensement avait été pris en compte en février 2008, la DPU aurait donc diminué de 8,78 % en 2008 par rapport à 2007 (soit - 48 millions d'euros).

Au total, les évaluations réalisées par le CFL montrent que le recensement, à choix du CFL et structures intercommunales constants, représenterait un coût de près de 172 millions d'euros pour la DGF des communes et des groupements et 107 millions d'euros pour celle des départements. Ces coûts, qui sont en réalité un renchérissement des dotations forfaitisées, doivent être analysés comme le besoin de financement nécessaire pour que le CFL puisse reconduire ses choix en matière de péréquation. L'exemple suivant de simulation de la répartition de la DGF des communes en 2009, tentant de reproduire les choix du CFL de 2008, montre bien l'impasse que le recensement imposerait de faire sur la péréquation.

SIMULATION DE LA VARIATION 2008/2009 DES COMPOSANTES DE LA DGF DES COMMUNES, AVEC EFFET DU RECENSEMENT

(en millions d'euros)

Composante de la DGF	Progression théorique	Solde disponible
Dotation forfaitaire		458,5
Dotation de base	95,2	363,3
Effet du recensement	131,2	232,1
Dotation superficière	3,3	228,8
Garantie	26,7	202,1
Dotation « Parcs naturels »	0,0	202,1
CPS	20,7	181,4
Dotation d'aménagement		
EPCI		
Compensation	41,1	140,3
Dotation d'intercommunalité	74,6	65,8
Effet du recensement	41,0	24,8
PÉRÉQUATION		
DSU	70,0	-45,2
DSR	67,0	-112,2
DNP	26,6	-138,8

Ce tableau illustre l'effet du recensement : alors que son coût s'élèverait à 172 millions d'euros, il générerait un besoin de financement de 138,8 millions d'euros (à structures intercommunales constantes) pour que le CFL puisse reconduire ses choix en faveur de la péréquation.

2.- L'effet des évolutions de structures intercommunales

La DGF des EPCI est composée d'une dotation de compensation, correspondant à la perte de recettes résultant de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle, et d'une dotation d'intercommunalité. Cette dernière a servi de « prime » d'incitation à la réalisation de structures intercommunales, tout particulièrement à TPU, depuis 1999. En effet, à l'instar de la dotation de base des communes, la dotation d'intercommunalité repose avant tout, pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes, sur la détermination d'un montant moyen par habitant, par catégorie d'EPCI.

Néanmoins, alors que la dotation de base communale doit toujours évoluer moins vite que la masse totale de la DGF (au plus 75 % du taux DGF), la règle appliquée à la dotation d'intercommunalité se révèle plus avantageuse :

- la masse est calculée en multipliant la population de tous les EPCI d'une même catégorie par la dotation moyenne par habitant de la catégorie ;

- cette dotation moyenne par habitant progresse elle-même de 1,3 à 1,6 fois plus vite, selon la décision du CFL, que le montant moyen par habitant des communautés d'agglomération ;

— or, ce montant moyen est au moins indexé comme l'inflation prévisionnelle.

La masse de la dotation des communautés urbaines évolue, quant à elle, en fonction de la population de la catégorie et selon le taux de progression de la dotation forfaitaire des communes. En outre, les communautés urbaines ont bénéficié d'une dotation par habitant historiquement plus élevée, qui représente aujourd'hui le double des dotations moyennes des autres catégories (soit environ 86 euros par habitant), y compris pour celles créées après 2002.

Ceci signifie que l'augmentation de la dotation d'intercommunalité résulte à la fois d'une indexation plus rapide que la dotation forfaitaire des communes (sauf pour la part réservée aux CU), mais également de l'augmentation de la population couverte par les EPCI. Par conséquent, non seulement l'enveloppe consacrée à cette dotation subira un renchérissement à la suite du recensement rénové (cf. ci-dessus), puisque la population totale augmentera, mais encore elle augmentera mécaniquement chaque année pour tenir compte de chaque nouvelle structure intercommunale constituée. Ce calcul permettant de suivre l'évolution de la carte intercommunale a conduit la dotation d'intercommunalité à passer de 610 millions d'euros en 1994 à 2,3 milliards d'euros en 2008.

Or, votre Rapporteur spécial tient à souligner que l'achèvement progressif de la carte intercommunale devrait conduire le Parlement à revoir l'incitation proposée aux EPCI au travers de la DGF. En effet, en 2008, 33 636 communes étaient regroupées en EPCI à fiscalité propre (92 %), pour 54,8 millions d'habitants (85,7 %). Il juge donc que :

1°— compte tenu de ses propres règles, la dotation d'intercommunalité pourrait agir comme une contrainte forte au sein de la DGF en 2009, en raison notamment d'un double effet de majoration de population : celui résultant du recensement rénové, celui résultant de la création de nouvelles intercommunalités ;

2°— si la dotation d'intercommunalité doit à l'évidence continuer de suivre au plus près la population regroupée, ses conditions de progression annuelle pourraient être rapprochées des règles applicables aux communes elles-mêmes ;

3°— l'existence de plusieurs projets de créations de communautés urbaines doit également conduire à s'interroger sur la pertinence du maintien de l'effet d'aubaine résultant d'une dotation moyenne par habitant particulièrement avantageuse et spécifique à cette catégorie.

II.- LES MESURES PROPOSÉES : DES ASSOULPISSEMENTS DE LA RÉPARTITION DE LA DGF AFIN DE PRÉSERVER L'OBJECTIF DE PÉRÉQUATION

Ainsi que votre Rapporteur spécial l'a expliqué précédemment, l'effet de ciseaux que subira la DGF en 2009 (moins d'indexation globale, davantage de contraintes internes) tendrait, à droit constant, à peser principalement sur la péréquation. C'est pourquoi le présent article propose de modifier plusieurs règles internes de répartition de la DGF afin, d'une part, de minorer la dotation forfaitaire des communes pour dégager davantage de marges au profit de la dotation d'aménagement, et, d'autre part, de réduire le coût de l'intercommunalité, au sein de cette dotation d'aménagement, pour optimiser le report des masses disponibles en faveur de la péréquation. Néanmoins, votre Rapporteur spécial estime que l'effet de cet article devrait être sensible, mais que sa portée peut encore être amplifiée.

A.- AMÉLIORER LES MARGES DE MANŒUVRE DISPONIBLES EN FAVEUR DE LA PÉRÉQUATION

1.- Des mesures visant à ralentir la croissance, en 2009, de la masse consacrée aux dotations forfaitaires

La première série de mesures proposée par le présent article consiste à accentuer l'effet normal de la réforme de l'architecture de la DGF accomplie en 2004. En effet, depuis la loi de finances pour 2004, la dotation globale de fonctionnement de chaque catégorie de collectivités 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 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.

La répartition de la DGF consiste donc à pondérer la croissance des dotations forfaitaires au sein de la croissance globale des masses, afin de dégager un solde de progression plus rapide pour les concours visant la péréquation. Ces dotations forfaitaires sont « objectivées », c'est-à-dire qu'elles sont elles-mêmes décomposées à l'échelle de chaque collectivité en fonction de données qui lui sont propres.

EXEMPLE DE LA COMPOSITION DE LA DOTATION FORFAITAIRE DES COMMUNES

Dotations incluses	Base de calcul
Dotation de base	Population de la commune
Dotation superficielle	Superficie de la commune
Complément de garantie	Dotation forfaitaire perçue par la commune en 2004
Compensation « part salaires »	Perte de recettes de taxe professionnelle de la commune, en base 2003

Cette décomposition et le mode d'indexation – calculé sur une fraction de la croissance de la DGF globale – conduisent donc à « sanctuariser » prioritairement les montants inclus dans les dotations forfaitaires. Conséquence de ce mécanisme de répartition, l'effort en faveur de la péréquation dépend étroitement de l'indexation globale de la DGF. En effet, dès lors que le CFL ne dispose pas de la faculté de réduire les dotations forfaitaires, mais uniquement de pondérer leur croissance, celle des dotations de péréquation résulte de l'accroissement de la DGF davantage que de sa masse totale.

C'est précisément cet étau, particulièrement rigoureux en 2009 pour les motifs que votre Rapporteur spécial a rappelé précédemment, que le présent article propose de desserrer. Sa première ambition consiste à accentuer le déséquilibre entre dotation forfaitaire et dotation d'aménagement, au profit de cette dernière, garante de la péréquation.

a) L'écêtement du complément de garantie des communes

S'agissant des communes, la dotation de base issue de la réforme de 2005 a été assortie d'une garantie visant à faire progresser de 1 % la dotation forfaitaire (hors compensations « part salaires » et baisses de DCTP) de chaque commune en 2005. Cette garantie a d'abord évolué selon un taux égal à 25 % de la progression de la DGF (+ 0,68% en 2006). Puis, l'article 28 de la loi de finances pour 2007 a permis au CFL de fixer chaque année le taux de progression de cette garantie dans une fourchette allant de 0 à 25 % du taux de la DGF. Elle s'établit en 2008 à 5 334 millions d'euros, et représente 38 % de la dotation forfaitaire des communes et 23,3 % de l'ensemble de la DGF des communes et de leurs groupements.

Il convient de souligner que les compléments de garantie ont été instaurés pour maintenir le niveau de dotation forfaitaire des collectivités les plus pénalisées par la réforme de l'architecture des concours de l'État. Alors que les dotations de base ou de superficie (pour les communes) tendent à homogénéiser la dotation forfaitaire de deux collectivités présentant des caractéristiques physiques ou démographiques similaires, le complément de garantie a pour effet, quant à lui, d'atténuer cette homogénéisation au profit du maintien de différences anciennes dans l'attribution de la dotation forfaitaire. Dès lors, toute progression des compléments de garantie conduit à prélever, sur l'accroissement de la DGF, des sommes dont la répartition produit un effet contre-péréquateur, plutôt qu'à les affecter soit à l'évolution des composantes péréquatrices de la dotation forfaitaire, soit à la dotation d'aménagement.

Votre Rapporteur spécial se félicite donc qu'à l'heure où la DGF souffre d'une situation budgétaire difficile, le Gouvernement ait décidé de s'attaquer prioritairement aux parts les plus « fossiles » de cette dotation, afin d'offrir par ailleurs la progression la plus avantageuse possible aux concours visant la péréquation.

Toutefois, il tient à rappeler que le complément de garantie a parfois servi à entretenir, à compter de 2004, des montants de DGF qui résultait depuis 1996 de la globalisation de concours de péréquation. L'écêtement proposé doit donc demeurer modeste.

En effet, le **paragraphe I (alinéas 1^{er} et 2) du présent article** propose d'écêter forfaitairement de 2 % le complément de garantie des communes, ce qui allégerait la croissance de la dotation forfaitaire de 107 millions d'euros, au bénéfice intégral de la dotation d'aménagement. Cette mesure puise sa légitimité non pas dans l'ampleur de l'écêtement, qui demeure modéré pour chaque commune, mais dans le nombre de collectivités concernées puisque pas moins de 34 500 communes seraient concernées. Votre Rapporteur spécial souligne l'équilibre de cette mesure (assiette large, taux très faible) et son caractère spontanément péréquisiteur, puisqu'elle consiste à prélever presque toutes les communes au profit de celles nécessitant un effort de péréquation.

Il convient également de préciser que, par coordination avec ce dispositif, le **II (alinéas 3 et 4) du présent article** propose d'exclure le complément de garantie ainsi écêté de l'assiette des dotations versées aux communes d'outre-mer, dont le total doit progresser au moins comme la DGF, en vertu de l'article L. 2334-13 du code général des collectivités territoriales.

b) L'élargissement des fourchettes d'indexation des composantes de la dotation forfaitaire des départements

S'agissant des départements, la dotation de base instaurée en 2005 a également été assortie d'une garantie, qui a tout d'abord évolué selon un taux identique, fixé par le Comité des finances locales entre 35 % et 70 % du taux de croissance de la DGF. Puis, l'article 28 de la loi de finances pour 2007 a permis au CFL de distinguer chaque année les taux de progression de la dotation de base et de sa garantie dans une fourchette inchangée pour la première et allant de 0 à 50 % du taux de la DGF pour la seconde.

Le III (alinéas 5 et 6) du présent article vise à assouplir ces fourchettes, dans la continuité de l'évolution engagée en 2004 et poursuivie en 2006, afin de ménager des marges de manœuvre accrues au CFL. Il s'agit de supprimer le plancher d'évolution de la dotation de base, afin d'offrir au CFL la possibilité de faire évoluer cette part selon un taux allant de 0 à 70 % de celui de la DGF.

Parallèlement à la dotation de base, la loi de finances pour 2004 a complété la dotation forfaitaire des départements par une dotation de compensation. Cette dotation regroupe deux concours de compensation de transferts : les montants dus en 2003 au titre du concours particulier de compensation de la suppression des centres communaux d'action sociale (CCAS), et 95 % de la DGD. Cette dotation est indexée comme la DGD, c'est-à-dire selon un taux égal au taux de la DGF.

Le V (alinéa 11) du présent article propose là encore d'offrir plus de souplesse au CFL et de substituer au taux impératif de progression fixé par la loi une fourchette allant de 0 à 100 % du taux d'évolution de la DGF. Implicitement, cette disposition impliquerait qu'il appartient au CFL d'arrêter le taux exact, à l'instar de son rôle d'arbitrage prévu pour les autres parts de la DGF. Votre Rapporteur spécial note cependant que le présent article est muet sur ce point et s'interroge sur la nécessité d'y introduire une précision à ce sujet.

Au total, votre Rapporteur spécial souscrit pleinement à l'objectif consistant à offrir davantage de marges de manœuvre au CFL pour adapter la croissance annuelle des composantes forfaitaires de la DGF des départements, afin de préserver celle des dotations de péréquation départementales.

2.– Des mesures visant à minorer le coût de la bonification de DGF en faveur des intercommunalités

Dès lors que les premières mesures détaillées ci-dessus permettront d'améliorer le solde disponible pour la dotation d'aménagement, la préservation de la péréquation passe ensuite par une limitation du coût des dotations intercommunales également prélevées sur ce solde.

a) Le droit en vigueur

Indépendamment des attributions individuelles calculées pour chaque EPCI en fonction de critères spécifiques, la masse de la DGF affectée à la dotation d'intercommunalité est calculée en plusieurs étapes :

– elle est la somme des enveloppes affectées à chaque catégorie (communautés urbaines, d'agglomération, de communes à fiscalité additionnelle, de communes à TPU, de communes à TPU bonifiées et syndicats d'agglomération nouvelle) ;

– chacune de ces enveloppes est égale à la population totale de la catégorie multipliée par un montant moyen spécifique par habitant ;

– ce montant moyen, fixé historiquement par la loi, évolue désormais chaque année autour d'un taux de progression « pivot » qui est celui fixé par le CFL pour les communautés d'agglomérations (CA) et ne peut être inférieur à celui de l'inflation prévisionnelle ;

– afin de permettre un rattrapage des montants par habitant des différentes formes de communautés de communes (historiquement plus faible), leur taux d'évolution est ensuite fixé par le CFL dans une fourchette allant de 130 % à 160 % du taux pivot ;

– quant aux syndicats d'agglomérations nouvelles (SAN) et aux communautés urbaines (CU), leur montant par habitant évolue chaque année comme la dotation forfaitaire des communes.

b) Des marges améliorées pour le CFL s'agissant de la dotation d'intercommunalité des communautés de communes, d'agglomérations et des syndicats d'agglomération nouvelle

Le VII (alinéas 14 à 16) du présent article propose de modifier l'échelle d'évolution de ces montants moyens par habitant, sans réformer leur mécanisme d'indexation. Il s'agit de prévoir que le taux pivot, celui affectant le montant moyen par habitant des communautés d'agglomération, ne soit plus supérieur à l'inflation prévisionnelle mais inférieur à ce taux.

Ceci n'affecterait pas le coefficient de rattrapage du montant moyen des communautés de communes, qui resterait indexé par le CFL entre 130 % et 160 % du taux pivot.

Ces alinéas proposent également de modifier la garantie dont bénéficient actuellement les communautés de communes à TPU bonifiée – catégorie obéissant à des critères particuliers de population et d'intégration des compétences – pour prévoir, à l'inverse du droit en vigueur, que l'évolution de leur montant moyen par habitant soit *au plus égale*, et non plus *au moins égale*, à celle du montant des communautés de communes à TPU « standard ». Votre Rapporteur spécial ne peut que demeurer perplexe devant cette proposition, qui semble résulter d'une erreur matérielle de rédaction du présent article.

Par ailleurs, **le IV (alinéa 25) du présent article** propose, par coordination, que le montant moyen par habitant affecté aux syndicats d'agglomération nouvelle n'évolue plus comme la dotation forfaitaire, mais selon un taux au plus égal à la dotation forfaitaire. Là encore, implicitement, cette disposition impliquerait qu'il appartient au CFL d'arrêter le taux exact, bien que le présent article soit silencieux sur ce point et appelle peut-être une précision à ce sujet.

c) La normalisation de la DGF des communautés urbaines

La dotation d'intercommunalité des communautés urbaines n'obéit plus, depuis 2003, à une logique de répartition de l'enveloppe de cette catégorie.

En effet, l'article 25 de la loi du 28 décembre 1999⁽¹⁾ a prévu qu'à compter de 2003 le montant par habitant de l'attribution de chaque communauté soit égal à celui de l'année précédente, indexé selon le taux d'évolution de la dotation forfaitaire.

Cette forfaitisation a eu pour double effet de garantir à chacune un montant de dotation par habitant très élevé, et de sanctuariser la part de chacune dans une masse totale strictement corrélée à la population de la catégorie (population de chaque EPCI et nombre de communautés urbaines en France).

(1) Loi n° 99-1126 du 28 décembre 1999 modifiant le code général des collectivités territoriales et relative à la prise en compte du recensement général de population de 1999 pour la répartition des dotations de l'Etat aux collectivités locales.

Ce mécanisme a donc fait perdurer un montant moyen par habitant (constaté et non pas fixé par le CFL comme pour les autres catégories) très supérieur à celui des autres formes d'EPCI. En 2008, les communautés urbaines ont bénéficié en moyenne de 85,87 euros par habitant de dotation d'intercommunalité, contre 19,44 euros pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle, 23,74 euros pour les communautés de communes à TPU ou encore 44,53 euros pour les communautés d'agglomération.

En outre, par l'effet de la corrélation stricte de la masse totale à la population totale, chaque nouvelle communauté urbaine créée depuis 2003 a obtenu mécaniquement une dotation d'intercommunalité calculée sur la base du montant moyen de l'année précédente au sein de la catégorie (troisième alinéa de l'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales).

À l'évidence, cette « prime » incitative à la transformation en communauté urbaine, puisqu'une communauté d'agglomération transformée double *de facto* sa DGF, n'a plus lieu d'être aujourd'hui.

C'est pourquoi le **VIII (alinéas 17 à 24) du présent article** propose de modifier profondément le mode de calcul de la dotation d'intercommunalité des communautés urbaines pour l'aligner sur celui applicable aux autres catégories, intention que salue votre Rapporteur spécial. Cette mesure s'articulerait de la façon suivante :

- la dotation individuelle serait le produit de la population de la communauté urbaine par un montant moyen par habitant de la catégorie, fixé en 2009 à 60 euros ;

- cette dotation par habitant de chaque communauté urbaine évoluerait à partir de 2010 selon un taux fixé par le CFL, qui ne pourrait excéder celui d'évolution de la dotation forfaitaire, c'est-à-dire qu'il n'y serait plus automatiquement égal.

Le présent article prévoit également de majorer la dotation par habitant ainsi obtenue d'une garantie, pour les communautés urbaines déjà instituées, afin de les prémunir contre un recul de leur attribution, qui n'est pas l'objectif poursuivi par la présente mesure. Cette garantie serait calculée pour rattraper la différence, en 2009, entre le montant de 60 euros par habitant et leur montant par habitant de 2008 indexé selon le taux fixé par le CFL pour 2009.

Enfin, l'article propose également d'étendre ce mécanisme de garantie aux communautés urbaines qui se seraient créées en 2008, en reconstituant virtuellement une dotation d'intercommunalité pour 2008 alors qu'elles n'ont perçu aucune attribution pour cette année. Votre Rapporteur spécial, qui souscrit pleinement à l'intention comme aux modalités de cette réforme, s'interroge toutefois sur le bien fondé de cette exception manifeste.

B.— UN EFFET SENSIBLE, MAIS PERFECTIBLE, EN FAVEUR DE LA PÉRÉQUATION

Afin d'optimiser l'effet de ces mesures, le présent article propose également plusieurs aménagements des dotations de péréquation. Ces propositions, qui concernent les régions d'outre-mer et les départements urbains, semblent en effet de nature à majorer encore un effet déjà sensible du présent article sur la péréquation. Votre Rapporteur spécial estime cependant que, s'agissant des communes, plusieurs améliorations du dispositif proposé permettraient de donner sa véritable portée au présent article.

1.— Un impact important sur la péréquation en faveur des régions et des départements

a) La concentration de la DPU

Le IV (alinéas 7 à 10) du présent article propose de compléter les mesures majorant les masses financières réservées à la péréquation départementale, d'une reconcentration de l'effet de la dotation de péréquation urbaine.

Il convient de rappeler que la péréquation départementale est assurée par deux dotations complémentaires : la dotation de fonctionnement minimale globalement ciblée sur les départements à dominante rurale, et la dotation de péréquation urbaine. Au total, en 2008, ces deux dotations, qui ne peuvent se cumuler, ont touché les 99 départements, ce qui signifie que l'effort de péréquation résulte en réalité davantage des écarts de dotation que de l'éligibilité à une des deux dotations. Votre Rapporteur spécial est de ceux qui désapprouvent un tel affaiblissement de cet outil de péréquation.

Particulièrement critiquable est le cas de la dotation de péréquation urbaine dont les critères d'éligibilité s'avèrent extrêmement larges. En effet, elle est ouverte aux départements urbains (densité supérieure à 100 hab/km² et taux d'urbanisation supérieur à 65 %) dont le potentiel financier par habitant (PFi) est inférieur ou égal au double de la moyenne des départements urbains. Cette fourchette d'éligibilité a pour effet de rendre éligibles tous les départements urbains à la DPU, en dépit d'écarts très substantiels de PFi. Par voie de conséquence, il peut être considéré que l'efficacité de la DPU, qui a représenté 555,5 millions d'euros en 2008, gagnerait à une concentration de sa répartition sur un éventail moins large de départements.

Tel est précisément l'objectif du présent article, qui vise à réduire l'éligibilité de la DPU aux départements urbains dont le PFi est inférieur ou égal à 1,5 fois le PFi moyen. Cette mesure paraît équilibrée à votre Rapporteur spécial pour deux raisons :

**POTENTIEL FINANCIER PAR HABITANT RAPPORTÉ AU POTENTIEL FINANCIER MOYEN
DES DÉPARTEMENTS URBAINS**

(en euros par habitant et en pourcentage d'écart à la moyenne qui s'élève à 635,90 euros)

Nom du département	Potentiel financier par habitant (PFi)	Écart par rapport au PFi moyen (en %)
ALPES-MARITIMES	698,807065	9,89
BOUCHES-DU-RHÔNE	655,269031	3,05
FINISTÈRE	527,284759	- 17,08
GARD	542,409509	- 14,70
HAUTE-GARONNE	538,845045	- 15,26
GIRONDE	534,749055	- 15,91
HÉRAULT	516,468262	- 18,78
ILLE-ET-VILAINE	500,779832	- 21,25
ISÈRE	662,603141	4,20
LOIRE	519,164431	- 18,36
LOIRE-ATLANTIQUE	535,412968	- 15,80
MEURTHE-ET-MOSELLE	528,931836	- 16,82
MOSELLE	552,075366	- 13,18
NORD	579,235718	- 8,91
OISE	560,748752	- 11,82
PAS-DE-CALAIS	510,78924	- 19,68
PYRÉNÉES-ORIENTALES	485,920733	- 23,59
BAS-RHIN	564,19941	- 11,28
HAUT-RHIN	611,049556	- 3,91
RHÔNE	675,410642	6,21
HAUTE-SAVOIE	609,052688	- 4,22
PARIS	1 027,72035	61,62
SEINE-MARITIME	610,1145	- 4,06
SEINE-ET-MARNE	540,087937	- 15,07
YVELINES	714,08765	12,29
VAR	608,615102	- 4,29
VAUCLUSE	599,676956	- 5,70
TERRITOIRE DE BELFORT	537,551032	- 15,47
ESSONNE	649,568949	2,15
HAUTS-DE-SEINE	1 071,47064	68,50
SEINE-ST-DENIS	653,530032	2,77
VAL-DE-MARNE	696,649413	9,55
VAL-D'OISE	576,404587	- 9,36

– premièrement, le potentiel financier par habitant des départements urbains varie de 1 à 2, allant de 486 euros à 1 072 euros. En outre, comme le montre le tableau ci-dessous, il n'est pas réparti de façon homogène, puisque seulement 10 départements sur 33 ont un PFi supérieur à la moyenne, laquelle est principalement tirée vers le haut par deux d'entre eux, Paris et les Hauts-de-Seine. De plus, à l'exception de ces deux départements, deux seuls autres ont un écart en moyenne supérieur, en valeur absolue, à 20 %, ce qui signifie que 29 départements ont un PFi situé autour du PFi moyen, à plus ou moins 20 % près ;

– deuxièmement, les deux seuls départements concernés par la restriction de l'éligibilité à la DPU proposée par le présent article « font ou feront l'objet » de deux dispositifs spécifiques :

- d'une part, l'article L. 3334-6-1 du code général des collectivités territoriales prévoit déjà que la DPU des départements dont le PFi est supérieur à 1,5 fois le PFi moyen ne peut augmenter de plus de 5 % par an, l'excédent étant écrêté au profit des autres éligibles. L'évolution de la DPU de ces deux départements est donc déjà ralentie depuis plusieurs années par rapport à celle des autres éligibles ;

- d'autre part, ce même article dispose que les départements qui ne sont plus éligibles à la DPU bénéficient d'une garantie égale la première année à 66 % et la seconde à 33 % de leur dernière attribution.

L'effet de la mesure proposée par le présent article, qui prévoit également la suppression du dispositif de plafonnement des départements concernés devenu obsolète, serait de majorer, pour les 31 autres éligibles, la masse disponible de 16,5 millions d'euros sur la base de la DPU de 2008. Il se conjuguerait, dès 2009, avec les effets des autres mesures proposées au présent article, visant à majorer le solde disponible pour la péréquation départementale par ralentissement de la croissance de la dotation forfaitaire, que votre Rapporteur spécial a commentées ci-dessus. Votre Rapporteur spécial estime, par conséquent, que, si le CFL parvenait à consacrer en 2009 une progression de la DPU comparable à celle de 2008 (+ 6,9 %), le gain moyen de la mesure ici proposée serait une augmentation de plus de 18 % de la DPU des départements demeurant éligibles.

b) La poursuite de l'amélioration de la péréquation régionale

En vertu de l'article L. 4332-8 du code général des collectivités territoriales, les régions d'outre-mer bénéficient d'une quote-part de la dotation de péréquation calculée au sein de la DGF des régions. La constitution d'une enveloppe distincte en faveur de la péréquation outre-mer se justifie par l'application de critères spécifiques pour la répartition de la dotation de péréquation entre les régions ultra-marines. En effet, seule la première moitié de la quote-part est répartie en fonction d'un critère de richesse relative (potentiel fiscal, population, effort fiscal), la seconde moitié étant répartie au prorata des dépenses totales de chaque région éligible.

Jusqu'en 2007, la quote-part était calculée en appliquant au montant de la dotation, résultant du solde après imputation à la DGF des régions de la dotation forfaitaire, le rapport entre deux populations :

- celle des régions d'outre-mer éligibles à la péréquation ;
- celle de l'ensemble des régions bénéficiaires.

La quote-part de la dotation de péréquation attribuée aux régions d'outre-mer résultait donc chaque année de la combinaison des critères d'éligibilité appliqués à l'ensemble des régions, et de l'évolution des populations des régions concernées. Le montant de la quote-part se révélait donc particulièrement sensible aux entrées et sorties dans le dispositif de péréquation des régions métropolitaines, notamment des plus peuplées.

Pour limiter cet effet, l'article 28 de la loi de finances pour 2007 a sécurisé le calcul de la quote-part destinée aux régions d'outre-mer en rapportant leur population à celle de l'ensemble des régions. Le coefficient ainsi obtenu a été arrêté une fois pour toutes et, appliqué au montant de la dotation de péréquation des régions de chaque année, il donne le montant de la quote-part outre-mer.

Cependant, cette sécurisation a été partiellement affaiblie par l'article 114 de la loi de finances pour 2008⁽¹⁾, qui a instauré une garantie de sortie au bénéfice des régions qui perdent leur éligibilité à la dotation de péréquation. Cette garantie est financée sur la masse de la dotation disponible et, par conséquent, minore à due proportion la quote-part outre-mer malgré la volonté exprimée en 2007 de sécuriser autant que possible les parts métropolitaine et ultra-marine de la dotation. Ce phénomène est apparu très nettement en 2008, puisque deux régions métropolitaines ont cessé d'être éligibles à la péréquation.

C'est pourquoi les **alinéas 12 et 13 du présent article** proposent de préciser l'article L. 4332-8 du code général des collectivités territoriales afin d'indiquer que les garanties de sortie attribuées aux régions perdant leur éligibilité sont financées sur la masse de la dotation, **après prélèvement de la quote-part**.

2.— Les pistes envisageables pour renforcer la portée des mesures proposées en faveur de la péréquation communale

S'il ne peut que saluer globalement l'objectif poursuivi par le présent article, et plus précisément son effet sur les péréquations départementale et régionale, votre Rapporteur spécial estime en revanche que sa portée s'agissant des communes mérite d'être amplifiée. Il juge notamment que l'incertitude planant sur les conséquences du recensement rénové constitue une véritable épée de Damoclès au-dessus de la DGF des communes et des groupements, puisque l'impact de la prise en considération des nouvelles données démographiques pourrait placer le CFL en situation de devoir réduire certaines dotations de péréquation communale. Cette hypothèse peu souhaitable deviendrait plus probable si le coût des structures intercommunales venait à augmenter sensiblement en 2009. Votre Rapporteur spécial considérerait donc utile de renforcer encore, sur ce point, les mesures proposées par le présent article.

(1) Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007.

a) La question de la DGF des communautés urbaines existantes

En premier lieu, votre Rapporteur spécial note qu'il n'y a guère de cohérence à vouloir d'une main réduire l'effet d'aubaine résultant de la transformation d'un EPCI en communauté urbaine et de l'autre recréer un tel effet au bénéfice de structures qui seraient créées précipitamment dans le seul but d'échapper à la réforme proposée.

Il souligne notamment la complexité inutile du dispositif consistant à recalculer de façon fictive la dotation d'intercommunalité dont aurait bénéficié en 2008 une telle structure si elle avait été créée en 2007, à seule fin de pouvoir lui servir à compter de 2009 une garantie coûteuse pour l'ensemble de la DGF des communes.

Au contraire, rien ne semble justifier un tel régime d'exception qui, selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, ne bénéficierait qu'à une ou deux agglomérations (Nice et Toulouse), tout en majorant – à population constante ! – de près de 50 millions d'euros le coût de l'intercommunalité au sein de la dotation d'aménagement.

Il faut noter à cet égard que, si l'écrêtement du complément de garantie proposé par le présent article offrait mécaniquement un peu de marge de manœuvre au sein de la dotation forfaitaire, l'effet des autres mesures proposées dépendra en large part du consensus qui se dégagera au sein du CFL. Il n'y a donc pas lieu de pécher par un optimisme excessif quant à la capacité de la DGF à financer un progrès sensible de la péréquation en 2009, mais au contraire de saisir toutes les opportunités permettant de faciliter la tâche du Comité en 2009.

Il estime donc, pour sa part, qu'à l'heure où la DGF voit son indexation réduite, où des communes seront fragilisées par un recul de leur population et donc de leur dotation forfaitaire et où il n'est pas certain que les dotations de péréquation puissent progresser convenablement, **l'accroissement de charges résultant du régime exceptionnel qu'entend offrir cet article est un luxe que la DGF ne peut s'offrir.**

b) La nécessité d'amortir les effets brutaux du recensement rénové

En dernier lieu, tout particulièrement si une économie sur le coût prévisible de l'intercommunalité venait à soulager la pression pesant sur la dotation forfaitaire, votre Rapporteur spécial estime qu'un geste devrait être fait en direction des collectivités qui subiront de plein fouet l'effet du recensement rénové.

En effet, ainsi qu'il l'indique dans le présent rapport s'agissant de la réforme de la DSU proposée par l'article 70 du projet de loi de finances, votre Rapporteur spécial est très attaché à ce que l'effet sur les budgets locaux des mesures prises par le législateur soit bien mesuré. Il note, à cet égard, que la rigidité des charges pesant sur les sections de fonctionnement des budgets

communaux n'interdit pas de réaliser des économies et que cette démarche prend du temps, ces budgets ne pouvant s'adapter massivement en un seul exercice.

C'est toute la difficulté du recensement rénové, qui, tout en ayant été programmé sur de nombreuses années, aboutira à la fin de 2008, pour la plupart des communes, à l'authentification d'une nouvelle démographie dont les effets financiers se feront sentir dès les semaines suivantes. L'impossibilité pour ces communes d'anticiper suffisamment les ressauts qui résulteront des données officielles les conduira à subir en spectatrices, au moins la première année, leur effet budgétaire.

Pour votre Rapporteur spécial, le Parlement ne peut rester insensible au cas de communes qui verraient leurs dotations diminuer fortement en corrélation avec leur population, alors même que cette diminution démographique n'est justement pas le signe d'une santé florissante des territoires concernés. Il considère qu'il y a là, autant que sur les dotations à proprement parler, un véritable enjeu de péréquation à l'échelle du territoire national dont l'État doit aussi se porter garant. Certes, votre Rapporteur spécial ne méconnaît pas le fait que de telles communes auront *in fine* bénéficié de 1999 (date du dernier recensement) à 2008 d'un surplus de dotations au regard de l'évolution de leur population. Il ne s'agit donc pas de différer davantage la prise en considération des nouvelles données démographiques. Il considère cependant **qu'une mesure temporaire de soutien à de telles communes, leur permettant de s'adapter en 2009 à une nouvelle réalité budgétaire, pourrait utilement être dégagée au sein de la DGF.**

*

* *

La Commission rejette d'abord un amendement présenté par M. Henri Nayrou tendant à supprimer l'écrêtement du complément de garantie prévu par l'article, puis un amendement du même auteur visant à limiter cet écrêtement, le Rapporteur spécial s'y déclarant défavorable.

La Commission adopte ensuite un amendement présenté par MM Marc Laffineur, Rapporteur spécial, et Gilles Carrez tendant à soutenir, en 2009, le niveau de la dotation globale de fonctionnement allouée aux communes qui verraient leur population baisser de plus de 10 % à la suite du recensement rénové (amendement n° II-241).

La Commission est saisie de deux amendements présentés par M. Dominique Baert, tendant à indexer la dotation d'intercommunalité des communautés d'agglomération et des communautés urbaines sur l'évolution prévisionnelle des prix.

M. Charles de Courson. Je trouve choquants les amendements de cette nature dont l'effet est de protéger les collectivités qui sont déjà les mieux dotées.

Suivant l'avis défavorable du Rapporteur spécial, la Commission rejette ces amendements.

La Commission est saisie d'un amendement de MM. Marc Laffineur, Rapporteur spécial, et Gilles Carrez tendant à supprimer le régime spécifique de dotation d'intercommunalité instauré par l'article au bénéfice des nouvelles communautés urbaines qui seraient créées avant la fin de l'année 2008.

M. Charles de Courson. Je soutiens cet amendement car il n'y a pas lieu d'entretenir davantage ce que je ne peux considérer que comme des rentes de situation au profit des communautés urbaines.

M. Jean-Pierre Gorges. Quelles sont les justifications de la différence de traitement entre les communautés urbaines (dont la dotation atteint 85,87 euros par habitant) et les communautés d'agglomération (dont la dotation atteint seulement 44,53 euros par habitant)? Du point de vue des compétences exercées par l'intercommunalité, il me semble qu'il n'y en a pas et qu'il conviendrait de fixer un montant commun de dotation par habitant pour ces deux catégories d'intercommunalité.

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial. Il faut tout de même noter que les communautés urbaines exercent des compétences obligatoires supplémentaires par rapport aux communautés d'agglomération. D'une manière générale, le cadre juridique d'intégration des communautés urbaines est plus contraignant. Une différence de traitement peut donc se justifier.

M. Jean-Pierre Gorges. La distinction devrait se fonder uniquement sur le coefficient d'intégration fiscale de chaque EPCI.

M. Pierre Bourguignon. Vous ne pouvez vous contenter de dénoncer abruptement le maintien de rentes de situation. Le regroupement de communes au sein de communautés urbaines, auquel nous restons favorables, a été fortement encouragé par la loi, grâce à l'octroi d'une dotation d'intercommunalité avantageuse. On peut certes s'interroger sur la pertinence du maintien de l'incitation pour les futures communautés, mais ne manquons pas à la parole donnée en revenant sur la dotation de celles qui se sont créées depuis longtemps parce qu'elles y avaient été incitées.

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial. L'objectif de cet article est de ramener à un niveau plus raisonnable la dotation des communautés urbaines qui se créent à compter d'aujourd'hui, et non de remettre en cause les équilibres financiers historiques. Il s'agit aussi de privilégier la péréquation communale, tout en conservant pour les communautés urbaines un montant de dotation incitatif fixé à 60 euros par habitant. Cet amendement ne poursuit pas d'autre objectif que de sécuriser l'article.

*La Commission **adopte** cet amendement (**amendement n° II-243**).*

*La Commission **rejette** un amendement présenté par M. Dominique Baert tendant à actualiser le montant de la dotation versée, en 2008, aux communautés urbaines de façon à prendre compte le recensement de la population en 2009, le Rapporteur spécial s'y déclarant défavorable.*

La Commission est saisie d'un amendement présenté par M. Gilles Carrez tendant à prendre en compte de manière dégressive la baisse de population des communes membres de syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) à la suite du recensement rénové.

M. Gilles Carrez. Cet amendement est la reprise d'une proposition du groupe de travail du Comité des finances locales sur l'impact du recensement rénové, en vue de faire « atterrir en douceur » les communes membres de SAN dans le droit commun du recensement. En effet, elles ont bénéficié de règles de dénombrement avantageuses durant plusieurs années, qui ont conduit à majorer leur population réelle. Ces règles tombant d'elles-mêmes avec le nouveau recensement, certaines baisses de population seront brutales dans les SAN.

*Suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission **adopte** cet amendement (**amendement n° II-244**).*

*La Commission **adopte** ensuite l'article 67 ainsi modifié.*

*

* *

Après l'article 67 :

Le Rapporteur spécial ayant émis un avis défavorable, la Commission rejette un amendement présenté par M. Henri Nayrou tendant à ce que la localisation d'une commune en zone de montagne soit mieux prise en considération dans la répartition des concours aux collectivités territoriales.

La Commission est ensuite saisie d'un amendement de M. Henri Nayrou tendant à créer un nouveau critère de répartition de la dotation de solidarité rurale, en vue de prendre en compte les territoires à haute valeur environnementale.

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial. Il ne faut pas méconnaître les spécificités des territoires montagnards, qui sont souvent défendues avec constance. Toutefois, j'observe que ces particularités, et les charges qui en découlent, sont déjà prises en considération au sein de plusieurs dotations, je suis donc défavorable au fait d'aller plus loin à ce stade.

M. Michel Bouvard. Cet amendement a le mérite de poser un problème sur lequel il faudra revenir dans le cadre de la réflexion globale sur la réforme de la fiscalité locale car les contraintes environnementales sont de plus en plus lourdes, dans les zones de montagne comme sur le littoral. Cette problématique devra donc être étudiée précisément.

La Commission rejette cet amendement.

*

* *

Article 68

Révision du droit à compensation des régions au titre de la compétence « Services régionaux de voyageurs » (SRV)

Texte du projet de loi :

I.– Le huitième alinéa de l'article L. 1614-8-1 du code général des collectivités territoriales est complété par la phrase suivante :

« La part de la compensation correspondant à la contribution pour l'exploitation des services transférés est calculée hors taxe sur la valeur ajoutée. »

II.– La dotation générale de décentralisation des régions inscrite au sein du programme « Concours financiers aux régions » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » est minorée, à compter du 1^{er} janvier 2009, de 82 774 323 euros.

Exposé des motifs du projet de loi :

Cet article révisé le montant du droit à compensation des régions au titre de la compétence « services régionaux de voyageurs » à compter de 2009. La part « contribution pour l'exploitation des services transférés » versée par l'État comprenait jusqu'à présent un montant destiné à compenser l'assujettissement de cette subvention à la taxe sur la valeur ajoutée à taux réduit.

Or, suite à l'évolution de la jurisprudence communautaire, les subventions d'exploitation versées par les régions à la SNCF ne sont plus assujetties à la TVA. Le montant du droit à compensation des régions doit donc être modifié afin de tenir compte de ce nouveau contexte juridique, comme le prévoit le I de l'article qui propose d'inscrire cette modification dans le code général des collectivités territoriales.

Cette modification réduit le montant du droit à compensation de 82,8 millions d'euros et se traduit, en 2009, par une minoration à due concurrence de la dotation générale de décentralisation des régions inscrite au sein du programme 121 : « Concours financiers aux régions » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Observations et décision de la Commission :

Le présent article tend à tirer les conséquences de l'évolution de la jurisprudence communautaire. Il prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2009, la part de la compensation correspondant à la contribution pour l'exploitation des services régionaux de voyageurs transférés aux régions dans le cadre de la décentralisation, et versée par l'État aux régions, est calculée hors taxe sur la valeur ajoutée et minore, à due concurrence pour 82,77 millions d'euros, la dotation générale de décentralisation.

I.- LES CONDITIONS DE COMPENSATION DU TRANSFERT DE LA COMPÉTENCE « SERVICES RÉGIONAUX DE VOYAGEURS »

A.- LA DÉCENTRALISATION DU SERVICE PUBLIC DU TRANSPORT RÉGIONAL DE VOYAGEURS INSTAURE DES RELATIONS FINANCIÈRES TRIPARTITES

1.- Le transfert de la compétence pour les services régionaux de voyageurs par la loi du 13 décembre 2000

La politique des transports est une compétence décentralisée depuis 1982. La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) confirme ce mouvement de décentralisation en confiant aux régions la compétence en matière de transports urbains et de transports ferroviaires d'intérêt régional.

a) La politique des transports est une compétence historiquement décentralisée

La loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982⁽¹⁾ a fixé les principes généraux de l'organisation du service public des transports, dont l'exécution a été confiée à l'État, aux collectivités locales et à leurs établissements publics en liaison avec les entreprises qui en sont chargées ou y participent. La répartition des compétences a été effectuée, dans ce cadre, comme suit :

COMPÉTENCES TRANSFÉRÉS PAR LA LOI DU 30 DÉCEMBRE 1982

	Communes et groupements	Départements	Régions
Compétence	Transports urbains de voyageurs	Transports interurbains et départementaux de personnes	Services routiers réguliers non urbains d'intérêt régional

Source : Mission d'audit de modernisation relative à l'impact de la décentralisation sur les administrations d'État (juillet 2007)

Les lois de décentralisation des 7 janvier et 22 juillet 1983⁽²⁾ n'ont pas prévu de nouveaux transferts de compétences aux communes, départements et régions en matière de transport, à l'exception des ports et voies d'eau et des transports scolaires.

Plusieurs lois ont ensuite renforcé la responsabilité des collectivités territoriales en matière d'aménagement du territoire, domaine qui inclut désormais celui des transports :

(1) Loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) n°82-1153 du 30 décembre 1982, modifiée par la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL).

(2) Loi relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, complétée n°83-8 du 7 janvier 1983 par la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983.

– la loi d’orientation pour l’aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 a institué des schémas régionaux d’aménagement et de développement du territoire exprimant notamment les orientations fondamentales en matière d’environnement, de développement durable et de grandes infrastructures de transports ⁽¹⁾;

– la loi d’orientation pour l’aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1994 a précisé que ces schémas régionaux doivent intégrer les schémas régionaux de transport pour les personnes et les marchandises prévus par la loi LOTI, élaborés par les régions ⁽²⁾.

b) La loi du 13 décembre 2000 poursuit le mouvement de décentralisation en confiant aux régions la compétence « services régionaux de voyageurs »

La loi SRU du 13 décembre 2000 poursuit le mouvement de décentralisation de la politique des transports en confiant aux régions la compétence en matière de transports urbains et de transports ferroviaires d’intérêt régional. L’objectif est de rapprocher les lieux de décision des besoins de transports existant localement.

La loi prévoit que l’organisation et le financement des services ferroviaires régionaux de voyageurs (et des services routiers effectués en substitution de ceux-ci), qui étaient jusqu’à présent de la responsabilité de l’État, relèvent à partir du 1^{er} janvier 2002 de la compétence des régions. Les régions bénéficient ainsi de nouvelles possibilités pour maîtriser leur politique de transport, pour développer l’intermodalité, en particulier avec les transports collectifs urbains et pour répondre au mieux aux attentes des usagers et à leurs besoins.

Sur le plan organisationnel, l’État conserve la responsabilité en matière de services d’intérêt national (les trains rapides nationaux - « trains Corail » – et les TGV) et de services internationaux. L’État continue de définir la consistance du réseau, donne son approbation pour les grandes opérations d’aménagement, participe au financement des projets, garantit le respect des procédures de conduite, la réalisation des projets et les règles de sécurité.

Les régions ont désormais la charge de définir le contenu du « service public de transport régional de voyageurs » et notamment les dessertes (grilles horaires et arrêts en gare), la tarification avec les produits spécifiques qu’elles pourraient souhaiter développer, la qualité du service et l’information de l’usager. Elles sont autorités organisatrices des transports (AOT) et interviennent largement dans le financement du développement du réseau au moyen de la signature de conventions de gestion avec la SNCF.

(1) *Loi d’orientation pour l’aménagement et le développement du territoire (LOADT) n° 95-115 du 4 février 1995.*

(2) *Loi d’orientation pour l’aménagement et le développement durable du territoire n° 99-533 du 25 juin 1999.*

La SNCF se concentre désormais sur son activité de transporteur ferroviaire ; elle est toutefois chargée par ailleurs de la gestion et de l'entretien du réseau pour le compte de RFF.

En effet, RFF, en tant que propriétaire et gestionnaire du réseau ferré national, définit les objectifs applicables en matière de gestion du trafic, de fonctionnement et d'entretien du réseau. Il est donc le maître d'ouvrage de l'aménagement et du développement du réseau.

Sur le plan financier, la loi SRU du 13 décembre 2000 instaure des relations financières entre l'État, les régions et la SNCF qu'il convient de préciser.

2.- L'instauration de relations financières triparties entre l'État, les régions et la SNCF

Il convient de rappeler qu'en application de l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales, tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'État et les collectivités territoriales est accompagné du transfert concomitant par l'État aux collectivités territoriales ou à leurs groupements des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. Ces ressources sont équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'Etat au titre des compétences transférées et évoluent chaque année, dès la première année, comme la dotation globale de fonctionnement. Elles assurent la compensation intégrale des charges transférées.

S'agissant des conséquences financières du transfert de la compétence « services régionaux de voyageurs », la loi du 13 décembre 2000 introduit un schéma tripartite de relations financières dont les modalités de mise en œuvre ont été précisées par un décret du 27 novembre 2001 ⁽¹⁾.

● Les relations financières entre l'État et les régions

La compensation du transfert de compétences est prise en compte dans la dotation générale de décentralisation (DGD) attribuée aux régions. Cette compensation est constituée de trois éléments :

– le montant de la contribution pour l'exploitation des services transférés égal à la somme nécessaire pour assurer l'équilibre du compte attesté de la SNCF relatif aux services régionaux de voyageurs de cette région, à l'exclusion des charges non récurrentes et de la contribution propre de la région ;

– le montant de la dotation complémentaire nécessaire au renouvellement du parc de matériel roulant affecté aux services transférés calculé au trentième de la valeur de renouvellement du parc de matériel définie par le décret précité ;

(1) Décret n° 2001-1116 du 27 novembre 2001 relatif au transfert de compétence en matière de transports collectifs d'intérêts régional, JO p 18920

– le montant de la dotation correspondant à la compensation des tarifs sociaux mis en oeuvre à la demande de l'État égal au montant de la contribution ayant le même objet telle qu'elle figure en recettes au compte de la SNCF au titre de l'exercice 2001 relatif aux services régionaux de voyageurs de chaque région.

- Les relations financières entre les régions et la SNCF

Comme il a été précisé, les régions sont autorités organisatrices des transports (AOT) et interviennent largement dans le financement du développement du réseau au moyen de la signature de conventions de gestion avec la SNCF.

Les relations financières entre chaque région et la SNCF sont obligatoirement précisées dans le cadre de ces conventions de gestion.

Jusqu'à présent, les conventions de gestion prévoyaient que le montant de la contribution pour l'exploitation des services transférés comme les montant des deux dotations faisant l'objet d'une compensation soient assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée au taux réduit de 5,5 % et calculés TTC (toutes taxes comprises).

- Les relations financières entre la SNCF et l'État

Dans le cadre de ses relations financières avec les régions, la SNCF collecte la TVA, en sa qualité d'exploitant des services régionaux de voyageurs. La SNCF est donc tenue de reverser l'intégralité de la TVA collectée à l'État.

La compensation de l'État aux régions prise en compte dans la DGD inclut le montant de la TVA versé à la SNCF, calculé à la date du transfert de la compétence « services régionaux de voyageurs ».

B.– L'ÉVOLUTION DU RÉGIME DES SUBVENTIONS D'EXPLOITATION AU REGARD DE LA TVA

La Cour de justice des Communautés Européennes (CJCE) a précisé par deux arrêts du 22 novembre 2001 et du 15 juillet 2004 son interprétation de la notion de « subvention directement liée au prix » au sens de l'article 11, A, paragraphe 1, sous a), de la sixième directive TVA ⁽¹⁾. Cette évolution jurisprudentielle a une influence directe sur les relations financières tripartites liées au transfert de la compétence « services régionaux de voyageurs ».

(1) Sixième directive 77/388/CEE du Conseil du 17 mai 1977 en matière d'harmonisation des législations des Etats membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires – Système commun de taxe sur la valeur ajoutée : assiette uniforme (JO L 145 p.1)

1.— L'évolution de la jurisprudence communautaire exclut du champ de la TVA les subventions d'exploitation

L'arrêt de principe relatif à l'interprétation de l'article 11, A, paragraphe 1, sous a), de la sixième directive TVA est l'arrêt de la CJCE du 22 novembre 2001 « Office des produits Wallons ABSL »⁽¹⁾. Cet arrêt a été confirmé par la CJCE dans un autre arrêt du 15 juillet 2004⁽²⁾.

À la lumière de ces arrêts, l'article 11, A, paragraphe 1, sous a), de la sixième directive vise à soumettre à la TVA la totalité de la valeur des biens ou des prestations de services et, ainsi, à éviter que le versement d'une subvention n'entraîne un rendement moins élevé de la taxe.

Selon la CJCE, cette disposition s'applique en premier lieu lorsque la subvention est directement liée au prix de l'opération en cause.

Pour que tel soit le cas, la subvention doit d'abord être spécifiquement versée à l'opérateur subventionné afin qu'il fournisse un bien ou effectue un service déterminé. Ce n'est que dans ce cas que la subvention peut être considérée comme une contrepartie de la livraison d'un bien ou de la prestation d'un service et que, partant, elle est imposable. Il doit être constaté, notamment, que le droit de percevoir la subvention est reconnu au bénéficiaire dès lors qu'une opération taxable a été accomplie par ce dernier.

En deuxième lieu, il doit être vérifié que les acheteurs du bien ou les preneurs du service tirent profit de la subvention octroyée au bénéficiaire de celle-ci.

En effet, il est nécessaire que le prix à payer par l'acheteur ou par le preneur soit fixé de telle façon qu'il diminue à proportion de la subvention accordée au vendeur du bien ou au prestataire du service, laquelle constitue alors un élément de détermination du prix exigé par ces derniers. Il doit ainsi être vérifié si, objectivement, le fait qu'une subvention est versée au vendeur ou au prestataire permet à celui-ci de vendre le bien ou de fournir le service à un prix inférieur à celui qu'il devrait exiger en l'absence de subvention.

En dernier lieu, la contrepartie représentée par la subvention doit, à tout le moins, être déterminable au plus tard au moment où intervient le fait générateur. Il n'est pas nécessaire que le montant de la subvention corresponde strictement à la diminution du prix du bien livré ou du service fourni. Il suffit que le rapport entre celle-ci et ladite subvention, qui peut avoir un caractère forfaitaire, soit significatif.

(1) CJCE, 22 novembre 2001, aff C-184/00, *Office des produits Wallons ASBL contre État Belge*, Rec. p. I-9115.

(2) CJCE, 15 juillet 2004, aff C-381/01, *Commission européenne contre République italienne*.

En définitive, la notion de « subventions directement liées au prix » de la sixième directive comprend uniquement les subventions qui constituent la contrepartie totale ou partielle d'une opération de livraison de biens ou de prestation de services et qui sont versées par un tiers au vendeur ou au prestataire. Seules ces subventions sont imposées.

2.– La portée de la jurisprudence communautaire sur les conditions de compensation du transfert de la compétence « services régionaux de voyageurs »

La doctrine fiscale a précisé les conséquences de l'évolution de la jurisprudence communautaire précitée dans une instruction du 16 juin 2006 n° 3 A-7-06 en distinguant les subventions imposables ou non.

Selon la doctrine fiscale, sont des subventions directement liées au prix d'opérations imposables, les subventions suivantes :

– les sommes versées à un organisme de recherche assujetti à la TVA en complément des recettes afférentes aux prestations de recherche qu'il réalise au profit d'une entreprise et contractuellement destinées à abaisser le prix de ces prestations en dessous de leur prix de marché ;

– les subventions versées à un organisateur de spectacles afin que ce dernier diminue, en deçà du prix de marché, les prix qu'il pratique vis-à-vis du public, et ce, en rapport avec le montant des subventions octroyées ;

– les subventions versées aux entreprises de transport public de personnes en relation avec leurs obligations tarifaires.

En revanche, les subventions dont le versement ne présente pas un lien direct et immédiat avec le prix d'une livraison de biens ou d'une prestation de services, au sens des critères décrits plus haut, ne doivent pas être soumises à la TVA, et ce, même si économiquement elles participent indirectement à la formation du prix. Ainsi, le seul fait qu'une subvention puisse avoir une influence sur le prix des biens livrés ou des services fournis par l'organisme subventionné ne suffit pas à rendre cette subvention imposable.

Il en est notamment ainsi des subventions suivantes :

– les subventions dites de fonctionnement, destinées à couvrir exclusivement une partie des frais d'exploitation d'un organisme. Si ces sommes ont souvent une influence sur le prix de revient des biens livrés et des services fournis par l'organisme subventionné, elles ne constituent pas pour autant des subventions directement liées au prix de ces opérations ;

– les subventions d'équilibre versées à une entreprise afin de compenser a posteriori un déficit résultant de la conjoncture économique, d'erreurs de gestion imputables à l'entreprise ou de tout événement ne relevant pas de sujétions particulières qui lui auraient été imposées par un tiers ;

– les subventions versées à une entreprise, dont le montant est déterminé globalement compte tenu des coûts totaux d'exploitation de l'activité économique de cette dernière, et qui ne sont pas directement liées à une opération taxable de cette entreprise. Il en est notamment ainsi des sommes qui peuvent être versées à un aménageur de zones au titre d'une opération d'aménagement dès lors que ces sommes sont versées globalement sans affectation précise à une opération imposable ;

– les subventions qui n'ont pas pour objet d'abaisser le prix d'une livraison de biens ou d'une prestation de services en dessous du prix de marché habituel de ces marchandises ou services, ou à défaut, de leur prix de revient.

– le versement de transport qui, lorsqu'il est perçu par une collectivité qui exploite en régie directe son service de transport public de voyageurs, n'entretient aucun lien direct et immédiat avec le prix du service et ne doit donc pas être soumis à la TVA.

La doctrine administrative en a déduit que la part de la compensation versée par l'État aux régions correspondant à la contribution pour l'exploitation des services régionaux de voyageurs doit être calculée hors taxe.

Votre Rapporteur spécial en conclut pour sa part qu'il est indispensable de corriger l'erreur de calcul de la compensation versée par l'État au titre de la compétence « services régionaux de voyageurs » compte tenu de l'évolution de la jurisprudence communautaire.

II.- L'INDISPENSABLE CORRECTION DU TROP-VERSÉ

Le présent article prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2009, la part de la compensation correspondant à la contribution pour l'exploitation des services régionaux de voyageurs transférés aux régions dans le cadre de la décentralisation, et versée par l'État aux régions, est calculée hors taxe sur la valeur ajoutée et minore à due concurrence la dotation générale de décentralisation de 82 774 323 euros.

Votre Rapporteur spécial confirme que la révision du droit à la compensation est indispensable et qu'il est justifié de procéder à une minoration corollaire de la DGD des régions.

A..– LA NÉCESSAIRE RÉVISION DU DROIT A LA COMPENSATION

Selon votre Rapporteur spécial, il est indispensable de tirer les conséquences de l'évolution de la jurisprudence communautaire précitée et de corriger l'erreur de calcul résultant de l'imposition à la TVA de la subvention d'exploitation versée par les régions à la SNCF depuis 2001. Il s'agit d'une obligation pour l'avenir et une erreur à réparer pour le passé.

1..– Une obligation pour l'avenir

Les alinéas 1 et 2 du présent article modifient, pour l'avenir, le régime de la compensation correspondant à la contribution pour l'exploitation des services transférés qui devra, à compter du 1^{er} janvier 2009, être calculée hors taxe sur la valeur ajoutée.

Cette réforme législative est nécessaire pour se conformer à la jurisprudence communautaire, dont on rappellera qu'elle est s'impose au juge national, ce dernier étant le juge de droit commun ayant à charge de faire respecter l'ordre juridique communautaire.

Il en résulte que, pour l'avenir, les régions verseront à la SNCF une subvention d'exploitation pour les services régionaux de voyageurs calculée hors taxe. En conséquence, la SNCF ne reversera pas de TVA à l'État.

2..– Une erreur du passé à réparer

Votre Rapporteur spécial tient à souligner que le présent article ne fait pas mention d'une régularisation éventuelle du passé. Or, il semble important que le Gouvernement envisage une telle régularisation sur la période 2002-2008.

En effet, les régions sont en droit de réclamer, par voie amiable ou contentieuse, le remboursement de la TVA indûment perçue par la SNCF depuis la mise en œuvre de la décentralisation du service public de transport ferroviaire régional de voyageurs, c'est-à-dire depuis le 1^{er} janvier 2002. Les montants en jeu pour la période 2002-2006 sont évalués à plus de 500 millions d'euros.

En réponse à cette question, il a été indiqué à votre Rapporteur qu'une régularisation interviendrait à l'occasion de l'examen de la loi de finances rectificative. En pratique, l'État procéderait aux dégrèvements en faveur de la SNCF, laquelle reverserait les remboursements aux régions et l'État réduirait à due concurrence la DGD.

B.– LA MINORATION CORROLAIRE DE LA DGD DES RÉGIONS EN 2009

Dès lors que la compensation versée par l'État aux régions au titre du transfert de la compétence « services régionaux de voyageurs » inclut depuis l'origine la part de TVA reversée à la SNCF, votre Rapporteur estime qu'il est justifié de minorer la DGD à due concurrence du montant de la TVA versée à la SNCF, ce d'autant plus que cela aura, en pratique, qu'un impact limité sur le budget des régions.

1.– Une minoration justifiée

L'alinéa 3 du présent article propose de minorer la DGD des régions inscrite au sein du programme *Concours financiers aux régions* de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* à compter du 1^{er} janvier 2009, de 82 774 323 euros.

Votre Rapporteur spécial constate que la minoration prévue par le présent article est la conséquence directe du non assujettissement de la subvention versée par les régions à la SNCF à la TVA à compter de 2009. Dès lors que le montant de la minoration prévue correspond exactement à la TVA qui aurait dû être versée à la SNCF pour l'exploitation des services régionaux de voyageurs à droit constant, elle semble parfaitement justifiée.

Votre Rapporteur spécial estime par ailleurs que, dans le cadre du projet de loi de finances rectificative de fin d'année, il appartiendra au Gouvernement de prévoir les modalités de récupération du montant de la compensation indûment versée aux régions. Ce montant devrait être calculé sur la base de l'ensemble des subventions d'exploitation versées par les régions à la SNCF et soumises à la TVA.

2.– Un effet limité vis-à-vis des régions

S'agissant de la régularisation pour le passé, votre Rapporteur spécial observe que la mise en œuvre d'un mécanisme de récupération du montant de la compensation indûment versée aux régions tel qu'il vient de le proposer est non seulement justifié mais également favorable aux régions.

En effet, si la minoration de la DGD indûment perçue était calculée sur la base des dépenses effectuées, à la date du transfert par l'État au titre des compétences « services régionaux de voyageurs », cela permettrait aux régions d'être bénéficiaires d'un solde en leur faveur d'environ 150 millions d'euros. Ceci s'explique par le fait que leurs versements à la SNCF sont supérieurs, depuis l'origine, aux sommes reçues de l'Etat dans le cadre du transfert de compétences, compte tenu des services nouveaux financés par les régions pour l'amélioration des dessertes qui étaient également soumis à la TVA.

S'agissant de la minoration de la DGD pour 2009, votre Rapporteur spécial constate là encore que l'effet sera limité pour les régions. S'il est vrai que la DGD est une dotation libre d'emploi, il n'en demeure pas moins qu'à droit constant, les régions auraient dû payer la TVA à la SNCF dont le montant correspond à la minoration prévue par le présent article.

*

* *

*La Commission **adopte** cet article sans modification.*

*

* *

Article 69

Modulation de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) communale, dans une logique de péréquation

Texte du projet de loi :

Le IV de l'article 6 de la loi de finances pour 1987 (n° 86-1317 du 30 décembre 1986) est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« En 2009, toute diminution de cette dotation par rapport au montant de l'année précédente est modulée de telle sorte que supportent une diminution égale à la moitié de la diminution moyenne de la dotation de compensation, par rapport à 2008, les communes dont le potentiel financier par habitant, calculé conformément aux articles L. 2334-2 et L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales, au titre de l'année précédente, est inférieur à 95 % du potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes du même groupe démographique, au sens de l'article L. 2334-3 du même code, au titre de la même année, et dont la dotation de compensation représente plus de 5 % de la dotation globale de fonctionnement dont elles ont bénéficié l'année précédente. »

Exposé des motifs du projet de loi :

Cet article vise, dans une logique de péréquation, à atténuer les effets de la diminution de la dotation de compensation de taxe professionnelle (DCTP) en 2009 au profit des communes les plus défavorisées.

Ce dispositif de péréquation limite la baisse de la DCTP supportée par les communes qui répondent aux deux conditions suivantes :

– celles dont le potentiel financier par habitant était inférieur, en 2008, à 95 % du potentiel financier moyen par habitant de leur strate démographique ;

– et celles pour lesquelles la DCTP représentait une part importante de leurs ressources en 2008 : plus de 5 % de leur dotation globale de fonctionnement.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article vise à prémunir certaines communes contre une baisse trop sensible de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), principale variable d'ajustement du périmètre normé des concours aux collectivités locales.

I.– LA DCTP : UNE VARIABLE D'AJUSTEMENT HISTORIQUE ET TRÈS SENSIBLE

L'ajustement du périmètre global des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales sera opéré par une baisse des compensations d'exonérations de fiscalité locale, pour un montant de 350 millions d'euros, prévu à l'article 15 du présent projet de loi de finances.

La dotation de compensation de la taxe professionnelle est un concours global de compensation de plusieurs exonérations de taxe professionnelle accumulées depuis 1982. Il s'agit de la variable historique ayant supporté l'ajustement des concours aux collectivités locales depuis 1996.

A.– UNE VARIABLE D'AJUSTEMENT HISTORIQUE QUI REPOSE SUR UNE COMPENSATION QUI N'EST PAS HOMOGENE

1.– La DCTP une compensation globale et ancienne

La dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) a été instituée, sous forme d'un prélèvement sur les recettes de l'État, par l'article 6 de la loi de finances pour 1987 (n° 86-1317 du 30 décembre 1986), pour corriger les effets pervers du système antérieur de compensation :

– une très rapide croissance de la charge supportée par le budget de l'État, qui variait non seulement selon l'évolution économique des bases, mais encore selon les décisions prises par les collectivités locales, par le vote des taux, en obéissant à la technique du dégrèvement ;

– une confusion, au sein du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP), entre les mécanismes respectifs de compensation et de péréquation.

Il a donc été simultanément décidé, en 1986, d'instituer une dotation spécifique de compensation des allègements, évoluant, à compter de 1988, sur la base de son montant 1987, selon un mécanisme d'indexation neutralisant les effets, pour l'État, de l'évolution des taux, et de réformer le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, en le déchargeant de ses tâches de compensation et en le recentrant sur la seule péréquation.

Après de multiples changements de périmètres ayant vu la DCTP grossir puis décroître en volume, celle-ci regroupe aujourd'hui les allocations compensatrices suivantes :

- la compensation du plafonnement du taux communal, instituée en 1983 ;
- la compensation de la réduction de la fraction des salaires prise en compte dans les bases de TP, également instituée en 1983 ;
- la compensation de l'abattement général de 16 % des bases de TP, instituée par l'article 6 de la loi de finances pour 1987.

2.– Le choix d'utiliser la DCTP comme variable d'ajustement

Depuis 1996, l'indexation négative de la DCTP est calculée de sorte que le total de l'enveloppe normée respecte la progression prévue par la loi. Le choix de cette compensation pour servir de variable d'ajustement repose à la fois sur le montant important de la DCTP, mais également sur sa répartition.

En effet, s'agissant de compenser des exonérations de taxe professionnelle, il a pu être considéré que les principaux bénéficiaires des compensations seraient les collectivités locales disposant d'importantes bases fiscales. Ce raisonnement, qui n'est pas infondé, a conduit à considérer que l'ajustement de l'enveloppe par une baisse de la DCTP revêtirait un caractère péréquateur.

B.- UNE COMPENSATION DONT LA BAISSA CONTINUE PLACE CERTAINES COMMUNES EN SITUATION DIFFICILE

Votre Rapporteur spécial ne remet pas en cause l'analyse ayant conduit à choisir depuis 12 ans la DCTP comme principale variable d'ajustement. Toutefois, il souligne que la géographie même de la taxe professionnelle a évolué depuis 1996, de sorte qu'il n'est pas possible aujourd'hui de considérer toutes les communes bénéficiaires comme des communes à fort potentiel fiscal.

1.- La géographie particulière de la DCTP

Environ un tiers du poids de la DCTP est constitué de la compensation des deux réductions (taux et assiette) instaurées en 1983. De plus, la mesure consistant à plafonner les taux communaux de 1982 n'a pas touché de façon homogène (contrairement à celle réduisant la fraction des salaires imposable) l'ensemble des communes, mais principalement celles dont le taux était élevé.

Votre Rapporteur spécial note, par conséquent, que l'affirmation selon laquelle une commune percevant un montant important de DCTP disposerait sur son territoire d'importantes bases fiscales de taxe professionnelle doit être considérée avec prudence pour deux motifs :

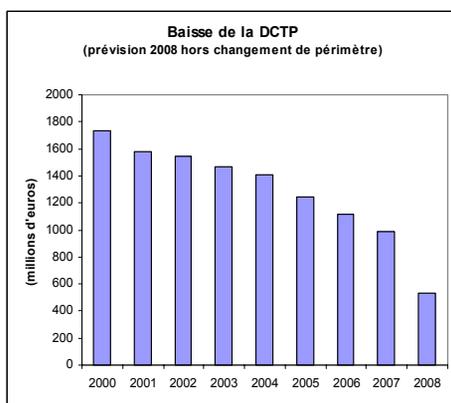
- La taxe professionnelle elle-même a considérablement évolué depuis 1983, en particulier depuis la suppression de la part salaires de l'assiette, qui a généré un transfert entre les secteurs professionnels contributeurs à la taxe. Ainsi des communes comptant nombre d'entreprises à faible mobilisation de capital mobilier mais avec de nombreux salariés disposent aujourd'hui de bases plus faibles qu'il y a 20 ans ;

- de plus, la taxe professionnelle étant un impôt frappant plus spécialement le tissu industriel, les communes ont vu leurs bases fiscales évoluer en parallèle de l'économie française qui a progressivement mué vers une économie de services. Au gré des restructurations, certaines communes ont ainsi perdu l'essentiel de leurs bases. Ainsi, par exemple, 40 communes percevant la DCTP ont un potentiel fiscal de taxe professionnelle par habitant inférieur, en 2008, à seulement 20 % du potentiel moyen de leur strate démographique.

Votre Rapporteur spécial souligne donc que, s'agissant d'une compensation de mesures d'allègement fiscal très anciennes, il convient de se garder de généralisations excessives. Si d'une manière générale la DCTP reste une compensation essentiellement contre-péréquatrice, il faut garder à l'esprit que certaines communes qui en sont bénéficiaires sont aussi dans une situation fiscale difficile.

2.– La baisse de la DCTP depuis 1996

Cette prudence n'est que plus justifiée si l'on considère que l'ajustement de l'enveloppe normée a déjà fait subir une baisse continue et intensive à la DCTP depuis 1996 :



Source : Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2008, n° 276, tome 1

La DCTP ne peut donc pas être regardée comme les autres compensations : elle globalise plusieurs allocations compensatrices ; elle est la plus importante compensation en volume ; et surtout, les collectivités locales perçoivent des montants en diminution depuis déjà 12 années.

II.– L'ADOUCCISSEMENT PROPOSÉ DE LA BAISSÉ DE LA DCTP POUR LES COMMUNES LES PLUS FRAGILES

L'ensemble de ces considérations, ajouté au fait que le présent projet de loi de finances prévoit à nouveau, en 2009, une baisse sensible de la DCTP, a conduit le Gouvernement à proposer dans le présent article une mesure de modulation des baisses de DCTP. Elle consisterait à diviser par deux la baisse supportée par certaines communes, ce qui renchérirait le coût de l'ajustement pour les autres.

A.— UNE MESURE CIBLÉE POURSUIVANT UN OBJECTIF DE PÉRÉQUATION

Le présent article propose de limiter la baisse de la DCTP résultant de l'ajustement du périmètre normé pour les communes réunissant deux critères cumulatifs.

1.— Les communes dont la DCTP constitue une ressource centrale

Il s'agit tout d'abord de préserver les communes dont la DCTP est une recette particulièrement importante, c'est-à-dire qui ont perçu historiquement des montants importants de taxe professionnelle, minorés par l'effet des mesures décidées par le législateur depuis 1982.

Le présent article propose ainsi de retenir comme éligibles les communes dont la DCTP représente plus de 5 % de la DGF perçue l'année précédente. L'objectif poursuivi consiste donc à concéder un effort en direction des communes dont le budget souffrirait fortement de la baisse prévue par le présent projet de loi de finances. Votre Rapporteur spécial souscrit pleinement à cette intention de tenir compte de la capacité d'ajustement limitée des budgets communaux.

2.— Les communes dont le potentiel financier est inférieur à la moyenne

Il s'agit ensuite de retenir au sein de ce groupe de communes, les plus défavorisées en termes de ressources financières, c'est-à-dire celles qui auraient le plus de mal à adapter leurs budgets à la baisse imposée par le projet de loi de finances.

Le présent article propose ainsi de retenir les communes dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 95 % du potentiel financier moyen de leur strate démographique. Votre Rapporteur spécial rappelle que le potentiel financier est constitué du potentiel fiscal de la commune (bases fiscales multipliées par le taux moyen national) majoré de la dotation forfaitaire de la DGF perçue l'année précédente.

B.— UNE MESURE DE SOUTIEN QUI RENCHÉRISSANT LE COÛT DE L'AJUSTEMENT POUR LES COMMUNES NON ÉLIGIBLES

1.— La réduction de la baisse forfaitaire de la DCTP pour 256 communes

Les critères proposés par le présent article conduisent à retenir 256 communes éligibles à un mécanisme de limitation de la baisse de la DCTP.

Le total de DCTP de l'ensemble de ces communes aurait dû s'élever en 2009 à 86,65 millions d'euros, par application de la baisse forfaitaire de 31,32 % entraînée par l'article 15 du présent projet de loi de finances.

L'effet de la mesure proposée par le présent article allégerait cette baisse de moitié, soit 19,76 millions d'euros, conduisant le total de DCTP de ce groupe de communes à s'élever à 106,41 millions d'euros (- 15,66 %).

2.— L'accroissement de la baisse forfaitaire pour 35 108 communes

Par corollaire à cette moindre baisse, l'ensemble des autres communes percevant la DCTP, soit 35 108 ⁽¹⁾, verront leur propre baisse majorée à due concurrence des 19,76 millions d'euros « rendus » aux 256 éligibles.

En effet, votre Rapporteur spécial souligne que la mesure proposée par le présent article est en quelque sorte autofinancée au sein de l'enveloppe de DCTP résultant de l'ajustement global. Par conséquent, l'allègement de l'effort pesant sur les 256 éligibles est reporté sous forme d'un alourdissement de celui pesant sur les 35 108 autres.

Rapporté au total de DCTP de l'ensemble des communes non éligibles le coût de la mesure proposée se traduirait par une baisse accélérée d'environ 4 points de leur DCTP.

3.— L'effet des mesures d'économie proposées au sein du périmètre normé des concours aux collectivités locales

Votre Rapporteur spécial tient cependant à préciser que plusieurs modifications ont été apportées par l'Assemblée nationale lors de la discussion de la première partie du projet de loi de finances, à l'initiative du Rapporteur général. Elles ont consisté à minorer la croissance de certaines dotations du périmètre normé des concours aux collectivités territoriales, afin de soulager le coût de l'ajustement pour les variables.

La DCTP serait évidemment la première bénéficiaire de telles économies. Ainsi, l'amendement adopté par l'Assemblée nationale à l'article 15, par coordination avec les mesures adoptées précédemment et rappelées ci-dessus, aurait pour effet de ramener la baisse globale de la DCTP de - 31,2 % à - 25,34 %. Dans ces conditions, l'effet propre du présent article consisterait à diviser par deux une telle baisse pour les 256 communes éligibles, c'est-à-dire à la ramener à - 12,67 %.

Le coût du présent article pour les autres communes s'en verrait amoindri, puisqu'il s'établirait à 15,985 millions d'euros. Il conduirait à accélérer la baisse des non éligibles de 2,41 points, la portant à - 27,748 %.

*

* *

*La Commission **adopte** cet article sans modification.*

*

* *

(1) 1 317 communes ne perçoivent pas de DCTP.

Article 70

Réforme de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU)

Texte du projet de loi :

- ① Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Le quatrième alinéa de l'article L. 2334-1 est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ③ « Pour 2009, et à titre dérogatoire, elle s'établit au minimum à 70 millions d'euros. »
- ④ 2° Le 1° de l'article L. 2334-16 est remplacé par les dispositions suivantes :
- ⑤ « 1° La première moitié des communes de 10 000 habitants et plus, classées, chaque année, en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges défini à l'article L. 2334-17 ; »
- ⑥ 3° L'article L. 2334-17 est ainsi modifié :
- ⑦ a) Le 2° est abrogé et le 3° et le 4° deviennent respectivement le 2° et le 3°.
- ⑧ b) Le sixième alinéa est supprimé.
- ⑨ c) Dans le huitième alinéa, la référence : « 4° » est remplacé par la référence : « 3° ».
- ⑩ d) La première phrase du neuvième alinéa est remplacée par la phrase suivante :
- ⑪ « L'indice synthétique de ressources et de charges est obtenu par addition des rapports mentionnés aux 1°, 2° et 3° en pondérant le premier par 50 %, le deuxième par 35 % et le troisième par 15 %. »
- ⑫ 4° Le deuxième alinéa de l'article L. 2334-18-2 est remplacé par l'alinéa suivant :
- ⑬ « Pour la détermination de la dotation revenant aux communes éligibles, il est appliqué au produit défini au premier alinéa un coefficient multiplicateur supplémentaire égal à un, augmenté du rapport entre la population des zones urbaines sensibles et la population totale de la commune. » ;
- ⑭ 5° L'article L. 2531-14 est ainsi modifié :
- ⑮ a) Le 2° du II est remplacé par les dispositions suivantes :
- ⑯ « 2° Du rapport entre la proportion de logements sociaux dans le total des logements de la commune et la proportion de logements sociaux dans le total de logements des communes de 10 000 habitants et plus de la région d'Île-de-France ; »
- ⑰ b) Après le 4° du II, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑱ « Les logements sociaux retenus pour l'application du présent article sont les logements locatifs appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré, aux sociétés d'économie mixte locales et aux filiales de la Société centrale immobilière de la Caisse des dépôts et consignations, à l'exclusion des logements-foyers mentionnés au 5° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation. Les organismes d'habitations à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte locales sont tenus de fournir au représentant de l'État dans la région Île-de-France, chaque année avant le 31 octobre, un inventaire par commune des logements sociaux dont ils sont propriétaires au 1^{er} janvier. Le défaut de production de cet inventaire ou la production d'un inventaire erroné peut donner lieu à l'application par le représentant de l'État d'une amende de 1 500 euros recouvrée comme en matière de taxe sur les salaires. Un décret fixe le contenu de l'inventaire mentionné ci-dessus. »

Exposé des motifs du projet de loi :

Cet article propose, à la demande du Président de la République, une nouvelle répartition de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), afin d'en améliorer l'efficacité péréquatrice, l'objectif étant de concentrer davantage la solidarité nationale en faveur des « communes pauvres ayant des pauvres ».

Plusieurs dispositions sont proposées :

1. Recentrage du dispositif sur les communes les plus défavorisées :

Jusqu'à présent les trois quarts des communes de plus de 10 000 habitants étaient éligibles à la DSU. Cet article propose de réduire le nombre de communes éligibles à la moitié des communes de plus de 10 000 habitants afin de concentrer l'effort sur les communes les plus démunies et améliorer la péréquation communale.

2. Amélioration des critères de répartition :

Les communes éligibles à la DSU sont déterminées par un classement se fondant sur un indice synthétique de ressources et de charges obtenu par addition :

– du rapport entre le potentiel financier par habitant des communes de la strate et le potentiel financier par habitant de la commune (pondéré à 45 %) ;

– du rapport entre la proportion de logements sociaux dans le total des logements de la commune et la proportion de logements sociaux dans le total des logements des communes de la strate (pondéré à 15 %) ;

– du rapport entre la proportion du total des bénéficiaires d'aides au logement dans le nombre total de logements de la commune et cette même proportion constatée dans l'ensemble des communes de la strate (pondéré à 30 %) ;

– du rapport entre le revenu moyen par habitant des communes de la strate et le revenu par habitant de la commune (pondéré à 10 %).

L'étude des critères actuels de répartition de la DSU montre que la variable « nombre de logements sociaux » n'est pas pertinente dans l'appréciation des difficultés communales. Cette variable est, tout d'abord, fortement corrélée avec la variable « nombre de bénéficiaires des allocations logements ». Ensuite, elle ne prend en compte que les populations résidant dans le parc public et ne permet pas donc de prendre en compte la population pauvre résidant dans le parc privé. Il est donc proposé de supprimer la variable « nombre de logements sociaux » de l'indice synthétique de ressources et de charges et de réévaluer les pondérations affectées aux autres variables composant cet indice synthétique.

Cet article propose un indice synthétique de ressources et de charges obtenu par addition :

– du rapport entre le potentiel financier par habitant des communes de la strate et le potentiel financier par habitant de la commune (pondéré à 50 %) ;

– du rapport entre la proportion du total des bénéficiaires d'aides au logement dans le nombre total de logements de la commune et cette même proportion constatée dans l'ensemble des communes de la strate (pondéré à 35 %) ;

– du rapport entre le revenu moyen par habitant des communes de la strate et le revenu par habitant de la commune (pondéré à 15 %).

Les dispositions relatives au logement social étant supprimées des articles relatifs à la DSU, il convient dès lors de réintroduire ces éléments dans l'article relatif au fonds de solidarité des communes d'Île-de-France, qui faisait référence aux logements sociaux visés à l'article L. 2334-17.

3. Modification du poids du zonage ZUS et ZFU existant dans la répartition de la DSU depuis 2005 :

Créées en 2005, dans le cadre du plan de cohésion sociale, les pondérations d'attributions de DSU allouées aux communes éligibles au prorata de leur proportion de population résidant en ZUS et ZFU avaient pour objectif de concentrer sur quelques années l'effort financier de l'État en faveur de certaines communes en difficulté afin de leur permettre de s'engager dans la marche de rénovation urbaine.

Si la démarche a produit les effets escomptés, il convient de revoir aujourd'hui cette logique pour plusieurs raisons :

– ce dispositif a érodé la vocation originelle de la DSU, en tant que dotation péréquatrice ; la DSU étant effectivement répartie à enveloppe fermée, cette majoration d'attribution a poussé à la baisse les dotations attribuées aux autres communes (les communes concernées perçoivent plus de 80 % de la DSU pour la strate des communes de plus de 10 000 habitants), indépendamment de leur classement au regard des critères de ressources et de charges ;

– les coefficients de majoration reposent sur des zonages ZUS et ZFU que la Cour des comptes et le Parlement ont récemment jugé comme partiellement obsolètes ;

– ce dispositif produit un effet de cliquet : il décourage les communes bénéficiaires de ces majorations de sortir peu à peu de la logique de ZUS ou ZFU.

En conséquence, cet article supprime la majoration de dotation accordée au titre des populations en ZFU et réduit (dans certains cas supprime) le poids de la majoration de DSU relative aux populations en ZUS.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article, d'une part, vise à limiter à 70 millions d'euros pour 2009 la progression de la dotation globale de fonctionnement des communes et de leurs groupements affectés prioritairement à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) ; d'autre part, il tend à réformer les règles de répartition de l'enveloppe de la DSU afin d'en améliorer l'efficacité péréquatrice en faveur des « communes pauvres ayant des pauvres ».

I.- L'ORIGINE ET LES ÉVOLUTIONS DE LA DSU : D'UNE LOGIQUE PÉRÉQUATRICE A UNE LOGIQUE DE POLITIQUE DE LA VILLE

La DSU est issue de la loi n° 91-429 du 13 mai 1991. Cette dotation de péréquation communale a pour objet, à l'origine, de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population sans disposer de ressources fiscales suffisantes.

Elle a fait l'objet de trois réformes majeures.

La loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) a procédé à l'intégration de la DSU au sein de la nouvelle DGF et modifié les règles d'éligibilité et les mécanismes de calcul des attributions individuelles dans le souci d'une meilleure détermination des collectivités urbaines défavorisées par l'introduction d'un indice synthétique de charges et de ressources.

La loi n° 96-241 du 26 mars 1996 a étendu le bénéfice de la dotation aux communes de moins de 10 000 habitants et institué des règles d'éligibilité et de répartition similaires pour les deux catégories de communes éligibles (communes de 5 000 à 10 000 habitants et communes de plus de 10 000 habitants). Un indice synthétique prenant en compte des critères de richesse (potentiel fiscal et revenu moyen par habitant) et des critères de charges (part des logements sociaux dans la commune et proportion de bénéficiaires d'aides au logement dans le total des logements de la commune) permet de déterminer l'éligibilité d'une commune et intervient dans le calcul du montant de sa dotation. Cette loi a par ailleurs introduit un système de garantie non renouvelable en cas de perte d'éligibilité.

La loi de programmation pour la cohésion sociale n° 2005-32 du 18 janvier 2005 a prévu, pour chaque année de la période 2005 à 2009, d'affecter l'augmentation de la DGF des communes et de leurs groupements en priorité à la DSU à concurrence de 120 millions d'euros si cette augmentation est supérieure à 500 millions d'euros et à concurrence de 24 % de l'accroissement constaté, si celui-ci est inférieur à 500 millions d'euros. Par ailleurs, cette loi introduit des coefficients de majoration dans la répartition de la DSU favorables aux communes ayant des zones urbaines sensibles (ZUS) et/ou des zones franches urbaines (ZFU) et met ainsi en œuvre une dimension de la politique de la ville et des quartiers.

A.— LA DSU : PRINCIPALE DOTATION DE PÉRÉQUATION COMMUNALE

La DSU est l'une des composantes de la dotation d'aménagement qui est elle-même une composante de la DGF des communes et groupements de communes.

La dotation d'aménagement regroupe la DGF des groupements de communes et les trois dotations de péréquation communale que sont la DSU, la dotation de solidarité rurale (DSR) et la dotation nationale de péréquation (DNP) issue de l'intégration par la loi de finances pour 2004 du fonds national de péréquation (FNP) au sein de la DGF.

Le montant de l'augmentation annuelle de la DSU résulte de la croissance de la DGF et de plusieurs décisions du comité des finances locales.

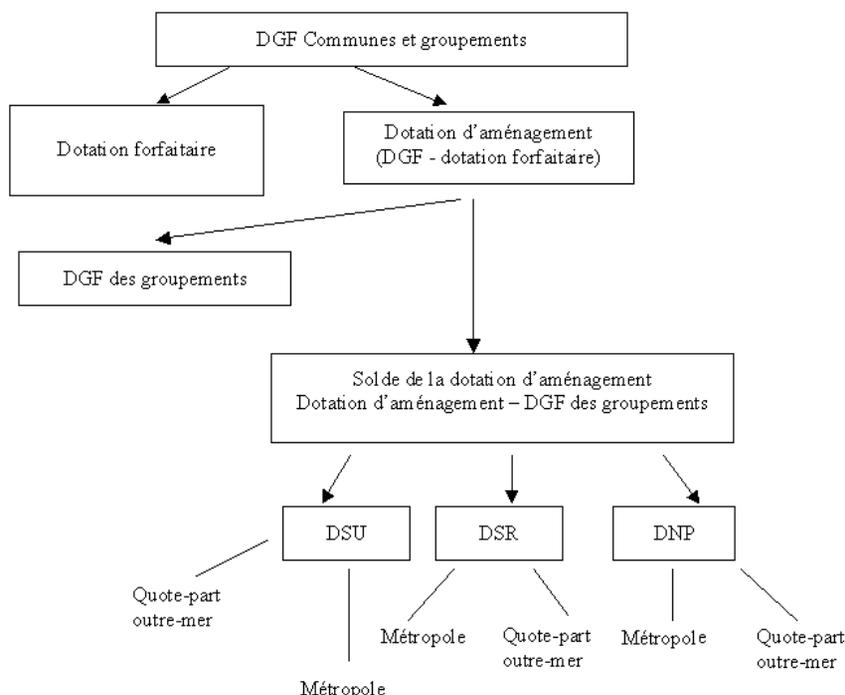
1.— La détermination des moyens affectés à la péréquation communale

En application de l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales, la DGF évolue chaque année selon un indice égal à la somme du taux prévisionnel d'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac de l'année de versement et de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année en cours.

Aux termes de l'article L. 2334-13 du code général des collectivités territoriales, le montant de la dotation d'aménagement est égal à la différence entre l'ensemble des ressources affectées à la DGF des communes et groupements et la dotation forfaitaire, dont les différentes composantes évoluent chaque année selon un taux de progression fixé par le Comité des finances locales à l'intérieur de certaines limites.

Au sein de l'enveloppe globale de la DGF, les dotations communales de péréquation sont financées par le solde de la dotation d'aménagement après prélèvement de la DGF des groupements et de la quote-part revenant aux communes d'outre-mer, selon le schéma suivant.

MODALITÉS DE RÉPARTITION DE LA DGF DES COMMUNES ET GROUPEMENTS



2.- La priorité accordée à la DSU dans la répartition du solde de la dotation d'aménagement entre les dotations de péréquation communale

Depuis 2004, le comité des finances locales répartit librement la variation annuelle du solde de la dotation d'aménagement entre la DNP, la DSU et la DSR.

Toutefois, l'article 135 de la loi de programmation pour la cohésion sociale a prévu, pour chaque année de la période 2005 à 2009, d'affecter l'augmentation de la DGF des communes et de leurs groupements en priorité à la DSU à concurrence de 120 millions d'euros si cette augmentation est supérieure à 500 millions d'euros et à concurrence de 24 % de l'accroissement constaté, si celui-ci est inférieur à 500 millions d'euros. La DSU a donc doublé à l'issue de la période par rapport à son montant de 2004.

En 2008, le comité des finances locales a choisi d'affecter à la DSR et à la DNP l'intégralité de l'augmentation du solde de la dotation d'aménagement, après prélèvement de 94 155 754 euros au profit de la DSU (soit 24 % de l'augmentation de la DGF). La DSU s'établit à 1 093,73 millions d'euros en 2008, ce qui représente une augmentation de 9,42 % par rapport à 2007.

La somme effectivement mise en répartition entre les communes de métropole s'élève à 1 039 millions d'euros (soit + 9,5 %), après prélèvement de la quote-part réservée aux communes des départements et collectivités d'outre-mer.

Le tableau suivant indique le montant annuel des sommes affectées à la DSU de 1997 à 2008.

ÉVOLUTION DE LA DOTATION DE SOLIDARITÉ URBAINE (DSU) ENTRE 1998 ET 2008

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
En millions d'euros	346,8	502,7	574,8	575,3	592,7	614,9	635,0	759,6	879,6	999,5	1 093
En pourcentage	+ 5,1	+ 44,9	+ 14,3	+ 0,1	+ 3,04	+ 3,74	+ 3,27	+ 19,61	+ 15,8	+ 13,64	+ 9,4

B.- L'ÉLIGIBILITÉ DES COMMUNES À LA DSU, FONCTION D'UN INDICE SYNTHÉTIQUE DE CHARGES ET DE RESSOURCES

1.- L'existence de deux catégories de communes éligibles : les communes de 10 000 habitants et plus et les communes de 5 000 à 9 999 habitants

La loi du 13 mai 1991 instituant la DSU avait réservé le bénéfice de la nouvelle dotation aux communes de 10 000 habitants et plus.

Depuis la loi du 26 mars 1996, les communes de 5 000 à 10 000 habitants peuvent également en bénéficier.

La procédure de sélection des communes éligibles au sein des deux catégories ainsi définies repose sur le classement par ordre décroissant des communes en fonction d'un indice synthétique de charges et de ressources.

Les trois premiers quarts des villes de 10 000 habitants et plus sont éligibles. Il s'agit donc des villes de plus de 10 000 habitants qui présentent l'indice le plus élevé. En 2008, 953 communes ont une population de 10 000 habitants et plus, soit trois de plus qu'en 2007.

Les trois quarts de ces communes étant éligibles à la DSU, 715 communes ont bénéficié de moyens mis au titre de la DSU pour un total de 978,6 millions d'euros contre 894,7 millions d'euros en 2007. La dotation moyenne par habitant, hors garantie, s'élève à 43,12 euros contre 39,21 euros en 2007. Parmi ces communes, 14 sont nouvellement éligibles pour un montant de 2 674 119 euros.

Étant donné l'objectif premier de la dotation et afin de préserver les attributions individuelles des communes de 10 000 habitants et plus, seul le premier dixième des communes de 5 000 à 10 000 habitants est déclaré éligible à la DSU.

En 2008, 109 communes sur 1088 communes de 5 000 à 9 999 habitants sont éligibles à la DSU, et se sont partagé une enveloppe de 57,80 millions d'euros (+ 10,79 % par rapport à 2007). La dotation moyenne par habitant, hors garantie, s'établit ainsi à 75,46 euros contre 68,61 euros en 2007. Parmi ces communes, cinq sont éligibles à la DSU pour la première fois.

2.– Le classement des communes selon un indice synthétique de charges et de ressources

L'indice synthétique de charges et de ressources permettant de classer les deux catégories de communes est calculé selon la même formule, mais les données de référence utilisées pour les comparaisons à la moyenne sont les données moyennes spécifiques à chacune des catégories.

L'indice synthétique de charges et de ressources est, aux termes des articles L. 2334-17 et L. 2531-14 du code général des collectivités territoriales, composé pour chaque commune :

– à hauteur de 45 %, du rapport entre le potentiel financier moyen de la catégorie à laquelle la commune appartient et le potentiel financier par habitant de cette dernière ;

– à hauteur de 15 %, du rapport entre la proportion des logements sociaux de la commune dans son parc total de logements et la proportion des logements sociaux dans le parc des communes de sa catégorie ;

– à hauteur de 30 %, du rapport entre la proportion de bénéficiaires de prestations logements, y compris leur conjoint et les personnes à charge vivant habituellement au foyer, dans la commune et cette proportion dans les communes de la catégorie à laquelle la commune appartient ;

– à hauteur de 10 %, du rapport entre le revenu moyen des habitants des communes de la catégorie, et le revenu moyen des habitants de la commune.

C.– LA RÉPARTITION DE LA DSU : L'ÉROSION DE LA VOCATION PÉRÉQUATRICE INITIALE AU PROFIT D'UNE LOGIQUE DE ZONAGE URBAIN

1.– La répartition de la DSU entre les deux catégories de communes éligibles

Les moyens affectés à la DSU sont répartis au sein de deux enveloppes distinctes : une enveloppe réservée aux communes de 5 000 à 9 999 habitants, d'une part, et une enveloppe réservée aux communes de 10 000 habitants et plus, d'autre part.

La répartition des moyens entre les deux enveloppes se fait normalement au prorata de la population DGF que représentent les deux catégories de communes.

Cependant, l'article 135 de la loi de programmation pour la cohésion sociale a prévu, à titre dérogatoire que l'enveloppe à répartir entre les communes de 5 000 à 9 999 habitants en 2005 serait augmentée de 20 millions d'euros par rapport à l'enveloppe mise en répartition l'année précédente.

De plus, la loi de finances initiale pour 2006 a prévu que, à compter de 2006, l'enveloppe à répartir entre les communes de 5 000 à 9 999 habitants est égale au produit de leur population par le montant moyen par habitant perçu l'année précédente, indexé selon le taux d'évolution pour l'année de répartition du montant moyen par habitant de l'ensemble des communes éligibles à la dotation.

2.- La répartition de la DSU entre les communes éligibles

a) D'une logique péréquatrice à l'origine...

Une fois définies, les deux enveloppes sont ensuite réparties entre les communes éligibles. L'attribution individuelle revenant à chaque commune est fonction du produit de sa population DGF, par la valeur de son indice synthétique, pondéré par l'effort fiscal dans la limite de 1,3.

De plus, l'attribution individuelle est pondérée par un coefficient multiplicateur permettant de moduler cette attribution en faveur des communes les plus défavorisées dans une logique de péréquation. Ce coefficient multiplicateur varie uniformément de 2 à 0,5 dans l'ordre croissant du rang de classement des communes éligibles. Il est obtenu de la façon suivante :

$CM = 2 - 2 \times (\text{rang de la commune} / \text{nombre de communes de métropole de plus de 10.000 habitants})$.

b) ... à une logique de zonage en fonction de critères relatifs politique de la ville et des quartiers depuis 2005

L'article 135 de la loi de programmation pour la cohésion sociale a complété les règles de répartition de la DSU en introduisant deux coefficients multiplicateurs proportionnels à la population située dans des quartiers de la géographie prioritaire de la politique de la ville :

– un coefficient de majoration variant de 1 à 3 en fonction de la part de la population de la commune se trouvant en zone urbaine sensible, ce coefficient est égal à $1 + (2 \times \text{population en ZUS} / \text{population totale de la commune})$;

– et un coefficient de majoration variant de 1 à 2 en fonction de la part de la population située en zone franche urbaine (ce coefficient est égal à $1 + \text{population en ZFU} / \text{population de la commune}$).

La réforme de 2005 a donc pour effet de modifier sensiblement la logique de répartition de la DSU en accordant un traitement favorable aux communes dotées de ZUS ou de ZFU

Ainsi, sur la période 2005-2008, les communes dotées de ZUS et/ou de ZFU ont bénéficié pour la plupart de la croissance de la DSU au-delà de la garantie de la progression minimale (voir infra). La DSU étant répartie à enveloppe fermée, cette majoration d'attribution a donc cantonné les attributions des autres communes à la garantie de progression minimale. Le poids de ces coefficients dans la répartition de la DSU a dès lors érodé la vocation péréquatrice initiale de cette dotation au profit d'une logique de zonages

En outre, depuis, la loi de finances initiale pour 2006, ces coefficients de majoration sont également appliqués aux communes de plus de 200.000 habitants bénéficiaires de la DSU (Lille, Lyon, Marseille, Montpellier, Nantes, Nice, Rennes, Strasbourg, Toulouse).

Parmi les 715 communes de plus de 10 000 habitants éligibles à la DSU en 2008, 304 communes comportent une ZUS et/ou une ZFU. Depuis la réforme de 2005, la part de DSU perçues par ces communes ne cesse de croître et représente 83,03% de la masse à répartir en 2008.

Le tableau ci-après indique l'évolution de la masse de DSU attribuée aux communes de plus de 10 000 habitants depuis 2000 et sa répartition en faveur des communes ayant une population ZUS et/ou ZFU depuis 2005 :

**ÉVOLUTION DE LA MASSE DE LA DOTATION
DE SOLIDARITÉ URBAINE (DSU) DEPUIS 2000**

Exercices	Masse DSU attribuée	DSU par habitant (en euros)	Part de DSU touchée par commune ayant une population ZUS et/ou ZFU	
2000	551 853 319	23,29		
2001	551 997 789	23,33		
2002	568 818 132	23,80		
2003	589 915 083	24,59		
2004	609 920 872	25,35		
2005	721 012 610	29,79	569 824 410	79,03 %
2006	834 991 465	34,60	674 516 017	80,78 %
2007	948 895 154	39,21	779 055 133	82,10 %
2008	1 039 084 364	42,51	862 757 629	83,03 %

À partir de 2004, la moyenne nationale DSU par habitant est uniquement celle des communes de plus de 10 000 habitants.

c) Le mode de calcul des attributions individuelles

Les paramètres que sont la population DGF, l'indice synthétique de charges et de ressources, l'effort fiscal et les coefficients multiplicateurs ZUS et ZFU sont des coefficients appliqués à des valeurs de point, exprimées en euros, qui permettent de calculer les attributions individuelles.

À chaque catégorie de communes éligibles correspond une valeur de point qui constitue en quelque sorte un « droit de tirage moyen » dans l'enveloppe mise en répartition.

Pour chaque commune éligible, il est calculé un nombre de points égal au produit de sa population DGF par la valeur de son indice synthétique, ce produit étant pondéré par l'effort fiscal dans la limite de 1,3 et modulé par l'application du coefficient multiplicateur précité et des coefficients ZUS et ZFU.

La valeur de point de chaque catégorie est égale au rapport entre l'enveloppe totale mise en répartition pour cette catégorie et le nombre total de points des communes éligibles dans la catégorie.

Le montant perçu au titre de la DSU par une commune éligible de 10.000 habitants et plus est donc égal à :

$$\text{DSU} = \text{population DGF} \times \text{Indice de la commune} \times \text{Effort fiscal} \times \text{CM} \times \text{Valeur de point 1} \times \text{coefficient ZUS} \times \text{coefficient ZFU}.$$

Le montant perçu au titre de la DSU par une commune éligible de moins de 10 000 habitants résulte de la formule suivante :

$$\text{DSU} = \text{population DGF} \times \text{Indice de la commune} \times \text{Effort fiscal} \times \text{CM} \times \text{Valeur de point 2} \times \text{coefficient ZUS} \times \text{coefficient ZFU}.$$

Enfin, il convient de noter que l'article 47 de la loi de finances initiale pour 2005 prévoit que la DSU, à l'instar des autres dotations de péréquation communale (DSR et DNP) est désormais répartie en tenant compte du potentiel financier et non plus du potentiel fiscal.

3.– Les mécanismes de garantie en vigueur

a) L'introduction d'une « garantie de sortie » en cas de perte d'éligibilité

La loi du 26 mars 1996 a prévu une garantie d'inéligibilité pour les communes sortant du dispositif DSU. Cette garantie est non renouvelable et fixée à 50 % de la dotation perçue l'année précédente.

L'article 135 de la loi de programmation précitée a institué pour la seule année 2005, un mécanisme de garantie de maintien à 100 % de la DSU perçue en 2004 en cas de perte d'éligibilité.

Toutefois, la loi de finances initiale pour 2006 a réintroduit la règle selon laquelle lorsqu'une commune cesse d'être éligible à la dotation, elle perçoit, à titre de garantie non renouvelable, une attribution égale à la moitié de celle qu'elle a perçue l'année précédente.

En 2008, 12 communes de plus de 10 000 habitants ont perdu le bénéfice de la DSU et perçu une « garantie de sortie » pour un montant de 1 834 172 euros et 4 communes de moins de 10 000 habitants ont perdu le bénéfice de la DSU et perçu une « garantie de sortie » pour un montant de 861 709 euros.

b) L'introduction d'une garantie de progression minimale de la dotation perçue par toutes les communes éligibles

L'article 135 précité a par ailleurs institué une garantie de progression minimale de 5 % de la dotation perçue par toutes les communes éligibles pour chacune des années 2005 à 2009. Toutefois, pour 2008 et 2009, ce taux est égal à la prévision d'évolution des prix à la consommation hors tabac.

En 2008, 329 communes de plus de 10 000 habitants, soit près de la moitié des communes éligibles, ont bénéficié de la garantie de progression minimale pour un montant de 36,13 millions d'euros de même que 15 communes de moins de 10 000 habitants.

c) L'introduction d'une règle d'écrêtement

En application de la loi du 18 janvier 2005, les communes éligibles à la DSU ne peuvent voir leur dotation progresser de plus de 4 millions d'euros par an. En 2008, une commune est ainsi concernée par ce mécanisme pour un montant écrêté de 1,43 million d'euros.

Le Gouvernement considère aujourd'hui que la réforme de 2005 a eu pour effet de modifier sensiblement la logique de répartition de la DSU en accordant un traitement plus favorable aux communes dotées de ZUS ou de ZFU. En effet, parmi les communes de plus de 10 000 habitants, celles comportant une ZUS et/ou une ZFU perçoivent 83 % de la masse mise en répartition. C'est la raison pour laquelle il propose, dans le cadre du présent article, une réforme de la DSU afin de renouveler sa vocation péréquatrice, en particulier vis-à-vis des communes les plus pauvres.

II.- UNE PROPOSITION DE RÉFORME INTÉRESSANTE MAIS PRÉMATURÉE DANS UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE DIFFICILE POUR LES COMMUNES

L'objectif du Gouvernement est de proposer une nouvelle répartition de la DSU entre les communes de plus de 10 000 habitants afin d'en améliorer l'efficacité péréquatrice en faveur des « communes pauvres ayant des pauvres » et de leur garantir une relative prévisibilité de leurs attributions. Votre Rapporteur spécial reconnaît l'objectif louable de la réforme mais considère d'une part, qu'elle produit des effets de transfert et d'exclusion lourds de conséquence pour les finances locales des communes concernées en 2009, d'autre part qu'elle devrait s'inscrire dans le cadre de la réforme globale de la fiscalité locale en cours d'élaboration.

A.—L'ESPRIT DE LA RÉFORME : LE RECENTRAGE DE LA DSU EN FAVEUR « DES COMMUNES PAUVRES AYANT DES PAUVRES »

Le présent article propose de recentrer le dispositif de la DSU sur un nombre restreint de communes en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges révisé pour minorer le poids du zonage ZUS/ZFU.

1.— Un recentrage des moyens sur la moitié des communes éligibles à la DSU

La réforme envisagée limite la progression de la DSU en 2009 compte tenu des fortes contraintes budgétaires actuelles et concentre la répartition des moyens de la DSU sur un public plus restreint afin d'en améliorer le caractère péréquateur.

a) Une croissance ralentie compte tenu des contraintes budgétaires

La maîtrise de l'évolution de l'ensemble des concours de l'État aux collectivités territoriales, et de la dotation globale de fonctionnement (DGF) en particulier, pèse sur l'augmentation prévisible de la DSU dont elle fait partie.

En effet, compte tenu du contexte économique difficile de la France en 2009, le projet de loi de programmation des finances publiques 2009-2012 fixe une norme pluriannuelle d'évolution des concours aux collectivités territoriales destiné à limiter la progression de ces concours au même rythme que celui que l'État applique au périmètre élargi de son budget, c'est-à-dire l'évolution prévisionnelle des prix. Cette réforme traduit l'association des collectivités territoriales à l'effort de maîtrise du déficit public de l'État pour remplir ses obligations au titre du pacte de stabilité et de croissance européen.

Il en résulte que l'article 10 du projet de loi de finances pour 2009 révisé le mode d'indexation de la DGF pour l'aligner sur l'évolution prévisionnelle des prix, soit 2% en 2009. Le nouveau mode d'indexation de la DGF produira donc un effet de compression des masses financières disponibles pour chacune de ses composantes, dont la DSU fait partie.

Toutefois, dans la mesure où la péréquation demeure un des objectifs principaux de l'État, le Gouvernement entend limiter l'effet de compression des masses financières de la DGF sur la DSU. Par conséquent, les trois premiers alinéas du présent article proposent de limiter la progression de la DSU à 70 millions d'euros en 2009. Ils modifient donc le quatrième alinéa de l'article L. 2334-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui avait été introduit par la loi de programmation pour la cohésion sociale en 2005, au terme duquel : pour chacune des années 2005 à 2009, la progression de la dotation globale de fonctionnement des communes et groupements de communes est affectée en priorité, à la DSU, à concurrence de 120 millions d'euros si cette augmentation est supérieure à 500 millions d'euros et à concurrence de 24 % de l'accroissement constaté, si celui-ci est inférieur à 500 millions d'euros.

La DSU continuera de progresser mais de façon moindre qu'entre 2005 et 2008 puisque l'augmentation prévue sera de 70 millions d'euros au lieu de 94,15 millions d'euros en 2008 (soit 24 % de la progression de la DGF).

b) Une répartition de la DSU recentrée sur un public restreint

Les alinéas 4 et 5 du présent article modifient l'article L. 2334-16 du CGCT pour limiter l'éligibilité des communes de 10 000 habitants et plus à la première moitié de ces communes classées en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges.

Le Gouvernement estime que, compte tenu de la moindre progression de la DSU en 2009, une meilleure péréquation ne peut être assurée au niveau communal, que par une réduction du nombre de bénéficiaires de la DSU de 75 % à 50%. Cette réforme permettrait ainsi d'augmenter sensiblement la dotation unitaire par habitant.

Il en résulte que 238 villes perdraient leur attribution au titre de la DSU, 477 villes restant éligibles. Les 238 villes exclues bénéficieraient néanmoins, en 2009, de la « garantie de sortie » équivalent à 50 % du montant de la DSU 2008.

2.— Une révision de l'indice synthétique de classement des communes

Les alinéas 6 à 11 du présent article se donnent pour ambition d'améliorer l'effet péréquateur de la DSU en faveur des « communes pauvres avec des pauvres » en améliorant les critères utilisés dans le calcul de l'indice synthétique de la DSU par trois voies : l'exclusion du critère « logement social » au bénéfice d'une réévaluation du critère « bénéficiaires d'aides au logement », une nouvelle modulation des différents critères formant l'indice et la révision du poids des majorations liées au zonage ZUS et ZFU.

a) L'exclusion du critère « logement social » de l'indice et la réévaluation corollaire des autres critères

Le Gouvernement considère que la variable « nombre de logements sociaux » figurant dans l'indice synthétique de ressources et de charges visé par l'article L. 2334-17 du CGCT n'est pas pertinent dans l'appréciation des difficultés communales. Elle pose un problème de recensement exhaustif de la population résidant dans les parcs publics et ne prend pas en compte le fait qu'une partie de la population pauvre réside également dans les parcs privés.

En outre, les travaux présentés au comité des finances locales (CFL) au cours de l'été 2008 suggèrent l'existence de corrélation entre les critères de charges.

Les régressions linéaires effectuées montrent ainsi que la variable « bénéficiaires d'aide au logement » présente une forte corrélation avec les variables « proportion de logements sociaux dans le parc de logement de la commune » et « revenu fiscal moyen des habitants ». La variable « bénéficiaires d'aides au logement » pourrait donc tenir lieu, dans une certaine mesure, de dénominateur commun aux critères de charges utilisés dans le calcul de l'indice synthétique.

L'alinéa 7 du présent article propose donc de supprimer le critère « logement social » de l'indice synthétique. L'alinéa 8 en tire les conséquences pour supprimer le 6^e alinéa de l'article L. 2334-17 du code général des collectivités territoriales, qui définit les « logements sociaux retenus pour l'application du présent article ».

Les alinéas 14 à 18 opèrent la coordination du présent article avec d'autres dispositions législatives afin de réintroduire les dispositions relatives au logement social dans le dispositif relatif au fonds de solidarité des communes d'Île de France (article L. 2531-14 du code général des collectivités territoriales faisant référence aux logements sociaux visés par l'article L. 2334-17 du même code).

b) La nouvelle modulation des différents critères formant l'indice

Les alinéas 12 et 13 du présent article proposent de modifier la pondération des critères de ressources et de charges ainsi redéfinis de façon à répondre à l'objectif de concentration de la DSU sur « les communes pauvres ayant des pauvres », d'illustrer les écarts de ressources au sein d'une même collectivité et de soutenir l'ensemble de la population pauvre qu'elle soit logée dans le parc immobilier public ou privé. Aussi prévoit-il :

– le renforcement du poids des ressources dans la détermination de l'indice : le potentiel financier qui représente actuellement 45 % de l'indice serait porté à 50 % ;

– le renforcement du critère de charges « bénéficiaires d'aide au logement » en lieu et place du critère « logement social » et qui passerait de 30 % à 35 % : l'objectif est de prendre en compte le bénéficiaire et non son type de logement, la DSU n'ayant pas vocation à soutenir la construction de logements sociaux ;

– la majoration corrélative du critère « revenu moyen par habitant » qui passerait de 10 % à 15 %, en vertu de sa possible corrélation avec le critère précédent.

c) La suppression du coefficient de majoration « ZFU » et la minoration du coefficient de majoration « ZUS »

L'analyse de l'impact des zonages ZUS et ZFU sur la répartition de la DSU a permis de mettre en relief le poids prépondérant de la logique « politique de la ville » au détriment de la logique de péréquation initiale de la DSU. Cette nouvelle orientation de la DSU répond à l'objectif de la réforme de 2005 qui était de donner des moyens financiers supplémentaires aux communes engagées dans une démarche de rénovation urbaine.

Le Gouvernement constate aujourd'hui que, si la démarche a porté ses fruits, elle s'est accompagnée d'un effet de cliquet indéniable qui décourage les communes bénéficiaires des majorations ZUS et ZFU de sortir de la logique de zonage compte tenu des flux financiers qu'elle déclenche.

En outre, il apparaît que de nombreuses villes ayant une population ZUS ou ZFU ont connu des augmentations très importantes de leur DSU depuis 2004 grâce à ces coefficients de majoration pour leur permettre un rattrapage qui a eu lieu. Ainsi, peut-on citer les cas de Villiers-le-Bel dont la DSU a quasiment doublé entre 2004 et 2008 (+ 3,5 millions d'euros), Sarcelles dont la DSU a augmenté de 12 millions d'euros depuis 2004 et atteint aujourd'hui 15,7 millions d'euros, ou encore Clichy-sous-Bois dont la DSU a augmenté de 6,5 millions d'euros depuis 2004 pour atteindre 8,5 millions d'euros en 2008.

Enfin, le poids des coefficients ZFU et ZUS dans la répartition de la DSU repose sur des zonages relativement obsolètes ainsi que l'ont fait remarquer la Cour des comptes et le Parlement.

C'est la raison pour laquelle le 4° du présent article propose de supprimer le critère ZFU et de minorer le critère ZUS en appliquant un coefficient de pondération égal à $1 + (\text{population ZUS} / \text{population de la commune})$ au lieu du coefficient actuel égal à $1 + (2 \times \text{population ZUS} / \text{population de la commune})$.

Le Gouvernement en déduit que la réforme maintiendrait une progression minimale de la DSU pour les communes qui resteraient éligibles à la DSU et profiterait plus généreusement, en revanche, à de nombreuses communes pauvres.

Votre Rapporteur spécial considère que si l'objectif de la réforme est louable, les moyens employés pour la mettre en œuvre présentent de nombreuses limites.

B.– LES LIMITES DE LA RÉFORME : UNE RÉFORME DIFFICILE ET ISOLÉE

Votre Rapporteur spécial estime que la réforme proposée aurait dû s'inscrire dans une démarche globale de réforme de la fiscalité locale, d'autant plus qu'elle s'inscrit dans un contexte économique difficile.

D'une part, elle produit des effets significatifs de transfert et d'exclusion des communes jusque-là éligibles et de nature à remettre en cause l'équilibre de leurs finances.

D'autre part, elle anticipe sur la réflexion globale en cours relative à la réforme de la fiscalité locale et l'autonomie financière des collectivités territoriales.

Par conséquent, s'il peut être justifié de consentir un effort supplémentaire en faveur des communes les plus pauvres dans le cadre d'un renforcement de la logique de péréquation, il convient d'aménager le dispositif proposé de sorte qu'aucune commune ne perde le bénéfice de la DSU en 2009.

1.– Une réforme difficile marquée par des effets de transfert et d'exclusion très importants dans un contexte économique très difficile

Les simulations réalisées sur la base de la proposition du présent article montrent des effets de transfert et d'exclusion très importants.

a) Des effets d'exclusion importants et contraires à l'esprit de la réforme

En application du dispositif proposé, 477 communes bénéficieraient de la DSU et 238 communes s'en trouveraient exclues à compter du 1^{er} janvier 2009. Or, il ressort des simulations réalisées à partir des données de la répartition 2008 de la DSU que la réforme ne produira pas nécessairement les effets attendus.

La réforme produit tout d'abord un effet très désavantageux vis-à-vis des communes connaissant des difficultés économiques et sociales très importantes, en particulier en Île de France.

Le cas de Gennevilliers est intéressant à cet égard puisque cette commune de 42 887 habitants dont le revenu moyen est 6 798 euros par an, et qui comprend 90 % de bénéficiaires d'aides au logement, serait exclue du bénéfice de la DSU, passant du 208^e rang actuellement au 502^{ème} rang.

De la même manière, Bagneux, commune de 37 621 habitants dont 67 % bénéficient d'aides au logement et le revenu annuel moyen de 9 084 euros par habitant, passerait du rang 179 au rang 522 et serait elle aussi exclue du bénéfice de la DSU.

La réforme produit également de nombreux « perdants » correspondant aux communes « mal classées » à l'origine comme à l'issue de la réforme du fait de la réduction du nombre de communes éligibles de 75 % à 50 %.

Or, dans le contexte actuel, marqué par la crise financière (qui n'épargne pas les communes qui ont eu recours à l'emprunt) et les difficultés économiques qui en découlent, et par le coût du recensement en 2009, les communes exclues de la DSU risquent de se retrouver dans une situation périlleuse pour équilibrer leur budget. En effet, en l'absence de mise en œuvre progressive de la réforme, le fait de perdre 50 % de la DSU en 2009 constitue une contrainte financière supplémentaire pour les communes.

b) Des effets de transfert en faveur de villes « moyennes » de province

La réforme proposée permet également à plusieurs villes « moyennes » de province de bénéficier d'un « effet critère » les faisant passer dans le champ des communes éligibles à la DSU alors même qu'elles semblent peu concernées par l'objectif de la réforme consistant à concentrer l'aide sur les « communes pauvres ayant des pauvres ».

Par exemple, la commune de Guidel, 13 000 habitants dont seulement 25 % sont bénéficiaires d'aides au logement et dont le revenu moyen par habitant est relativement élevé puisqu'il atteint 8600 euros par an, passe du 450^{ème} rang au 272^{ème} rang après la réforme.

Votre Rapporteur spécial en conclut qu'il conviendrait pour le moins de prévoir un moratoire quant à la révision des critères de répartition de la DSU, qui ne semble pas, en l'état, répondre à l'objectif fixé par le Gouvernement. Cette réflexion devrait s'inscrire dans le cadre de la réforme globale de la fiscalité locale qui a pour objet de renforcer la péréquation communale tout en élargissant l'autonomie financière des collectivités territoriales.

2.— Une réforme prématurée isolée faisant anticipant l'impasse sur la réforme globale de la fiscalité locale en cours d'élaboration

Dans le cadre de la mission d'information que la Commission des finances lui a confiée avec M. Jean-Pierre Balligand, votre Rapporteur spécial estime que la réforme de la fiscalité locale devrait être considérée comme un préalable à une vision d'ensemble des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales.

À cet égard, il semble nécessaire de redonner des marges de manœuvre aux collectivités territoriales et aux communes en particulier. Pour ce faire, il faudrait renforcer leur responsabilité fiscale et financer une partie de la péréquation par de la fiscalité locale.

Votre Rapporteur spécial, conformément à ses recommandations formulées avec M. Jean-Pierre Balligand⁽¹⁾, dans le cadre de cette mission d'information, ne peut donc que regretter la réforme de la DSU proposée par le Gouvernement qui fait l'impasse sur la réflexion globale en cours.

Votre Rapporteur spécial reconnaît néanmoins l'objectif louable de la réforme et propose donc d'en limiter l'effet en 2009 à travers le maintien de la DSU actuelle pour les 715 communes bénéficiaires tout en acceptant un effort financier supplémentaire en faveur des communes les plus pauvres.

3.— Un objectif louable justifiant un effort supplémentaire en faveur des communes les plus pauvres concentré sur l'augmentation de la DSU en 2009

Afin de consentir un effort supplémentaire en faveur des communes les plus pauvres, votre Rapporteur spécial propose de répartir les 70 millions d'euros correspondant à l'augmentation de la DSU pour 2009 sur les 150 premières communes classées sur la base des critères historiques de la DSU. En revanche, il convient de prévoir un gel de la répartition de la DSU en 2009 et de reconduire pour les 715 communes bénéficiaires en 2008 le montant de la dotation qui leur a été versée.

Un tel aménagement du dispositif permet à la fois de concentrer l'augmentation de la DSU sur les villes les plus pauvres et de se laisser le temps d'une réflexion plus approfondie sur la réforme à mener en 2010 sans remettre en cause l'équilibre financier des communes bénéficiaires.

*

* *

*La Commission **rejette** un amendement présenté par M. Jean-Pierre Brard tendant à supprimer l'article 70.*

*Elle **adopte** ensuite un amendement de M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial, tendant à reconduire, en 2009, le montant de la dotation versée à toutes les communes éligibles sur la base des critères actuellement en vigueur, et à concentrer sur les 170 communes les plus pauvres, l'augmentation de 70 millions d'euros de la DSU prévue par l'article (**amendement n° II-245**).*

*La Commission **adopte** ensuite l'article 70 ainsi modifié.*

*

* *

(1) Cf. compte rendu de la réunion de la commission des Finances du 7 octobre 2008.

Article 71

Création d'une dotation de développement urbain (DDU)

Texte du projet de loi :

I. – Dans le chapitre IV du titre III du livre III de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales, il est ajouté une section 6 ainsi rédigée :

« *Section 6 - Dotation de développement urbain*

« *Art. L. 2334-4.* – Il est institué une dotation budgétaire intitulée dotation de développement urbain.

« Peut bénéficier de cette dotation les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale prévue à l'article L. 2334-15 qui figurent parmi les cent premières d'un classement de ces communes établi chaque année en fonction de critères tirés notamment de la proportion de population résidant dans des quartiers inclus dans les zones prioritaires de la politique de la ville, du revenu fiscal moyen des habitants de ces quartiers et du potentiel financier.

« Lorsque la compétence en matière de politique de la ville a été transférée par une commune éligible à un établissement public de coopération intercommunale, celui-ci peut bénéficier, sur décision du représentant de l'État dans le département, de la dotation de développement urbain pour le compte de cette collectivité.

« Les crédits de la dotation de développement urbain sont répartis entre les départements en tenant compte du nombre de communes éligibles dans chaque département et de leur classement selon les critères mentionnés ci-dessus.

« Pour l'utilisation de ces crédits, le représentant de l'État dans le département conclut une convention avec la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale. Il arrête les attributions de dotations sur la base d'objectifs prioritaires fixés chaque année par le Gouvernement.

« La population à prendre en compte pour l'application du présent article est celle définie à l'article L. 2334-2.

« Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en conseil d'État. »

II. – Le montant de la dotation créée par le I est fixé à 50 millions d'euros en 2009.

Exposé des motifs du projet de loi :

La mesure proposée crée une nouvelle dotation nommée « dotation de développement urbain », destinée aux communes percevant la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et confrontées par ailleurs à des charges particulièrement lourdes au regard de la politique de la ville.

L'objectif de cette dotation est de financer, sur la base d'un partenariat entre l'État et les collectivités territoriales, des projets d'aménagement et de développement urbains répondant à des politiques prioritaires fixées par le Comité interministériel des villes.

Cette dotation, dont le montant s'élève à 50 millions d'euros d'autorisations d'engagement en 2009, est attribuée par le représentant de l'État dans le département à un nombre restreint de collectivités (100).

Cette subvention, pouvant aussi bien être attribuée aux communes éligibles qu'à leurs groupements s'ils en ont la compétence, vise à aider au mieux les territoires pauvres ayant des pauvres en garantissant une attribution plus efficace et plus juste des crédits dans un cadre contractuel permettant de prendre en compte les spécificités de chaque territoire.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet de créer une dotation de développement urbain de 50 millions d'euros en 2009 à destination de cent communes particulièrement défavorisées. Cette dotation inscrite à l'action n° 1 du programme 119 de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* doit notamment répondre, en tout ou partie, au besoin de financement des équipements structurants des communes ayant des « quartiers prioritaires » de la politique de la ville.

I.- UN BESOIN DE FINANCEMENT DES ÉQUIPEMENTS STRUCTURANTS DANS LES « QUARTIERS PRIORITAIRES »

Les communes comprenant des « quartiers prioritaires » sont particulièrement défavorisées et n'ont pas toujours les moyens de mener des projets d'investissement structurants. Le besoin de financement de ces communes est d'autant plus important que les flux financiers en leur faveur au titre de la dotation de solidarité urbaine (DSU) vont progresser moins vite en 2009 compte tenu de la réforme prévue par l'article 70 du présent projet de loi et que les crédits du programme *Politique de la ville* ne sont pas « fléchés » sur des dépenses d'investissement.

A.- UNE ANNÉE DE FORTES CONTRAINTES QUI PÈSE SUR L'AUGMENTATION DE LA DSU

L'année 2009 est marquée par une volonté ferme du Gouvernement de redresser les comptes publics qui nécessite de limiter le poids de la croissance des concours de l'État aux collectivités territoriales. Pour ce faire, le projet de loi de finances 2009 aligne le mode d'indexation de la dotation globale de fonctionnement (DGF) sur l'évolution prévisionnelle des prix et réforme, notamment, les règles de répartition de la dotation de solidarité urbaine (DSU).

1.- L'augmentation limitée de la DSU compte tenu de l'indexation de la DGF sur la seule inflation prévisionnelle en 2009

Compte tenu du contexte économique difficile en France, l'article 6 du projet de loi de programmation des finances publiques 2009-2012 fixe une norme pluriannuelle d'évolution des concours aux collectivités locales destinée à limiter la progression de ces concours au même rythme que celui que l'État applique au périmètre élargi de son budget, c'est-à-dire l'évolution prévisionnelle des prix. Cette réforme traduit l'association des collectivités territoriales à l'effort de maîtrise du déficit public de l'État pour remplir ses obligations au titre du pacte de stabilité et de croissance européen.

Il en résulte que l'article 10 du présent projet de loi de finances tend à réviser le mode d'indexation de la DGF pour l'aligner sur l'évolution prévisionnelle des prix, soit 2 % en 2009.

Ce nouveau mode d'indexation produira donc un effet de compression des masses financières disponibles pour chacune des composantes de la DGF, dont la DSU fait partie.

L'article 70 du présent projet de loi de finances vise ainsi à modifier l'article L. 2334-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) ; celui-ci avait été introduit par la loi de programmation pour la cohésion sociale en 2005, pour consacrer la progression de la DGF en priorité à la DSU, à concurrence de 120 millions d'euros si cette augmentation est supérieure à 500 millions d'euros et à concurrence de 24 % de l'accroissement constaté, si celui-ci est inférieur à 500 millions d'euros. Cette règle, dite « clause Borloo », devait s'appliquer pour chacune des années entre 2005 et 2009.

Toutefois, l'article 70 précité tend à limiter la progression de la DSU en 2009 à 70 millions d'euros au lieu de 94,15 millions d'euros en 2008 (soit 24 % de la progression de la DGF). L'article 70 atténue néanmoins l'effet de compression des masses financières de la DGF sur la DSU, qui continuera d'augmenter, mais de façon moins prononcée qu'entre 2005 et 2008.

Il n'en demeure pas moins que les marges de manœuvre financières des communes seront moins importantes que les années passées, et ce d'autant plus que, l'article 70 prévoit également de recentrer le bénéfice de la DSU sur un public plus restreint de communes.

2.— Le choix du Gouvernement de recentrer la DSU sur un public plus restreint

L'article 70 du projet de loi de finances modifie également l'article L. 2334-16 du CGCT pour limiter l'éligibilité des communes de 10 000 habitants et plus à la DSU.

Le Gouvernement estime en effet que, compte tenu de la moindre progression de la DSU en 2009, une meilleure péréquation ne peut être assurée au niveau communal, que par une réduction du nombre de bénéficiaires de la DSU de 75 % à 50 %. Ces communes bénéficiaires seraient classées en fonction d'un indice révisé de manière à cibler les « communes pauvres ayant des pauvres », et non plus nécessairement les communes ayant des populations en zone urbaine sensible (ZUS), ou en zone franche urbaine (ZFU).

La réforme de la DSU consiste donc à renforcer la logique péréquatrice de la DSU qui s'est érodée depuis la réforme de 2005 au bénéfice d'une logique de politique de la ville.

Il en résulte que, dans le schéma proposé par le Gouvernement, 238 villes devraient perdre le bénéfice de la DSU, 477 villes resteraient éligibles mais la minoration des critères ZUS et ZFU aurait pour conséquence de limiter d'autant plus les flux financiers en faveur des communes ayant des « quartiers prioritaires ».

Sans préjuger de l'avenir de la réforme de la DSU pour laquelle votre Rapporteur spécial a fait part de ses critiques à l'occasion du commentaire de l'article 70, il convient d'assumer la moindre progression de la DSU en faveur de ses bénéficiaires en 2009, en particulier dans les communes ayant des quartiers prioritaires.

En outre, la DSU étant une composante de la DGF, libre d'emploi, il n'est pas garanti que les communes relevant de la politique de la ville en bénéficiant, utilisent ces crédits à des fins d'investissement en faveur d'équipements structurants. La même problématique se pose s'agissant des crédits alloués dans le cadre du programme 147 *Politique de la ville* au sein de la mission *Ville et Logement*.

B.- LES MOYENS TRADITIONNELS DE LA « POLITIQUE DE LA VILLE » SONT INSUFFISANTS POUR SOUTENIR LES PROJETS D'INVESTISSEMENTS DANS LES QUARTIERS PRIORITAIRES

1.- Le programme *Politique de la ville* soutient principalement la rénovation économique et sociale « des quartiers prioritaires » et leur désenclavement

Le programme *Politique de la ville* de la mission *Ville et Logement* investit cinq champs prioritaires pour améliorer le cadre de vie des quartiers sensibles : emploi et activité économique, habitat et cadre de vie, réussite éducative, prévention de la délinquance et citoyenneté, et santé.

Deux types d'actions sont menés conjointement :

En premier lieu, le programme *Politique de la ville* vise à rénover et mieux insérer les quartiers dits « zones urbaines sensibles » (ZUS) dans la dynamique urbaine des agglomérations auxquelles ils appartiennent. À ce titre, le programme national de rénovation urbaine (PNRU) vise à renforcer la mixité sociale des plus dégradés parmi ces quartiers en renouvelant et diversifiant l'offre de logements, à mettre fin, en se conjuguant avec les mesures du plan « espoir banlieue », à l'enclavement physique des quartiers, à diversifier leurs fonctions urbaines (équipements pour l'accueil des services publics et privés, implantation d'activités économiques ou commerciales) et à mettre en place un environnement de qualité.

Le plan « Espoir banlieues » lancé le 8 février 2008 complète en effet le PNRU en prévoyant notamment des mesures de désenclavement des quartiers les plus défavorisés sur une période de trois ans à travers :

– la validation d’un projet de protocole d’accord entre l’État et la région Île de France qui mobilise 220 millions d’euros de l’État pour soutenir au moins quatre projets spécifiques dont le Tramway T4 vers Clichy-Montfermeil, la tangentielle Nord, le tram-train Massy-Evry et la liaison RER D/RER B (« Barreau de Gonesse ») ;

– la validation d’un projet de protocole d’accord entre l’État, la région Île de France et le syndicat des transports d’Île de France qui mobilise 60 millions d’euros pour améliorer immédiatement la desserte des quartiers par des transports publics existants ;

– la validation du principe d’un d’appel à projet doté de 260 millions d’euros de l’État pour désenclaver les 152 quartiers prioritaires hors de l’Île de France.

En second lieu, le programme *Politique de la ville* se donne pour ambition de réduire la vulnérabilité sociale et économique des habitants de ces quartiers.

Le programme finance ainsi un processus d’adaptation et de dimensionnement de l’offre de services aux besoins de ces populations (accès aux droits, accès aux soins, lutte contre l’échec scolaire, etc.) et ce, notamment afin de les accompagner plus efficacement dans leurs démarches d’insertion professionnelle.

Il soutient ainsi la création d’emplois et le développement économique au sein des quartiers concernés, notamment par la compensation d’exonérations de charges sociales. Il comprend des actions destinées à prévenir la délinquance et à favoriser la tranquillité publique et la citoyenneté. Il permet, en outre, la réalisation d’actions de lutte contre les discriminations.

Les moyens sont principalement mis en œuvre au plan local dans le cadre de contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) conclus entre l’État et les communes ou EPCI. Ces contrats, signés en 2007, sont d’une durée de trois ans reconductible après évaluation. Ils fédèrent les actions de l’ensemble des partenaires de l’État au service d’un projet portant sur les cinq champs prioritaires précités. Enfin, les projets de rénovation urbaine doivent prévoir la réhabilitation ou la création d’équipements spécifiques favorisant l’activité (hôtels d’entreprises, pépinières, locaux d’activité...), pour servir la stratégie poursuivie dans le cadre du volet emploi et insertion des CUCS.

Les actions du plan « Espoir banlieues » complètent ces dispositifs et portent principalement sur plus de 180 structures locales d’appui à la création d’activité qui interviennent dans les quartiers prioritaires (micro crédit, organismes d’amorçage, d’accompagnement, de financement, couveuses d’activités...), la mobilisation et l’accompagnement des jeunes à la création d’activité. Ce plan doit permettre la mise en œuvre de manière anticipée dans les quartiers de la réforme de l’accompagnement à la création d’entreprises.

Au cours des trois prochaines années, ce dispositif va bénéficier à 20 000 créateurs issus des quartiers sensibles. La convention « agir pour l'emploi » signée le 18 mars 2008 entre l'État et la Caisse des dépôts établit le profil général de cette réforme en matière de financement et d'accompagnement des créateurs ; l'objectif vise à augmenter la viabilité économique des entreprises créées.

2.- Le soutien à l'investissement doit être renforcé dans les quartiers les plus défavorisés

Les investissements en équipements structurants sont une nécessité dans les zones urbaines sensibles et les zones franches urbaines.

Les zones urbaines sensibles (ZUS) sont définies dans la loi comme des zones « caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi ». La liste des zones urbaines sensibles est fixée par décret. Les zones urbaines sensibles (ZUS) sont au nombre de 751 sur le territoire national et 157 en Île de France.

Les zones franches urbaines (ZFU) sont des quartiers de plus de 10 000 habitants, situés dans des zones dites sensibles ou défavorisées. Ils ont été définis à partir des critères suivants : taux de chômage, proportion de personnes sorties du système scolaire sans diplôme, proportion de jeunes, et potentiel fiscal par habitant. Les entreprises implantées ou devant s'implanter dans ces quartiers bénéficient d'un dispositif complet d'exonérations de charges fiscales et sociales durant cinq ans. Actuellement, il existe 100 ZFU en France.

Dans la mesure où la réforme de la dotation de solidarité urbaine aurait pour effet de minorer les majorations ZUS et ZFU et de réduire, en tout état de cause, l'augmentation des crédits DSU à la disposition des communes concernées, votre Rapporteur spécial estime qu'il peut être justifié de créer une nouvelle dotation destinée, prioritairement, au soutien des projets d'investissements structurants des communes les plus défavorisées au regard des priorités de la politique de la ville.

II- LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN NOUVEAU CONCOURS À L'ÉQUIPEMENT DES COMMUNES PRIORITAIRES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

L'État veut donner des moyens financiers accrus aux communes pauvres dont la population rencontre de grandes difficultés sociales et économiques dans les « quartiers » par la création d'un nouveau concours budgétaire, la dotation de développement urbain (DDU). Ce nouveau concours devrait être réparti par le préfet entre les communes prioritaires de son département, et servir prioritairement au financement de projets d'investissement, ou d'actions prioritaires, sur la base d'un contrat d'objectifs conclu entre les communes bénéficiaires et l'État.

A.— UN NOUVEAU CONCOURS CIBLÉ SUR LES COMMUNES PRIORITAIRES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Le I du présent article crée un nouveau concours budgétaire intitulé dotation de développement urbain (DDU). Ce concours est destiné à des communes confrontées à des problématiques de quartiers et éligibles à la DSU, qui figurent parmi les 100 premières d'un classement établi en fonction de critères qui méritent d'être précisés.

1.— Une nouvelle dotation réservée à 100 communes...

Concomitamment à la réforme de la DSU, le Gouvernement a souhaité créer une nouvelle dotation ciblée sur les 100 villes les moins favorisées au regard d'un indice synthétique combinant différents critères habituellement utilisés dans les travaux dans le cadre de la politique de la ville.

La démarche du Gouvernement est motivée par la nécessité de distinguer la logique de péréquation, qui devrait être assurée par la DSU réformée, et la logique de soutien renforcé aux quartiers prioritaires de la politique de la ville, qui serait assurée par cette nouvelle dotation. Ainsi, la création de la DDU apparaît-elle comme le pendant de la suppression de la majoration ZFU et la minoration de la majoration ZUS pour déterminer le montant de DSU attribué aux communes concernées.

Votre Rapporteur spécial soutient la philosophie générale de ce dispositif mais s'interroge encore sur la pertinence du nombre de 100 communes. Dans la mesure où l'attribution de la DDU repose sur une logique de projet et de contractualisation mise en œuvre par les préfets de départements, en fonction d'objectifs prioritaires fixés chaque année par le Gouvernement, elle ne saurait donner lieu à un « droit de tirage » en faveur des communes éligibles.

En tout état de cause, il paraît nécessaire de préciser les critères de l'indice synthétique servant de base au classement de ces 100 communes.

2.— ... dont les critères d'éligibilité pourraient être utilement précisés

L'alinéa 4 du présent article énonce : « *Peuvent bénéficier de cette dotation les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale prévue à l'article L. 2334--15 qui figurent parmi les cent premières d'un classement de ces communes établi chaque année en fonction de critères tirés notamment de la proportion de population résidant dans des quartiers inclus dans les zones prioritaires de la politique de la ville, du revenu fiscal moyen des habitants de ces quartiers et du potentiel financier* ».

Votre Rapporteur spécial ne peut que constater le caractère éminemment flou de la formulation actuelle de cette disposition.

D'une part, le présent article entend définir un indice synthétique fondé « *notamment* » sur trois critères, ce qui laisse la porte ouverte à la prise en considération d'autres critères qui ne seraient pas visés par la loi. Il appartient au législateur de faire usage de la totalité de la compétence qu'il tient de la Constitution. Le renvoi à une liste ouverte de critères est donc juridiquement constestable et, en tout état de cause, nuit à la clarté de la loi pour ses destinataires.

D'autre part, parmi les critères retenus, il conviendrait de préciser la notion de « zones prioritaires de la politique de la ville ». S'agit-il des seules ZUS ? des ZFU ? des ZRU (les zones de redynamisation urbaine) ?

Enfin, votre Rapporteur spécial regrette l'absence de toute précision sur la pondération de chacun des critères utilisés au sein de l'indice synthétique envisagé. Or, sauf à démontrer la nécessité de laisser certaines marges de manœuvre au Gouvernement pour l'autoriser à définir, par voie réglementaire, la pondération des critères formant l'indice synthétique, le législateur est fondé à les préciser lui-même, de façon à être le garant d'un classement objectif des communes éligibles à la DDU de la même manière qu'il le fait pour la DSU (article L. 2334-17 du code général des collectivités territoriales) comme pour tous les concours créés par la loi (dotation de solidarité rurale, dotation globale d'équipement, dotation de développement rural...).

En réponse à ces critiques, il a été indiqué qu'une négociation était en cours avec les associations d'élus pour déterminer les critères définitifs à prendre en considération et leur pondération. La secrétaire d'État en charge de la politique de la ville devait d'ailleurs saisir le Comité national des villes sur cette question le 24 octobre dernier. Sans méconnaître la nécessité de la concertation, votre Rapporteur ne peut toutefois que constater que le temps est maintenant venu pour le législateur d'assumer ses responsabilités. Saisi du présent article, il devrait – selon votre Rapporteur spécial – lui apporter les précisions et améliorations indispensables.

B.– UN CONCOURS CONSACRÉ PRINCIPALEMENT À L'ÉQUIPEMENT DES QUARTIERS SUR LA BASE D'UN CONTRAT DE PARTENARIAT AVEC L'ÉTAT

La répartition des crédits de la DDU relève d'un mécanisme à deux étages, entre les départements d'une part, et les communes d'autre part, selon des critères à clarifier. Attribués en fonction d'une convention de partenariat signée par le Préfet, les crédits de la DDU doivent principalement permettre de financer des projets d'investissements structurants, ou des actions prioritaires, sur la base d'objectifs prioritaires qui devraient être fixés par le Gouvernement.

1.— Un mécanisme de répartition des crédits à double étage selon des critères à clarifier

L'alinéa 6 du I du présent article instaure un mécanisme de répartition des crédits de la DDU à double étage : les crédits seront en effet répartis entre les départements en tenant compte du nombre de communes éligibles dans chaque département et de leur classement selon les critères précédemment cités.

Plusieurs difficultés d'interprétation de ce mécanisme de répartition à double étage apparaissent. Elles soulèvent deux questions :

– Comment l'enveloppe globale de la DDU sera-t-elle répartie en enveloppes départementales ? Sur la base de quels critères ?

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, la répartition de l'enveloppe globale à l'échelon départemental dépendrait directement du nombre de communes, au sein du département, classées parmi les 100 premières en fonction de l'indice synthétique décrit précédemment. Toutefois, ces précisions ne répondent pas à la question des critères de répartition entre départements : un département comprenant 10 communes éligibles à la DDU aurait-il une enveloppe financière supérieure à un autre département ne comprenant qu'une seule commune éligible ? Votre Rapporteur spécial invite donc le Gouvernement à préciser davantage les critères de répartition de l'enveloppe financière entre les départements.

– Plus généralement, l'éclatement de l'enveloppe à l'échelon départemental n'aura-t-il pas pour effet de générer « un droit de tirage » financier des communes concernées sur la somme allouées, au détriment de l'objectif de contractualisation ?

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, la démarche de contractualisation et d'évaluation des projets financés par le biais de crédits DDU constitue une priorité absolue qui ne saurait donner lieu à un « droit de tirage » financier au profit des communes éligibles au sein du département concerné. Votre Rapporteur spécial considère toutefois que le présent article pourrait utilement faire référence à la démarche d'évaluation souhaitée par le Gouvernement.

2.— Une dotation qui devrait être destinée au financement d'équipement sur la base d'un contrat d'objectifs conclu avec l'État

À titre liminaire, votre Rapporteur spécial note que l'alinéa 5 du I du présent article offre, non seulement aux communes éligibles, mais également aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui se sont vus transférés la compétence en matière de politique de la ville, de bénéficier de la DDU, sur décision du préfet.

De plus, l'alinéa 7 du I du présent article précise que, pour l'utilisation des crédits de la DDU, la commune ou l'EPCI devra conclure une convention de partenariat avec le préfet, représentant de l'État dans le département, ce dernier ayant une large compétence pour attribuer les dotations en fonction des projets présentés au regard d'objectifs prioritaires fixés chaque année par le Gouvernement.

Votre Rapporteur spécial note avec satisfaction l'instauration d'une démarche de contractualisation avec les communes qui devrait permettre à l'État, à travers son représentant, d'avoir une certaine visibilité sur l'utilisation des crédits DDU.

Toutefois, là encore, quelques interrogations apparaissent.

– Comment seront arrêtés les « objectifs prioritaires du Gouvernement » ?

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur, la liste des objectifs prioritaires serait établie par le Premier ministre, après avis du Comité national des villes, tous les ans. Votre Rapporteur spécial souligne qu'il pourrait être opportun de préciser, dans la loi, cette procédure.

– Quelles seront les marges de manœuvre des préfets ? Auront-ils par exemple la possibilité de répartir l'enveloppe de crédit attribuée à l'échelon départemental à certaines communes éligibles et non à toutes les communes éligibles en fonction des projets d'utilisation des crédits qu'elles proposeront ?

Votre Rapporteur spécial estime qu'il est tout à fait nécessaire de laisser de telles marges de manœuvre au préfet de façon à pouvoir orienter l'utilisation des crédits en fonction des objectifs politiques définis par le Premier ministre.

– Quels sont les projets qui seront privilégiés par le préfet ? Sur quels critères ?

Votre Rapporteur spécial considère qu'il faudrait préciser, dans le cadre de la loi, que les crédits de la DDU devraient prioritairement servir au financement d'équipements structurants ou au développement de services. En tout état de cause, ces crédits ne devraient pas pouvoir être utilisés pour financer des dépenses de personnels. De telles dépenses, qui ont vocation à se répéter annuellement doivent en effet être financées sur les fonds propres des communes ou des EPCI.

– Quel sera le contenu de la convention de partenariat ?

Votre Rapporteur spécial observe enfin que le présent article reste muet sur les clauses obligatoires devant figurer dans la convention de partenariat. Sans prôner une description détaillée du contenu type de la convention en cause, il réitère sa volonté de voir apparaître une condition d'évaluation des projets financés chaque année de façon à pouvoir s'assurer que les objectifs prioritaires fixés par le Premier ministre auront bien été respectés.

C.– UN CONCOURS BUDGÉTAIRE DE 50 MILLIONS D'EUROS EN 2009

Le **II** du présent article fixe le montant de la DDU à 50 millions d'euros en 2009. Corollaire de la moindre progression de la DSU, la DDU est une dotation budgétaire financée dans le cadre du périmètre normé des concours de l'État aux collectivités territoriales.

1.– Une dotation de 50 millions d'euros, corollaire de la moindre progression de la DSU en 2009

Le présent projet de loi de finances inscrit la DDU à l'action n°1 du programme 119 et la dote de 50 millions d'euros en autorisations d'engagement et 40,79 millions d'euros en crédits de paiement en 2009.

Votre Rapporteur spécial note avec intérêt que cette nouvelle dotation budgétaire de 50 millions d'euros est le corollaire de la moindre progression de la DSU pour 2009 qui passe de 120 millions d'euros au titre de la « clause Borloo » à 70 millions d'euros.

2.– Une dotation financée dans le cadre du périmètre normé grâce aux variables d'ajustement

S'il s'agit bien de créer une nouvelle dotation en faveur des 100 communes les plus défavorisées et confrontées à des problématiques de quartiers, votre Rapporteur spécial note que l'engagement financier de l'État reste très modéré. En effet, la DDU constitue une dépense budgétaire nouvelle financée au sein du périmètre global soumis à la norme d'évolution prévisionnelle des prix de 2 % pour 2009.

Le périmètre ainsi défini inclut principalement les prélèvements sur recettes (51,2 milliards d'euros) mais également les crédits de la *mission Relations avec les collectivités territoriales* (2,3 milliards d'euros, dont 1,4 milliard d'euros au titre de la dotation générale de décentralisation) ainsi que la dotation générale de décentralisation « formation professionnelle » inscrite dans la mission *Travail et emploi* (1,7 milliard d'euros). Au total, ce périmètre représentait 55,2 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2008. L'effet de la norme produira une augmentation de 1 103 millions d'euros en 2009, ce qui se traduit par une moindre croissance des concours en 2009 (– 860 millions d'euros).

Il en résulte que l'inscription de crédits budgétaires nouveaux au sein de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* s'impute sur les 1 103 millions d'euros d'augmentation de l'ensemble du périmètre. Cette méthode traduit la volonté du Gouvernement de consentir un effort particulier sur des objectifs prioritaires alors que d'autres concours progresseront moins ou diminueront⁽¹⁾. *In fine*, la DDU renforce donc la péréquation entre les communes au profit de celles ayant des populations résidant dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

*

* *

La Commission adopte cet article sans modification.

*

* *

(1) L'ajustement du périmètre normé est prévu par l'article 15 du projet de loi de finance. Cet article est commenté dans le tome 2 du rapport général n°1198 de M. Gilles Carrez.

Article 72

Création du fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées

Texte du projet de loi :

I.— Après l'article L. 2335-2 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 2335-2-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 2335-2-1.*— Il est institué un fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées.

« La répartition des crédits du fonds tient compte de l'évolution des ressources des communes concernées par ce plan. Elle est fixée par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget.

« Par dérogation aux articles L. 2224-1 et L. 2224-2, les subventions accordées au titre du fonds peuvent être reversées, en tout ou partie, aux services publics communaux à caractère industriel ou commercial afin de compenser les effets sur leur exploitation du redéploiement territorial des armées. »

II.— Le montant du fonds créé par le I est fixé à 5 millions d'euros en 2009.

Exposé des motifs du projet de loi :

Cet article prévoit la création du fonds d'accompagnement des communes au titre de la refonte du plan de stationnement des armées annoncé par le Premier ministre dans une circulaire du 25 juillet 2008.

Il s'agit d'une aide au fonctionnement destinée à permettre l'adaptation progressive des ressources de ces communes aux nouvelles conditions démographiques résultant d'une restructuration des implantations militaires sur le territoire national prévue dans le cadre de la refonte du plan de stationnement des armées qui doit être mis en œuvre entre 2009 et 2015.

Cette aide peut être destinée à équilibrer temporairement les budgets des services publics locaux, soumis à une règle stricte d'équilibre, impactés par une variation sensible du nombre d'usagers potentiels. Les aides sont versées aux communes qui peuvent, dans la limite du montant qui leur a été attribué, reverser cette aide à des budgets annexes communaux.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet la création d'un fonds de soutien au bénéfice des communes affectées par le redéploiement des armées annoncé par le Premier ministre le 24 juillet 2008.

I.— LE NÉCESSAIRE ACCOMPAGNEMENT FINANCIER DU PLAN DE MODERNISATION DE LA DÉFENSE

Le plan de modernisation de la défense présenté le 25 juillet 2008 va se traduire par la fermeture de 82 unités, le transfert de 33 autres ainsi que le renforcement opérationnel, d'ici à 2014, de 65 régiments et bases, afin de les porter à la « masse critique » souhaitable.

Ce plan entraîne la redéfinition de la carte militaire française dans un souci de réalisation d'économies d'échelle. À l'origine de « déserts militaires » risquant de comporter de lourdes conséquences économiques et sociales dans les territoires concernés, cette réforme s'accompagne d'un soutien financier de l'État.

A.— LA REDÉFINITION DE LA CARTE MILITAIRE FRANÇAISE EST MOTIVÉE PAR LE SOUCI DE RÉALISER DES ÉCONOMIES D'ÉCHELLE

1.— Une réforme nécessaire mais douloureuse pour une partie des communes françaises

a) Une réforme nécessaire pour améliorer la performance des armées

La réforme de la carte militaire obéit à l'évolution du paysage stratégique et des menaces. Le Livre blanc sur la défense et la sécurité, publié au printemps 2008, a bien mis en évidence l'affaiblissement de la traditionnelle menace venant de l'Est de l'Europe tandis que s'est développé un « arc de crise » afro-asiatique allant de l'Atlantique (Mauritanie) à l'océan Indien.

Le premier ministre, M. François Fillon, a assuré que la réforme était « *l'une des conditions sine qua non pour que l'armée française demeure l'une des plus performantes du monde* » et a déclaré préférer « *une armée resserrée mais parfaitement équipée et entraînée, qu'une armée nombreuse que l'on rationne* ». L'armée doit « *agir de plus en plus fréquemment vite, loin et fort* ».

b) Une réforme douloureuse pour une partie des communes françaises

L'armée de terre sera la première concernée par la réforme avec une baisse de ses effectifs de 26 500 hommes et la disparition de 20 régiments et bataillons ; l'armée de l'air perdra 11 bases aériennes (notamment Colmar, Reims, Metz, Cambrai, Toulouse) et la marine 6 000 hommes et un seul site d'importance, la base aéronavale de Nîmes-Garons dont les avions pourraient rester sur place, tout en étant désormais gérés par l'armée de terre.

Géographiquement, le quart nord-est de la France supportera l'essentiel des restructurations et de ses conséquences démographiques, notamment les départements de la Moselle, de la Marne, de la Meurthe-et-Moselle et du Nord qui abritaient, depuis le dix-neuvième siècle, l'essentiel du dispositif militaire français.

À l'inverse, 65 unités bénéficieront d'un renforcement opérationnel lié à la création, d'ici 2014, de 80 bases de défense qui seront des centres appelés à regrouper plusieurs unités dont les fonctions de soutien seront mutualisées. Ainsi, si bon nombre de régiments d'artillerie sont dissous, d'autres seront renforcés tandis que des unités de fantassins recevront le renfort de compagnies de combat.

2.— Une réforme engagée pour réaliser des économies d'échelle

Alors que la réforme des armées menée en 1996 était guidée par un objectif d'aménagement du territoire, le plan de modernisation de la défense est essentiellement motivé par une logique de rationalisation des coûts.

Suivant le modèle américain, il s'agit de regrouper les unités par « base de défense » interarmées de manière à mutualiser au maximum les structures de soutien pour que le plus grand nombre de militaires puissent désormais se consacrer au cœur de leur métier et soient affectés dans les forces.

Ces bases de défense seront des zones géographiques dans lesquelles les formations du ministère de la défense mutualiseront les moyens administratifs et de soutien au sein d'une plateforme de services relevant de l'état-major des armées.

La diversité des cadres réglementaires en matière d'habillement, d'alimentation, d'indemnités constitue la principale difficulté identifiée. Le ministère de la Défense considère que plusieurs milliers de textes réglementaires seront à modifier, ce qui prendra plusieurs années. Le déploiement des effectifs des bases de défense commencera en 2010 et devrait durer jusqu'à la fin 2013. Les deux tiers de ces bases devront être opérationnelles pour la mi-2012. Les dix premières sont en cours de mise en place, à titre expérimental.

Ces restructurations, qui seront réalisées entre 2009 et 2014, devraient aboutir à la suppression totale de 54 000 postes (contre 18 000 lors de la professionnalisation en 1996). À l'origine de « déserts militaires », la redéfinition de la carte militaire justifie un soutien financier de l'État envers les communes affectées par le départ des familles des militaires.

B.- LE PLAN NATIONAL D'ACCOMPAGNEMENT DES TERRITOIRES EST UNE NÉCESSITÉ

La réforme aboutira inmanquablement remettre en cause l'équilibre économique des communes où la présence militaire était pourtant établie de longue date. Il convient donc impérativement d'aider les communes les plus touchées par des compensations.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a lancé un plan national d'accompagnement des territoires touchés par les restructurations de la Défense qui vise à redynamiser les territoires en termes d'emploi et d'activités économiques.

1.- Le plan national d'accompagnement des territoires touchés par les restructurations de la Défense répond à un impératif économique et social

Pour faire face aux conséquences territoriales liées à la restructuration des armées du point de vue de l'emploi et de l'activité économique, le Gouvernement a décidé de mettre en place un plan national d'accompagnement des territoires touchés par les restructurations de la Défense⁽¹⁾.

(1) Ce plan est largement détaillé dans le rapport spécial n°31 de M. Jean-Claude Flory consacré à la mission Politique des territoires.

Ce plan met à contribution, au bénéfice des collectivités les plus touchées, l'ensemble des outils mis au service de l'aménagement du territoire, et mobilise plus d'un milliard d'euros sur six ans. Son objectif central est de recréer rapidement un volume d'emploi et d'activité économique comparable à celui supprimé sur la commune ou le bassin d'emploi. Sa gouvernance est confiée au secrétaire d'État chargé de l'Aménagement du territoire, M. Hubert Falco. Le ministère de la Défense est étroitement associé au dispositif et à la mise en oeuvre des mesures.

Le dispositif d'accompagnement territorial s'applique aux territoires pour lesquels la perte d'emplois, par réduction des effectifs ou par fermeture d'implantations militaires, dépasse le seuil de 50 emplois directs par site : il concerne **95 sites au total**.

2.– Le plan national d'accompagnement des territoires mobilisera 320 millions d'euros sur la période 2009-2015

Sur la période 2009–2015, il est prévu de consacrer un budget de 320 millions d'euros aux mesures d'accompagnement, à travers le fonds de restructuration de la Défense (FRED), pour les 2/3 des crédits, et le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), pour 1/3 des crédits (soit 106,6 millions d'euros).

Ces crédits se répartissent de la façon suivante :

– 225 millions d'euros pour les contrats de redynamisation de site de défense en métropole ;

– 75 millions d'euros pour les plans locaux de redynamisation en métropole ;

– 20 millions d'euros pour les mesures d'accompagnement en outre-mer (qui comprennent aussi bien des contrats de redynamisation que des plans locaux).

Au niveau local, ces sommes sont mobilisées, sous la direction des préfets, en lien étroit avec les collectivités concernées. Dans les régions connaissant d'importants redéploiements, un délégué régional aux restructurations de défense est nommé auprès du préfet de région.

Au niveau national, c'est la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires qui assure la coordination du dispositif, en lien étroit avec la délégation aux restructurations du ministère de la Défense.

Nécessaire pour rétablir l'activité économique et l'emploi dans les territoires concernés, ce plan national d'accompagnement financé par l'Etat demeure insuffisant pour pallier les difficultés financières des communes subissant une chute brutale de leurs ressources du fait du départ soudain des militaires et de leurs familles.

II.— LA CRÉATION D'UN FONDS DE SOUTIEN TEMPORAIRE : UN COMPLÉMENT POUR RÉTABLIR L'ÉQUILIBRE DES BUDGETS COMMUNAUX

Le présent article institue un « *fonds de soutien des communes touchées par le redéploiement territorial des armées* ». Fonds d'aide exceptionnelle temporaire destiné à réduire l'impact de la réforme des armées décidée par le Gouvernement sur les finances publiques locales, il répond à une logique de mutualisation du risque et d'assistance entre les collectivités territoriales.

A.— UN FONDS D'AIDE EXCEPTIONNELLE

Le fonds de soutien envisagé devra contribuer au rétablissement de l'équilibre des budgets locaux par la compensation de la perte de ressources des communes affectées par le déménagement des militaires et de leurs familles.

1.— Un fonds destiné à compenser la perte des ressources des communes compte tenu des conséquences démographiques de la redéfinition de la carte militaire

Les communes touchées par le départ des militaires et de leurs familles risquent de subir une diminution brutale de leurs ressources pour trois raisons principales.

D'abord, les communes affectées vont perdre des dotations à travers la baisse de la DGF des communes par l'effet automatique de la perte de « population DGF ».

Ensuite, les communes vont perdre des ressources fiscales. La perte de population risque de se traduire par une baisse corrélative des ressources tirées de la taxe d'habitation et de la taxe sur les propriétés bâties. De la même manière, les communes pourraient subir une perte de ressources au titre de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, assise notamment sur la composition des ménages.

Enfin les services publics communaux à caractère industriel et commercial (SPIC) très dépendants du nombre d'usagers risquent de subir une perte sensible de leurs recettes d'exploitation (piscine municipale par exemple).

2.— Un fonds dont les crédits seront répartis en fonction de l'évolution des ressources des communes concernées

Le Gouvernement envisage de répartir les crédits du fonds sous la forme d'attributions individuelles au cas par cas, à l'instar des aides exceptionnelles visées article L. 2335-2 du code général des collectivités territoriales selon lequel « *sous réserve des dispositions de l'article L.1524-4, des subventions exceptionnelles peuvent être attribuées par arrêté ministériel à des communes dans lesquelles des circonstances anormales entraînent des difficultés financières particulières* ».

Le principal critère d'éligibilité sera l'évolution négative des ressources de la commune lorsqu'elle démontrera le lien direct entre la mesure de restructuration des armées et ses pertes de ressources ou celles de ses services publics communaux à caractère industriel et commercial. Il en résulte que ce critère d'éligibilité n'est pas fondé sur la richesse de la commune mais bien sûr la compensation de la perte de ressources liées au départ des militaires et de leurs familles.

Il est également prévu que les demandes de crédits auprès du fonds de soutien soient instruites par les préfetures. Les préfets devront vérifier l'existence du lien de causalité et évaluer la perte de ressources par la comparaison entre la situation de la commune ex ante et ex post (baisse des dotations, de la fiscalité directe et/ou de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, pertes de recettes d'exploitation des SPIC). Une circulaire devrait préciser les critères objectifs sur la base desquels le Préfet prendra une décision de versement d'aide.

3.— Un fonds dont les crédits pourront être reversés aux services publics à caractère industriel et commercial victimes du départ des familles

Le présent article prévoit que *« par dérogation aux articles L. 2224-1 et L. 2224-2, les subventions accordées au titre du fonds pourront être reversées, en tout ou partie, aux services publics communaux à caractère industriel et commercial, les subventions accordées au titre du fonds pourront être reversées, en tout ou partie, aux services publics communaux à caractère industriel et commercial »*.

L'article L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) précise que *« les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés par les communes, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses »*.

L'article L. 2224-2 du même code *« interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics visés à l'article L. 2224-1.*

Toutefois, le conseil municipal peut décider une telle prise en charge lorsque celle-ci est justifiée par l'une des raisons suivantes :

1° Lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ;

2° Lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ;

3° Lorsque, après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs.

La décision du conseil municipal fait l'objet, à peine de nullité, d'une délibération motivée. Cette délibération fixe les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service prises en charge par la commune, ainsi que le ou les exercices auxquels elles se rapportent. En aucun cas, cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement ».

La combinaison de ces deux articles a donc pour effet d'empêcher les communes de venir au soutien de leurs services publics communaux à caractère industriel et commercial (SPIC) qui subiraient une perte de recettes d'exploitation.

La dérogation au principe d'interdiction de prise en charge par les communes des dépenses de leurs SPIC semble donc tout à fait justifiée pour permettre aux communes affectées par le redéploiement des armées de rétablir l'équilibre des budgets annexes de leurs SPIC .

B.- UN FONDS D'AIDE EXCEPTIONNELLE TEMPORAIRE

Le II du présent article précise que le montant du fonds créé est fixé à cinq millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement en 2009.

Dans le présent projet de loi de finances, les crédits du fonds de soutien sont inscrits à l'action n° 1 *Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales* du programme 122 *Concours spécifiques et Administration* de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*. Votre Rapporteur spécial en déduit que la mesure envisagée correspond à des subventions d'équilibre exceptionnelles, tant pour les budgets communaux, que pour les budgets des SPIC communaux.

En principe, ces crédits correspondent à une subvention non pérenne au profit des communes concernées. Le Gouvernement envisage néanmoins d'inscrire dix millions d'euros de crédits au budget de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* en 2010 et 2011.

Votre Rapporteur spécial soutient cette proposition tant il est nécessaire d'aider les communes les plus en difficulté à rétablir l'équilibre de leurs finances locales à la suite d'une décision du Gouvernement de moderniser la défense française.

Votre Rapporteur spécial invite donc le Gouvernement à s'engager sur le maintien d'une subvention de 10 millions d'euros en 2010 et 2011 au profit du fonds de soutien des communes touchées par le redéploiement territorial des armées, dans un souci de visibilité budgétaire.

C.– UN FONDS MUTUEL ET D'ASSISTANCE

S'il s'agit bien de financer le fonds de soutien aux communes affectées par le redéploiement des armées par des crédits budgétaires, l'engagement financier de l'État reste très modéré. En effet, les crédits du fonds constituent une dépense nouvelle financée au sein du périmètre global soumis à la norme d'évolution prévisionnelle des prix de 2% en 2009.

Le périmètre ainsi défini inclut principalement les prélèvements sur recettes (51,2 milliards d'euros) mais également les crédits de la *mission Relations avec les collectivités territoriales* (2,3 milliards d'euros, dont 1,4 milliard d'euros au titre de la dotation générale de décentralisation) ainsi que la dotation générale de décentralisation « formation professionnelle » inscrite dans la mission Travail et emploi (1,7 milliard d'euros). Au total, ce périmètre représentait 55,2 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2008. L'effet de la norme produira une augmentation de 1 103 millions d'euros en 2009, ce qui se traduit par une moindre croissance des concours en 2009 (– 860 millions d'euros).

Il en résulte que l'inscription de crédits budgétaires nouveaux au sein de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* s'impute sur les 1 103 millions d'euros d'augmentation de l'ensemble du périmètre. Cette méthode traduit la volonté du Gouvernement de consentir un effort particulier sur des objectifs prioritaires alors que d'autres concours progresseront moins, voire diminueront⁽¹⁾.

À l'instar du fonds de solidarité des collectivités territoriales, la création du fonds s'inscrit donc dans une logique d'assistance et de mutualisation des risques financiers subis par une partie des communes françaises du fait des conséquences démographiques de la nouvelle carte militaire sur l'ensemble des collectivités territoriales.

*
* *

La Commission adopte cet article sans modification.

*
* *

(1) L'ajustement du périmètre normé est prévu par l'article 15 du projet de loi de finance. Cet article est commenté dans le tome 2 du rapport général n°1198 de M. Gilles Carrez.

AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Article 67

Amendement présenté par M. Henri Nayrou :

I.– Supprimer le I

II.– La perte de recettes pour l'État résultant de la suppression 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 présenté par M. Henri Nayrou :

I.– Compléter l'alinéa 2 de cet article par la phrase suivante :

« Toutefois, les communes dont le complément de garantie représente, en 2008, 50 % ou plus du montant de la dotation forfaitaire de l'année correspondante, reçoivent en 2009 un complément de garantie dont le montant est égal à celui de l'année 2008 ».

II.– La perte de recettes pour l'État résultant de la suppression 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 présenté par M. Dominique Baert, MM. 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, Mme Sylvie Andrieux, MM. Michel Pajon, Patrick Lemasle, Pascal Terrasse et Philippe Martin :

Dans le 1° du VII, remplacer les mots « ne peut être inférieure » de l'article L5211-29 CGCT par les mots « est égale ».

Amendement présenté par M. Dominique Baert, MM. 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, Mme Sylvie Andrieux, MM. Michel Pajon, Patrick Lemasle, Pascal Terrasse et Philippe Martin :

I.– L'alinéa 21 de cet article est rédigé comme suit :

« 1° le montant de la dotation d'intercommunalité en euros par habitant perçu par la communauté urbaine en 2008, indexé selon un taux fixé par le comité des finances locales, compris entre zéro et le taux d'évolution pour 2009 de la dotation forfaitaire prévue à l'article L. 2334-7, multiplié par sa population au 1er janvier 2009 ».

II.– À l'alinéa 23 de cet article, les mots « qui ne peut excéder le taux d'évolution pour 2009 de la dotation forfaitaire prévue à l'article L. 2334-7 » sont remplacés par « compris entre zéro et le taux d'évolution pour 2009 de la dotation forfaitaire prévue à l'article L. 2334-7 ».

III.– À l'alinéa 24 de cet article, les mots « dans la limite du taux d'évolution de la dotation forfaitaire prévue à l'article L. 2334-7 » sont remplacés par « compris entre zéro et le taux d'évolution de la dotation forfaitaire prévue à l'article L. 2334-7 ».

Amendement présenté par M. Dominique Baert, MM. 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, Mme Sylvie Andrieux, MM. Michel Pajon, Patrick Lemasle, Pascal Terrasse et Philippe Martin :

I.— Dans le 1° du VIII, remplacer les mots « indexé selon taux fixé par le Comité des finances locales, qui ne peut excéder le taux d'évolution pour 2009 de la dotation forfaitaire prévue à l'article L. 2334-7 » par les mots « indexé selon le taux d'évolution prévu au II de l'article L. 5211-29 »

II.— Dans le 2° du VIII, remplacer les mots « indexée selon taux fixé par le Comité des finances locales, qui ne peut excéder le taux d'évolution pour 2009 de la dotation forfaitaire prévue à l'article L. 2334-7 » par les mots « indexée selon le taux d'évolution prévu au II de l'article L. 5211-29 » ;

Et les mots « selon taux fixé par le Comité des finances locales dans la limite du taux d'évolution de la dotation forfaitaire prévue à l'article L. 2334-7 » par les mots « selon le taux d'évolution prévu au II de l'article L. 5211-29 ».

Amendement présenté par M. Henri Nayrou :

Il est inséré, après l'article 1611-6 du code général des collectivités territoriales, un article ainsi rédigé :

« Art. 1611-7. - La répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales tient compte des caractéristiques des territoires ruraux, notamment de leur faible densité de population, ainsi que des nouvelles obligations de nature environnementale qui s'imposent aux collectivités de ces territoires. Elle prend notamment en compte, selon des critères adaptés, les charges liées à la longueur des réseaux et des infrastructures de desserte, à la dispersion de l'habitat, aux surcoûts dus au relief et au climat, aux coûts liés à l'entretien et à l'amélioration de la qualité environnementale des espaces et réseaux hydrographiques ainsi que les charges liées à la protection contre les risques. »

Amendement présenté par M. Henri Nayrou :

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 partiel des différents régimes de protection, la surface du périmètre concerné ne sera considérée qu'une seule fois. »

Article 70

Amendement présenté par M. Jean-Pierre Brard :

Supprimer cet article.

ANNEXE :

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

- Audition de M. Alexandre Jevakhoff, directeur adjoint de Mme la ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, Mme Emmanuelle Thomas, conseillère technique au cabinet de la ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, et M. Edward Jossa, directeur général des collectivités territoriales.
- Audition de M. Mohamed Abdi, conseiller spécial de Mme la secrétaire d'État chargée de la politique de la ville, M. Youssef Tahiri, conseiller technique et Mme Sophie Lorant, conseillère parlementaire.