



N° 2863

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2010.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2011** (n° 2824),

TOME VII

RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

PAR M. MANUEL AESCHLIMANN,

Député.

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les réponses aux questionnaires budgétaires devaient parvenir au rapporteur au plus tard le 10 octobre 2010 pour le présent projet de loi.

À cette date, 93 % des réponses étaient parvenues au rapporteur pour avis, qui remercie les services du ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales de leur bonne coopération et regrette que les réponses aux questions transférées à la direction générale des finances publiques et à la direction du budget soient arrivées hors délai.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	6
I. UNE STABILISATION EN VALEUR DES CONCOURS FINANCIERS VERSÉS PAR L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	8
A. LA PARTICIPATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À L'EFFORT DE MAÎTRISE DES DÉPENSES PUBLIQUES.....	8
B. UN PÉRIMÈTRE AJUSTÉ POUR « L'ENVELOPPE NORMÉE ».....	9
1. Le maintien du mécanisme d'encadrement de la progression de l'effort financier.....	9
2. Le gel en valeur des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales pour les trois prochaines années.....	10
3. Une définition de l'enveloppe normée <i>a priori</i> plus favorable aux collectivités territoriales.....	11
C. UNE STABILISATION EN VALEUR DES CRÉDITS RELEVANT DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ».....	12
1. La stabilité en valeur de la dotation générale de décentralisation.....	13
2. La création de la dotation d'équipement des territoires ruraux.....	14
3. Le gel des autres dotations budgétaires.....	16
4. Des indicateurs de performances de l'administration centrale manquant d'ambition.....	17
D. LA RECONDUCTION DE L'ESSENTIEL DES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES..	19
1. Le gel de la dotation globale de fonctionnement (DGF).....	19
2. La stabilité en valeur des autres prélèvements sur recettes.....	21
3. Les nouvelles contributions remplaçant la taxe professionnelle : de nouvelles ressources fiscales pour les collectivités territoriales.....	24
4. Les crédits du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) victimes de leur succès.....	25
E. LE GEL DE LA DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE INSCRITE SUR LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI ».....	27
II. LA SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	29
A. LE MAINTIEN DU NIVEAU DE L'INVESTISSEMENT GRÂCE AU FCTVA.....	29
1. le rôle du FCTVA dans le maintien de l'investissement.....	29

2. Les critiques de son efficacité par la Cour des comptes	31
3. Les justifications avancées par le ministère de l'Intérieur	32
B. DES SITUATIONS BUDGÉTAIRES CONTRASTÉES SUIVANT LES NIVEAUX DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	32
1. Des budgets contraints par la crise	33
2. Une fiscalité locale qui doit financer les charges non compensées	34
3. Le bloc communal : la montée en puissance budgétaire de l'intercommunalité	34
4. Les budgets des départements confrontés à l'effet de ciseau	35
5. Les budgets des régions caractérisés par un recul de l'investissement	36
C. LA PROBLÉMATIQUE DE LA MAÎTRISE DES FINANCES LOCALES	37
1. La progression des dépenses des collectivités territoriales doit-elle être encadrée ?	37
2. Les dotations doivent-elles être modulées en fonction de critères de bonne gestion ?	38
III. LES NOUVELLES MESURES EN FAVEUR D'UNE CONSOLIDATION DES FINANCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	40
A. LE RENFORCEMENT DE LA PÉRÉQUATION	40
1. La péréquation reste un objectif de second rang	40
2. Les dotations de péréquation verticale sont revalorisées	41
3. Le projet de loi de finances amplifie la péréquation horizontale entre collectivités territoriales	41
4. La réforme des valeurs locatives sera mise en chantier en 2011	44
B. L'ANALYSE DES COÛTS ET LE MORATOIRE SUR L'ADOPTION DE NOUVELLES NORMES RÉGLEMENTAIRES	45
1. Le travail de la Commission consultative d'évaluation des normes	46
2. Le moratoire sur l'adoption de nouvelles normes réglementaires va être l'occasion d'engager un réexamen plus généralisé	48
C. LA MODIFICATION DU RÉGIME DE REVERSEMENT DES AMENDES	49
1. La réforme de la gestion du circuit de paiement des amendes	50
2. La mise en place du procès-verbal électronique	51
D. LE GEL DU POINT D'INDICE EN 2011	52
1. Les dépenses de personnel des collectivités territoriales	52
2. Les transferts de personnel en voie d'achèvement	54
3. Le gel du point d'indice ne peut être une solution durable	55
E. LA NÉCESSITÉ D'ENCOURAGER MODÉRATION ET AUTONOMIE FISCALES	56

EXAMEN EN COMMISSION	59
ANNEXE N° 1 : MISE EN ŒUVRE DES CONCLUSIONS DU COMITÉ POUR LA RÉFORME DES COLLECTIVITÉS LOCALES PRÉSIDÉ PAR M. EDOUARD BALLADUR	77
ANNEXE N° 2 : EFFORT FINANCIER DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	81
ORGANISATIONS CONSULTÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS	83

MESDAMES, MESSIEURS,

En 2010, le déficit des finances publiques françaises devrait atteindre 7,7 % du produit intérieur brut ; face à cette situation, conséquence de la crise économique et sociale que connaît notre pays depuis deux ans, le présent projet de loi de finances met légitimement l'accent sur la consolidation de notre situation budgétaire et la lutte contre les déficits. En effet, l'impact de cette crise sur le budget de l'État oblige à faire des choix ambitieux pour limiter l'augmentation de la dette publique et ne pas mettre en péril la soutenabilité de nos finances publiques.

Dans ce contexte, les collectivités territoriales vont devoir s'associer à l'effort de redressement des finances publiques : comme le budget de l'État, les contributions versées aux collectivités territoriales sont appelées à être stabilisées en valeur pendant les trois prochaines années. Ainsi, en 2011, les dotations de la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* » seront gelées au niveau prévu par la loi de finances pour 2010, à un montant de 2,55 milliards d'euros. Les autres concours de l'État, comportant essentiellement des prélèvements sur recettes, progresseront de 12 millions d'euros pour atteindre 49,15 milliards d'euros. D'une manière générale, le gel de l'enveloppe normée conduira l'effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales à baisser en valeur à due proportion de l'inflation prévue en 2011, soit 1,5 %.

Alors que les budgets des collectivités territoriales sont eux aussi contraints par la crise qui limite la progression des ressources fiscales et oblige à augmenter les dépenses d'intervention, le rôle des transferts de l'État et de la question de la maîtrise des dépenses locales sont plus que jamais d'actualité. Si la définition d'une norme de croissance individuelle est écartée, la question d'une éventuelle prise en compte de la « bonne gestion » dans les dotations versées par l'État représente un chantier qui reste problématique.

Si l'investissement des collectivités territoriales, qui représente 70 % de l'investissement public, a été maintenu en niveau, notamment grâce au dispositif exceptionnel de remboursement anticipé du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) mis en œuvre dans le cadre du plan de relance, des critiques se sont élevées sur l'exacte portée de ce dispositif, rendant plus que jamais nécessaire une meilleure évaluation de l'action de l'État en faveur des collectivités territoriales.

Les éléments de clarification des compétences et des cofinancements compris dans le projet de loi de réforme des collectivités, ainsi que les autres chantiers législatifs ouverts à la suite du rapport du Comité pour la réforme des collectivités territoriales, montrent que cette stabilisation des dépenses ne signifie pas l'arrêt des engagements de l'État destinés à améliorer le dispositif de financement des collectivités territoriales. La péréquation des moyens avec l'État et entre collectivités sera sauvegardée et renforcée ; le moratoire décidé sur la production normative permettra de stabiliser son impact sur les dépenses locales, avant un réexamen plus généralisé des normes existantes.

Si l'amélioration de la collecte des amendes et la maîtrise de l'augmentation salariale contribueront à dégager quelques marges de manœuvre pour permettre aux collectivités territoriales de faire face aux besoins de la population en cette période de crise, votre rapporteur se félicite que le Gouvernement ait récemment annoncé deux mesures qui auront un impact sensible sur les finances locales : l'introduction dans la répartition de la nouvelle cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises de critères de surface en plus du critère lié aux effectifs, ainsi que la compensation des exonérations et abattements de la taxe d'habitation décidés précédemment par les conseils généraux, garantissant ainsi aux 10 millions de ménages concernés que la réforme de la fiscalité locale n'aura pas d'incidence sur leur situation.

I. UNE STABILISATION EN VALEUR DES CONCOURS FINANCIERS VERSÉS PAR L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le projet de loi de finances pour 2011 prévoit pour la première fois une stabilisation en valeur des crédits du périmètre budgétaire, qui comprend les crédits du budget général, les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne et les affectations de taxes, déduction faites des charges de la dette et des engagements dus au titre des pensions. Ainsi en valeur, les dépenses courantes de l'État vont être amenées à diminuer en volume de l'inflation, prévue par le projet de loi de finances à 1,5 % pour 2011.

Les collectivités territoriales vont donc être amenées à participer à l'effort de redressement du solde des finances publiques⁽¹⁾, en subissant une stabilisation en valeur de l'ensemble des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales hors crédits destinés au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), désormais soustrait de l'enveloppe normée. Globalement, l'ensemble des dotations budgétaires et prélèvements sur recettes au profit des collectivités sera reconduit en valeur.

A. LA PARTICIPATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À L'EFFORT DE MAÎTRISE DES DÉPENSES PUBLIQUES

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les trois années à venir, déposé concomitamment au présent projet de loi de finances, présente une stratégie de maîtrise des dépenses publiques destinée à ramener le déficit public de 7,7 % du produit intérieur brut (chiffre attendu pour 2010) à 6 % en 2011 et 2 % en 2014. Elle doit également permettre de maîtriser l'évolution de la dette publique, qui devrait décroître à partir de 2013.

Le Gouvernement s'est engagé auprès de ses partenaires européens, dans le cadre du programme de stabilité de la France 2010-2013, à limiter la progression en valeur des dépenses de l'État au niveau de l'inflation (norme dite « zéro volume »), au titre de la contribution des administrations publiques centrales à l'effort de redressement des finances publiques. Sont prises en compte les dépenses de l'État ainsi que les prélèvements sur recettes et les nouvelles affectations de ressources à des opérateurs de l'État dont le montant s'élève en loi de finances initiale pour 2010 à 352,6 milliards d'euros.

Le projet de loi de programmation engage le Gouvernement au-delà de cet objectif de stabilisation en volume des dépenses de l'État, puisqu'il instaure une autre règle, complémentaire, aux termes de laquelle, hors charge de la dette et hors

(1) En comptabilité publique, le solde des administrations publiques locales, calculé conformément aux critères prévus par les engagements européens de la France, peut être négatif lorsqu'il correspond un besoin de financement. Il convient toutefois de rappeler que, contrairement à l'État, les collectivités territoriales ne sont autorisées à s'endetter que pour financer des dépenses d'investissement, et non des dépenses de fonctionnement.

contributions aux pensions des fonctionnaires de l'État, ces crédits et prélèvements sur recettes sont stabilisés en valeur à périmètre constant à hauteur de 274,8 milliards d'euros sur la période 2011-2013 (norme dite « zéro valeur »).

Le projet de loi de finances prévoit donc que l'effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales sera donc stabilisé en valeur au niveau de la loi de finances initiale pour 2010 à 50,45 milliards d'euros en autorisations d'engagement, après neutralisation des mesures de périmètre.

B. UN PÉRIMÈTRE AJUSTÉ POUR « L'ENVELOPPE NORMÉE »

1. Le maintien du mécanisme d'encadrement de la progression de l'effort financier

L'effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales, tel que défini par l'article 108 de la loi de finances rectificative pour 2007, se décompose en trois parties :

- les concours de l'État aux collectivités territoriales ;
- les dégrèvements d'impôts locaux et les subventions spécifiques versées par les ministères ;
- la fiscalité transférée.

Entre 2001 et 2007, dans le cadre de l'ancien « contrat de stabilité et de croissance », les dotations de l'État aux collectivités territoriales, venant remplacer des impôts locaux supprimés à l'initiative de l'État, ont évolué comme l'indice prévisionnel des prix à la consommation des ménages hors tabac associé au projet de loi de finances de l'année, majoré de 33 % du taux de croissance du produit intérieur brut de l'année précédente.

La loi de finances initiale pour 2008 avait remplacé ce dispositif par un simple « contrat de stabilité », prévoyant d'aligner sur l'inflation prévue l'évolution des dotations telle qu'appliquée à une « enveloppe normée » comprenant :

– en premier lieu, la dotation globale de fonctionnement (DGF), la dotation spéciale instituteurs (DSI), la dotation particulière élu local, les dotations générales de décentralisation (DGD), la dotation globale d'équipement (DGE), les dotations d'équipement scolaire (DDEC et DRES), ainsi que la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) ;

– et, depuis l'instauration d'un « périmètre de dotations élargi » en 2009, le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), le produit des amendes de police, la dotation de développement rural (DDR), les compensations de diverses exonérations fiscales, la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) spécifique à la Corse, ainsi que le fonds d'aide aux collectivités

territoriales victimes de catastrophes naturelles et la dotation relative aux restructurations militaires.

Ainsi depuis 2008, la norme d'évolution des principaux concours financiers versés aux collectivités territoriales correspondait à la seule inflation prévisionnelle et selon une démarche prenant en compte la situation réelle des collectivités territoriales : comme le rappelle le rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, « *État et autres organismes d'administration centrale, sécurité sociale et autres administrations de sécurité sociale, collectivités territoriales, tous doivent contribuer à la maîtrise de la dépense, mais à des niveaux d'ambition tenant compte de leurs charges comme de leurs marges de manœuvre et dans le respect de leur autonomie, complète ou de gestion* »⁽¹⁾.

Cependant l'aggravation de la situation des finances publiques conduit le Gouvernement à proposer l'abandon d'une telle norme de progression. Comme le Président de la République l'a annoncé lors de la conférence sur le déficit public du 21 mai 2010, les collectivités territoriales devront participer à l'effort demandé à toutes les administrations publiques.

2. Le gel en valeur des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales pour les trois prochaines années

Face à la dégradation de nos finances publiques, le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 prévoit le passage à une norme de stabilisation de ces concours en valeur sur un périmètre redéfini (hors FCTVA et prélèvement au titre des amendes de police).

Le budget triennal prévoit donc que ces concours seront donc stabilisés en valeur au niveau de la loi de finances initiale pour 2010 à 50,45 milliards d'euros en autorisations d'engagement.

(1) *Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, n° 1128, déposé le 26 septembre 2008*

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » ET DES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES DEPUIS 2008
(autorisations d'engagement, en milliards d'euros)

Nature des concours financiers versés aux collectivités	2008	2009	2010	PLF 2011
Mission « relations avec les collectivités territoriales »	2,45	2,57	2,67	2,53
Prélèvements sur recettes	51,21	52,25	84,3*	55,19
* incluant la compensation de la suppression de la taxe professionnelle				

Sources : Documents budgétaires (lois de finances initiales, projet de loi de finances pour 2011) et Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

Cette nouvelle norme paraît sévère, mais s'explique tout d'abord par la contribution recherchée des collectivités territoriales au ralentissement du rythme d'évolution des dépenses publiques qui conditionnent le retour à un déficit de 3 % du produit intérieur brut en 2013.

Elle doit également être appréciée au regard des efforts engagés par l'État lui-même pour réduire ses dépenses. À cet égard, il faut espérer que cette programmation évitera aux collectivités territoriales, de servir de « variables d'ajustement », dans l'hypothèse où le respect de la norme « zéro volume » implique de réduire les dépenses de l'État, hors dette et pensions. En effet, si la stabilisation en valeur à périmètre constant des concours de l'État n'était pas garantie par le projet de loi de programmation des finances publiques, il aurait été envisageable de faire peser sur les concours de l'État au profit des collectivités territoriales l'ajustement lié au respect de la norme de dépense élargie de l'État en volume.

Si les associations d'élus comme l'Assemblée des communautés de France prennent acte de ce gel de l'enveloppe normée, elles mettent l'accent sur l'absence de contreparties. En effet, en 2005 l'engagement avait été pris de « sanctuariser » la fiscalité locale dans le cadre de l'adoption de la norme « zéro volume ». La contrepartie en avait été un premier moratoire sur l'adoption de nouvelles normes, qui devait être strictement appliqué. Enfin, les concours financiers demandés aux collectivités territoriales pour le cofinancement de politiques nationales devraient faire l'objet d'une analyse plus précise et d'une association plus étroite des associations représentant les collectivités locales.

3. Une définition de l'enveloppe normée a priori plus favorable aux collectivités territoriales

Votre rapporteur, comme les élus représentés au Comité des finances locales et les associations d'élus locaux, note avec satisfaction que leurs demandes

récurrentes relatives à la définition du périmètre de cette enveloppe normée ont été prises en compte : le FCTVA et le produit des amendes de police sortent du périmètre de cette enveloppe.

En effet, le FCTVA a pour objet la compensation par l'État aux collectivités territoriales, à leurs groupements et à leurs services, de la TVA acquittée sur leurs investissements. Le plan de relance permet aux collectivités qui s'engagent à augmenter leurs dépenses réelles d'équipement par rapport à la moyenne des dépenses des années précédentes, de disposer du FCTVA de façon anticipée, dès l'année suivant l'investissement, au lieu de deux ans auparavant. En 2009, le plan de relance a ainsi versé 3,8 milliards d'euros aux collectivités.

Cependant, il serait utile que cette exclusion soit pérennisée dans un cadre pluriannuel : en effet, le FCTVA étant très sensible aux aléas de la croissance, son inclusion ou non dans le cadre de l'enveloppe normée se fait souvent au détriment des collectivités. L'Assemblée des départements de France remarque à cet égard que son montant étant en baisse, cette exclusion correspondra à un manque à gagner pour les collectivités de l'ordre de 200 millions d'euros ⁽¹⁾.

Par ailleurs, le produit des amendes de police risque de présenter un certain dynamisme ⁽²⁾ : en effet, durant sa période d'expérimentation, le procès-verbal électronique a permis d'améliorer fortement le volume de contraventions dressées et le taux de recouvrement des amendes forfaitaires. Par ailleurs, s'il est adopté, le relèvement de l'amende de police de 1^{ère} classe de 11 à 20 euros, proposé par le Comité des finances locales et la commission des finances, augmentera d'autant les sommes à répartir par le CFL.

Grâce à sa sortie de l'enveloppe normée, la répartition du produit des amendes ne contraindra pas les autres composantes de l'enveloppe des concours aux collectivités territoriales.

C. UNE STABILISATION EN VALEUR DES CRÉDITS RELEVANT DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

Le projet de loi de finances prévoit de maintenir les crédits de paiement de la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* » à 2,53 milliards d'euros, ce qui correspond au montant demandé dans le projet de loi de finances pour 2010, mais représente une baisse de 4,2 % si on les compare aux 2,62 milliards d'euros ouverts en loi de finances initiales pour 2010 ⁽³⁾. Les autorisations d'engagement, dont le montant atteint 2,56 milliards d'euros, connaîtront une évolution similaire dans le projet de loi de finances.

(1) Réponse de l'ADF au questionnaire du rapporteur pour avis.

(2) cf. ci-dessous III.

(3) Chiffre qui inclut notamment la réserve parlementaire et les mesures nouvelles.

Toutefois, les crédits de paiement devraient diminuer de 5,3 % à périmètre constant ⁽¹⁾, ce qui s'explique difficilement car le périmètre de la mission ne devrait pas connaître de changement notable : on peut juste remarquer que la dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires de Mayotte est incluse dans le périmètre.

Enfin, le dispositif de subventions aux communes minières prendra fin à compter de 2011 : les aides aux communes dont l'éligibilité aura été constatée jusqu'en 2010 continueront à être versées sur la durée du triennal selon les règles en vigueur.

Aussi votre rapporteur éprouve une réelle difficulté à évaluer le sens de ces évolutions à partir de données contradictoires et regrette de devoir s'en remettre aux analyses du Gouvernement pour évaluer précisément l'évolution de ces crédits.

Dans le cadre de la programmation triennale, et afin de stabiliser en valeur les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, les crédits d'engagements compris dans l'enveloppe normée (hors subventions pour travaux d'intérêt local) sont donc reconduits en 2011 à hauteur de 2,54 milliards d'euros en autorisation d'engagement.

En 2012 et 2013, les crédits de cette mission devraient baisser pour être fixés à 2,531 milliards d'euros en autorisation d'engagement, grâce à l'extinction, à partir de 2012, des aides aux communes concernées par la restructuration territoriale des implantations du ministère de la Défense, qui représente 10 millions d'euros en 2011.

Les crédits de paiement de la mission progresseraient quant à eux, à périmètre constant, de 0,03 % (hors subventions pour travaux d'intérêt local).

Il convient de rappeler que les crédits de la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* » sont, à près de 90 %, composés de la dotation générale de décentralisation et de la dotation d'équipement des territoires ruraux, même s'ils regroupent également d'autres dotations et diverses subventions.

1. La stabilité en valeur de la dotation générale de décentralisation

Le projet de loi de finances prévoit de geler en 2011 les crédits destinés à la dotation générale de décentralisation (DGD), comme c'est le cas depuis 2009, par dérogation à la règle d'évolution prévue à l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales. Ces crédits sont en effet censés progresser au même

(1) Selon les éléments communiqués à votre rapporteur par le ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités locales (DGCL), les crédits de paiement de la mission devraient passer, à périmètre constant, de 2,44 milliards d'euros en 2010 à 2,31 milliards d'euros en 2011, soit une diminution de 5,3 %. L'annexe 2 du bleu budgétaire « *Relations avec les collectivités territoriales* » reprend un tableau présenté par le Gouvernement aux membres du Comité des finances locales le 28 septembre dernier qui indique une stricte reconduction du montant de ces mêmes crédits à périmètre constant !

rythme que la dotation globale de fonctionnement (DGF), qui sera amenée à progresser de 0,21 % c'est-à-dire beaucoup moins que l'inflation prévisionnelle fixée à 1,5 %. Ils sont répartis sur chacun des quatre programmes de la mission et ont vocation à compenser, pour chaque catégorie de collectivités, les transferts de compétences décidés dans le cadre des phases de décentralisation successives.

Dans cet ensemble, les mouvements des crédits de la DGD par niveau de collectivités fait apparaître une évolution contrastée.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS INSCRITS EN LOI DE FINANCES INITIALE
POUR LA DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION DE 2008 À 2011**
(en millions d'euros)

Années	2008	2009	2010	PLF 2011	Évolution 2008-2011
DGD des communes et de leurs groupements	129,4	129,4	129,7	130,1	+ 0,3 %
DGD des départements	263,4	264,8	264,8	267,3	+ 0,9 %
DGD des régions ⁽¹⁾	841,9	810,9	893,6	891,9	- 0,2 %

Source : Documents budgétaires.

La DGD des régions est la seule à faire l'objet d'une diminution nette : une « correction d'une surévaluation des crédits inscrits sur le programme au regard des droits à compensation » justifie une baisse de 1,9 million d'euros. Si l'on inclut les DGD spécifiques versées à la collectivité territoriale de Corse et au Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), elle atteindra 891,9 millions d'euros.

2. La création de la dotation d'équipement des territoires ruraux

Le projet de loi de finances pour 2011 prévoit la fusion de la dotation globale d'équipement (DGE) des communes (représentant 484,4 millions d'euros en crédits de paiement) et de la dotation de développement rural (DDR) (représentant 131,3 millions d'euros) en une dotation unique, intitulée dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) qui sera donc dotée de 576 millions d'euros en crédits de paiement en 2011.

La DDR, inscrite à l'action n° 1 du programme 119 de la mission, intitulée « soutien aux projets des communes et groupements de communes », permettait à l'administration de subventionner, par l'intermédiaire des préfectures, les projets

(1) Total incluant la DGD de droit commun des régions, la DGD de la collectivité territoriale de Corse et la DGD du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF).

des collectivités destinés à soutenir le développement économique et social, ainsi que le maintien de services publics en milieu rural. Elle représentait 131 millions d'euros en 2010.

La DGE, perçue par les communes et leurs groupements ainsi que par les départements, sous forme de subventions à des projets d'investissement, obéissait à des critères complexes (mêlant population, potentiel fiscal, dépenses d'investissement et longueur de voirie). Sa gestion était déconcentrée au niveau des préfectures de départements. En 2009, 35 761 communes et 14 066 groupements de communes ont été éligibles à la DGE et les projets soutenus dans ce cadre ont bénéficié d'un taux moyen de subvention qui s'est élevé à 26,4 %. Le montant budgété est de 484 millions d'euros. La DGE des départements, dont l'enveloppe budgétaire est deux fois moins importante, se caractérise par une plus forte dispersion, puisque le taux moyen de subvention des projets d'investissement qu'elle a permis d'accompagner ne s'élève qu'à 18,6 %.

La complexité des règles de gestion et de répartition de ces dotations ont plaidé en faveur d'un rapprochement de ces deux dotations, comme l'avait déjà relevé la Cour des Comptes en 2007 dans une enquête sur les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, mais aussi votre rapporteur dans son avis budgétaire précédent. Ainsi, la DDR et la DGE qui avaient pour objet de financer, le plus souvent pour les mêmes communes, les équipements et investissements des collectivités territoriales, essentiellement en zone rurale, reposaient chacune sur des règles d'attribution spécifiques et des modalités de calcul extrêmement complexes, sources d'erreurs au demeurant.

Pour donner plus de lisibilité et d'efficacité aux subventions des dépenses d'équipement des communes et groupements de communes à fiscalité propre, situés essentiellement en milieu rural, le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 11 mai 2010 a ainsi annoncé la création de la nouvelle DETR. En outre, les critères retenus sont fondés sur la population et la richesse fiscale des communes et EPCI à fiscalité propre, déjà en vigueur dans l'un ou l'autre des deux dispositifs fusionnés.

Une commission unique, sur le modèle de la commission d'élus de la DGE des communes, continuera de veiller à une bonne adaptation des attributions aux besoins exprimés localement.

En 2011, 616 millions d'euros en autorisation d'engagement et 576 millions d'euros en crédits de paiement sont prévus au titre de la DETR, dont :

- 484,4 millions d'euros au titre de l'ancienne DGE des communes ;
- 131,3 millions d'euros pour l'ancienne DDR.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS INSCRITS EN LOI DE FINANCES INITIALE
POUR LA DOTATION GLOBALE D'ÉQUIPEMENT DE 2007 À 2010**

(autorisations d'engagement, en millions d'euros)

Années	2010	LFI 2011
DGE des communes et groupements de communes	484,4	484,4
DDR	131,1	131,1
DGE des départements	224,5	224,5

Source : Documents budgétaires.

3. Le gel des autres dotations budgétaires

La dotation de développement urbain (DDU), créée par la loi de finances pour 2009 pour aider les 100 communes urbaines dont la population est la plus démunie, verra en 2010 son budget strictement reconduit.

Rappelons que cette dotation fait l'objet d'une gestion déconcentrée, les préfets de départements ayant été chargés de conclure avec les villes éligibles des conventions afin de subventionner des projets favorables à la mixité sociale et à la réduction des inégalités. Pour être éligibles à la DDU, les communes doivent déjà l'être à la dotation de solidarité urbaine (DSU), avoir au moins 20 % de leur population située en zone urbaine sensible (ZUS) et comprendre un territoire faisant l'objet d'une convention pluriannuelle conclue avec l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU). Parmi les communes qui remplissent ces critères, ne reçoivent la DDU que les 100 premières d'entre elles dans le classement établi par un indice synthétique de ressources et de charges prenant en compte :

- pour 45 %, le potentiel financier par habitant ;
- pour 45 %, la proportion de bénéficiaires d'aides au logement ;
- pour 10 %, le revenu moyen par habitant.

L'attribution des crédits inscrits sur les enveloppes départementales ainsi calculées doit privilégier, dans cette centaine de communes, le financement d'équipements publics dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et leur périphérie immédiate (notamment ceux qui contribuent à réduire les inégalités dans l'accès aux services collectifs), l'incitation de l'ensemble de la population à les utiliser (notamment grâce aux associations de quartier), ainsi que les initiatives favorables à l'emploi et à la sécurité, ou encore l'accès à la connaissance, à la culture et aux nouvelles technologies.

Parmi les crédits que le projet de loi de finances pour 2011 prévoit de consacrer au « *soutien aux projets des communes et groupements de communes* »

(action n° 1 du programme 119 de la mission) figure également la dotation forfaitaire relative à la délivrance des titres sécurisés⁽¹⁾, compensant les chargés nés de l'adoption des cartes d'identité sécurisées et passeports biométriques. Ainsi, le budget alloué à cette dotation devrait être maintenus à 19 millions d'euros.

Par ailleurs, les crédits consacrés, depuis 2009, au Fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées, devraient être maintenus l'an prochain pour atteindre 10 millions d'euros, afin d'être supprimés à compter de 2012.

4. Des indicateurs de performances de l'administration centrale manquant d'ambition

La direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales a, notamment, pour mission de répartir les dotations versées par l'État aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, tout en veillant à l'adaptation des normes nationales qui les concernent. Pour ce faire, cette direction dispose d'un département chargé des études et des statistiques, ainsi que d'une cellule chargée des fonctions de soutien, mais l'essentiel de ses effectifs sont répartis en trois sous-directions, respectivement chargées des finances locales et de l'action économique (5 bureaux), des compétences et institutions locales (4 bureaux, ainsi qu'une mission modifiées et un pôle d'appui au contrôle de légalité) et des élus locaux et de la fonction publique territoriale (3 bureaux).

Les indicateurs de performance figurant dans les documents budgétaires ne donnent qu'une vue parcellaire de l'activité de la DGCL, mais on peut notamment remarquer qu'un effort a été accompli en 2010 pour diminuer les délais de réponse aux questions posées par les pouvoirs publics (tels que le Parlement, la Cour des Comptes ou les préfetures). Si le nombre de réponses qui leur ont été communiquées, après une forte augmentation en 2008, a été stabilisé autour de 2 600, en revanche les trois quarts d'entre elles ont été fournies en moins d'un mois, contre seulement 68 % en 2008.

(1) Passeport biométrique ou carte nationale d'identité électronique.

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

Indicateurs de performances	2008	2009	2010	Prévision 2011	Cible 2013
Délais réels de parution des textes réglementaires	6 mois	6 mois	6 mois	6 mois	6 mois
Nombre de rectifications relatives à la DGF et au FSRIF effectuées dans l'année	165	Moins de 200	Moins de 200	Moins de 200	Moins de 200
Montant moyen de ces rectifications (<i>en euros</i>)	64 013	Moins de 30 000			
Nombre de rectifications liées à la prise en compte d'une donnée erronée	138	Moins de 100	Moins de 200	Moins de 100	Moins de 100
Date de communication de la part forfaitaire de la DGF	6 février	Avant le 15 février			
Date de communication de la part péréquation de la DGF	11 mars	Avant le 20 mars	Avant le 20 mars	Avant le 20 mars	Avant le 20 mars
Nombre de réponses adressées aux pouvoirs publics	3 025	2 600	2 600	2 600	2 600
Proportion de ces réponses produites dans un délai d'un mois	68 %	75 %	75 %	75 %	75 %
Proportion de ces réponses produites dans un délai de trois mois	80 %	80 %	80 %	80 %	80 %

Source : Documents budgétaires.

L'imprécision selon laquelle de nombreux indicateurs sont renseignés, permet difficilement de se faire une idée exacte de la nature des évolutions en cours. Toutefois, votre rapporteur juge que les prévisions 2011 et les volumes cible 2013 reste peu ambitieux, en se contentant de pérenniser les performances déjà atteintes.

Pour les prochaines années, il semble nécessaire de se pencher sur la définition d'indicateurs plus pertinents et plus directement en rapport avec les besoins exprimés par les collectivités territoriales.

D. LA RECONDUCTION DE L'ESSENTIEL DES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES

Dans ce cadre, les prélèvements sur recettes, dont notamment la dotation globale de fonctionnement (DGF), connaîtront l'an prochain une stabilité – ce qui équivaut à une perte en valeur comparable à celle de l'inflation prévisionnelle de 1,5 % pour 2011. Le prélèvement au profit du FCTVA, désormais hors de l'enveloppe normée, diminuera de 0,3 %.

1. Le gel de la dotation globale de fonctionnement (DGF)

La DGF demeure, de très loin, le plus important concours financier versé par l'État aux collectivités territoriales. Pour 2011, elle s'élèvera à 41,26 milliards d'euros, soit une évolution à périmètre constant de 0,21 %, ce qui permettra de dégager 86 millions pour préserver la progression des dotations de péréquation en stabilisant les dotations forfaitaires.

Cependant, elle ne permettra pas de compenser les évolutions démographiques : chaque année, la population française compte en effet 350 000 personnes supplémentaires, soit un million de personnes en plus sur les trois années à venir, dont les services devront être assurés dans le cadre d'une enveloppe de DGF non revalorisée.

En outre le projet de loi de finances prévoit que le montant de la DGF sera désormais fixé chaque année en loi de finances, par un nouvel article L. 1613-1 qui vise à remplacer les dispositions progressivement codifiées dans le code général des collectivités territoriales.

La répartition de ces ressources entre les différentes catégories de collectivités s'est caractérisée en 2010 par une grande stabilité, avec une augmentation de son volume de 0,6 %, seule la part des intercommunalités connaissant une légère augmentation :

- les communes en ont perçu 40,3 %, soit 16,61 milliards d'euros, dont 12,02 milliards d'euros au titre de la dotation forfaitaire (le CLF a fixé son taux d'évolution en 2010 à + 0,45 %, soit 75 % du taux de progression de la DGF) ; les dotations péréquatrices ont connu une progression plus dynamique, de 6,02 % pour la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale et de 1,84 % pour la dotation nationale de péréquation ;

- les versements destinés aux groupements de communes ont crû de 4,65 %, pour atteindre 6,9 milliards d'euros, ce qui représente 16,9 % de l'ensemble de la DGF, contre 16 % en 2008. Parmi ces dotations destinées aux établissements publics de coopération intercommunale, la dotation d'intercommunalité, qui assure la fonction péréquatrice, a augmenté de 4,65 %

pour atteindre 2,54 milliards d'euros et la dotation de compensation a augmenté de 4,4 % et représente 4,4 milliards d'euros ;

– 29,6 % de la DGF a été consacré aux départements, qui ont reçu 12,1 milliards d'euros (soit une hausse de 0,6 %), dont 10,84 milliards d'euros au titre des dotations forfaitaire et de compensation et 1,35 milliard d'euros au titre des dotations péréquatrices (dotation de péréquation urbaine et dotation de fonctionnement minimal) ;

– 13,2 % de la DGF a été affectée aux régions, dont 5,27 milliards d'euros pour leur dotation forfaitaire et 177 millions d'euros pour leur dotation de péréquation, laquelle a crû de 3,7 % par rapport à 2009.

ÉVOLUTION DE LA DGF ET DE SES DOTATIONS PÉRÉQUATRICES DEPUIS 2006
(en millions d'euros)

Année	2006	2007	2008	2009	2010	Évolution 2006-2010
Ensemble de la DGF	38 106	39 209	40 053	40 854	41 090	7,83 %
<i>Inflation constatée ou prévue (en moyenne annuelle) ⁽¹⁾</i>	+ 1,6 %	+ 1,5 %	+ 2,8 %	+ 0,4 %	+ 1,5 %	7,80 %
Dotation de solidarité urbaine (communes)	880	1 000	1 093	1 163	1 234	40,23 %
Dotation de solidarité rurale (communes)	572	650	711	756	802	40,26 %
Dotation nationale de péréquation (communes)	652	662	687	699	712	9,28 %
Dotation d'intercommunalité (communes)	2 144	2 249	2 329	2 428	2 542	18,56 %
Dotation de péréquation urbaine (départements)	473	519	555	554	559	18,18 %
Dotation forfaitaire minimale (départements)	634	696	744	784	794	25,24 %
Dotation de péréquation des régions	114	132	152	170	177	55,26 %
Total des dotations péréquatrices au sein de la DGF	5 469	5 908	6 272	6 554	6 821	24,72 %
Proportion de la DGF consacrée aux dotations péréquatrices	14,4 %	15,1 %	15,7 %	16 %	16,6 %	15,66 %

Sources : Ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, INSEE et documents budgétaires.

D'une manière générale, le montant de la DGF atteindra 41,27 milliards d'euros en 2011, ce qui représente une augmentation de seulement 0,2 % par rapport aux 41,18 milliards d'euros engagés à ce titre l'année précédente hors effet de la réforme de la taxe professionnelle. On constate ainsi que sur cinq ans, cette dotation aura progressé au même rythme que l'inflation.

(1) Moyenne annuelle de l'indice des prix à la consommation calculé par l'INSEE pour les années 2005 à 2008 et, pour l'année 2009, prévision d'inflation inscrite au projet de loi de finances pour 2010.

Depuis la réforme de son organisation en 2004, la DGF comprend, pour chaque niveau de collectivités, une part forfaitaire et une part péréquatrice, dont l'importance relative a progressé de 15,7 % en cinq ans et qui représente aujourd'hui 16,6 % du total.

La loi de finances pour 2010 avait ainsi reconduit une augmentation de la DSU à hauteur de 70 millions d'euros, soit une progression de 6 %, et une progression équivalente a été appliquée à la DSR.

En outre, la loi de finances pour 2009 a créé la dotation de développement urbain (DDU) destinée à soutenir les 100 villes comportant des quartiers les plus défavorisés, dans un cadre contractuel. En 2010, la LFI a abondé cette DDU à hauteur de 50 millions d'euros, comme en 2009.

Enfin, s'agissant des communes d'outre-mer, comme le prévoit la loi pour le développement économique des outre-mer n° 2009-594 du 27 mai 2009, 11 communes de plus de 5 000 habitants ayant signé une convention avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) bénéficient à compter de 2010 une quote-part au titre de la DDU, pour un montant total de 1,86 million d'euros.

La péréquation verticale sera légèrement améliorée par l'article 80 du projet de loi de finances, qui vise à dégager des marges de manœuvre pour deux objectifs :

– *« financer les besoins liés aux évolutions structurelles comme la croissance de la population et la progression de l'intercommunalité »* ;

– faire progresser la péréquation verticale, en stabilisant les parts forfaitaires de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des strates communale et départementale, et en ajustant à la baisse les compléments de garantie des communes : la somme des attributions au titre du complément de garantie des communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 0,75 fois le potentiel fiscal moyen par habitant constaté au niveau national sera minorée de 150 millions d'euros en 2011 par rapport à 2010.

Cette mesure va donc aboutir à prélever une garantie sur les communes dites « riches » (6 099 communes seraient concernées) afin de financer la solidarité envers les collectivités les plus touchées par la crise.

2. La stabilité en valeur des autres prélèvements sur recettes

Comme l'année précédente, afin d'assurer le respect de l'objectif de stabilisation en valeur de l'enveloppe des concours de l'État aux collectivités territoriales en 2011, le projet de loi de finances supprime l'indexation sur la DGF prévue par le code général des collectivités territoriales des autres prélèvements sur recettes : dotation de continuité territoriale de la collectivité territoriale de Corse, fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales touchées par les catastrophes naturelles, dotation spéciale instituteurs, dotation particulière relative

aux conditions d'exercice des mandats locaux et dotation relative à l'enregistrement des demandes et à la remise des titres sécurisés.

La dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC), la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et la dotation globale de construction et d'équipement scolaire (DGCES) allouée à la collectivité de Saint-Martin devraient être indexées sur le taux de croissance de la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques prévue par le rapport annexe au projet de loi de finances, ce qui devrait conduire à les réévaluer d'un pourcentage équivalent à celui de l'inflation prévue, soit 1,5 %.

Ces ajustements s'accompagnent d'une diminution des prélèvements prévus pour compenser les exonérations de fiscalité locale, qui servent de « variable d'ajustement » afin de permettre d'atteindre l'objectif de reconduction en valeur des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales. Le taux de minoration retenu pour 2011 est de - 11,22 %.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS INSCRITS POUR LES AUTRES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES
(en millions d'euros)

Année	2010	2011	Évolution 2009-2010
Dotation départementale d'équipement des collègues	326	326	stable
Dotation régionale d'équipement scolaire	661	661	stable
Dotation globale de construction et d'équipement scolaire	3	3	stable
Dotation spéciale instituteurs	28	26	- 7,5 %
Dotation élu local	65	65	stable
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	500	500	stable
Fonds de solidarité pour les catastrophes naturelles	15	20	+ 33,3 %
Reversement de TIPP en Corse	41	40	- 1,3 %
Compensation de la réforme de la taxe professionnelle	2 949	2 949	stable
Compensation d'exonérations de taxes locales	3 377	3 298	- 2,3 %
Total	7 965	7 888	- 1,0 %

Sources : Documents budgétaires.

Réformées en 2008, les modalités de calcul des dotations d'investissement ont certes été simplifiées, la part de chaque collectivité étant cristallisée et déterminée :

– pour les départements, à partir de la moyenne actualisée des crédits versés par l'État au cours des dix années précédentes ;

– pour les régions, à partir du montant des crédits versés par l'État en 2007.

Toutefois, l'absence de respect des règles d'indexation alors arrêtées pour ces dotations, pour la seconde année consécutive, devrait peut-être conduire à s'interroger sur leur pertinence : l'investissement public pouvant présenter une grande variabilité d'une année sur l'autre, la recherche de stabilité devrait peut-être conduire à privilégier, explicitement et durablement, une évolution fixée

suivant un taux contractualisé et déterminé à l'avance. Cette révision permettrait d'éviter de déroger chaque année aux normes d'évolution prévues par le code général des collectivités territoriales, facilitant d'autant les prévisions budgétaires des conseils généraux et régionaux.

3. Les nouvelles contributions remplaçant la taxe professionnelle : de nouvelles ressources fiscales pour les collectivités territoriales

La suppression de la taxe professionnelle et la réforme de la fiscalité locale, décidées dans la loi de finances pour 2010, emportent des conséquences directes pour les entreprises et pour les collectivités territoriales et les intercommunalités.

Pour les entreprises, la taxe professionnelle a été supprimée dès 2010 et remplacée par une contribution économique territoriale (CET) assise en partie sur la valeur ajoutée (selon un barème progressif en fonction du chiffre d'affaires), en partie sur les valeurs locatives foncières et plafonnée à 3 % de la valeur ajoutée. Par ailleurs, une imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) est créée, qui permet de limiter les effets d'aubaine de la réforme pour les entreprises de réseaux fortement capitalistiques.

Pour les collectivités territoriales et les intercommunalités, après une année de transition en 2010, la réforme prendra effet en 2011 sur la base des principes suivants :

- une spécialisation accrue de la fiscalité directe locale, avec, notamment, une affectation exclusive de la taxe d'habitation, de la part foncière de la CET – la cotisation foncière des entreprises (CFE) – et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties aux communes et aux intercommunalités ;

- des transferts de ressources fiscales de l'État pour compenser les pertes de recettes des collectivités territoriales et intercommunalités en raison de la suppression de la taxe professionnelle ;

- la mise en place de nouveaux systèmes de péréquation sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) affectée aux régions et aux départements et sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) affectés aux départements ;

- une garantie de ressources pour chaque collectivité et intercommunalité, qui vise à assurer une stricte neutralité de la réforme sur leur niveau de ressources la première année de la réforme.

La réforme redistribue les ressources fiscales entre collectivités. Les effets sur le niveau de ressources des collectivités sont neutralisés par les mécanismes de compensation et de garantie mis en place qui assurent à chaque collectivité le maintien de ses ressources.

En 2010, la réforme n'a pas d'effet sur les ressources des collectivités. Bien que la taxe professionnelle soit supprimée pour les entreprises depuis le 1^{er} janvier, les collectivités ont perçu cette année l'équivalent de cette ancienne taxe à travers la compensation relais versée par l'État, d'un montant au moins égal à la taxe encaissée en 2009, soit 31,56 milliards d'euros.

A compter de 2011, les collectivités percevront les nouvelles ressources fiscales. Celles-ci seront corrigées en fonction de l'écart observé en 2010 entre les ressources du nouveau régime fiscal et les anciennes ressources. Si l'écart est positif, le surplus sera prélevé par le fonds de garantie individuelle des ressources (FNGIR). Si l'écart est négatif, il sera comblé par une dotation de compensation de l'État (DCRTP) et par un versement du FNGIR.

Après 2011, les dotations de compensation et les prélèvements et reversements du FNGIR seront maintenues au même montant, ce qui assure à chaque collectivité, toutes choses égales par ailleurs, des ressources au moins égales à celles de 2010.

Cependant, le projet de loi de finances corrige certaines dispositions votées lors de la réforme de la taxe professionnelle, relatives à la répartition de la CVAE et aux abattements de taxe d'habitation.

Les modalités de répartition de la valeur ajoutée permettant la répartition de la CVAE sont modifiées : au lieu d'une répartition en fonction de l'effectif employé, est pris en compte une répartition de la valeur ajoutée à parité au prorata de l'effectif et d'un indicateur de surface.

En matière d'IFER, le tarif de la composante de l'imposition applicable aux éoliennes et aux hydroliennes est relevé, afin d'apporter un soutien plus important du budget des collectivités territoriales qui accueillent cette catégorie d'équipements.

La date limite des délibérations relatives aux abattements de taxe d'habitation sera reportée à titre exceptionnel pour l'année 2010 du 1^{er} octobre au 1^{er} novembre, afin de laisser un délai suffisant aux assemblées délibérantes pour tirer les conséquences de la réforme.

4. Les crédits du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) victimes de leur succès

Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2011 au titre du FCTVA s'élèvent à 6,04 milliards d'euros, en baisse de 3,1 % par rapport à au montant inscrit en loi de finances pour 2010.

Il convient toutefois de rappeler qu'il ne s'agit que de crédits évaluatifs en loi de finances initiale, leur montant étant ensuite corrigé en loi de finances rectificative pour tenir compte des dépenses réelles d'investissement effectuées par les collectivités territoriales.

Le FCTVA représente plus de 70 % des concours de l'État venant alimenter la section d'investissement des collectivités territoriales ⁽¹⁾. Entre 2001 et 2009, dernière année où la consommation réelle des crédits est connue, hors plan de relance, le FCTVA a connu une croissance de plus de 69 %.

CRÉDITS CONSOMMÉS AU TITRE DU FCTVA DEPUIS 2002

Années	Crédits consommés au titre du FCTVA (en milliards d'euros)	Variation des crédits consommés par rapport à ceux de l'année précédente
2002	3,79	+ 6 %
2003	3,92	+ 3,4 %
2004	3,91	- 0,4 %
2005	4,16	+ 6,5 %
2006	4,55	+ 9,2 %
2007	5,06	+ 11,2 %
2008	5,55	+ 9,8 %
2009	6,06 (droit commun) + 3,85 au titre du plan de relance	+ 9,2 % (sans prise en compte du versement anticipé FCTVA)

Source : Ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

Dans le cadre du plan de relance pour l'économie, le principe de l'accélération du versement du FCTVA, institué en 2009 et reconduit en 2010, a permis de distribuer aux collectivités s'engageant, par convention avec le représentant de l'État, à réaliser, en 2010, des dépenses réelles d'équipement à hauteur de leur moyenne de référence calculée sur la période 2005-2008. Ces collectivités percevront, outre le FCTVA de droit commun pour les investissements réalisés en 2008, une seconde part de FCTVA calculée sur les dépenses d'équipement effectuées en 2009, pour un surcoût de 3,85 milliards d'euros.

La loi de finances pour 2009 prévoyait un montant de 2,5 milliards au titre du versement anticipé du FCTVA : il apparaît que la disposition a rencontré un succès important et entraîné l'adhésion d'un nombre très important de bénéficiaires (19 668, soit plus de 34 % de la totalité des entités susceptibles de percevoir la dotation mais plus de 70 % de leur investissement global), ce qui a augmenté d'autant le montant à verser à ce titre.

(1) Rapport de l'Observatoire des finances locales 2010

Compte tenu du nombre de signataires, le coût supplémentaire pour l'année 2010 de cette mesure est estimée par le ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales à environ 1 milliard d'euros.

E. LE GEL DE LA DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE INSCRITE SUR LA MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »

Les crédits de la DGD « *Formation professionnelle* » ne sont pas inscrits dans le cadre de la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* », mais dans celui de la mission « *Travail et emploi* ». Cependant, étant directement versés aux collectivités territoriales et faisant partie de l'enveloppe normée, ils sont d'un intérêt premier pour les collectivités qui exercent ces compétences déléguées par l'État.

Sur la période 2011-2013, conformément à une décision de principe s'appliquant à l'ensemble des dotations de décentralisation, la dotation « *Formation professionnelle* » est gelée au niveau prévu par la loi de finances pour 2010, soit 1,70 milliard d'euros.

En 2010, l'ordonnance n° 2009-664 du 11 juin 2009 relative à l'organisation du service public de l'emploi et à la formation professionnelle à Mayotte a transféré à la collectivité départementale de Mayotte la compétence en matière de formation professionnelle et d'apprentissage. Au titre de l'année 2010, l'État assure donc la compensation de cette nouvelle compétence pour un montant de 5,67 millions d'euros. La charge du versement de l'indemnité compensatrice (0,07 millions d'euros) forfaitaire à laquelle ouvrent droit les contrats d'apprentissage est également compensée à la collectivité départementale de Mayotte.

La dotation de compensation des charges résultant du transfert des actions décentralisées en faveur des jeunes a été majorée de 10,3 millions d'euros pour compenser aux régions les charges de personnel afférentes à ce transfert.

**DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE
DEPUIS 2009**
(en millions d'euros)

Dotations (article d'imputation sur le programme 103)	LFI 2009	LFI 2010	PLF 2011
Article 32 : Rémunération des stagiaires (actualisation des barèmes)	9,2	9,2	9,2
Apprentissage Mayotte	2,5	5,7	5,7
Article 50 : Loi quinquennale du 20 décembre 1993 (formations qualifiantes)	353,7	353,7	353,7
Article 60 : Rééquilibrage aménagement du territoire	10,6	10,6	10,6
Article 70 : Actions décentralisées en faveur des jeunes (fonctionnement) – loi du 20/12/1993 (formations pré qualifiantes)	506,2	516,6	516,6
Article 81 : Loi du 27 février 2002 – Primes d'apprentissage	800,5	800,5	800,5€
Article 90 Frais de gestion du CNASEA	5,1	5,1	51
TOTAL	1 685,7	1 701,6	1 701,6

Source : Ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

II. LA SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La crise économique, intervenue à l'automne 2008, a produit tous ses effets sur l'année 2009 et 2010. Les collectivités territoriales ont été directement concernées : leur dépenses totales ont augmenté de 3,4 % en 2009, se décomposant en 3,7 % de hausse des dépenses de fonctionnement et 2,7 % d'augmentation des dépenses d'investissement.

Ce maintien de l'investissement est attribué au mécanisme de versement anticipé du fonds de compensation de la TVA (FCTVA). .

A. LE MAINTIEN DU NIVEAU DE L'INVESTISSEMENT GRÂCE AU FCTVA

Les collectivités territoriales ont un poids important dans l'économie, et assurent près de 70 % de l'investissement public, dont le rôle est particulièrement important en période de crise. Leur rôle devient essentiel en matière d'action sociale. La conjoncture économique, et notamment la situation sur le marché du travail, a suscité une forte demande sociale, dont une part relève de la compétence des collectivités territoriales, en particulier des départements.

Dernière année connue, l'année 2009 se traduit par une amélioration du besoin de financement. Celui-ci, au sens de la comptabilité nationale, diminue de 3,2 milliards d'euros, alors que l'investissement reste à un niveau élevé (44,5 milliards d'euros, en baisse de 1,2 milliards d'euros).

1. le rôle du FCTVA dans le maintien de l'investissement

Dans ce contexte délicat, bien que l'épargne brute des collectivités territoriales ait continué à se réduire, la mise en place du versement anticipé du FCTVA a permis aux collectivités de maintenir leurs projets d'investissement sans recourir massivement à l'emprunt. En échange du versement de deux années de FCTVA (2007 et 2008), les collectivités devaient s'engager par convention à investir davantage qu'elles ne l'avaient fait sur la période allant de 2004 à 2007.

Il est apparu que, compte tenu de certaines contraintes, telles que les délais réglementaires incompressibles nécessaires pour passer des marchés ou les dispositions relatives à la gestion comptable qui empêchent d'imputer en section d'investissement une opération après le 15 décembre de l'année, certains bénéficiaires du fonds qui s'étaient engagés à réaliser des investissements en 2009 auraient des difficultés à respecter leur engagement en dépit de leurs efforts.

C'est pourquoi, l'article 43 de la loi de finances pour 2010 est venu atténuer ce dispositif en autorisant la prise en compte des restes-à-réaliser issus

exclusivement d'engagements juridiques intervenus entre le 1^{er} janvier 2009 et le 31 décembre 2009.

Sur les 19 668 bénéficiaires du fonds s'étant engagés dans le dispositif du versement anticipé du FCTVA instauré en 2009, 18 072 ont été pérennisés, soit 91,88 % de l'ensemble. Sur ces 18 072 pérennisés, 2 850 l'ont été grâce à la prise en compte des restes à réaliser, soit 15,77 % du total.

Il y a donc 1 596 bénéficiaires qui n'ont pu respecter leur engagement et qui, conformément à l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales ne percevront pas de FCTVA en 2010 puisqu'ils retombent dans le droit commun et qu'ils ont déjà perçu, l'année dernière, le FCTVA calculé sur les dépenses 2008 (au titre du versement anticipé du FCTVA).

Les dépenses réelles d'investissement réalisées par l'ensemble des bénéficiaires qui se sont engagés, et non pas par les seuls pérennisés, dépassent les 44 milliards d'euros.

Le montant total du FCTVA versé, du fait de ce dispositif exceptionnel, s'est élevé à 3,85 milliards d'euros, par rapport aux 6,06 milliards d'euros versés au titre du FCTVA de droit commun, soit un total de 9,92 milliards de FCTVA pour l'année 2009.

L'article 44 de la loi de finances pour 2010 a prolongé au titre de 2010 le dispositif du versement anticipé du FCTVA pour les bénéficiaires du fonds qui n'avaient pu s'engager en 2009.

Ainsi, les collectivités qui se sont engagées avant le 15 mai 2010 à une progression de leurs dépenses réelles d'équipement par rapport à la moyenne constatée dans leurs comptes pour les exercices 2005 à 2008, vont bénéficier des attributions du FCTVA au titre des dépenses d'investissement réalisées en 2008 (FCTVA de droit commun) et de celles réalisées en 2009 (FCTVA anticipé), si elles respectent leur engagement. A ce jour, 2 884 bénéficiaires se sont engagés pour un montant prévisionnel de dépenses de 2,74 milliards d'euros.

En définitive, en 2010, les collectivités ont pu être bénéficiaires de quatre catégories différentes de FCTVA :

– les communautés de communes et communautés d'agglomération ont perçu une compensation de la TVA l'année de la réalisation des dépenses ;

– les collectivités signataires de la convention en 2009 et qui seront pérennisées en 2010 ;

– les collectivités signataires de la convention en 2010 pour la première fois ;

– les collectivités qui n'ont pas conventionné en 2009 et 2010, ou celles qui ont conventionné en 2009 mais qui n'ont pas été pérennisées.

Le projet de loi de finances prévoit 1 milliard d'euros au titre du versement anticipé du FCTVA 2010.

2. Les critiques de son efficacité par la Cour des comptes

Selon le rapport sur le plan de relance remis le 14 septembre 2010 par la Cour des comptes à la commission des finances de l'Assemblée nationale, le FCTVA a finalement constitué un « *avantage de trésorerie* » sans véritable effet sur l'investissement des collectivités. Selon elle, l'effet d'incitation de ce dispositif sur les dépenses d'investissement reste incertain.

D'un coût de 3,85 milliards d'euros, contre 2,5 milliards initialement prévus, la mesure a permis aux collectivités de « *moins recourir à l'emprunt* », mais sans stimuler leurs investissements, qui « *ont stagné* » en 2009 par rapport à 2008. « *De nombreux organismes se sont contentés de respecter cet objectif conventionnel a minima, tout en diminuant leurs dépenses par rapport à 2008 et même en révisant à la baisse leur propre programme prévisionnel d'investissement* » observe la Cour. Aucune des préfetures qu'elle a interrogées « *n'a pu citer d'exemples significatifs* » d'organismes qui « *auraient modifié leur programme d'investissements au regard de ce qu'ils avaient envisagé* ». Sans l'aménagement intervenu en loi de finances pour 2010, de nombreuses collectivités auraient même échoué à remplir leur objectif en matière d'investissement.

Le remboursement anticipé de FCTVA pouvait surtout conduire à la seule accélération de projets en cours, nécessitant un besoin de trésorerie complémentaire limité. Si, finalement, de nouveaux projets n'ont pas été engagés, c'est notamment, expliquent-ils, parce que les incertitudes sur les finances locales, accrues par l'annonce de la réforme de la taxe professionnelle, ont pesé.

La Cour a aussi relevé une certaine « *contradiction* » entre la décision d'appeler les collectivités à investir davantage, tout en plaçant le FCTVA (hormis le remboursement anticipé) dans l'enveloppe normée.

Enfin, pour la Cour, la coexistence de ces divers régimes de FCTVA pourrait engendrer un coût administratif non négligeable. Elle préconise, par conséquent, la généralisation « *à terme* » du versement du FCTVA à toutes les collectivités avec un an de décalage seulement.

Il convient de rappeler que ces soutiens publics, aussi nécessaires soient-ils, contribueront à accroître l'endettement de certaines collectivités territoriales et de l'État au cours des prochaines années ; une vigilance particulière s'impose donc quant à la pertinence économique des projets à soutenir.

3. Les justifications avancées par le ministère de l'Intérieur

Le ministère de l'Intérieur met l'accent sur la nécessité de mesurer le montant 2009 des investissements par rapport non seulement à l'année 2008, mais aussi à ce qu'un modèle théorique aurait permis d'anticiper de l'investissement 2009. En effet, l'année 2008 était une année électorale, et il est reconnu que le cycle électoral a une influence importante sur la dynamique des dépenses d'équipement du secteur communal. Schématiquement, on peut constater que les investissements reculent durant les deux premières années du mandat (l'année de l'élection et la suivante), puis augmentent à partir de la troisième année pour atteindre un maximum l'année précédant les élections suivantes.

Si on suit cette logique, en 2009, les dépenses auraient donc dû nettement baisser, ce qui n'a pas été le cas.

Le mécanisme du versement anticipé du FCTVA a donc bien été un frein à la baisse des investissements des collectivités territoriales et a permis de les maintenir sur l'année 2009, comme se le proposait le législateur. Pour confirmer ce constat, on peut préciser également que les investissements des collectivités signataires des conventions ont progressé de 7,7 % (hors subventions d'équipement) tandis que ceux des collectivités qui ne s'étaient pas inscrits dans le mécanisme diminuaient de plus de 13 %.

Prenant acte de ces observations, le projet de loi de finances a été retiré le FCTVA du périmètre de l'enveloppe normée à compter de 2011.

B. DES SITUATIONS BUDGÉTAIRES CONTRASTÉES SUIVANT LES NIVEAUX DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les transferts de compétences de l'acte II de la décentralisation sont en phase d'achèvement : les budgets régionaux et départementaux sont moins modifiés en structure que les années antérieures. Le montant des compensations correspondant aux nouvelles compétences transférées en 2010 est de 100 millions d'euros quand il était de plus de 2,2 milliards d'euros en 2007 et de 1,7 milliards d'euros en 2008.

Depuis le 1^{er} janvier 2010 la taxe professionnelle a été supprimée. Dès 2010, les entreprises sont soumises à la contribution économique territoriale (CET) qui comporte une part imposable sur des bases foncières et une part imposable sur la valeur ajoutée. Les entreprises de réseaux sont en plus redevables d'une imposition forfaitaire.

En 2010, l'État encaisse ces nouveaux impôts et verse aux collectivités une compensation relais se substituant au produit de taxe professionnelle. Le produit de ces impôts sera perçu par les collectivités territoriales à partir de 2011. Avec cette réforme, l'ensemble de l'architecture de la fiscalité locale, et notamment la répartition des impôts entre collectivités, est revu. Ainsi en 2010, les

régions votent pour la dernière année des taux de taxes foncières, les départements votent pour la dernière fois un taux de taxe d'habitation.

1. Des budgets contraints par la crise

Les budgets votés par les collectivités territoriales au titre de l'année 2010 prévoient une hausse des dépenses totales de 3,2 %. Cette évolution est relativement faible au regard de celles des dix dernières années, cependant les budgets départementaux et régionaux sont beaucoup moins influencés à la hausse par les transferts de compétences de l'État vers les collectivités.

La situation est très différente selon le niveau de collectivité. Dans le bloc communal, les dépenses des groupements continuent à progresser et les marges de manœuvre sont préservées. Les départements doivent faire face à une équation plus complexe avec des dépenses sociales dynamiques face à des recettes qui le sont nettement moins. Les subventions d'équipement et charges à caractère général sont votées en baisse. Dans les régions, l'année 2010 marque le début d'un nouveau mandat de 4 ans pour les exécutifs.

Il convient de souligner que certaines difficultés sont survenues avant même la crise économique et financière, lors de la « crise énergétique » de 2007-2008 et de l'explosion des prix de l'énergie. Cela a d'une part réduit les consommations d'essence et par conséquent le rendement de la TIPP (départements, régions) tout en renchérissant les charges d'exploitation de certains services (transports urbains). La détente des prix provoquée par la crise économique et financière a paradoxalement été un facteur positif.

Les subventions d'équipement, qui représentent la majeure partie des dépenses d'investissement, devraient croître de 2,2 %. Les dépenses de fonctionnement des régions et départements croissent plus rapidement que leurs recettes de fonctionnement, et l'excédent dégagé pour financer les opérations d'investissement devrait diminuer en 2010, comme il a baissé régulièrement au cours des dix dernières années. La marge de manœuvre des départements est désormais réduite : l'excédent de fonctionnement est en baisse de 1,8 % en 2009 ⁽¹⁾, confirmant que les marges de manœuvre des collectivités pour pouvoir rembourser leur dette et financer de nouveaux investissements sont réduites.

Toutes collectivités confondues, les emprunts s'élèvent à 18 milliards d'euros en 2009, en baisse de 5,8 % sur un an : le retournement de la conjoncture et le durcissement des conditions de crédit explique un recours moindre à l'emprunt. Aujourd'hui, les collectivités ont retrouvé des conditions satisfaisantes, voire favorables d'accès au crédit grâce à des taux historiquement bas.

(1) Rapport 2010 de l'Observatoire des finances locales.

Aussi, la dette des collectivités territoriales progresse plus modérément en 2009 : 5,3 %, contre 7,2 % en 2008. Les collectivités ont globalement plus emprunté qu'elles n'ont remboursé leur dette.

2. Une fiscalité locale qui doit financer les charges non compensées

Selon l'Observatoire des finances locales, les recettes de fiscalité de l'ensemble des collectivités s'élèvent à 102,5 milliards d'euros en 2009, en hausse de 4,5 % sur un an. Les recettes issues des impôts locaux – les quatre taxes – sont en nette augmentation en 2009, après 2 années de progression modérée (+ 8,3 %, contre + 3,1 % en 2007 et + 4,3 % en 2008). Les produits des autres impôts et taxes sont à l'inverse en baisse de 3 % après trois années de hausse soutenue par les transferts de fiscalité indirecte en compensation des charges transférées.

Les taux d'imposition des collectivités locales ont augmenté fortement en 2005 et 2006, puis plus faiblement en 2007 et 2008 (0,8 %). En 2009, les taux enregistrent une hausse sensible (+ 3,3 %). Ainsi, le produit voté s'établit à 69,3 milliards d'euros en 2009, en hausse de 8,3 %. Cette croissance résulte à la fois du dynamisme des bases d'imposition et de la progression des taux.

L'annonce de la « neutralisation » de l'impact du transfert de la part départementale de la taxe d'habitation aux communes est d'autant plus importante que l'étatisation de la fiscalité locale est devenue complexe, en raison essentiellement des abattements et exonérations qui conduisent à ce que l'État devienne le premier contributeur local, afin d'alléger le poids de l'impôt local pour le contribuable local. Cette situation résulte, selon le Conseil des prélèvements obligatoires, de l'absence d'une réforme d'ensemble alors que pas moins de dix rapports ont traité cette question depuis 2003.

La compensation financière des transferts de compétence est une réelle question, au point d'ailleurs d'avoir conduit la Cour des comptes à relever le « *ressenti d'une perte d'autonomie* » parmi les responsables des collectivités territoriales, par l'effet de deux mécanismes :

- l'augmentation des dépenses subies,
- la réduction des recettes propres, avec comme conséquence une forte inquiétude sur le maintien réel des conditions d'équilibre de leur comptes et à terme de leur autonomie de décision.

3. Le bloc communal : la montée en puissance budgétaire de l'intercommunalité

L'intercommunalité a fortement progressé depuis 10 ans. La réforme des collectivités territoriales comporte l'objectif d'une couverture complète du territoire. Selon le ministère de l'Intérieur, au 1^{er} janvier 2010, le nombre de communes membres d'un groupement à fiscalité propre a progressé de 610 unités,

soit la plus forte hausse depuis 2006. Parallèlement le nombre de syndicats de communes diminue régulièrement.

De nombreuses intercommunalités pratiquent en 2010 le régime fiscal de la taxe professionnelle unique. Le choix est parfois ancien mais il peut s'agir d'un processus long à mettre en œuvre, car la convergence des taux de fiscalité est nécessairement graduelle. La réforme de la taxe professionnelle et la nouvelle distribution entre collectivités des impôts locaux à partir de 2011 va modifier l'origine des ressources des groupements et sera l'occasion de redéfinir, très certainement à la marge, les pactes communautaires.

Selon les analyses communiquées par le ministère de l'Intérieur, les premiers éléments sur les budgets primitifs des communes de plus de 10 000 habitants et des communautés d'agglomération et urbaines font état d'une progression modérée des dépenses d'équipement, en section de fonctionnement d'une hausse des recettes légèrement supérieure à celle des dépenses. Comme cela est observé depuis de nombreuses années, les dépenses de personnel sont prévues en forte hausse dans les groupements (environ 8 %) et en progression plus limitée dans les communes (environ 2,5 %).

Les communes restent le premier acteur local avec un volume budgétaire global de 94,6 milliards d'euros, auquel il convient d'ajouter quelque 27,6 milliards d'euros pour les groupements de communes à fiscalité propre. Les marges de manœuvres des communes et groupements devraient globalement être préservées. La capacité d'autofinancement progresse même au cours des années 2008 à 2010, et permet au bloc communal de financer une part importante des opérations d'équipement. Celles-ci devraient représenter 71 % des dépenses d'équipement de l'ensemble des collectivités territoriales, soit environ la moitié de l'investissement public en France.

4. Les budgets des départements confrontés à l'effet de ciseau

La situation des départements est marquée par un effet de ciseau entre des dépenses sociales en forte hausse, et des recettes peu dynamiques. En 2010, tous départements confondus, l'épargne brute (excédent de la section de fonctionnement) ne représenterait que 10 % des recettes de fonctionnement.

Selon les premiers éléments des budgets primitifs cités par le ministère de l'Intérieur, les départements procèdent à quelques ajustements budgétaires d'envergure. Ainsi ils prévoient une réduction des dépenses de fonctionnement courant hors frais de personnel, et une forte diminution des subventions versées.

Les dépenses d'intervention qui comprennent les dépenses d'aide sociale sont prévues en hausse de 5,6 %, soit une progression du même ordre qu'en 2009. Les droits de mutation devraient profiter du regain du marché immobilier, mais ceux-ci partent d'un étiage relativement bas.

Les dépenses des départements sont votées en hausse de 1,4 milliard d'euros dont environ la moitié est liée au RSA généralisé en juin 2009.

Comme le Conseil des prélèvements obligatoires, votre rapporteur juge que les prestations à caractère social versées par les départements ne disposent pas actuellement d'un financement stabilisé, du fait d'une sous-évaluation du poids à terme de l'allocation personnalisée d'autonomie et d'une surévaluation de celle de la prestation de compensation du handicap.

Pour votre rapporteur, le chantier de la prise en charge de la dépendance, qui sera ouvert par le Gouvernement en 2011, devra donc s'accompagner d'une réflexion globale sur les moyens mis à la disposition des départements pour la financer.

5. Les budgets des régions caractérisés par un recul de l'investissement

En 2010, les exécutifs régionaux ont été élus pour seulement 4 ans afin de faciliter la mise en œuvre de la réforme des collectivités territoriales. Ainsi les prochaines échéances électorales des départements et des régions pourront coïncider en 2014. Dans le passé, les dépenses d'investissement des régions n'ont pas obéi à une logique de cycle électoral. Elles sont cependant prévues en baisse en 2010 selon les budgets primitifs. La durée plus courte du mandat, et les mutations en cours au moment du vote du budget peuvent expliquer ce léger fléchissement après des années de hausse continue. Les régions restent avant tout des structures de soutien à l'investissement, et les subventions d'équipement, qui sont votées en hausse, pourraient approcher les 6 milliards d'euros en 2010.

Les dépenses de fonctionnement sont prévues en légère croissance, une évolution faible comparée à celles des années précédentes marquées par les transferts de compétences et de personnels. Les régions prévoient de dépenser 800 millions d'euros de plus en 2010 qu'en 2009. Leur budget consacré à la formation professionnelle augmente de 150 millions d'euros ; celui de l'aménagement des territoires est en hausse de 100 millions d'euros ; celui consacré à l'action économique augmente d'environ 130 millions d'euros. Le coût de la dette est prévu en hausse de 100 millions d'euros, et les dépenses pour les services généraux qui peuvent recouvrir diverses dépenses selon les régions devraient augmenter de 200 millions d'euros.

Les recettes de fonctionnement ne devraient pas beaucoup progresser en dépit du dynamisme des impôts locaux. Pour la dernière année dans cette configuration, les recettes de fiscalité directe des régions sont en hausse. Ainsi, le produit de taxe foncière augmente quasiment exclusivement sous l'effet du dynamisme des bases. La compensation relais versée par l'État est supérieure au montant de taxe professionnelle perçu en 2009. Les ressources de fiscalité indirecte ne devraient en revanche pas évoluer.

C. LA PROBLÉMATIQUE DE LA MAÎTRISE DES FINANCES LOCALES

Dans le contexte de contrainte pesant à la fois sur les finances de l'État mais aussi sur les finances des collectivités territoriales, l'année 2010 a connu un renouvellement des réflexions sur l'encadrement des dépenses des collectivités territoriales et sur la question des conséquences à donner à la plus ou moins bonne gestion des collectivités territoriales.

1. La progression des dépenses des collectivités territoriales doit-elle être encadrée ?

Dans le cadre de la réflexion générale sur les déficits publics, un groupe de travail coprésidé par MM. Gilles Carrez et Michel Thénault a rendu en mai 2010 un rapport sur la maîtrise des dépenses locales ⁽¹⁾.

Ce rapport note que les dépenses locales ont globalement évolué sur 25 ans à un rythme plus élevé que le PIB, soit plus rapidement que ne peut l'expliquer la seule décentralisation, 60 % de cette hausse seulement étant imputable aux transferts de compétences.

Entre 2000 et 2008, les dépenses des administrations publiques locales (APUL) ont augmenté de 4,6 % en moyenne annuelle à champ constant, les dépenses de personnel et d'investissement augmentant respectivement de 4,8 % et de 4,5 % par an. Hors dépenses sociales, les dépenses de fonctionnement ont progressé de 5 % par an.

Ces dépenses locales se répercutent sur le budget de l'État, qui a considérablement accentué le soutien qu'il apporte aux collectivités en augmentant les concours versés et en renforçant leur fonction péréquatrice.

L'association des collectivités territoriales à la maîtrise des dépenses publiques s'appuie depuis 2008 sur la révision des mécanismes d'indexation des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales. Le Parlement avait alors choisi d'indexer la dotation globale de fonctionnement (DGF) et l'enveloppe des concours financiers de l'État sur la seule inflation, alors qu'elles progressaient antérieurement respectivement selon l'inflation majorée de 50 % de l'indice de progression du PIB et selon l'inflation majorée de 33 % du PIB. Désormais, l'enveloppe normée sera stabilisée en valeur pour les trois années à venir.

En effet, en sus d'avoir un impact direct sur le budget de l'État, les dépenses locales sont également prises en compte, selon les exigences européennes, dans la mesure du déficit public total, au côté des dépenses de l'État et des organismes de sécurité sociale. Les dépenses des APUL représentent ainsi 20 % des dépenses publiques totales.

(1) Rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales, présidé par MM. Gilles Carrez et Michel Thénault, 20 mai 2010.

Chaque année, le Gouvernement fixe en conséquence une norme indicative d'évolution des dépenses locales, dans le cadre de la projection pluriannuelle des finances publiques françaises transmise aux institutions européennes.

Plusieurs rapports comme le rapport Pébereau sur la dette publique de 2005 et le rapport Carrez-Thénault se sont opposés à ce qu'une telle norme de dépenses soit imposée aux collectivités territoriales. Elle se heurterait en effet au principe constitutionnel de libre administration. Pour votre rapporteur, seule une démarche contractuelle, reposant sur des engagements réciproques de l'État et des collectivités territoriales, pourrait avoir du sens.

Pour autant, une analyse précise des coûts des collectivités apparaît nécessaire.

2. Les dotations doivent-elles modulées en fonction de critères de bonne gestion ?

En effet, des écarts en matière de coûts de gestion sont observés qui ne peuvent s'expliquer par les seules « spécificités locales ». Le rapport sur les finances départementales de M. Pierre Jamet d'avril 2010⁽¹⁾ a notamment mis en évidence des écarts de coût de fonctionnement importants entre départements : sur un échantillon de 37 départements, les coûts de personnel par habitant varient selon un rapport allant de 1 à 3. Il met notamment l'accent sur la nécessité d'améliorer la gouvernance locale à travers la mise en place de référentiels communs à tous les départements, la diffusion de bonnes pratiques ou la mutualisation des fonctions supports.

A l'occasion de la conférence des déficits publics du 20 mai 2010, le Gouvernement a ainsi annoncé l'étude, en lien avec le Parlement et les associations d'élus, d'un dispositif de modulation des dotations selon des critères de bonne gestion. L'objectif du dispositif proposé est de caractériser la gestion des collectivités territoriales via le niveau des dépenses engagées par les collectivités.

La mise en place de tels instruments susceptibles d'inciter les collectivités territoriales à améliorer leur gestion nécessite un approfondissement préalable de la connaissance des dépenses et des coûts de gestion des collectivités : il est impossible aujourd'hui de déduire de la simple lecture des coûts de fonctionnement un diagnostic de bonne ou mauvaise gestion, les collectivités étant chacune soumises à des contraintes qu'il importe de caractériser et de quantifier.

Votre rapporteur souhaite que cette démarche soit approfondie par la définition de critères objectifs qui ne remettent pas en cause la libre administration des collectivités territoriales. S'il importe que les citoyens puissent se faire un jugement éclairé et général de la gestion de leurs élus, c'est parce que c'est avant

(1) *Rapport au Premier ministre sur la consolidation des finances des départements fragilisés, de Pierre Jamet, directeur général des services du Conseil général du Rhône, 22 avril 2010.*

tout aux électeurs que revient de juger et, le cas échéant, de sanctionner la gestion menée par leurs collectivités territoriales.

III. LES NOUVELLES MESURES EN FAVEUR D'UNE CONSOLIDATION DES FINANCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le projet de loi de finances comprend trois mesures destinées à fournir des marges de manœuvre supplémentaires aux finances locales :

- une relance de la péréquation des dotations budgétaires ;
- un moratoire sur l'adoption de nouvelles normes réglementaires les concernant ;
- un renforcement de l'efficacité du système de gestion et une augmentation du produit des amendes de police ;
- et, indirectement, le gel du point d'indice en 2011.

Cependant, ces avancées restent modestes et ne constituent pas une réponse à la perte de moyens des collectivités territoriales ; il est encore aujourd'hui nécessaire de changer de logique pour encourager modération et autonomie fiscales.

A. LE RENFORCEMENT DE LA PÉRÉQUATION

1. La péréquation reste un objectif de second rang

Le rapport public thématique sur « *la conduite par l'État de la décentralisation* », présenté par la Cour des Comptes le 27 octobre 2009, analyse les causes profondes de cette évolution, en notant qu'en matière financière, le processus de décentralisation est « *principalement axé sur la recherche d'instruments permettant de concilier compensation des charges et autonomie financière* ». La prédominance de cette seule logique aurait progressivement fait passer l'importance des mécanismes de péréquation au second plan : bien qu'il ait acquis depuis 2003 une valeur constitutionnelle, « *l'objectif de péréquation est resté en effet secondaire et ne s'est pas inscrit dans un processus dynamique et prospectif de meilleure correction des inégalités entre collectivités* ».

Cette orientation a progressivement produit des conséquences administratives regrettables, qui handicapent aujourd'hui la conduite d'une politique nationale ambitieuse pour la péréquation. Ainsi, l'empilement de dispositifs modifiés, obéissant chacun à des critères de ressources et de charge originaux, forme un ensemble à la fois peu « lisible » et peu cohérent :

- la péréquation dite « verticale », consistant à distribuer aux collectivités territoriales des dotations d'autant plus élevées que leurs ressources sont faibles au

regard de leurs charges, repose sur dix dotations différentes (dont sept au sein de la dotation globale de fonctionnement) ⁽¹⁾ ;

– la péréquation dite « horizontale », qui consiste à prélever une partie des ressources des collectivités territoriales les plus favorisées pour le redistribuer aux autres, repose, quant à elle, sur trois outils distincts ⁽²⁾, dont les fonds départementaux de péréquations de la taxe professionnelle, appelés à disparaître avec la suppression de cette dernière.

2. Les dotations de péréquation verticale sont revalorisées

Malgré le gel des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales sur la période triennale 2011-2013, le renforcement de la péréquation est inscrit dans le projet de loi de finances pour 2011.

En ce qui concerne la péréquation verticale, les dotations péréquatrices seront réévaluées : il est ainsi prévu d'augmenter la dotation de solidarité urbaine (DSU) de 50 millions d'euros et la dotation de développement urbain (DDU) de 77 millions d'euros (soit une progression de 6 %), tout comme la dotation de solidarité rurale (DSR). Les dotations de péréquation départementale et régionale progresseront également.

Mais pour financer cet effort en faveur de la péréquation, des marges de manœuvre doivent être dégagées au sein de la DGF.

3. Le projet de loi de finances amplifie la péréquation horizontale entre collectivités territoriales

L'article 59 prévoit ainsi une disposition modifiant le calcul du potentiel financier des EPCI (qui détermine le montant de leur dotation globale de fonctionnement). Ce nouveau calcul tiendra compte du potentiel par habitant de l'ensemble intégré comprenant le groupement et les communes membres. Il visera à mieux apprécier la richesse réelle d'une intercommunalité et à répartir ainsi de façon plus juste la dotation d'intercommunalité.

Par ailleurs, suivant les préconisations du rapport Carrez-Thénault, l'article 80 écrêtera le complément de garantie des communes non plus uniformément (2 % en 2010) mais de façon différenciée, notamment au regard du potentiel fiscal de la collectivité.

(1) Dotation de développement rural (DSR), dotation globale d'équipement (DGE), dotation de développement urbain (DDU) et, surtout, au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF), les sept dotations suivantes : dotation de solidarité urbaine (DSU), dotation de solidarité rurale (DSR), dotation nationale de péréquation (DNP), dotation d'intercommunalité, dotation de péréquation urbaine (DPU), dotation de fonctionnement minimal (DFM) et dotation de péréquation des régions.

(2) Fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP), Fonds de solidarité de la région Île-de-France (FSRIF) et dotation de solidarité communautaire (DSC).

En ce qui concerne la péréquation horizontale, le projet de loi de finances modifie les dispositions instaurées l'année dernière concernant les fonds de péréquation sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO).

Le mécanisme de péréquation des droits de mutation à titre onéreux départementaux (DMTO) a été institué par la loi de finances pour 2010. Il concerne les droits d'enregistrement proprement dits et la taxe départementale sur la publicité foncière.

Le dispositif adopté l'année dernière prend la forme d'un fonds alimenté par les recettes fiscales des départements dont la progression des DMTO est supérieure à deux fois l'inflation et dont le montant des DMTO par habitant du département est supérieur à 75 % de la moyenne nationale des DMTO par habitant. Il est ensuite réparti aux départements en fonction de leur potentiel financier. Un département peut ainsi être contributeur au titre du fonds et bénéficiaire de ce fonds.

Or les simulations menées dans le cadre du rapport Jamet d'avril 2010 ⁽¹⁾ a notamment montrent un pouvoir redistributif limité de cette péréquation.

Le projet de loi de finances propose donc d'en modifier l'alimentation, en « lissant » ses effets par rapport aux recettes qui sont corrélées aux mouvements du marché immobilier. Le prélèvement serait désormais égal à la moitié du surplus annuel de DMTO par rapport à la moyenne des cinq dernières années multipliée par deux fois le taux d'inflation prévisionnel associé au projet de loi de finances pour tous les départements dont le montant de DMTO par habitant est supérieur à 75 % de la moyenne nationale.

Pour les régions et les départements, la loi de finances pour 2010 a créé deux fonds de péréquation reposant sur la CVAE. L'un est un mécanisme de « stock », qui redistribue chaque année le quart de la CVAE entre les régions et entre les départements selon des critères de charges. L'autre est une péréquation sur « flux », qui répartit chaque année une part de la croissance de la CVAE en fonction du potentiel fiscal.

L'article 62 du projet de loi de finances organise la fusion des deux fonds pour chaque niveau de collectivité. Une contribution correspondant à 50 % de la croissance, depuis 2011, des recettes de CVAE de l'année, sera prélevée dans les régions et dans les départements dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à la moyenne, pour être redistribué dans les régions et départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à la moyenne nationale (dans les régions dont le potentiel fiscal est inférieur à 0,85 fois le potentiel fiscal moyen et les départements dont le potentiel fiscal est inférieur à la moyenne). Par ailleurs, les mêmes critères définis dans la loi de finances pour 2010 (population, superficie,

(1) *Rapport au Premier ministre sur la consolidation des finances des départements fragilisés, de Pierre Jamet, directeur général des services du Conseil général du Rhône, 22 avril 2010.*

écart au potentiel fiscal moyen, ainsi que effectifs des élèves des lycées et de la formation professionnelle pour les régions, population âgée ou bénéficiaires de minima sociaux et voirie pour les départements).

La fusion des mécanismes de péréquation permettrait selon le rapport Carrez-Thénault de réduire les inégalités entre les régions « *de 20 % en 2015 par rapport à 2010* » (contre seulement 2 % en appliquant la loi de finances pour 2010). Pour les départements, les inégalités diminueraient « *de 13 % en 2015 par rapport à 2010* » (contre seulement 6 % avec les mesures de la loi de finances pour 2010).

Pour les communes, l'article 63 du projet de loi de finances institue un nouveau mécanisme de péréquation des ressources communales et intercommunales (bloc communal), en lieu et place des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP), remis en cause par la suppression de la taxe professionnelle.

Comme prévu par l'article 76 de la loi de finances pour 2010, un groupe de six parlementaires a été missionné par le Gouvernement afin d'étudier les conséquences de la réforme de la taxe professionnelle sur l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales ⁽¹⁾. Ils ont conclu à la nécessité de mettre en place un dispositif de péréquation des recettes fiscales des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et des communes.

Le projet de loi de finances fixe un objectif chiffré de péréquation à l'horizon 2015, correspondant à 2 % des recettes fiscales des communes et des EPCI, et les principes de fonctionnement (alimentation et reversement) du fonds à compter de 2012. Selon M. Gilles Carrez, Rapporteur général du budget et Président du CFL, ce dispositif pourra à terme rapporter environ 800 millions d'euros, qui s'ajouteraient à la péréquation verticale opérée par État via les dotations de solidarité.

Il prévoit notamment que le prélèvement est calculé en fonction de la richesse fiscale appréciée au niveau de l'EPCI, au prorata du potentiel fiscal de chaque commune et de l'EPCI. Le prélèvement pèse également sur les communes dites « isolées » (non membres d'un EPCI à fiscalité propre).

La répartition du fonds repose sur des critères de ressources et de charges restera cependant à définir. Le Gouvernement s'engage à déposer un rapport avant le 1^{er} septembre 2011 présentant les éléments permettant de fixer les paramètres de fonctionnement du fonds et les ajustements nécessaires à sa mise en oeuvre, en vue de leur adoption en loi de finances pour 2012.

(1) *Rapport de MM. François-Noël Buffet, Olivier Carré, Alain Chatillon, Michel Diefenbacher, Charles Guené et Marc Laffineur sur les conséquences de la réforme de la taxe professionnelle pour les collectivités locales, juin 2010.*

Votre rapporteur se félicite donc que la péréquation passe désormais d'objectif de second rang à une priorité pour l'action du Gouvernement. Cependant, la péréquation au sens du bloc communal devra être précisée, le présent projet de loi de finances se contentant d'esquisser des grandes lignes à mettre en œuvre par la suite.

4. La réforme des valeurs locatives sera mise en chantier en 2011

Au cours du débat parlementaire sur la taxe professionnelle, le Gouvernement s'est engagé à initier une réforme des valeurs locatives cadastrales, qui servent de base au calcul de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur les propriétés bâties, et de la cotisation foncière des entreprises.

Le Gouvernement a souhaité que le chantier de la révision des valeurs locatives commence par les locaux commerciaux pour deux raisons essentielles : ces locaux concentrent le plus de difficultés dans le système actuel puisque la méthode d'évaluation retenue en 1970, et qui est toujours en vigueur, est peu évolutive et se heurte aujourd'hui à des difficultés pratiques, comme la prise en compte des types de locaux n'existant pas en 1970 (par exemple les complexes cinématographiques ou les parcs de loisirs). En outre, la valeur locative des locaux commerciaux fait de plus en plus souvent l'objet de contestations de la part des contribuables.

Selon le ministère de l'Intérieur, cette révision ne portera que sur 3 millions de locaux alors qu'une révision générale des propriétés bâties et non bâties serait une opération « de masse » qui concernerait 33 millions de locaux (voire 44 millions si on compte les dépendances), et poserait nécessairement plus de difficultés de mise en œuvre. Il apparaît nécessaire de procéder aujourd'hui par étapes, progressivement, en commençant donc par les locaux commerciaux.

Une enquête générale des loyers, qui prendra deux à trois ans, permettra à la fois de simplifier le système actuel (sortir des 49 catégories actuelles) et de le faire vivre en définissant des secteurs locatifs dans les communes ou sur plusieurs communes et en disposant ensuite de barèmes tarifaires. Une commission départementale des impôts serait compétente pour définir les zones et les tarifs avec une autre commission départementale servant de commission d'appel. Le ministère des finances souhaite donner un véritable pouvoir de décision aux élus dans ces commissions. Enfin, un observatoire des loyers permettrait de suivre l'évolution globale de manière à éviter par la suite d'avoir à faire une révision générale.

Il est prévu la mise en place de commissions départementales, réunissant élus des collectivités concernées et professionnels afin de délimiter les secteurs, proposer les barèmes et collecter les loyers auprès des propriétaires pour une révision progressive. Les résultats de la commission départementale seront soumis pour avis aux commissions communales et intercommunales qui demeureront.

Une autre commission départementale d'appel trancherait les différences d'appréciation.

La mise à jour se fera par l'intégration des nouveaux loyers avec pour conséquence qu'on passe d'un système d'évolution nationale des bases à un système local (par secteurs et par catégorie).

Une expérimentation sera faite dans six départements de manière exhaustive. Le ministère du Budget a indiqué que le bilan de l'expérimentation, fixé à la fin du premier semestre, fera l'objet d'un compte-rendu au Parlement, avec éventuellement une modification législative en fin d'année 2011.

Votre rapporteur rappelle que la loi n° 90-669 du 30 juillet 1990 relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux avait permis d'envisager une refonte du système, avec notamment une partie de la taxe d'habitation assise sur le revenu. Les conséquences auraient été, en particulier, une baisse des impositions pour les logements HLM et des augmentations très importantes pour les logements du secteur privé qui étaient situés dans des communes comptant une forte proportion d'HLM. Faute de volonté politique d'assumer ces transferts, ces travaux sont restés lettre morte. De même, la mise en œuvre de la taxe départementale assise sur le revenu a été suspendue par la loi du 16 juillet 1992.

Une telle réforme permettrait aujourd'hui à la fois de restaurer l'équité entre contribuables mais aussi entre collectivités territoriales ; votre rapporteur espère donc que la date de mise en œuvre en 2014 pourra être tenue.

B. L'ANALYSE DES COÛTS ET LE MORATOIRE SUR L'ADOPTION DE NOUVELLES NORMES RÉGLEMENTAIRES

En réponse aux demandes des collectivités territoriales tendant à être mieux associées à l'élaboration des textes qui pèsent directement sur leur budget, l'article 97 de la loi de finances rectificatives n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 a créé, au sein du Comité des finances locales, la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN). Installée depuis le 25 septembre 2008, cette nouvelle commission a fait sensiblement évoluer les pratiques en imposant aux administrations productrices de normes la réalisation systématique d'études d'impact financier des projets de texte réglementaire concernant les collectivités territoriales.

Afin de permettre une réelle évolution des pratiques et de faciliter l'assainissement des finances publiques, un moratoire applicable à l'adoption de mesures réglementaires concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics a été annoncé par le Président de la République lors de la deuxième conférence sur le déficit le 20 mai 2010, et précisée dans une circulaire du Premier ministre du 6 juillet 2010.

1. Le travail de la Commission consultative d'évaluation des normes

La CCEN est ainsi venue modifier en profondeur les méthodes de travail des services administratifs et contribue directement à améliorer la qualité de la norme, à rationaliser la production normative et à mieux maîtriser les dépenses publiques.

Conformément aux dispositions de l'article L. 1211-4-2 du code général des collectivités territoriales, la CCEN est consultée obligatoirement sur l'impact financier des projets de texte réglementaire concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics, ainsi que sur les propositions de texte communautaire ayant un impact technique et financier sur les collectivités.

La Commission peut en outre être consultée par le Gouvernement sur tout projet de loi ou d'amendement ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales. Cette consultation n'est pas obligatoire et intervient à la discrétion du Gouvernement qui n'a toutefois, à ce jour, jamais fait usage de cette faculté. La circulaire du Premier ministre du 6 juillet 2010 devrait renforcer cette faculté de consultation.

Selon les données communiquées par le ministère de l'Intérieur, depuis son installation jusqu'en juillet 2010, la Commission s'est réunie à vingt-sept reprises, soit plus d'une fois par mois, et a examiné au total 337 projets de texte.

La CCEN est chargée d'émettre un avis, obligatoire mais non conforme, sur l'impact financier des mesures réglementaires concernant les collectivités territoriales. L'impact financier de la mesure projetée, qu'il soit négatif (engendrant un coût), positif (générant des recettes et/ou des économies) ou neutre, n'est pas un critère d'éligibilité à la CCEN mais l'objet même de l'examen d'un texte par la Commission.

Après deux années d'activité, il ressort des estimations contenues dans les fiches d'impact financier renseignées par les ministères porteurs que les 337 projets de texte réglementaire soumis à l'avis de la CCEN entre 2008 et 2010 ont engendré un coût net de 447 millions d'euros, se décomposant de la manière suivante :

- un coût supplémentaire pour les collectivités avoisinant les 1,431 milliards d'euros en année pleine ;

- environ 455,8 millions d'euros d'économies (par rapport au coût de la réglementation en vigueur) ;

- environ 528,2 millions d'euros de recettes potentielles au titre principalement du projet de décret relatif à la taxe pour la collecte, le transport, le

stockage et le traitement des eaux pluviales, dont l'établissement demeure facultatif.

Si les ministères commencent en effet à intégrer les exigences résultant de l'obligation qui leur est faite de fournir systématiquement une fiche d'impact financier à l'appui de leur saisine, les administrations éprouvent encore de réelles difficultés pour procéder à une évaluation exhaustive de l'impact financier sur les collectivités des mesures qu'elles produisent, ceci en raison de l'absence de données de référence pertinentes ou de leur incapacité à évaluer même grossièrement le nombre de collectivités concernées par les réformes projetées. De même, leur connaissance parfois insuffisante de l'organisation et du fonctionnement des collectivités territoriales ne permet pas de présenter systématiquement les coûts induits par les projets de texte soumis, en termes d'ETP notamment (dépenses de personnels).

La quasi-totalité des mesures soumises à la CCEN depuis son installation a reçu un avis favorable. Seuls cinq projets de texte ont recueilli un avis défavorable, les membres élus contestant la pertinence, le coût et le calendrier de mise en œuvre de ces mesures. Il s'agit des décrets relatifs respectivement à la réduction des délais de paiement dans les marchés publics, aux exigences de sécurité auxquelles doivent répondre les buts, à la protection judiciaire des jeunes majeurs et au fonds national de financement de la protection de l'enfance. Comme le remarque l'Assemblée des Départements de France, ces décrets ont été publiés malgré l'avis défavorable des élus membres de la Commission.

Par ailleurs, la CCEN n'hésite pas à assortir ses avis de recommandations ou d'observations d'ordre général. Elle formule régulièrement des demandes de modifications rédactionnelles des textes soumis afin d'en préciser l'objet ou d'en limiter la portée et, par conséquent, de mieux en maîtriser le coût. A titre d'exemple, le ministère de l'Intérieur rapporte le cas d'un projet d'arrêté relatif à la hauteur de la cheminée des crématoriums et aux quantités maximales de polluants contenus dans les gaz rejetés à l'atmosphère qui a été réécrit dans ses dispositions concernant la mise aux normes des installations existantes, en vue de mieux tenir compte du principe de non-rétroactivité des actes réglementaires et de la règle selon laquelle la mise en conformité des installations existantes et du cadre bâti ne peut être imposée que par la loi. La CCEN se soulève en effet constamment contre les projets de texte réglementaire tendant à imposer, sans fondement légal, des mises aux normes obligatoires de bâtiments existants. Les élus considèrent que ces nouvelles normes ne deviennent opposables aux bâtiments existants que lorsque sont engagés de gros travaux (travaux d'aménagement, de restructuration, etc.). Ils ont réitéré leur point de vue au cours des débats portant notamment sur le projet de décret relatif à l'accessibilité des lieux de travail, lecture ultérieurement confirmée par la section sociale du Conseil d'État qui a disjoint les dispositions rendant ce texte applicable aux bâtiments existants.

Plus encore, la CCEN a obtenu le retrait d'une disposition du projet d'arrêté relatif au capitonnage des salles d'arts martiaux. Ce projet d'arrêté avait pour objet de porter le capitonnage des salles d'arts martiaux de 1,50 m à 1,80 m. Le coût de cette mesure sur les collectivités territoriales était évalué à plus de 5 millions d'euros. Il a été soumis à trois reprises à l'examen de la Commission, sans que le ministère en charge des sports ne parvienne à convaincre les membres représentants des élus de la pertinence d'une telle mesure. En effet, en l'absence de statistiques d'accidentologie et de justification objective de ce dispositif, les élus n'ont cessé d'exprimer leurs réticences, ce qui a finalement conduit l'administration à renoncer à modifier la réglementation en vigueur.

Ces précédents révèlent que le positionnement de la Commission, définie par son président, M. Lambert, en accord avec les membres représentants des élus, semble à votre rapporteur le signe d'un dialogue constructif entre État et ses administrations centrales, d'une part, et les collectivités d'autre part, dans une démarche qui va être amenée à s'amplifier.

2. Le moratoire sur l'adoption de nouvelles normes réglementaires va être l'occasion d'engager un réexamen plus généralisé

A l'issue de la conférence des déficits organisée le 20 mai, le Président de la République a annoncé que les normes réglementaires imposées aux collectivités territoriales seront davantage encadrées et qu'un moratoire sera appliqué immédiatement sur les normes réglementaires concernant les collectivités territoriales, en dehors d'éventuelles normes internationales d'application obligatoire.

Cette décision a été mise en œuvre dans une circulaire du Premier ministre du 6 juillet 2010 adressée à tous les ministres et secrétaires d'État, qui précise que *« le moratoire s'applique à l'ensemble des mesures réglementaires concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics, dont l'adoption n'est commandée ni par la mise en œuvre d'engagements internationaux de la France ni par l'application des lois »*.

Ce principe souffre néanmoins d'une dérogation : s'il apparaissait *« absolument nécessaire »* pour un ministère d'édicter une norme, celle-ci ne pourrait être mise en œuvre qu'après un arbitrage des services du Premier ministre qui appréciera alors *« si l'adoption du projet mérite un examen complémentaire »* et pourra demander qu'elle soit soumise à la CCEN. Le Premier ministre s'engage dans ce texte à *« tenir compte très strictement de l'avis rendu par la commission pour déterminer si le projet peut être adopté »*.

En ce qui concerne les engagements internationaux de la France, notamment ceux relevant de l'exigence de transposition des directives de l'Union européenne, il est rappelé aux ministres que les normes doivent être soumises à la CCEN.

Pour les projets de loi, la circulaire réaffirme que leur préparation *« doit mieux intégrer les coûts induits par les dispositions envisagées »* et demande qu'une *« exigence particulière s'attache à la qualité des études d'impact »*. De plus, le Premier ministre demande que la consultation de la CCEN, *« facultative »*, prévue par l'article L. 1211-4-2 du CGCT, soit plus largement utilisée. Elle *« pourra en outre s'engager dans l'expertise du coût de normes existantes, dans le cadre d'une révision générale des normes »*.

Sur l'examen du « stock » des normes, le Premier ministre informe les ministres qu'il saisit *« ce jour les présidents de l'Association des maires de France, de l'Assemblée des départements de France et de l'Association des régions de France, afin qu'ils [lui] fassent connaître les domaines dans lesquels une révision générale des normes devrait être, selon ces associations, prioritairement engagée en raison des dépenses qu'elles engendrent pour les collectivités, et de préciser, dans ces domaines, les normes qui leur paraissent devoir être révisées. »*

Cette nouvelle mission consistera à s'interroger sur l'opportunité de pérenniser en l'état les dispositifs examinés ou à identifier les axes de simplification et les perspectives d'économies susceptibles de justifier une modification de la norme (allègement de normes techniques, simplification de procédures, relèvement de seuils, éléments constitutifs des tarifications, etc.).

Votre rapporteur se félicite de l'engagement de cette démarche, mais regrette que le Parlement, et notamment ses commissions, ne soient pas plus directement associées à cette démarche.

Par ailleurs, il propose que la saisine de la CCEN devienne obligatoire pour les projets de loi, et que ses avis deviennent obligatoirement conformes afin d'assurer les collectivités territoriales de l'engagement réel de l'État dans cette démarche.

C. LA MODIFICATION DU RÉGIME DE REVERSEMENT DES AMENDES

En application des articles L. 2334-24, L. 2334-25, et R. 2334-10 à R. 2334-12 du CGCT, l'État rétrocède aux communes et aux groupements compétents le produit, effectivement recouvré, des amendes de police relative à la circulation routière dressées sur leur territoire. La répartition est proportionnelle au nombre de contraventions dressées l'année précédente sur le territoire de chaque commune ou groupement.

Il appartient au Comité des finances locales de procéder à cette répartition. En raison d'éventuels amendements aux lois de finances rectificatives qui impactent la répartition du produit des amendes de police, il y procède généralement en début d'année suivante.

Le produit des amendes de police a vocation à financer des opérations destinées à améliorer les transports en commun et la circulation routière.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010, un montant de 640 millions d'euros était prévu au titre du produit des amendes de police rétrocédé aux collectivités territoriales. Ce montant se décompose en 510 millions d'euros au titre du produit des amendes forfaitaires de la police de circulation et 130 millions d'euros au titre des amendes de police dressées par voie de radars automatiques (100 pour les communes et 30 pour les départements).

AMENDES DE POLICE ÉMISES DEPUIS 2001
(en millions)

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	variations 2007/2008
21,2	22,4	26,3	25,8	24	25,4	25,9	25,1	-3,40 %

Source : Ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

1. La réforme de la gestion du circuit de paiement des amendes

La Cour des comptes, dans son rapport public annuel 2010, stigmatise un « système » « accompagné d'une réglementation peu cohérente et qui est devenue incompréhensible pour le citoyen », mais aussi par l'État lui-même, du fait de l'absence de données statistiques consolidées, et qui occasionne des coûts de gestion très élevés pour un taux de recouvrement qui pourrait encore être amélioré.

Aussi le prélèvement sur recettes des amendes forfaitaires de la police de la circulation (640 millions d'euros en 2010) est supprimé dans le cadre d'une réforme du circuit des amendes prévue par le projet de loi de finances. À compter de 2011, les collectivités territoriales continuent de bénéficier du produit des amendes au profit de leurs projets de circulation routière et de transports publics, mais celles-ci ne feront plus l'objet d'un prélèvement sur les recettes de l'État et seront désormais versées par le nouveau compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ». Ce compte regroupera d'une part, les recettes liées aux amendes de police dressées par les radars automatiques et celles provenant des amendes de police forfaitaires et majorées, et d'autre part, les dépenses relatives aux systèmes automatiques de contrôle et sanction, à la modernisation du permis de conduire, à la généralisation du procès-verbal électronique et au reversement du produit des amendes aux collectivités territoriales.

Les collectivités percevront 53 % du total du produit des amendes forfaitaires et des amendes forfaitaires majorées (après prélèvement au profit du Fonds interministériel de prévention de la délinquance et financement du procès-verbal électronique) et toujours une fraction du produit des amendes radars. Le produit revenant aux collectivités au titre de 2011 a été estimé par le ministère de

l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales à 640 millions d'euros. Par ailleurs, s'il est adopté, le relèvement de l'amende de police de 1^{ère} classe de 11 à 20 euros, proposé par le Comité des finances locales et la commission des finances, augmentera d'autant les sommes à répartir par le CFL.

Les ressources supplémentaires engendrées par le déploiement d'un nouveau mode de verbalisation viendront consolider les moyens dont disposent les collectivités territoriales pour lutter contre la violence routière et améliorer les conditions de circulation, et n'impacteront pas les autres dotations, car elles ne font plus partie désormais de l'enveloppe normée.

2. La mise en place du procès-verbal électronique

Un rapport d'audit de 2005 du ministère de l'Intérieur a souligné la nécessité de rationaliser la chaîne de traitement des procès-verbaux : en effet, le système actuel de constatation et de poursuite des contraventions à la circulation routière est devenu obsolète, coûteux et ne garantit pas l'égalité des citoyens devant la loi.

Le procès-verbal électronique repose sur la saisie sur des outils électroniques tels que les assistants numérique de poche par les agents verbalisateurs des infractions ; celles sont envoyées au centre national de traitement de Rennes, qui édite l'avis de contravention et l'adresse par voie postale au domicile du contrevenant, comme c'est le cas aujourd'hui pour les contraventions en matière de vitesse et de feux rouges.

Ce dispositif doit fournir à la fois une information plus complète et des moyens de paiement modernisés pour le citoyen, et des gains de temps important sur le travail de traitement administratif

Un dispositif d'expérimentation a été lancé en novembre 2009 sur 31 sites de la police nationale, de la préfecture de police de Paris, de gendarmerie et de police municipale. L'expérimentation porte sur la mise en œuvre des nouveaux outils concernant l'ensemble des contraventions aux règles de la circulation routière des quatre premières classes, soit 550 types d'infraction.

L'objectif sera de comparer les données récoltées par rapport à celle des années précédentes, de mesurer l'impact du dispositif sur le volume de verbalisation, le taux de recouvrement direct des amendes forfaitaires, le taux des poursuites menées à leur terme. Compte tenu du temps nécessaire pour mettre en œuvre les amendes forfaitaires majorées, cet aspect de l'évaluation n'a pas encore été mené à terme.

Cependant, selon le ministère de l'Intérieur, si l'on se réfère aux rapports qui ont traité de ce sujet concernant la procédure du carnet à souche, il apparaît que le procès-verbal électronique est sensiblement plus efficace en matière de charge de travail pour les secteurs verbalisateurs. Les services qui expérimentent

ont noté que l'apprentissage par les agents verbalisateurs s'est effectué très rapidement. Enfin, le télépaiement rendu possible par le procès-verbal électronique a immédiatement été utilisée par environ un tiers des contrevenants.

Aussi, sans attendre tous les résultats de l'expérimentation menée, le principe d'une généralisation du procès-verbal électronique, pouvant être mise en œuvre dès le premier trimestre, a été retenue et intégrée à l'article 31 du projet de loi de finances.

Selon le ministère de l'Intérieur, le passage au procès-verbal électronique permet une progression estimée entre 10 à 15 points du taux de recouvrement des amendes forfaitaires, sur la base des résultats obtenus pendant la phase de test du procès-verbal électronique (en cours à l'heure actuelle).

Le cumul de ces deux propositions devrait contribuer à la hausse du produit des amendes forfaitaires et constituer ainsi une ressource pérenne pour les collectivités territoriales : or cette amélioration n'apparaît pas dans les hypothèses de recettes retenue par le Gouvernement, puisque le montant prévue en 2011 est identique à celui de 2010, soit 640 millions d'euros.

D. LE GEL DU POINT D'INDICE EN 2011

Annoncé au début de l'été, le gel de la valeur du point d'indice des fonctionnaires pour 2011 va aussi bénéficier aux collectivités territoriales. Les dépenses de personnel représentent 36,9 milliards d'euros pour le secteur communal, soit 30,8 % du budget des communes et EPCI, 10,7 milliards d'euros pour les départements, soit 15,6 % de leur budget, et 2,7 milliards d'euros pour les régions, soit 9,6 % de leur budget ⁽¹⁾.

Le projet de loi de programmation des finances publiques, applicable de 2011 à 2013, prévoit une stabilisation de la masse salariale de l'État. Cependant, la réflexion sur la progression des dépenses locales devra s'accompagner d'une réflexion sur la progression de la masse salariale et des effectifs des collectivités territoriales.

1. Les dépenses de personnel des collectivités territoriales

Le tableau récapitule l'évolution des dépenses de personnel des collectivités territoriales depuis 2001, en montants exprimés en euros courants et en taux d'évolution d'une année sur l'autre.

(1) Selon le rapport 2010 de l'Observatoire des finances locales.

DÉPENSES DE PERSONNEL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
(en milliards d'euros)

Frais de personnel	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	2010**
Régions	0,43	0,47	0,52	0,57	0,62	0,78	1,6	2,35	2,68	2,8
évolutions		10,00 %	10,60 %	9,40 %	8,40 %	26,50 %	103,70%	47,00 %	14,20 %	4,40 %
Départements	4,47	4,82	5,21	6,13	6,56	7,07	8,33	9,93	10,67	10,94
évolutions		7,80 %	8,00 %	17,80 %	6,90 %	7,80 %	17,90 %	19,10 %	7,40 %	2,60 %
Communes	24,22	25,4	26	26,85	27,9	28,99	30,38	31,25	31,92	n.d.
évolutions		4,90 %	2,40 %	3,30 %	3,90 %	3,90 %	4,80 %	2,80 %	2,20 %	n.d.
Ensemble collectivités	29,12	30,69	31,73	33,55	35,07	36,84	40,31	43,52	45,26	n.d.
évolutions		5,40 %	3,40 %	5,80 %	4,50 %	5,00 %	9,40 %	8,00 %	4,00 %	n.d.
* : Résultats provisoires										
** : Estimations 2010 constatées sur les budgets primitifs 2009 et 2010										
n.d. : non disponible.										

Sources : Ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État.

L'augmentation est due d'une part à l'évolution des effectifs (effet volume) figurant dans le tableau, d'autre part à l'évolution du coût salarial (effet prix). Il n'est pas possible faute de centralisation des données individuelles de paye des agents de la fonction publique territoriale d'en distinguer les facteurs : valeur du point, variation des taux de cotisations, glissement vieillesse technicité, évolution de la quotité de temps de travail.

EFFECTIFS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Effectifs au 31 décembre	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Régions	11 596	12 514	13 329	14 073	15 169	22 599	54 467	73 843
Départements	181 436	187 199	191 544	195 233	198 190	213 053	246 569	281 717
Communes	1 077 772	1 092 833	1 085 918	1 086 037	1 094 014	1 106 978	1 117 101	1 112 191
Ensemble	1 270 804	1 292 546	1 290 791	1 295 343	1 307 373	1 342 630	1 418 137	1 467 751
Évolution annuelle		1,70 %	-0,10 %	0,40 %	0,90 %	2,70 %	5,60 %	3,50 %

Source : Insee, Enquête annuelle sur les personnels des collectivités territoriales et des établissements publics locaux

Cependant, une part non négligeable de cette augmentation s'explique par les vagues successives de transferts des personnels suite aux transferts des compétences dans le cadre de l'Acte II de la décentralisation.

2. Les transferts de personnel en voie d'achèvement

La loi du 13 août 2004 a transféré aux départements et aux régions le recrutement et la gestion des personnels techniques, ouvriers et de service relevant du ministère de l'éducation nationale et exerçant les missions dans les collèges et les lycées.

Le transfert de ces personnels est désormais achevé. Selon le ministère de l'Intérieur, 86,3 % des personnels TOS ont exercé leurs droits d'option entre détachement et intégration (soit 77 828 personnels TOS) tandis que le nombre de personnels détachés d'office s'élève à 5 817, soit 6,4 % des agents transférables. La proportion des postes vacants après transfert de services est quant à elle de 7 %, soit 6 535 personnels TOS environ.

S'agissant de la répartition entre intégration au sein de la fonction publique territoriale et détachement sans limitation de durée, la part des personnels ayant opté pour l'intégration est de 68,4 % et celle des personnels détachés est de 31,6 % (taux comprenant les personnels détachés d'office).

A ce transfert des personnels titulaires s'ajoute le transfert des agents non titulaires de droit public, soit 3 476 ETP.

Au final, 94 804 ETP rémunérés ont été transférés (nombre comprenant les TOS et GTOS titulaires, les agents non titulaires et les emplois disparus), dont 49 729 ETP aux régions et 45 075 ETP aux départements, pour un montant

définitif de compensation globale de 2,66 milliards d'euros dont 1,397 milliards d'euros pour les régions et 1,263 milliards d'euros pour les départements.

Par ailleurs, les transferts des routes départementales, des routes nationales d'intérêt local, des ports départementaux et communaux, du fonds de solidarité pour le logement, des lycées professionnels maritimes, des aérodromes civils, des ports de l'État non autonomes et des ports et voies d'eau intérieurs a nécessité l'exercice du droit d'option par les personnels du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer.

Au terme des différentes campagnes d'options ayant eu lieu de 2007 à 2009, sur les 27 599 ETP bénéficiant d'un droit d'option, 24 229 ETP ont été transférés. L'intégration aurait été choisie par les trois quarts des agents. Le projet de loi de finances consolide de manière définitive la compensation du transfert des personnels de l'équipement relevant des services transférés en 2007 dont le processus est arrivé à son terme.

Au total, selon le rapport de l'observatoire des finances locales, près de 130 000 agents de l'État exerçant des missions relevant de compétences transférées par la loi du 13 août 2004 ont été concernés par les transferts : environ 93 000 agents TOS relevant de l'Éducation nationale, 35 000 agents relevant des directions départementales de l'Équipement, et 3 500 agents provenant des ministères de l'Agriculture, de la Culture, des Affaires sociales et de l'Intérieur.

Hors transfert, les dépenses de personnel augmentent sous les effets de la progression des effectifs, de l'avancement et de la revalorisation indiciaire. Au cours de la période 200-2005, avant les transferts de personnels, les effectifs des collectivités territoriales et des EPCI ont progressé en moyenne de 1,7 % par an.

3. Le gel du point d'indice ne peut être une solution durable

Le gel de la valeur du point d'indice des fonctionnaires pour 2011, annoncé au début de l'été par le gouvernement, « *devra être maintenu jusqu'à la fin 2013* », suivant la préconisation d'un rapport de la Cour des comptes, relatif à l'évolution de la « *masse salariale de l'État* » présenté le 5 octobre 2010 devant la commission des finances de l'Assemblée nationale.

Selon la Cour, si « *l'orientation vers une stabilisation en valeur de la masse salariale de l'État est retenue, un gel du point jusqu'à la fin 2013 semble techniquement nécessaire* ». Elle concernerait a priori toutes les fonctions publiques.

La Cour des comptes a aussi effectué une autre simulation, prenant en compte des revalorisations limitées à 0,25 % par an. Selon elle, si la règle du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux est maintenue, avec une rétrocession aux agents de la moitié des économies induites, la masse salariale pourrait en principe être stabilisée avec des revalorisations du point de la fonction

publique limitées à 0,25 % par an et une croissance des mesures catégorielles et diverses limitée à 100 millions d'euros.

Cependant la Cour des comptes reconnaît que le gel du point ne pourra « *pas être poursuivi plus longtemps* », puisque en application du projet de réforme des retraites, les fonctionnaires verront leur taux de cotisation porté progressivement en dix ans du taux actuel de 7,85 % au niveau de celui supportés par les salariés du régime général (10,55 %), par une augmentation annuelle de 0,27 point du taux de cotisation pendant les dix prochaines années. Le gel du point d'indice conduirait à une baisse de la rémunération nette des fonctionnaires.

E. LA NÉCESSITÉ D'ENCOURAGER MODÉRATION ET AUTONOMIE FISCALES

Avec la fin de la taxe professionnelle et la création de la contribution économique territoriale, il a été démontré qu'il était possible de réformer une fiscalité locale qui repose encore largement aujourd'hui sur des bases datant de l'ordonnance du 7 janvier 1959 pour ses principes, de la loi du 31 décembre 1973 pour l'institution des deux taxes foncières et de la taxe d'habitation et de la loi du 29 juillet 1975 qui remplaça la patente par la taxe professionnelle.

Le constat établi par le rapport n° 2436 de la commission d'enquête sur l'évolution de la fiscalité locale, déposé le 5 juillet 2005, reste malheureusement toujours d'actualité. L'État contributeur à la fiscalité locale contribue à rendre l'impôt indolore pour les collectivités ; faute d'une réforme de l'assiette, les crises à répétition de la fiscalité locale ont été désamorçées grâce à une accumulation d'allègements financés par l'État, débouchant sur l'affaiblissement du lien fiscal, des augmentations de taux opportunistes et l'érosion de l'autonomie financière des collectivités territoriales.

L'État, donc le contribuable national, acquitte ainsi près d'un tiers du produit de la fiscalité directe locale, en prenant à sa charge les allègements et exonérations de CVAE, de taxe d'habitation ou de taxe foncière accordés à certains redevables. En payant à leur place, l'État rend supportable la progression de la fiscalité directe locale. Il faut éviter que les concours toujours limités de l'État ne donnent lieu à des hausses de taux d'imposition des taxes locales qui sont difficilement compréhensibles par le contribuable local.

Mais il sera tout aussi nécessaire que les dispositifs de péréquation verticale et horizontale, au-delà d'être une réponse à la nécessaire solidarité renforcée entre collectivités, incitent plus fortement à une modération fiscale. Cela pourrait passer, par exemple, par la prise en compte des abattements à la taxe d'habitation dans le calcul de certaines dotations.

Cette modération fiscale passera certes obligatoirement par une autolimitation des dépenses, mais aussi par une meilleure adaptation des

redevances et taxes au coût réel de certains services, comme notamment celui de l'enlèvement des ordures ménagères.

Enfin, seule une volonté politique de dégager les collectivités de la dépendance envers les dotations budgétaires et les prélèvements sur recettes, au profit de la mise en place d'une fiscalité locale réellement autonome, mettra ainsi les collectivités territoriales à l'abri des changements de priorité de la puissance publique, dans le cadre d'un vrai contrat garantissant l'autonomie de décision des autorités locales dans l'exercice de leurs compétences.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 27 octobre 2010, la Commission procède à l'audition de M. Alain Marleix, secrétaire d'État chargé de l'intérieur et des collectivités territoriales sur les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

M. Alain Marleix, secrétaire d'État chargé de l'intérieur et des collectivités territoriales. Comme l'an dernier, je voudrais insister sur la particularité de l'examen des crédits et des articles rattachés à la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* » (RCT). Cette mission ne retrace en effet qu'une toute petite partie de l'effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales, qui figure majoritairement dans la première partie de la loi de finances, examinée la semaine dernière par votre Assemblée. C'est aussi le cas d'une réforme importante, qui intervient cette année, celle des amendes de police.

La mission RCT « *pèse* » à peine 2,5 milliards d'euros, quand les seuls prélèvements sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales, qui figurent à l'article 27 de la loi de finances, atteignent eux 55,3 milliards d'euros. L'effort global, incluant les dégrèvements législatifs d'impôts locaux et la fiscalité transférée, atteint quant à lui 99 milliards d'euros.

J'articulerai mon intervention autour de trois points : j'aborderai en premier lieu la « *clause de rendez-vous* » de la réforme de la taxe professionnelle (TP) sur les collectivités territoriales, puis la mise en œuvre du gel des concours financiers et la poursuite de l'effort de péréquation et, enfin, l'examen des crédits de la mission proprement dits.

Mon premier point a trait à la clause de rendez-vous de la taxe professionnelle. Conformément à notre engagement, nous avons concrétisé cette clause qui était une attente forte des parlementaires et des élus locaux dans ce projet de loi de finances pour 2011. Comme l'an dernier, j'en profite pour réaffirmer que les collectivités territoriales bénéficieront de la garantie sur le niveau comme sur le dynamisme de leurs ressources financières. Au-delà de leurs nouvelles ressources fiscales, les collectivités territoriales verront leurs recettes complétées, le cas échéant, par la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et ajustées par un prélèvement ou un écrêtement au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR).

Je rappelle aussi que je me suis mobilisé, permettez-moi d'insister sur ce point, pour que soit réglée la question très délicate du transfert de la taxe d'habitation au niveau communal. En effet, l'existence d'abattements départementaux de taxe d'habitation venait compliquer ce transfert dans certains cas. En lien avec Brice Hortefeux, Christine Lagarde et François Baroin, nous

déposerons un amendement qui neutralisera les effets de la réforme pour les ménages.

Cet ajustement complétera ceux qui sont prévus aux articles 59 et 60, dont certains amélioreront encore le lien entre activités économiques et territoires : en particulier, le tarif de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) éolien passera de 2,913 euros à 5 euros le kilowatt de puissance installée, répondant à une attente forte des élus locaux concernés par le développement de cette nouvelle source d'énergie.

Ensuite, la péréquation horizontale sera considérablement développée ; c'était je crois, un vœu unanime. Le Gouvernement partage les conclusions du rapport des six parlementaires en mission sur la taxe professionnelle, parmi lesquels les députés Olivier Carré, Marc Laffineur et Michel Diefenbacher, en matière de péréquation sur la croissance de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). L'article 62 du projet de loi de finances introduit donc un mécanisme « *sur flux cumulés* » pour les régions et les départements, qui sera progressivement alimenté par la croissance de cette nouvelle ressource au fil des ans.

Nous proposons aussi de revoir le mécanisme sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), introduit l'an dernier par votre collègue Marc Laffineur. Je sais que ce mécanisme suscite beaucoup de questions : quel niveau de redistribution faut-il envisager pour une catégorie de collectivités en proie à une situation financière objectivement tendue ? Quel risque de volatilité faut-il accepter pour que le mécanisme ait à la fois un effet redistributif puissant en période de croissance, mais peut-être aussi un effet contra-cyclique en période de « basses eaux » ? Quel équilibre faut-il trouver, dans le calcul des contributions, entre la croissance des DMTO d'une part, et leur niveau par habitant, d'autre part ? Pour ma part, je suis favorable à un système offrant un minimum de stabilité et de prévisibilité des ressources redistribuées qui s'inscrive dans une certaine pérennité – c'est important pour la bonne gouvernance de nos collectivités –, ce qui milite en faveur d'une référence assise sur une moyenne de référence. C'est l'objet de l'article 61 du projet de loi de finances. Le débat sur ce sujet a vocation à se poursuivre devant votre assemblée et je ne doute pas que nous trouvions, ensemble, un dispositif équilibré sur la base des propositions des uns et des autres.

S'agissant de la péréquation au niveau communal, la loi de finances doit aussi permettre un débat sur l'instauration, dès 2012, d'un nouveau dispositif de péréquation des ressources communales et intercommunales, selon les modalités décrites à l'article 63.

Le Gouvernement souhaite que ce débat nous permette, collectivement, de disposer d'une « *feuille de route* » pour les travaux que nous aurons à conduire en 2011, en étroite concertation avec le comité des finances locales.

Enfin, compte tenu des évolutions des ressources des collectivités territoriales, nous avons dû adapter les instruments de mesure des écarts de richesse aux nouvelles ressources fiscales des collectivités territoriales. Cette mesure, qui fait l'objet de l'article 86, est indispensable pour la répartition des dotations de péréquation. À cet égard, il convenait de ne pas perturber trop gravement cette répartition au moment où nous devons à la fois mettre en place les nouvelles ressources fiscales des collectivités territoriales et mettre en œuvre le gel des dotations de l'État. C'est pourquoi j'ai proposé de conserver en 2011, pour la part de potentiel financier assise sur la seule taxe professionnelle, les données utilisées pour le calcul du potentiel financier 2010, c'est-à-dire en fait les données de 2009. Naturellement, l'an prochain – et c'est un gros travail qui attend la Direction générale des collectivités locales (DGCL) – un nouveau potentiel financier prendra en compte les nouvelles ressources fiscales des collectivités territoriales.

Je vous précise enfin que le potentiel fiscal des intercommunalités sera à présent consolidé avec celui des communes. C'est une mesure pleinement cohérente avec l'objectif de couverture du territoire par des intercommunalités à fiscalité propre ; c'est aussi un moyen de mieux mesurer la richesse effective d'un territoire donné.

J'aborde maintenant mon deuxième thème : le maintien en valeur, pour la période du budget triennal 2011-2013, des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales.

Comme vous le savez, la décision de stabiliser les concours financiers de l'État aux collectivités a été prise lors de la deuxième conférence des déficits publics, s'inscrivant dans la suite des conclusions du rapport présenté par le président du comité des finances locales, votre collègue Gilles Carrez, et le préfet Michel Thénault. Cette évolution ne vise assurément pas à stigmatiser les collectivités territoriales qui se sont mobilisées aux côtés de l'État au plus fort de la crise. Je rappelle qu'avec le plan de relance, 19 500 collectivités ont accepté de maintenir leur niveau d'investissement l'an dernier, je veux les en remercier. Et près de 2 900 collectivités supplémentaires ont procédé de même cette année.

La raison d'être de cette décision est l'association des collectivités territoriales à l'effort de maîtrise des finances publiques que nous devons mener en cette période de sortie de crise et qui concerne la sphère publique dans son ensemble.

Il suffit de rappeler le montant de ce qu'il est convenu d'appeler « l'effort financier de l'État » en faveur des collectivités territoriales – soit 99 milliards d'euros ou, en mettant de côté la fiscalité transférée en compensation des transferts de compétences, 77 milliards d'euros –, pour s'en convaincre. Je souligne d'ailleurs que ce gel n'est ni plus ni moins que l'application de la règle que l'État impose à l'ensemble de ses dépenses : l'association des collectivités à la maîtrise

des déficits n'en fait pas pour autant, comme on l'entend parfois dire, une « *variable d'ajustement* ».

Ce gel, qui porte sur une enveloppe de 50,4 milliards d'euros, appelle quelques observations :

– La stabilisation des concours financiers de l'État ne va pas concerner toutes les dotations. Tout d'abord, suivant la préconisation de MM. Carrez et Thénault, le Fonds de compensation de la TVA (FCTVA) n'est pas inclus dans le périmètre du gel. Les dotations aux collectivités territoriales ne seront donc pas pénalisées par la croissance des investissements que celles-ci pourraient mener. Les amendes de police, compte tenu de la réforme que j'ai évoquée au début de mon propos, « sortent » également du périmètre du gel.

– Les effets de la réforme de la taxe professionnelle, et notamment la création de la nouvelle dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), ne pèseront pas sur les autres concours financiers de l'État.

– Pour que ce gel soit acceptable, nous avons veillé à ce qu'il puisse préserver le développement de la péréquation.

Ainsi, j'ai souhaité que, dans le texte même de la loi de finances – à l'article 81 –, figurent les augmentations allouées à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et à la dotation de solidarité rurale (DSR) : la première augmentera de 77 millions d'euros tandis que la seconde augmentera de 50 millions d'euros, soit une augmentation de 6,2% pour chacune de ces deux dotations.

Certains d'entre vous objecteront que ces augmentations sont gagées sur des diminutions d'autres dotations, comme le complément de garantie des communes ou la dotation de compensation de la part salaires de la TP. À cet égard, je vous signale que Gilles Carrez a fait adopter vendredi soir un amendement, avec l'accord du Gouvernement, qui modifie le périmètre de l'enveloppe soumise au gel, afin d'y intégrer la dotation de compensation des pertes de base de TP. C'est important, je voulais le souligner. Comme elle devait diminuer mécaniquement l'an prochain, cette intégration permettra de réallouer quelque 149 millions d'euros supplémentaires, qui viendront soulager la baisse initialement envisagée de certaines composantes de la Dotation globale de fonctionnement (DGF). Il y aura d'ailleurs certainement lieu de revoir les modalités d'indexation de la dotation forfaitaire prévue à l'article 80.

S'agissant du complément de garantie, j'ajoute que nous proposons de l'écrêter non pas de manière uniforme comme les années précédentes, mais en fonction du potentiel fiscal des communes. C'est une vraie mesure de justice et de redistribution, particulièrement protectrice des petites communes : ainsi, le complément de garantie des 19 000 communes de moins de 500 habitants ne baisserait en moyenne que de 0,27 %, et seulement 8 % d'entre elles seraient

contributrices. Vous le voyez, de nombreuses mesures accompagnent la mise en œuvre de ce gel.

J'en viens enfin à mon troisième point, l'examen proprement dit des crédits de la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* ». Cette mission représentera 2,559 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 2,513 milliards d'euros de crédits de paiement en 2011. La plupart des crédits qui relèvent de cette mission sont concernés par le gel des concours financiers aux collectivités territoriales.

Je souhaiterais toutefois insister sur quelques évolutions :

– Tout d'abord, en étroite concertation avec le ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, j'ai lancé la fusion de la dotation globale d'équipement et de la dotation de développement rural, pour créer une nouvelle dotation d'équipement des territoires ruraux (c'est article 82 du PLF) qui sera dotée de 615 millions d'euros. Cela permettra d'améliorer et de simplifier la gestion de ces crédits déconcentrés au niveau des préfetures, et d'élargir le champ des projets éligibles.

– Par ailleurs, quelques dotations vont connaître un abondement destiné à répondre à des besoins spécifiques. C'est le cas de la dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires de Mayotte (article 79) ou encore du fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial de nos armées (article 83), qui progressent respectivement de 5 et de 10 millions d'euros.

– Parallèlement, la dotation de développement urbain – je m'adresse particulièrement à M. Pupponi – est reconduite non seulement en 2011, mais sur l'ensemble de la période triennale 2011-2013. L'État continuera ainsi d'apporter son soutien aux projets d'investissement ou d'actions dans le domaine économique et social des communes les plus défavorisées.

Vous le voyez, cette loi de finances est le fruit d'un équilibre entre la nécessité d'assainir nos finances publiques et la poursuite des efforts en faveur des territoires défavorisés. Elle aussi le résultat d'un dialogue constant avec votre rapporteur général du budget, avec le comité des finances locales et avec votre rapporteur pour avis.

M. le Président. Merci, monsieur le ministre. Avant de donner la parole à notre rapporteur, je souhaiterais évoquer deux points. Je veux en premier lieu saluer l'orientation retenue en faveur de la péréquation entre les collectivités territoriales. Si je trouve légitime qu'une collectivité qui fait des efforts particuliers de développement en retire les bénéfices, il me semble crucial de maintenir un niveau élevé de péréquation. Je souhaite vous dire mon inquiétude sur la situation de nombreux conseils généraux confrontés à un redoutable effet de ciseaux – ce n'est d'ailleurs pas toujours les conseils généraux qui parlent le plus fort qui sont les plus concernés... – entre, d'une part, l'augmentation importante

du montant de certaines prestations – je pense à l'allocation personnalisée d'autonomie, au revenu de solidarité active ou à l'allocation adulte handicapé – et, d'autre part, une modération, voire une baisse, des ressources fiscales. Je crois d'ailleurs savoir que le Gouvernement a déjà été saisi par un conseil général pour bénéficier du dispositif de solidarité annoncé par le Premier ministre. Je souhaiterais que vous puissiez nous éclairer sur ce point.

Ma deuxième question est plus technique. Vous avez évoqué le mécanisme dit « Laffineur » de péréquation des droits de mutation à titre onéreux. Un bruit a couru selon lequel certains conseils généraux, pour échapper à leur contribution de solidarité au titre de la péréquation, s'arrangeraient pour que la perception de ces droits au titre des derniers mois de l'année soit comptabilisée au titre de l'année 2011, minorant ainsi le niveau des perceptions pour 2010. Pouvez-vous lever nos inquiétudes en la matière ? Pouvez-vous nous confirmer qu'il n'en sera rien et que le montant perçu sera bien calculé sur les rentrées fiscales de toute l'année 2010 ?

M. Manuel Aeschlimann, rapporteur pour avis. Le déficit des finances publiques françaises devrait atteindre 7,7 % du produit intérieur brut ; face à cette situation, conséquence de la crise économique et sociale que connaît notre pays depuis deux ans, les collectivités territoriales sont appelées à un effort supplémentaire dans le redressement nécessaire des finances publiques, à travers des contributions stabilisées en valeur pendant les trois prochaines années, comme il est inscrit dans le projet de loi de programmation des finances publiques actuellement en cours d'examen.

Ainsi, en 2011, les dotations de la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* » seront gelées au niveau prévu par la loi de finances pour 2010, à un montant de 2,55 milliards d'euros. Les autres concours de l'État, comportant essentiellement des prélèvements sur recettes, progresseront de « seulement » 12 millions d'euros pour atteindre 49,15 milliards d'euros. D'une manière générale, le gel de l'enveloppe normée conduira l'effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales à baisser en valeur à due proportion de l'inflation prévue en 2011, soit 1,5 %.

Cependant, j'ai noté avec satisfaction que le périmètre retenu pour définir cette enveloppe normée est plutôt favorable aux collectivités locales : en effet, comme les élus locaux vous l'avaient demandé les années précédentes, sont exclus de cette enveloppe le fonds de compensation de la TVA, dont l'importance a augmenté ces deux dernières années dans le cadre du plan de relance de l'économie, comme le produit des amendes, ressource qui sera appelée à être plus dynamique, avec la mise en œuvre du procès-verbal électronique et la revalorisation de certaines d'entre elles en particulier.

Dans le cadre de la stabilisation des différentes dotations budgétaires, je me félicite que le Gouvernement ait pris l'initiative de dégager des marges de manœuvre au profit de la péréquation : péréquation verticale, en revalorisant la

dotations de solidarité urbaine de 50 millions d'euros, la dotation de développement urbain (DSU) de 77 millions d'euros (soit une progression de 6 %), tout comme la dotation de solidarité rurale ; péréquation horizontale, en réformant les dispositifs de péréquation de la CVAE et des droits de mutation, en fixant un objectif chiffré de péréquation à l'horizon 2015, correspondant à 2 % des recettes fiscales des communes et des EPCI. Cependant, les mécanismes de mise en œuvre restent à préciser. Aussi Monsieur le ministre, pourriez-vous nous détailler comment le Gouvernement compte mettre en œuvre cette relance de la péréquation ?

2011 sera un tournant pour les finances locales : pour la première fois, les collectivités et leurs groupements vont percevoir directement le produit de la contribution économique territoriale. Des transferts et mécanismes de péréquation vont garantir le maintien des ressources pour chaque collectivité et intercommunalité la première année de la réforme. Cette réforme va s'accompagner d'une spécialisation accrue de la fiscalité directe locale, avec, notamment, une affectation exclusive de la taxe d'habitation, de la part foncière de la cotisation foncière des entreprises et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties aux communes et aux intercommunalités. Je me réjouis que l'impact de ces redistributions soit compensé, afin que les abattements existants soient conservés pour éviter une hausse injustifiée de ces contributions locales.

Un indicateur de surface va être introduit dans le cadre de la prise en compte de la valeur ajoutée des entreprises, concurrentement aux effectifs, ce qui devrait donner une bouffée d'oxygène aux collectivités concernées. Par ailleurs, Mme la Ministre de l'Économie a annoncé devant le Sénat le 28 septembre dernier, des ajustements destinés à ce que l'IFER sur les éoliennes bénéficie plus largement aux communes et à leurs groupements. Pourriez-vous nous préciser le sens de ces deux mesures ?

De plus, même si ce chantier ne relève pas uniquement de vos attributions, mais aussi de celles du Budget et des Comptes publics, pourriez-vous nous préciser si l'expérimentation de la révision des valeurs locatives commencera bien en 2011, et selon quel calendrier ?

Cependant, la situation budgétaire des collectivités territoriales sera de plus en plus tendue avec la crise, qui oblige à développer les dépenses d'intervention alors que les rentrées fiscales marquent le pas et que la compensation financière des transferts de compétence fait l'objet de critiques, notamment de la Cour des comptes, qui peuvent apparaître comme légitimes. Mais la situation est très différente selon le niveau de collectivité. Dans le bloc communal, les dépenses des groupements continuent à progresser et les marges de manœuvre semblent préservées. Les départements doivent faire face à une équation plus complexe et une situation de « crise des ciseaux », comme l'a expliqué M. le Président tout à l'heure, avec des dépenses sociales dynamiques face à des recettes qui le sont nettement moins. Les subventions d'équipement et charges à caractère général sont généralement votées en baisse. Je vous remercie

donc, Monsieur le ministre, de nous préciser les mesures que le Gouvernement pourrait prendre en faveur des collectivités les plus en difficulté.

Dans ce cadre, la question de la maîtrise des dépenses locales sera plus que jamais d'actualité en 2011. Un groupe de travail coprésidé par MM. Gilles Carrez et Michel Thénault a rendu en mai 2010 un rapport sur la maîtrise des dépenses locales. Celles-ci ont fortement augmenté, et seuls 60 % de cette hausse sont directement imputables aux transferts de compétences. Par ailleurs, à l'occasion de la conférence des déficits publics du 20 mai 2010, le Gouvernement a ainsi annoncé l'étude d'un dispositif de modulation des dotations selon des critères de bonne gestion. La mise en place d'une telle norme de progression et d'un tel diagnostic de bonne gestion n'est pas sans poser des questions relatives à la libre administration des collectivités locales. La compensation des transferts ne prend en effet pas en compte la croissance quantitative et qualitative de l'offre et la nécessité de renforcer les services de gestion et de contrôle, ces deux dépenses devant être financées sur l'autonomie de financement des collectivités. Pourriez-vous nous détailler quelles sont les intentions du gouvernement sur ce sujet ?

Si l'investissement des collectivités territoriales, qui représente 70 % de l'investissement public, a été maintenu en niveau, notamment grâce au dispositif exceptionnel de remboursement anticipé du fonds de compensation pour la TVA mis en œuvre dans le cadre du plan de relance, des critiques se sont élevées sur l'exacte portée de ce dispositif, rendant plus que jamais nécessaire une meilleure évaluation de l'action de l'État en faveur des collectivités territoriales. Le Gouvernement a-t-il des projets pour permettre au contribuable et à l'électeur de mieux pouvoir juger de l'action de l'État au service des collectivités territoriales, et notamment de la pertinence des investissements réalisés en cofinancement ?

En ce qui concerne le moratoire sur l'adoption de nouvelles normes réglementaires imposées aux collectivités territoriales, annoncé le 20 mai dernier par le Président de la République et mis en œuvre par une circulaire du Premier ministre du 6 juillet 2010, reste la question de l'examen du « stock » afin d'engager une révision générale de ses normes par la Commission consultative d'évaluation des normes. Comment le Gouvernement souhaite-t-il associer le Parlement, et en particulier notre Commission des Lois, à ce chantier ?

Enfin, dans un contexte de redressement des finances publiques, le projet de budget qui nous est soumis permettra globalement, au prix d'un effort important des collectivités territoriales, de reconduire cette année encore les concours financiers accordés par l'État aux collectivités locales, qui se voient ainsi contraintes de participer au retour à l'équilibre budgétaire global, tout en ne négligeant la solidarité entre les collectivités. C'est pourquoi j'inviterai tout à l'heure la Commission des lois à adopter les crédits de la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* » pour 2011. Je vous remercie.

M. Bernard Derosier. Je vais essayer de ne pas parler fort, Monsieur le Président, car vous avez déclaré, à propos des départements, que ceux qui parlent

le plus fort n'étaient pas forcément les plus malheureux, et je suis l'élu d'un département où les difficultés sont immenses, donc je devrais parler à voix basse.

À chaque fois que le Gouvernement présente les crédits destinés aux collectivités locales, le vocabulaire utilisé semble montrer que ceux-ci sont l'expression d'une générosité de l'État, qui octroierait des moyens de manière libérale ; dans les faits, il suffirait de donner aux collectivités une capacité fiscale pour qu'elles aient une capacité plus forte pour subvenir à leurs besoins de recettes. Le système en place depuis plusieurs années, et aggravé par le Gouvernement, fait que les collectivités n'ont plus de capacité fiscale, ce qui les met sous la tutelle financière de l'État.

Parlant des départements, Monsieur le ministre, vous avez parlé d'un niveau de collectivités dans une situation financière tendue : il s'agit d'un euphémisme, car les départements sont actuellement dans une situation grave. Les 102 présidents de conseils généraux, réunis la semaine dernière en Avignon, ont unanimement souligné, dans une résolution finale, la situation difficile qui met en danger l'avenir des départements. Cette analyse est partagée par les présidents des assemblées départementales de droite comme de gauche, face à une dégradation des finances départementales qui est la conséquence du dynamisme des allocations universelles de solidarité versées pour le compte de l'État par les départements. Ils en appellent à une recherche de remèdes durables dans l'urgence : parmi leurs propositions à court terme pour 2010 figure la mise en place d'un fonds exceptionnel d'urgence par une loi de finances rectificative. Je vous demande, Monsieur le ministre, quelle réponse le Gouvernement compte apporter à cette demande des 102 présidents de conseils généraux.

Au-delà, ils en appellent à la mise en place d'une réelle péréquation entre les territoires. Mais comme le rappelle le rapport Carrez-Thénault, le fonds de péréquation alimenté par les seuls droits de mutation sera insuffisant pour face aux charges sociales contraintes qui pèsent sur les budgets des départements. C'est pourquoi les présidents de conseils généraux proposent l'institutionnalisation de la conférence nationale des exécutifs, afin qu'elle devienne un lieu de dialogue et de négociation. Je voudrais aussi connaître votre position face à cette demande.

Enfin, vous avez lancé l'idée de la création d'une mission d'appui permettant aux conseils généraux de bénéficier des compétences et de l'expertise de l'Inspection générale des Finances, de l'Inspection générale de l'Administration et de l'Inspection générale des affaires sociales. C'est une bonne idée, mais plus que de hauts fonctionnaires constatant la bonne tenue des comptes et le manque de recettes de compensation de l'État, c'est d'espèces sonnantes et trébuchantes que les départements ont besoin. J'aurai voulu avoir plus d'ouverture de votre part en matière financière.

M. Olivier Dussopt. Comme notre collègue Bernard Derosier et le ministre l'ont déjà fait remarquer, les crédits de la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* » représentent peu par rapport à la totalité des crédits qui

concernent les relations entre l'État et les collectivités. Il est utile de sortir de ces seuls 2,5 milliards d'euros de crédits pour s'inscrire dans un débat plus large, qui s'est ouvert avec la réforme des collectivités mais aussi avec la conférence sur les déficits publics du 20 mai dernier, qui ont fait l'objet d'un certain nombre d'annonces avant et sans doute après l'examen de ce budget.

Ma première interrogation concerne la fusion entre la dotation globale d'équipement (DGE) des communes et de la dotation de développement rural (DDR). À la suite des assises des territoires ruraux, il avait été préconisé la création d'une dotation unique d'aide aux investissements ; cependant, des inquiétudes portent sur son montant et ses modalités d'attribution. Vous avez annoncé, Monsieur le ministre, que son montant serait de 615 millions d'euros en 2011 ; or, selon les chiffres mentionnés dans le bleu budgétaire du projet de loi de finances pour 2010, 492 millions d'euros étaient attribués à la part communale de la DGE et 131 millions d'euros à la DDR, soit un total de 623 millions d'euros, ce qui fait une baisse de 8 millions d'euros en 2011. Dans le même temps, la nouvelle dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) verrait son champ d'action et les projets éligibles élargis, ce qui conduira mécaniquement à rendre l'accès à ce financement plus difficile.

Dans un second temps, j'ai entendu et lu à de nombreuses reprises dans la présentation de ce budget que les dépenses des collectivités territoriales, et en particulier du bloc communal, auraient augmenté de 40 % entre 1985 et 2010, hors transfert de compétence. Si on admet ce chiffre, j'aurais voulu qu'on nous précise quelle part de cette hausse relève de l'inflation, qui a été au moins égale à 1,8 ou 2 % par an sur cette période. Je souhaiterais que l'on nous apporte des éclaircissements sur ce calcul lors de l'examen en séance publique.

En troisième lieu, j'ai lu et entendu que le gel des dotations sur les trois prochaines années ne serait qu'un moindre mal, car l'augmentation moyenne annuelle des dotations de l'État aux collectivités territoriales aurait été de 2,3 % sur les dix ou quinze dernières années. J'aurais voulu savoir quelle part de cette hausse moyenne relève de la compensation des dégrèvements de fiscalité locale décidés par l'État, au bénéfice notamment des entreprises, et qui ont réduit d'autant les recettes fiscales des collectivités territoriales ; cela remet en perspective le gel demandé aux collectivités pour les trois années à venir. Car en 2010, sur les 99 milliards d'euros de concours aux collectivités, 21 milliards correspondent à des compensations et à des exonérations.

Je voulais aussi aborder deux points qui ne relèvent pas directement de la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* », mais qui font partie des dispositifs du budget à destination des collectivités. Le premier concerne les collectivités situées en zone rurale : l'article 65 du présent projet de loi de finances vient réduire les avantages accordés aux entreprises et aux employeurs installés en zone de revitalisation rurale, ce qui pourra s'avérer dramatique pour les entreprises intervenant dans le domaine médico-social, pour l'aide aux personnes âgées ou l'aide à domicile, en employant énormément de personnel. Je voudrais

savoir si le Gouvernement envisage de revenir sur cette mesure, déjà annoncée dans le cadre de budgets précédents, mais sur laquelle à chaque fois le Gouvernement était revenu lors de l'examen des crédits correspondants.

Ma dernière inquiétude concerne le fait que le gel des dotations aux collectivités territoriales, qui va se traduire par une baisse des dotations et notamment de la DGF pour beaucoup d'entre elles, s'accompagne d'un gel ou d'une baisse d'autres dotations ou crédits d'intervention. Les efforts annoncés sur les dotations de solidarité urbaine apparaissent contradictoires avec la circulaire adressée le 17 décembre par le directeur général de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances qui informe les préfets et les acteurs de la politique de ville d'une baisse de 12 % des crédits d'intervention de l'État dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale : je ne voudrais pas que les éléments rassurants concernant la DSU soient en réalité contrariés par une baisse des financements qui participent à la politique de la ville sur ces territoires.

En écho et en réponse aux propos du rapporteur pour avis, nous ne donnerons pas un avis favorable sur les crédits de la mission, et plus généralement sur l'évolution de l'ensemble des concours de l'État aux collectivités territoriales. Comme l'a rappelé Bernard Derosier, il y a un certain nombre d'éléments inquiétants, notamment de baisse de dotations alors que les dépenses correspondantes sont dynamiques.

Mais nous ne voulons pas non plus faire l'économie d'un lien avec le projet de loi de réforme des collectivités territoriales, et notamment son article 35, qui va aussi encadrer les financements, limiter l'intervention des régions et des départements au profit des projets d'envergure régionale ou départementale et interdire le cumul des subventions pour les communes de plus de 3 500 habitants. Il y a là un véritable système qui se met en place pour étrangler les collectivités territoriales, qui fait suite à l'absence de compensation intégrale des transferts liés à l'acte II de la décentralisation. Les collectivités territoriales sont soumises à l'effort de redressement budgétaire, traitées comme les coresponsables de l'état des finances publiques, alors que la dette des collectivités territoriales représente 10 % du total de la dette publique et est gagée par des investissements. Tout cela ne justifie pas l'austérité et parfois la brutalité avec lesquelles elles sont traitées en matière budgétaire.

Mme Maryse Joissains-Masini. Avant la réforme de la taxe professionnelle, les territoires disposaient d'un outil pour orienter leurs zones d'activité. L'on avait beaucoup parlé au moment de la réforme de la clause de revoyure, sur laquelle je souhaite poser plusieurs questions.

Est-il prévu que cette clause de revoyure permette de mettre en place un mécanisme de distribution, et, si oui, ce mécanisme de redistribution sera-t-il pérenne ? Cette clause de revoyure permettra-t-elle de garantir une redistribution au titre non seulement de la solidarité entre les territoires, mais aussi du dynamisme de ces territoires ? Enfin, sachant que la France a besoin de

développer son industrie, est-il prévu de mettre en place un mécanisme incitatif pour le développement de l'industrie ?

M. Jacques Valax. Je souhaite revenir sur les contraintes financières vécues par les collectivités territoriales en raison de la réduction des dotations, de la pression imposée par les transferts non compensés et de la baisse du dynamisme de la taxe professionnelle. Il est également nécessaire d'insister sur les inégalités prégnantes entre les départements. Je citerai trois chiffres pour illustrer ces inégalités : dans le département du Tarn, les transferts non compensés s'élèvent à 20 millions d'euros, soit 13 à 15 points de fiscalité ; la perte de dynamisme de la taxe professionnelle aboutit à 3 points de fiscalité perdus pour l'année à venir ; le poids du réseau routier est également un facteur d'inégalité, si l'on compare les 4 000 kilomètres de routes départementales du Tarn aux 185 kilomètres de routes départementales des Hauts-de-Seine.

Aujourd'hui, l'analyse politique qui est faite de la situation des collectivités territoriales est clanique et provocatrice. Elle constitue une triple erreur. Erreur économique tout d'abord, car la politique menée vis-à-vis des collectivités territoriales tue l'investissement public dans les territoires : demain, les départements ne pourront plus construire de collèges, plus mener de travaux routiers, plus verser d'aides aux communes, ce qui constitue une perte de ressources considérable pour les entreprises – Petites et moyennes entreprises (PME), Très petites entreprises (TPE), artisans – de nos territoires. Erreur sociale ensuite, car elle signe la mort du tissu associatif dans les domaines sportif, culturel et caritatif. Erreur sociologique enfin, car la politique menée signe la mort de la solidarité et de la générosité, en créant une désertification des territoires ruraux et en multipliant les effets pervers de l'urbanisation à outrance.

M. André Vallini. Le hasard fait bien les choses, qui me fait m'exprimer après Jacques Valax. Aujourd'hui, je me réjouis du cumul des mandats, qui nous permet d'exprimer des avis circonstanciés et pertinents.

Je souhaite compléter les propos de M. Bernard Derosier sur l'avis exprimé par l'Assemblée des départements de France – à laquelle n'ont d'ailleurs participé ni M. Marleix, ni M. Hortefeux. Au-delà du constat unanime des 102 présidents de conseils généraux sur la situation critique des départements, beaucoup de présidents de conseils généraux ont estimé qu'il était sans doute nécessaire de s'orienter vers un financement national des allocations de solidarité nationale. Les départements peuvent gérer et verser localement, au plus près des bénéficiaires, le Revenu de solidarité active (RSA), l'Allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la Prestation de compensation du handicap (PCH). Mais le financement de ces allocations de solidarité nationale ne peut pas continuer à être financé par des départements plus ou moins riches ou favorisés : ce financement doit être national et donc provenir de la CSG.

Sur la réforme territoriale, je considère qu'elle aurait pu constituer une grande réforme – pourquoi pas consensuelle ? – du quinquennat de Nicolas

Sarkozy, mais qu'elle est une occasion manquée. Non seulement elle ne simplifiera pas le fonctionnement des collectivités territoriales, mais en plus elle passe à côté du problème des ressources des collectivités territoriales, ce que je regrette profondément.

M. François Pupponi. J'ai d'abord un sujet de satisfaction : sur la péréquation verticale, je pense que l'on va dans le bon sens. Le fait que la DSU soit fléchée à hauteur de 77 millions d'euros sur les 250 communes les plus pauvres, ce qui était une demande de l'ensemble des associations représentatives, et le maintien de la Dotation de développement urbain (DDU) sont des éléments positifs.

S'agissant de la péréquation horizontale, en particulier au niveau du bloc communal, le projet de loi de finances pour 2011 prévoit de créer un nouveau fonds national en 2012, dont on commence aujourd'hui à connaître le contour. Je souhaiterais avoir des précisions sur la base sur laquelle reposera le calcul de ce fonds. Par ailleurs, l'article 63 comporte une grande nouveauté, consistant à affecter la péréquation au sein du bloc communal aux intercommunalités. Quelle redistribution est prévue auprès du bloc communal ? En effet, si les communes les plus pauvres n'ont plus accès à cette péréquation, elles ne seront plus en capacité de fonctionner.

Enfin, une réflexion sur l'avenir du Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France – de fait disparu mais maintenu en 2011 grâce à un financement de l'État – est prévue par l'article 63. Quel est donc l'avenir envisagé pour ce Fonds, indispensable pour la péréquation et qui faisait l'unanimité ?

Mme Sylvia Pinel. On ne peut dissocier l'examen du PLF pour 2011 de la réforme des collectivités territoriales et de la fiscalité. Le gel des dotations aux collectivités a été annoncé ; pour certaines d'entre elles, il s'agit en réalité d'une diminution. L'Association des maires de France (AMF) dénonce d'ailleurs la baisse de la DGF pour 30 000 communes. La motion adoptée par l'Assemblée des départements de France (ADF), à l'unanimité des 102 présidents de conseils généraux, constate que la situation des départements, l'augmentation très importante des dépenses sociales et l'absence d'impôt dynamique placent les départements dans une situation extrêmement difficile. Comment pouvez-vous, Monsieur le ministre, rester sourd aux demandes des présidents de conseils généraux ? Comment comptez-vous aider ces collectivités, qui assument des missions de solidarité importante en faveur de nos concitoyens qui sont dans les situations les plus défavorisées ? Contrairement à ce qui était annoncé, l'APA, la PCH, le RSA n'ont pas donné lieu à des compensations financières à l'euro près.

L'ensemble des mesures contenues dans le PLF pour 2011 ne permet plus de garantir les solidarités et crée des déséquilibres entre zones rurales et zones urbaines. La fusion de la DGE et de la DSR, qui entraînera une baisse des ressources pour les zones rurales, en est une illustration. Les communes seront dans l'obligation d'accomplir les mêmes missions avec moins de ressources.

Ensuite, s'agissant de la réforme de la taxe d'habitation, comment l'État compte-t-il compenser les pertes de ressources pour les communes qui appliqueront un abattement plus important que celui prévu antérieurement par les départements ? En réalité, cette mesure démontre l'improvisation de cette réforme et donne le sentiment que personne ne sait réellement comment le système actuel fonctionne et comment fonctionnera le futur système, sur lequel l'on n'a aucune perspective.

L'ensemble de ces éléments place les collectivités territoriales dans une situation de complète imprévisibilité, rendant extrêmement difficile l'élaboration des budgets.

Enfin, M. le ministre a abordé le problème des IFER. Ceux-ci ont été créés pour permettre à certaines grandes entreprises de réseaux d'énergie, de télécommunications ou de transports de ne pas devenir les grandes gagnantes du système. Mais en réalité, avec la réforme, ces entreprises paient plus d'IFER que de TP : les départements et les régions qui auraient besoin de cette compensation n'en bénéficient pas, la traçabilité de la répartition effectuée n'existant pas. Pour prendre l'exemple de mon département et de la centrale nucléaire qui y est implantée, la réforme a fait disparaître le lien entre le territoire, les élus et les grandes entreprises.

M. Abdoulatifou Aly. Aujourd'hui, la collectivité départementale de Mayotte et ses communes bénéficient de la dotation globale de fonctionnement, mais celle-ci est calculée et attribuée selon des modalités différentes de celles mises en œuvre pour les départements et communes de métropole. Mayotte deviendra un département en 2011. Est-il prévu d'aligner le mode de calcul de la DGF à Mayotte sur celui applicable en métropole ?

M. Alain Marleix, secrétaire d'État chargé de l'intérieur et des collectivités territoriales. Je vous répondrai en premier, Monsieur le Président, sur les démarches que certains départements auraient menées pour décaler le versement des DMTO de novembre et décembre sur l'année suivante. Tout d'abord, je ne suis pas sûr de l'intérêt de cette opération pour eux car le mécanisme des péréquations repose sur la croissance des DMTO d'une année sur l'autre : cette opération ne ferait donc qu'augmenter le produit fiscal de l'année 2011. Par ailleurs, je vais me rapprocher du ministre chargé des comptes publics pour que la parfaite sincérité de la comptabilisation des DMTO soit assurée.

M. le Rapporteur, sur ce que vous avez appelé la relance de la péréquation au niveau communal, l'objectif du Gouvernement est de disposer, grâce à l'article 63, d'une feuille de route suffisamment claire pour établir un dispositif de péréquation horizontale à l'horizon 2012. D'ici là le calendrier est le suivant : en 2011 les FDPTP et le FSRIF sont reconduits et nous établissons les simulations nécessaires à la péréquation horizontale. En 2012, un potentiel fiscal entièrement renouvelé et le nouveau dispositif de péréquation seront établis. Progressivement, en plusieurs années, nous tendrons vers un objectif de redistribution des ressources.

Sur la répartition de la CVAE et de ses ressources liées aux IFER, l'objectif du critère de surface est de mieux répartir le produit de la CVAE sur nos territoires. Par ailleurs, sur les IFER, au-delà des revalorisations liées aux éoliennes, je laisserai ma collègue Christine Lagarde vous préciser ce qu'elle entend par ajustement. Pour ma part, je considère qu'une part prépondérante de l'IFER doit revenir au bloc communal.

Concernant la réforme des valeurs locatives cadastrales, je vous confirme que cette réforme sera introduite dans la loi de finances rectificative pour 2010. Dans cette perspective, le ministre du budget a engagé une concertation le 1^{er} juillet dernier avec les commissions des finances des deux assemblées, les grandes associations d'élus et les fédérations représentant les entreprises. La révision commencera par les locaux commerciaux.

Sur la situation financière des départements, le Gouvernement est très attentif à cette question. J'ai écrit personnellement aux présidents de conseils généraux pour leur rappeler un certain nombre d'engagements et si je n'ai pas pu être présent à leur congrès annuel, c'est uniquement pour des raisons de santé ! Deux groupes de travail seront lancés pour étudier les pistes de mutualisations et d'économies, d'amélioration de l'organisation des conseils généraux, dans la suite du rapport Jamet, et le Gouvernement a proposé à l'ADF de coprésider ces groupes de travail.

En outre, une mission d'appui chargée d'aider les départements en situation d'urgence financière est mise en place : les départements qui s'estimeraient en situation de grande difficulté pourront ainsi s'engager dans un contrat de stabilité grâce auquel ils pourront recevoir une avance, voire une dotation, en échange d'un programme de stabilisation de leurs dépenses. Quatre départements se sont engagés dans cette voie, de droite comme de gauche, même si je ne peux pas encore les nommer, pour des raisons de confidentialité. Mais le contrôle *a posteriori* pourra s'exercer, notamment devant votre commission.

La réforme de la prise en charge de la dépendance sera lancée d'ici la fin de l'année, cela sera le grand chantier de l'année 2011.

Un effort particulier sera consacré à la péréquation, au moyen de la DGF et de nouveaux dispositifs assis sur les DMTO dès l'an prochain. Vous verrez que l'on arrivera à faire une véritable péréquation avec une incidence financière conséquente. Nous pourrons aussi effectuer une péréquation assise sur la croissance de la CVAE dès 2012. Au total, la péréquation va donc considérablement se développer et bénéficier aux départements les plus pauvres et les plus en difficulté.

Sur la question des normes, nous avons mis en place un moratoire applicable depuis le mois de juillet, qui a permis de ralentir le flux de textes soumis à la commission consultative d'évaluation des normes. En outre, nous

avons demandé aux associations d'élus de nous faire des propositions de domaines dans lesquels les normes seraient jugées trop contraignantes ou trop coûteuses.

En ce qui concerne les critères de bonne gestion, la réflexion doit se poursuivre. L'idée de stabiliser en valeur les concours financiers de l'État est indirectement une réponse à cet objectif. Mais sur les critères permettant de juger l'opportunité de tel ou tel investissement, je me garderai bien de remettre en cause le principe de libre administration des collectivités territoriales.

À M. Derosier, je voudrai dire qu'*in fine* c'est toujours le même contribuable qui paye l'impôt et nous sommes collectivement responsables des prélèvements publics que nous décidons !

Sur l'autonomie fiscale des collectivités territoriales, il faut regarder la situation de nos voisins européens pour se rendre compte que la France est l'un des pays européens où l'autonomie fiscale est la plus importante. C'est un fait avéré !

M. Bernard Derosier. Pour les départements, elle est de 15 % !

M. Alain Marleix, secrétaire d'État chargé de l'intérieur et des collectivités territoriales. Concernant la conférence nationale des exécutifs, que nous avons mise en place, après l'avoir critiquée, vous voulez l'institutionnaliser...

M. Bernard Derosier. Il ne s'agit pas de moi mais des 102 présidents de conseils généraux...

M. Alain Marleix, secrétaire d'État chargé de l'intérieur et des collectivités territoriales. Je prends acte de cette demande qui a été également faite par l'AMF. Cette question devra être prochainement examinée par le Premier ministre.

M. Olivier Dussopt m'a interrogé sur une prétendue baisse de la DETR de 8 millions d'euros en 2011 par rapport à l'addition des crédits de la DDR et de la DGE des communes en 2010. En réalité, le chiffre inscrit dans la loi de finances pour 2010 était bien 615 millions d'euros, à la suite d'un amendement qui avait reconduit les dotations au niveau de 2009. C'est donc ce chiffre qui a été retenu pour la DETR. S'agissant des conditions d'éligibilité à cette dotation, les critères vont en être simplifiés, ils seront fondés sur la population et la richesse fiscale des communes et EPCI à fiscalité propre, déjà en vigueur dans l'un ou l'autre des deux dispositifs fusionnés. Au total, la fusion des deux dispositifs devrait se traduire par une légère augmentation du nombre de communes éligibles. D'après nos simulations, en 2011, 35 627 communes seront éligibles à la DETR contre 35 541 actuellement pour la DGE et 34 394 à la DDR. Pour les EPCI, les chiffres sont de 2309 pour la future DETR, contre 2305 éligibles à la DGE et 2339 à la DDR. Je vous annonce par ailleurs qu'Annonay sera éligible à la DETR.

S'agissant des projets éligibles, leur champ sera élargi, conformément aux besoins exprimés à l'occasion des assises des territoires ruraux : les projets intervenants dans les domaines économique, social, environnemental, touristique, ainsi que favorisant le développement ou le maintien des services publics en milieu rural seront donc éligibles. Un encadrement sera néanmoins prévu pour les dépenses de fonctionnement courant, selon des modalités précisées par un décret qui est en cours de préparation.

Vous avez raison, Mme Joissains-Masini, l'industrie est le grand bénéficiaire de la réforme de la TP. Les entreprises françaises ont économisé 5 milliards d'euros, ce qui est important pour leur compétitivité. Je suis d'accord avec vous pour qu'il y ait une incitation aux implantations d'activité, notamment industrielles. C'est pourquoi les communes et les EPCI doivent conserver un « panier » d'impôts économiques qui soient incitatifs, comme la cotisation foncière, la cotisation sur la valeur ajoutée, l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau, la taxe sur les surfaces commerciales... Or, cette fiscalité qui permet de maintenir un lien entre activité économique et développement de nos territoires n'est pas menacée.

M. Valax a fait un tableau très sombre de la situation de certains départements et a demandé un développement de la péréquation horizontale que nous mettons justement en place dans ce projet de loi de finances ! Quant à la capacité des départements de construire des collèges, j'ai entendu les dirigeants de certains départements, en Île-de-France notamment, fortement protester à propos de leur situation financière, tout en dégageant 700 millions d'euros d'investissement pour les collèges ! Ce qui a d'ailleurs fait hurler leurs alliés au sein de la majorité du Conseil général...

M. Pupponi, je prends acte de votre satisfaction sur le financement de l'État lié à la péréquation pour les communes les plus défavorisées et je vous en remercie. L'article 63 a pour objectif de créer un débat, auquel je me réjouis que vous vouliez participer. Je précise que les intercommunalités n'ont pas vocation à conserver les dotations attribuées, mais à les distribuer afin de constituer, à leur niveau, un espace de solidarité. Je suis d'ailleurs prêt à ce que nous précisions ensemble ces modalités de redistribution : mes services sont à votre disposition pour en parler concrètement.

Il n'est pas exact, Mme Pinel, de dire que 30 000 communes ont vu leur DGF baisser en 2010. En réalité, 15 000 communes sont concernées, principalement en raison de l'écêtement du complément de garantie. J'ai d'ailleurs proposé que cet écêtement soit modulé en fonction du potentiel fiscal, ce qui ne concernera alors plus que 7 000 communes. De plus, l'amendement Carrez, voté en première partie, va permettre de redéployer des crédits en faveur de la DGF. En tout état de cause, je serais ouvert à d'éventuels correctifs si vous nous signaliez des situations particulières n'entrant pas dans ce cadre.

M. Aly, compte tenu de la technicité de votre question, je préfère demander à mes services de vous adresser dans les plus brefs délais une réponse précise.

*

* *

À l'issue de l'audition de M. Alain Marleix, secrétaire d'État chargé de l'intérieur et des collectivités territoriales, la Commission examine pour avis, sur le rapport de M. Manuel Aeschlimann, les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

*Suivant l'avis de son rapporteur pour avis, la commission émet un **avis favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » pour 2011.*

ANNEXE N° 1 : MISE EN ŒUVRE DES CONCLUSIONS DU COMITÉ POUR LA RÉFORME DES COLLECTIVITÉS LOCALES PRÉSIDÉ PAR M. EDOUARD BALLADUR

Source : Ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

Le rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par M. Balladur, qui a été remis le 5 mars 2009, a formulé vingt propositions ayant pour objet d'adapter le système institutionnel territorial, pour apporter une meilleure qualité de services à la population et optimiser à cet effet la dépense publique locale, ainsi que de moderniser les finances et la fiscalité locales.

Ces propositions ont constitué une source majeure des travaux entrepris dans le cadre de la réforme des collectivités territoriales engagée à partir du second semestre 2009.

Cette réforme s'appuie sur plusieurs textes de loi :

– le projet de loi de réforme des collectivités territoriales, actuellement en cours d'examen par le Parlement ;

– le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale, déposé au Sénat le 21 octobre 2009 ;

– le projet de loi organique relatif à l'élection des membres des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale, également déposé au Sénat le 21 octobre 2009 ;

– la loi n°2010-145 du 16 février 2010 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux ;

– la loi n°2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

Ces textes reprennent largement les vingt propositions faites par le Comité pour la réforme des collectivités locales, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous :

PROPOSITIONS DU COMITÉ POUR LA REFORME DES COLLECTIVITES LOCALES	MISE EN ŒUVRE
Proposition n° 1 : favoriser les regroupements volontaires de régions et la modification de leurs limites territoriales, pour en réduire le nombre à une quinzaine	Le projet de loi de réforme des collectivités territoriales prévoit de modifier la procédure de regroupement des régions pour en faciliter la mise en œuvre, laquelle reposera sur le volontariat des conseils régionaux intéressés.
Proposition n° 2 : favoriser les regroupements volontaires de départements par des dispositions législatives de même nature que pour les régions	Une procédure de regroupement de départements alignée sur celle rénovée de regroupement de régions est créée par le projet de loi de réforme des collectivités territoriales.

<p>Proposition n° 3 : désigner par une même élection, à partir de 2014, les conseillers régionaux et départementaux ; en conséquence supprimer les cantons et procéder à cette élection au scrutin de liste</p>	<p>La création de conseillers territoriaux, appelés à siéger à la fois au conseil général et au conseil régional, ainsi que le mode de scrutin de leur élection sont prévus dans le projet de loi de réforme des collectivités territoriales.</p> <p>La loi n° 2010-145 du 16 février 2010 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux a prévu la réduction de la durée des mandats des conseillers régionaux et des membres de l'Assemblée de Corse élus en mars 2010 et des conseillers généraux élus en mars 2011 afin de les faire expirer simultanément en mars 2014.</p>
<p>Proposition n° 4 : achever, avant 2014, la carte de l'intercommunalité fiscalité propre (en imposant le cas échéant leur fusion ou un nouveau périmètre).</p>	<p>Le projet de loi de réforme des collectivités territoriales fixe comme objectif d'achever la couverture intercommunale du territoire national d'ici le 1er juillet 2013 (selon le calendrier adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture).</p> <p>A cet effet, il prévoit :</p> <ul style="list-style-type: none"> – l'élaboration par les préfets, en concertation avec les élus concernés ainsi qu'avec la commission départementale de la coopération intercommunale d'un schéma départemental de coopération intercommunale (SDCL) proposant des projets visant à intégrer l'ensemble des communes dans un EPCI à fiscalité propre ; – des modifications de la législation existante pour faciliter la mise en œuvre des procédures de droit commun de fusion d'EPCI à fiscalité propre, qui devront concerner des projets prévus par le SDCI ; – la mise en place d'un dispositif attribuant jusqu'au 1er juillet 2013 des pouvoirs étendus aux préfets pour la mise en œuvre des propositions du SDCI.
<p>Proposition n° 5 : rationaliser, avant 2014, la carte des syndicats de communes</p>	<p>La rationalisation de la carte intercommunale est un des principaux objectifs assignés dans le projet de loi de réforme des collectivités territoriales à l'élaboration du SDCI. Le calendrier ainsi que les mesures pour y parvenir (simplification des conditions de mise en œuvre de la législation; extension temporaire des pouvoirs des préfets) sont analogues à ceux retenus en matière d'achèvement de l'intercommunalité.</p>
<p>Proposition n° 6 : interdire la constitution de nouveaux pays au sens de la loi du 4 février 1995</p>	<p>Le projet de loi de réforme des collectivités territoriales prévoit l'abrogation de l'article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, et supprime ainsi la possibilité de créer de nouveaux pays.</p>
<p>Proposition n° 7 : instaurer l'élection au suffrage universel direct des conseils de communauté</p>	<p>Le principe de l'élection au suffrage universel direct des représentants des communes au sein des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre a été retenu dans le projet de loi de réforme des collectivités territoriales. Le mode de scrutin applicable à cette élection sera fixé à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et. au renforcement de la démocratie locale.</p>

<p>Proposition n° 8 : créer par la loi 11 métropoles à compter de 2014 et possibilité par la suite pour d'autres intercommunalités, sur la base du volontariat, d'accéder au statut de métropoles</p>	<p>Une nouvelle catégorie d'EPCI à fiscalité propre, disposant de compétences communales plus larges et intégrées que celles exercées par les communautés urbaines et bénéficiant du transfert de droit de compétences départementales et régionales, est instituée par le projet de loi de réforme des collectivités territoriales. La création des métropoles se fera sur la base du volontariat</p>
<p>Proposition n° 9 : permettre aux intercommunalités de se transformer en communes nouvelles en redéployant, en leur faveur, les aides à l'intégration des communes</p>	<p>Le projet de loi de réforme des collectivités territoriales substitue au régime actuel de fusion des communes, issu de la loi Marcellin du 16 juillet 1971, un nouveau dispositif permettant de constituer des "communes nouvelles" et sur le fondement duquel l'ensemble des communes membres d'une intercommunalité pourront conjointement décider leur unification en une seule commune.</p>
<p>Proposition n° 10 : réduire d'un tiers les effectifs maximaux des exécutifs intercommunaux</p>	<p>Une limitation du nombre de postes de vice-présidents au sein du bureau d'un EPCI à fiscalité propre est prévue par le projet de loi de réforme des collectivités territoriales avec la mise en place d'un double plafond, le nombre de vice-présidents ne pouvant être supérieur à 20 % de l'effectif total de l'organe délibérant de l'EPCI ni excéder 15.</p>
<p>Proposition n° 11 : confirmer la clause de compétence générale au niveau communal (métropoles, communes nouvelles issues des intercommunalités et autres communes) et spécialiser les compétences des départements et des régions</p>	<p>Le projet de loi de réforme des collectivités territoriales prévoit que les communes seront la catégorie de collectivité territoriale qui conservera la clause générale de compétence.</p>
<p>Proposition n° 12 : clarifier la répartition des compétences entre les collectivités locales et entre celles-ci et l'État</p>	<p>Une organisation de la répartition des compétences des régions et des départements autour de principes clairement fixés par le législateur est engagée dans le projet de loi de réforme des collectivités territoriales.</p>
<p>Proposition n° 13 : prévoir, à l'occasion de la RGPP, de tirer toutes les conséquences des lois de décentralisation, de telle sorte que les services ou parties de services déconcentrés de l'état qui interviennent dans le champ de compétence des collectivités territoriales soient supprimés</p>	<p>La réforme de l'État engagée en 2007 à travers le chantier de la Révision générale des politiques publiques intègre la conduite de la décentralisation et se traduit d'ores et déjà par une réorganisation profonde de ses services déconcentrés.</p>
<p>Proposition n° 14 : définir, dans le cadre d'un débat annuel au Parlement, un objectif annuel d'évolution de la dépense publique locale</p>	<p>Chaque année, dans le cadre de la projection pluriannuelle des finances publiques françaises transmise aux institutions européennes, une norme indicative d'évolution des finances locales est fixée. Il n'est toutefois pas prévu qu'une telle norme devienne impérative.</p> <p>Le groupe de travail sur les finances locales, coprésidé par MM. Carrez et Thénault, s'est d'ailleurs opposé à ce qu'une norme de dépense soit imposée aux collectivités territoriales de l'extérieur.</p>
<p>Proposition n° 15 : réviser les bases foncières des impôts directs locaux et prévoir leur réactualisation tous les six ans</p>	<p>Une réforme des valeurs locatives des locaux commerciaux sur lesquelles sont calculées les impôts locaux devrait être présentée en loi de finances rectificative au Parlement avant la fin de l'année 2010. Les valeurs locatives des habitations seront quant à elles réformées ultérieurement.</p>
<p>Proposition n° 16: compenser intégralement la suppression de la taxe professionnelle par un autre mode de taxation de l'activité économique, fondée notamment sur les valeurs locatives foncières réévaluées et la valeur ajoutée des entreprises</p>	<p>La loi de finances pour 2010, validée par le Conseil constitutionnel le 25 décembre 2009, a supprimé définitivement la taxe professionnelle (TP) pour toutes les entreprises depuis le 1er janvier 2010. La TP est remplacée par une contribution économique territoriale, qui comporte une part foncière et une part assise sur la valeur ajoutée.</p>

<p>Proposition n° 17 : limiter les cumuls d'impôts sur une même assiette d'imposition</p>	<p>La loi de finances initiale pour 2030, quia supprimé la taxe professionnelle, a simplifié la répartition des impositions locales. Ainsi la taxe d'habitation n'est plus perçue que par le niveau communal qui percevra seul aussi la partie foncière de la nouvelle imposition économique, et les taxes foncières par les niveaux communal et départemental. Si la partie de l'imposition économique basée sur la valeur ajoutée (la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) est répartie entre les trois niveaux de collectivités, ces dernières ne disposent à son égard d'aucun pouvoir de taux.</p>
<p>Proposition n° 18 : créer, en 2014, une collectivité territoriale à statut particulier, dénommée "Grand Paris" sur le territoire de Paris et des départements de la Seine-Saint-Denis, du Val de Marne et des Hauts-de-Seine. Cette création serait précédée d'une consultation associant les représentants des collectivités territoriales intéressées, des partenaires sociaux et des forces économiques.</p>	<p>Une démarche de projets destinée à favoriser une dynamique d'aménagements a été privilégiée. A cet effet, la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris promeut le développement économique durable, solidaire et créateur d'emplois de la région capitale. Elle prévoit en particulier la création d'une réseau de transport public de voyageurs, défini par un schéma d'ensemble, constitué d'infrastructures de métro automatiques affectées au transport public urbain de voyageurs, et à cet effet; la mise en place d'un nouvel établissement public, la Société du Grand Paris, dédié au projet.</p>
<p>Proposition n° 19 : modifier certaines dispositions du mode de scrutin actuel pour la désignation des membres de l'Assemblée de Corse</p>	<p>La loi n° 2009-832 du 7 juillet 2009 modifiant le mode de scrutin de l'élection de l'Assemblée de Corse et certaines dispositions relatives au fonctionnement de la collectivité territoriale de Corse devrait favoriser la formation de majorités cohérentes et participer à la stabilité de l'Assemblée de Corse. Elle institue, comme à l'échelon national, un seuil de 5 % des suffrages exprimés à partir duquel les listes pourront fusionner entre les deux tours, porte à 7 % celui permettant à une liste de se maintenir au second tour (contre 5 % actuellement et 10 % à l'échelon national), et augmente de trois à neuf sièges la prime accordée à la liste arrivée en tête.</p>
<p>Proposition n° 20 : instaurer, dans les départements et régions d'outre-mer, une assemblée unique</p>	<p>Lors de la consultation du 24 janvier 2010, les électeurs martiniquais et guyanais se sont prononcés, en application de l'article 73 de la Constitution, en faveur de la création d'une collectivité unique exerçant les compétences dévolues au département et à la région. Le Gouvernement a engagé une concertation avec les élus de Martinique et de Guyane, en vue de préparer la loi ordinaire qui fixera l'organisation et le fonctionnement de la nouvelle collectivité unique. Ce projet de loi pourrait être présenté devant le Parlement avant la fin de l'année 2010.</p>

A l'issue du vote de la loi de réforme des collectivités territoriales, le Parlement aura à compléter le volet électoral lié à la création des conseillers territoriaux et à la désignation au suffrage universel direct des délégués communautaires, en se prononçant sur le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale et le projet de loi organique relatif à l'élection des membres des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale.

Des textes législatifs relatifs à la réforme des bases locatives des impôts directs locaux, et, ainsi que le prévoit l'article 76 de la loi n°2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, à l'adaptation du dispositif de répartition des ressources des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, seront également à examiner.

ANNEXE N° 2 : EFFORT FINANCIER DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

(autorisations d'engagement en millions d'euros, hors fiscalité transférée, hors dégrèvements, hors « réserve parlementaire » et hors subventions diverses des ministères)

En millions d'euros ; en autorisations d'engagement (AE)	LFI 2010 retraitée des effets de la réforme TP	PLF 2011 à périmètre constant	Évolution	PLF 2011 à périmètre courant
Dotations globales de fonctionnement	41 178	41 266	+ 0,2 %	41 265
Dotations spéciales instituteurs	28	26	-7,5 %	26
Dotations élu local	65	65		65
Dotations Corse	41	40	-1,3 %	40
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	500	500		500
Dotations départementales d'équipement des collèges	326	326		326
Dotations régionales d'équipement scolaire	661	661		661
Fonds de solidarité catastrophes naturelles	15	20	+ 33,3 %	20
Dotations globales de construction et d'équipement scolaire	3	3		3
Dotations de compensation des pertes de base de la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements	35	35		35
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (y compris la réduction pour création d'établissement)	392	348	-11,2 %	348
Compensation d'exonération au titre de la réduction de la fraction de recettes prises en compte dans les bases de la taxe professionnelle des titulaires de BNC	185	164	-11,2 %	164
Compensations d'exonérations ajustées	333	295	-11,2 %	295
Autres compensations d'exonérations (non modifiées)	1 448	1 528	+5,5 %	1 528
Dotations de compensation de la réforme de la Taxe professionnelle (DCRTP)	2 530	2 530		2 530
Dotations pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale	984	928	-5,7 %	928

compensations ajustées	501	445	-11,2 %	445
compensations non modifiées	483	483		483
Dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de taxe professionnelle	419	419		419
TOTAL Prélèvements sur recettes (PSR)	49 142	49 154	0,0 %	49 153
Dotation globale d'équipement des communes ⁽¹⁾	484	484		484
Dotation globale d'équipement des départements	224	224		224
Dotation de développement rural ⁽²⁾	131	131		131
Dotation générale de décentralisation et DGC (Mission RCT)	1505	1504	-0,1 %	1507
Dotation de développement urbain (DDU)	50	50		50
Dotation pour les titres sécurisés	19	19		19
Fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées	10	10		10
Dotations Outre-mer	104	104		104
Subventions diverses	3	4	+ 62,5 %	9
TOTAL Mission « Relations avec les collectivités territoriales »	2 531	2 531		2 538
Dotation globale de décentralisation (DGD) Formation Professionnelle	1 702	1 702		1 702
Concours de l'État Hors FCTVA et produit des amendes	53 374	53 387		53 393
Prélèvement sur les recettes de l'État du produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation et des radars	640	640		0
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée	6 228	6 038	-3,1 %	6 038
Concours de l'État y compris FCTVA et produit des amendes	60 242	60 065	-0,3 %	59 431

Source : « Effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales », annexe au projet de loi de finances pour 2011 (tableau présenté par le Gouvernement au Comité des finances locales du 28 septembre 2010).

(1) Pour mémoire : fusionnée au sein de la dotation d'équipement des territoires ruraux.

(2) Idem.

ORGANISATIONS CONSULTÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

Le rapporteur pour avis a fait parvenir un questionnaire et reçu les contributions des associations d'élus suivantes :

- Assemblée des communautés de France (ADCF) ;
- Assemblée des départements de France (ADF) ;
- Association des maires de France (AMF) ;
- Association des régions de France (ARF).