

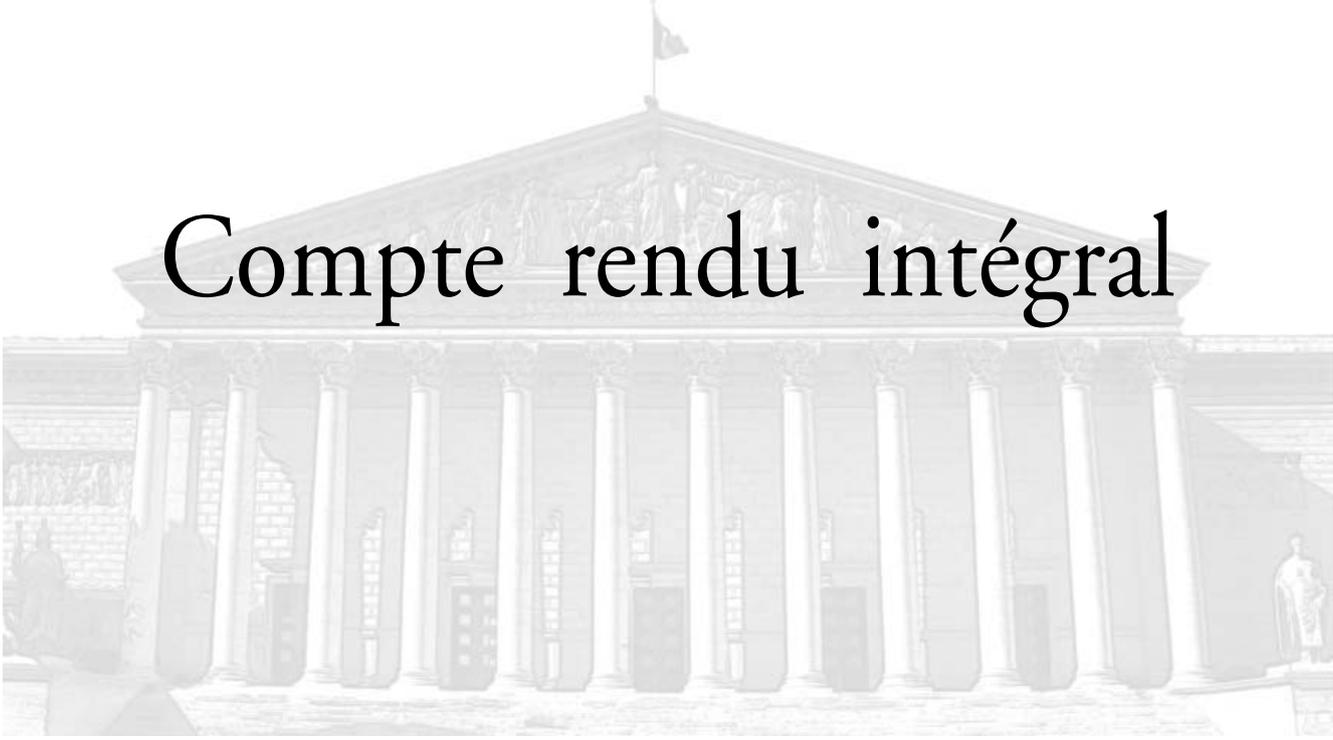
ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

XIII^e Législature

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Séances du mardi 30 octobre 2007



Compte rendu intégral

Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



**JOURNAUX
OFFICIELS**

<http://www.assemblee-nationale.fr>

SOMMAIRE GÉNÉRAL

1 ^{re} séance.....	3511
2 ^e séance.....	3541
3 ^e séance.....	3579

ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

32^e séance

Compte rendu intégral

1^{re} séance du mardi 30 octobre 2007

Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. RUDY SALLES

1. **Projet de loi de finances pour 2008** (seconde partie) (n^{os} 189, 276) (p. 3513).

RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (p. 3513)

M. Marc Laffineur, rapporteur spécial de la commission des finances, pour les relations avec les collectivités territoriales et les avances aux collectivités territoriales.

M. Manuel Aeschlimann, rapporteur pour avis de la commission des lois.

MM. Philippe Gosselin,
Bernard Derosier,
Jacques Desallangre,
Philippe Vigier,
Michel Piron,
Jean-Pierre Balligand,
André Chassaigne,
Thierry Carcenac,
Henri Nayrou,
Alain Rousset,
Bernard Cazeneuve.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

Réponses de Mme la ministre aux questions de : Mme Marie-Louise Fort, MM. Bernard Gérard, André Chassaigne.

Mission « Relations avec les collectivités territoriales » (p. 3530)

État B (p. 3530)

Adoption des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Article 48 (p. 3530)

Amendement n^o 45 : MM. Henri Nayrou, le rapporteur spécial, Mme la ministre, M. Jean-Frédéric Poisson, Mme Marietta Karamanli, M. André Chassaigne. – Rejet.

Adoption de l'article 48.

Après l'article 48 (p. 3531)

Amendement n^o 28 : MM. Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances, le rapporteur spécial, Mme la ministre. – Adoption.

Amendement n^o 57 : MM. Henri Nayrou, le rapporteur spécial, Mme la ministre, MM. André Chassaigne, le rapporteur général. – Rejet.

Amendement n^o 55 : MM. Henri Nayrou, le rapporteur spécial, Mme la ministre. – Retrait.

Amendement n^o 31 rectifié : MM. Jean-Christophe Lagarde, le rapporteur spécial, Mme la ministre, M. le rapporteur général. – Adoption.

Amendement n^o 56 : MM. Henri Nayrou, le rapporteur spécial, Mme la ministre, M. André Chassaigne. – Rejet.

Amendement n^o 27 : MM. le rapporteur général, le rapporteur spécial, Mme la ministre. – Adoption.

Amendement n^o 29 : MM. Didier Migaud, président de la commission des finances, le rapporteur spécial, Mme la ministre. – Adoption.

Amendement n^o 30 rectifié : MM. le rapporteur général, le rapporteur spécial, Mme la ministre. – Adoption.

Amendement n^o 54 : MM. Henri Nayrou, le rapporteur spécial, Mme la ministre. – Rejet.

Amendement n^o 53 : Mme Corinne Erhel, M. le rapporteur spécial, Mme la ministre. – Rejet.

Amendement n^o 47 : Mme Annick Girardin, M. le rapporteur spécial, Mme la ministre.

Amendement n^o 48 : Mme Annick Girardin, M. le rapporteur spécial, Mme la ministre. – Retrait de l'amendement n^o 47 ; adoption de l'amendement n^o 48.

Amendement n^o 60 : MM. Henri Nayrou, le rapporteur spécial, Mme la ministre. – Retrait.

Mission « Avances aux collectivités territoriales » (p. 3538)

État D (p. 3538)

Amendement n^o 65 : Mme la ministre, M. le rapporteur spécial. – Adoption.

Adoption des crédits, modifiés, de la mission « Avances aux collectivités territoriales ».

2. **Ordre du jour des prochaines séances** (p. 3539).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. RUDY SALLES,

vice-président

M. le président. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à neuf heures trente.)

1

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2008

Seconde partie

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2008 (n^{os} 189, 276).

RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

M. le président. Nous abordons l'examen des crédits relatifs aux relations avec les collectivités territoriales.

La parole est à M. Marc Laffineur, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour les relations avec les collectivités territoriales et les avances aux collectivités territoriales.

M. Marc Laffineur, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour les relations avec les collectivités territoriales et les avances aux collectivités territoriales. Monsieur le président, madame la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, mes chers collègues, le budget de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », qui s'inscrit dans le cadre du partenariat établi depuis quelques années entre l'État et les collectivités territoriales, traduit la politique volontariste menée par le Gouvernement en faveur de la décentralisation et de la péréquation.

En premier lieu, il confirme la volonté de l'État d'accompagner les collectivités territoriales dans leurs projets d'investissements et de garantir la progression de la compensation des transferts de compétences.

La mission « Relations avec les collectivités territoriales » devrait ainsi représenter 2,26 milliards d'euros en autorisations d'engagement, soit une hausse de 3,2 % par rapport à 2007, et 2,2 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une progression de 4 %. La dotation générale d'équipement devrait s'élever à 709 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 654 millions d'euros en crédits de paiement. La dotation de développement rural devrait bénéficier de 131 millions d'euros et la dotation générale de décentralisation de 1,4 milliard d'euros. En outre, la transfération de la dotation départementale d'équipement des collèges et de la dotation régionale d'équipement scolaire

en prélèvements sur recettes ainsi que la modification de leurs modalités de répartition permettront une gestion plus souple et plus performante de ces dotations.

Les crédits budgétaires ne retracent qu'une part minoritaire de l'effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales. En effet, les prélèvements sur recettes devraient représenter, en 2008, 51,2 milliards d'euros, soit une hausse de 1,23 % par rapport à la loi de finances pour 2007, hors changement de périmètre. Ils permettent de financer le Fonds de compensation de la TVA à hauteur de 5,2 milliards d'euros, soit une progression de 10,2 %, ce qui est logique compte tenu des investissements réalisés par les collectivités il y a deux ans.

Ce budget illustre aussi la politique active menée en faveur de la péréquation, qui constitue le meilleur outil, j'en suis convaincu, pour réduire les inégalités de richesse entre les collectivités territoriales.

M. Michel Piron. Tout à fait !

M. Marc Laffineur, rapporteur spécial. Ainsi, entre 2002 et 2007, les dotations de péréquation ont connu une progression de 111 % pour s'établir à 5,9 milliards d'euros, soit une augmentation de plus de 3 milliards d'euros. La dotation de solidarité urbaine a crû sur la même période de 68,5 % et la dotation de solidarité rurale de 62,5 % : du jamais vu. En 2008, malgré la progression modérée de l'enveloppe normée, le projet de loi de finances prévoit une hausse de 2,08 % de la dotation globale de fonctionnement, qui s'établira à plus de 40 milliards d'euros. Cette augmentation permettra de garantir la progression des dotations de péréquation.

Si les montants de la dotation de solidarité urbaine et de la dotation de solidarité rurale sont fixés par le comité des finances locales, la loi de programmation pour la cohésion sociale a toutefois prévu que la dotation de solidarité urbaine devait augmenter d'au moins 24 % de la croissance de la dotation globale de fonctionnement des communes. Elle s'élèvera ainsi au minimum à 1,093 milliard d'euros, soit une progression de 9,4 % par rapport à 2007. Je souhaite, comme cela a été le cas ces dernières années, qu'un effort comparable soit consenti, madame la ministre, en faveur de la dotation de solidarité rurale ; je pense que tout le monde s'accordera sur ce point.

S'agissant de la solidarité nationale, je tiens en outre à souligner que l'article 48 du projet de loi de finances crée un fonds d'aide aux collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles localisées.

M. Michel Piron. Très bien !

M. Marc Laffineur, rapporteur spécial. Doté de 20 millions d'euros, ce fonds viendra compléter – et non pas remplacer – le dispositif existant en cas de catastrophe d'ampleur nationale, financé sur les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Ce nouveau fonds permettra d'aider les collectivités touchées par une catastrophe naturelle plus rapidement, grâce à une procédure plus souple.

Ce budget s'inscrit aussi dans le processus d'approfondissement de la décentralisation mené depuis la loi du 13 août 2004. La taxe spéciale sur les conventions d'assurances, transférée aux départements, ouvrira en 2008 un droit à compensation de 1,8 milliard d'euros. Les régions, quant à elles, bénéficieront d'un droit à compensation de 2,3 milliards d'euros pour le transfert de la taxe intérieure sur les produits pétroliers – la TIPP –, auquel s'ajoute la possibilité d'en augmenter, dans certaines limites, les tarifs. En 2007, vingt régions ont ainsi décidé une modulation à la hausse, et le plus souvent, au maximum de leurs capacités.

M. Philippe Vigier et M. Jean-Christophe Lagarde. C'est vrai !

M. Marc Laffineur, rapporteur spécial. Seules deux régions ont décidé de ne pas moduler leurs fractions régionales de tarif. La marge de manœuvre ainsi acquise par les régions est loin d'être négligeable puisqu'elle est estimée à environ 500 millions d'euros, en plus du droit à compensation de 2,3 milliards d'euros.

Les travaux de la commission consultative sur l'évaluation des charges témoignent d'un large consensus sur le montant des différents transferts de compétences intervenus depuis 2005. À la demande de la parité des élus, l'État est même allé plusieurs fois au-delà de ses obligations légales et a accordé des compensations supérieures à celles prévues par la loi, notamment en prenant comme base de référence l'année la plus favorable et non la moyenne des trois années précédant le transfert. Cet effort supplémentaire représente 157 millions d'euros. En 2008, 500 millions d'euros seront aussi versés aux départements pour compléter la compensation du transfert du RMI dans le cadre du fonds de mobilisation départemental pour l'insertion. L'État a donc compensé 100 % de la dépense réelle consentie par les départements en 2004,...

M. Bernard Derosier. Faux ! (*Exclamations sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire et du groupe Nouveau Centre.*)

M. Marc Laffineur, rapporteur spécial. Monsieur Derosier, je vous renvoie au très bon rapport d'Augustin Bonrepaux et de moi-même sur les transferts de compétences aux régions et aux départements, où vous verrez...

M. Bernard Derosier. Vous mentez !

M. Marc Laffineur, rapporteur spécial. ... que le taux de compensation est bel et bien de 100 % en 2004, de 93,5 % en 2005 et de près de 90 % en 2006. La compensation pour l'APA a été de 30 % : une manière de rappeler comment on décentralisait il y a quelques années !

Aujourd'hui, monsieur Derosier, je constate avec satisfaction les premiers effets de la politique d'insertion des départements, puisque le nombre de bénéficiaires du RMI a baissé de près de 6 % depuis un an.

M. François Goulard. Très bonne remarque !

M. Marc Laffineur, rapporteur spécial. Si certaines dépenses sociales augmentent plus vite que les prévisions, d'autres, en revanche, ne connaissent pas l'augmentation annoncée et redoutée par les conseils généraux. C'est le cas de la prestation de compensation du handicap, qui a connu une évolution très modérée en 2006 et en 2007. Ainsi, les dépenses assumées par les départements au titre de la prestation de compensation du handicap étaient estimées à environ 100 millions d'euros en 2006 et 2007, alors que la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie a versé chaque

année 500 millions d'euros. Les départements semblent donc bénéficier d'un effet de trésorerie qui leur permettra de faire face à la montée en charge future de cette prestation.

La compensation de l'allocation personnalisée d'autonomie est moins satisfaisante, comme je l'ai indiqué. Malgré la mise en place de la CNSA, la contribution de l'État représente un tiers des dépenses des départements.

M. Jean-Pierre Balligand. 32 % pour être exact !

M. Marc Laffineur, rapporteur spécial. Si vous préférez ! Toujours est-il que cette question doit faire l'objet d'un débat plus global sur le financement de la dépendance et la création éventuelle d'une cinquième branche de la sécurité sociale.

Par ailleurs, nous devons nous féliciter de la bonne santé financière des régions et des départements. Ainsi, les comptes administratifs des régions pour 2006 montrent que si les charges de fonctionnement ont augmenté de 1,44 milliard d'euros entre 2005 et 2006, les produits de fonctionnement ont augmenté, quant à eux, de 1,69 milliard d'euros, et l'autofinancement de 3,2 %, après avoir augmenté de 16,6 % entre 2004 et 2005. L'augmentation massive des impôts n'est pas étrangère à cela.

M. Jean-Pierre Balligand. Cela n'a aucun sens !

M. Marc Laffineur, rapporteur spécial. De même, l'autofinancement des départements a crû de 14,3 % en 2006.

M. Jean-Pierre Balligand. Il est certain que les collectivités locales ne gèrent pas comme l'État !

M. Marc Laffineur, rapporteur spécial. Ceux-ci ont bénéficié du dynamisme des droits de mutation, qui, de 2003 à 2006, ont progressé de 52,6 %, soit 2,6 milliards d'euros de recettes supplémentaires.

Certes, ces recettes ne concernent pas les compétences transférées depuis 2004. Cependant, elles permettent, dans un contexte conjoncturel difficile marqué par le niveau élevé de certaines dépenses d'action sociale, notamment le RMI, de prendre en charge financièrement une partie de ces dépenses. Ainsi, les départements ont perçu 837,8 millions d'euros supplémentaires en 2005 et 911,64 millions d'euros en 2006, recettes qui leur ont permis d'absorber le surplus de dépenses lié au RMI, de 379 millions d'euros en 2005 et de 664 millions d'euros en 2006.

Néanmoins, les recettes des droits de mutation sont très disparates entre départements. Par exemple, en 2006, le département de la Lozère a touché 4,1 millions d'euros, alors que Paris a perçu 743,5 millions d'euros.

C'est pourquoi je suis très favorable à la mise en place d'un dispositif de péréquation des droits de mutation afin de réduire les inégalités de richesse entre les départements.

M. François Goulard. Très bien !

M. Marc Laffineur, rapporteur spécial. En conclusion, le budget de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et la poursuite des transferts de fiscalité traduisent la volonté forte de l'État de donner aux collectivités territoriales des moyens financiers importants dans le contexte actuel d'approfondissement de la décentralisation.

C'est pourquoi la commission des finances a adopté les crédits de cette mission. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour les relations avec les collectivités territoriales.

M. Manuel Aeschlimann, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour les relations avec les collectivités territoriales. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, comme il est matériellement impossible de faire la synthèse d'un rapport de cinquante pages en quelques minutes, je me contenterai de donner deux éclairages à ce travail non sans avoir auparavant remercié et félicité pour leur travail M. Gaffier, administrateur, ainsi que M. Bernard Loth, mon collaborateur.

En premier lieu, je formulerai quelques observations quant au nouveau pacte financier entre l'État et les collectivités territoriales.

On le sait, celui-ci se substitue au contrat de croissance et de solidarité en vigueur depuis 1999.

Dorénavant, le contrat de stabilité modifie le calcul des dotations en l'indexant uniquement sur l'inflation. Toutefois, pour 2008, on peut se féliciter que la DGF connaisse encore une évolution correspondant à l'inflation majorée de 50 % de la croissance du PIB.

Il faut remarquer également une nouvelle avancée pour la DSU, laquelle est passée de 635 millions d'euros en 2004 à 1,119 milliard en 2008.

Toutefois, permettez-moi de m'interroger sur les critères d'attribution de cette DSU. Comment comprendre en effet que soit écartée de cette attribution une commune dont le potentiel fiscal et financier est inférieur à la moyenne de strate, alors même qu'elle fait des efforts notables en faveur des populations de sa ZUS pour assurer une bonne cohésion sociale ? Ne pourrait-on pas garantir à ces communes à tout le moins une évolution de leur DGF au moins égale à celle de l'érosion monétaire, *a fortiori* quand cette dotation est inférieure à la moyenne de strate ?

De même, s'agissant de la fiscalité locale dont la réforme s'impose, le rapport Valletoux a présenté des pistes intéressantes démontrant qu'une telle réforme est possible avec notamment la spécialisation des impôts locaux.

Mais ne serait-il pas possible d'introduire d'ores et déjà deux ajustements : la prise en compte des abattements, notamment en matière de taxe d'habitation pour le calcul des valeurs locatives, et la substitution de la surface habitable à la surface corrigée ?

Ces deux mesures présentent l'avantage de favoriser le pouvoir d'achat par l'allègement des impôts locaux, notamment des ménages à revenus modestes.

C'est dire si les exécutifs locaux seront encore plus contraints à une meilleure rationalisation des politiques publiques pour assurer un service public plus efficient au moindre coût. C'est une situation dont ils se seraient volontiers passés, tant ils sont déjà dans cette logique.

Après ces quelques réflexions sur le pacte de stabilité, mon second éclairage concerne l'association des élus locaux aux grandes décisions qui les concernent au regard de leur impact sur les finances locales.

C'est une très bonne chose car il n'est pas de bonne pratique de placer les élus locaux en situation de fait accompli, comme cela fut le cas par exemple avec le programme de stabilité pour 2007 – 2009, qui a été remis

par la France à la Commission européenne. Un objectif de croissance en volume des dépenses locales très ambitieux – 0,5 % par an – a été fixé alors même qu'aucune instance représentative des élus locaux n'avait été associée, encore moins informée.

Il conviendra que la conférence nationale des exécutifs, créée le 4 octobre dernier, ne soit pas seulement une instance d'information mais bien d'échange et d'élaboration d'avis sur les finances publiques, la fonction publique et l'environnement des collectivités territoriales.

En ce sens, il convient de saisir les élus locaux, comme le prévoit la loi du 19 février 2007, sur tout projet d'ordonnance concernant la fonction publique territoriale *via* le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. Il en est même pour la réforme de la formation prenant mieux en compte les acquis des agents territoriaux.

Outre qu'il s'agit de redonner aux élus locaux une véritable responsabilité dans le recrutement de leurs collaborateurs, cela générerait des économies financières qui pourraient être affectées plus utilement à la formation.

Toutes ces avancées s'inscrivent dans le grand projet présidentiel qui vise à « poser les fondations d'une nouvelle fonction publique », et qui souligne la qualité, le dévouement, la compétence des agents qui la composent, en particulier ceux relevant de la fonction publique territoriale.

La participation des élus locaux sera aussi importante pour la mise en œuvre des lois du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements, du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs et du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, qui fait du maire l'acteur local principal.

Cela prouve à l'évidence que s'il peut apparaître nécessaire de marquer une pause dans la décentralisation, il ne faut pas que ce soit au détriment de l'achèvement de son acte II, ni des nécessaires ajustements ou corrections du périmètre de compétences ou des conditions de compensation financière à assurer aux collectivités territoriales.

Pour conclure, madame la ministre, il apparaît clairement que le budget que vous présentez s'inscrit dans une démarche tendant à donner de nouveaux espaces d'intervention aux collectivités territoriales. Aussi, je ne puis que donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

M. le président. Nous allons maintenant entendre les orateurs inscrits dans la discussion.

La parole est à M. Philippe Gosselin.

M. Philippe Gosselin. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, comme vous le savez, la mission « Relations avec les collectivités territoriales » traduit en partie seulement, et finalement de façon modeste, l'effort financier de l'État en faveur des collectivités.

Les crédits de la mission devraient s'élever en 2008 à 2 262,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 2 199 millions en crédits de paiement. À périmètre constant, les crédits de la mission progressent de 3,2 % pour les autorisations d'engagement et de 4 % pour les crédits de paiement.

Les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales devraient représenter 51 178 millions d'euros, en hausse de 1,23 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2007, à périmètre constant.

On rappellera aussi que les objectifs de la mission sont triples. Il s'agit de compenser des charges transférées, d'accompagner l'investissement et de renforcer la péréquation, tout cela s'articulant autour de quatre concours financiers.

Si l'on s'en tient aux chiffres, disons-le d'emblée : le contrat entre l'État et les collectivités est bien rempli et les objectifs me paraissent parfaitement atteints. Il n'en demeure pas moins que certaines observations doivent être formulées.

Le Gouvernement a souhaité stabiliser l'endettement des collectivités territoriales, modérer leurs dépenses et indexer désormais la hausse des dotations sur l'inflation, à l'exception de la DGF à titre dérogatoire pour 2008, laquelle conserve son mode d'indexation actuel sur le taux d'inflation majoré de 50 % de la croissance du PIB.

Attardons-nous sur la DGF avant de revenir plus en détail sur les missions.

Vous le savez, la DGF constitue le premier apport financier de l'État aux collectivités. Elle devrait croître de 2,08 % en 2008, pour atteindre un peu plus de 40 milliards d'euros. Cette augmentation substantielle de 817,2 millions d'euros sera répartie entre les communes pour 463,6 millions d'euros, les départements pour 245,2 millions d'euros, et les régions pour 108,4 millions d'euros. La croissance de la DGF devrait permettre la poursuite de la politique de renforcement de la péréquation, lancée en 2004 – 2005 avec la réforme de la DGF.

Les dotations liées à la DGF, la dotation de solidarité urbaine, la DSU, et la dotation de solidarité rurale, la DSR, qui sont fixées par le comité des finances locales, augmentent de 10 % environ, c'est-à-dire de façon significative. La DSU atteindra plus d'un milliard et je me réjouis qu'un effort équivalent soit réalisé à l'égard des territoires ruraux.

On notera aussi que le droit à compensation des charges nouvelles, qui découle de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, est correctement assuré pour 2008, comme vient de le souligner le rapporteur spécial. Ainsi, le droit à compensation de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance est porté à 1,85 milliard d'euros pour 2008 et celui de la TIPP pour les régions atteindra 2,32 milliards.

En ce qui concerne plus précisément la mission « Relations avec les collectivités territoriales », on pourra se satisfaire de la hausse assez significative des crédits de paiement. Ils augmentent en effet de 94 millions d'euros, soit 3 %, taux supérieur à l'inflation.

Je rappellerai brièvement les chiffres qui ont été fournis pour les quatre programmes de la mission.

En ce qui concerne le programme « Concours financiers aux communes et groupements de communes », dont découlent les dotations globales d'équipement, si importantes pour nos investissements, la dotation de développement rural et ses deux parts ainsi que la dotation générale de décentralisation, les autorisations d'engagement augmentent de 2,51 % par rapport à 2007 et les crédits de paiement de 5,79 %.

Pour les concours financiers aux départements, dont découlent les dotations globales d'équipement et la dotation générale de décentralisation, là aussi la hausse me paraît plutôt correcte puisque les autorisations d'engagement augmentent de 2,6 % par rapport à 2007 et les crédits de paiement de 2,8 %.

Pour les concours financiers aux régions, l'effort me semble, là encore, significatif. Les autorisations d'engagement progressent de 2,1 % par rapport à 2007 et les crédits de paiement de 2,5 %.

En ce qui concerne les concours spécifiques, à périmètre constant – notons que le périmètre est modifié –, l'augmentation est également très substantielle : plus 6,1 % en autorisations d'engagement, soit plus de 210 millions d'euros, et plus 5,9 % en crédits de paiement.

Globalement donc, on peut se réjouir que l'État tienne ses engagements envers les collectivités territoriales. Je ferai néanmoins quelques observations sur le contrat de stabilité, la réforme de la fiscalité locale, les besoins de clarification et la nécessité d'une pause dans la décentralisation.

En vertu de l'article 12 du projet de loi de finances initiale instituant un contrat de stabilité, en 2008 l'enveloppe normée sera indexée sur l'inflation, sauf pour la DGF qui bénéficie d'une forme de sursis.

Comme l'a dit Mme la ministre, il s'agit en quelque sorte de donner du temps au temps, en tout cas de permettre aux collectivités locales de s'adapter.

Comme beaucoup d'élus, je m'interroge sur la mise en œuvre de cette stabilité, alors même que les dépenses des collectivités augmentent plus vite que l'inflation. En moyenne, et pour prendre le seul exemple des communes, l'augmentation de leurs dépenses est de deux points supérieure à l'inflation.

Parallèlement à cette stabilité, il me paraît donc nécessaire, et c'est mon second point, de s'interroger sur une réforme de la fiscalité locale. Bien sûr, cette réforme n'est pas nouvelle. J'aurais tendance à dire que c'est un serpent de mer. Longtemps envisagée, elle a été longtemps repoussée. Je pense par exemple à la révision des bases locatives, qui a été lancée il y a plus d'une quinzaine d'années maintenant, et qui n'a pas été menée à son terme.

Mais je me réjouis de constater – et nous ne sommes encore qu'en début de législature – que le Premier ministre, lors de l'installation de la Conférence nationale des exécutifs, a annoncé cette réforme de la fiscalité locale. Il me paraît bien sûr indispensable, comme cela a été dit tout à l'heure, d'y associer les différentes associations d'élus – municipaux, départementaux et régionaux – ainsi, bien évidemment, que le Parlement.

Troisièmement, des clarifications sont nécessaires. De plus en plus sollicitées, les collectivités locales ne peuvent tout faire. Il faudra sans doute clarifier leurs compétences, et travailler à une amélioration, sinon du maillage, au moins de la visibilité et de la lisibilité de ces collectivités locales. Certains EPCI, par exemple des communautés de communes, ont une taille critique. On peut également s'interroger sur le fait que certaines communes, qui sont assises sur « un petit magot », pour reprendre l'expression de certains collègues maires, puissent rester totalement isolées, ne pas s'intégrer à l'intercommunalité, alors même qu'elles bénéficient des services de la ville centre, et malgré la continuité territoriale. Il y a peut-être là quelque chose à revoir.

M. le président. Veuillez conclure, mon cher collègue.

M. Philippe Gosselin. Je conclus, monsieur le président.

Enfin, une pause dans la décentralisation est sans doute nécessaire. La loi de 2004, c'est vrai, a largement modifié la vision des collectivités territoriales. Une stabilité et des partages de compétences entre l'État et les collectivités semblent nécessaires. Avec le recul que nous avons, je crois qu'un temps de « digestion » serait utile. Nous devons avoir une confiance durable, et cette confiance durable doit s'inscrire dans le temps.

Alors, et ce sera ma conclusion, prenons garde de ne pas non plus nous défausser totalement sur les collectivités locales. J'entends bien que l'État doit se recentrer sur les missions les plus utiles et les plus valorisantes, mais prenons garde que les collectivités ne rencontrent pas de grandes difficultés dans la gestion des compétences qui leur sont confiées. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

M. le président. Prenez garde également, mes chers collègues, à respecter strictement votre temps de parole.

La parole est à M. Bernard Derosier, pour cinq minutes.

M. Bernard Derosier. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, le 16 juillet dernier, à l'occasion du débat d'orientation budgétaire, j'exprimais les nombreuses préoccupations, voire les inquiétudes légitimes des élus locaux quant aux orientations annoncées par le Gouvernement en direction des collectivités territoriales. Je soulignais combien il était à mes yeux plus que jamais nécessaire que celles-ci puissent travailler dans un climat de confiance avec l'État.

Mais pour être dans un climat de confiance, il faut être au moins deux à le vouloir. Or force est de constater que le Gouvernement ne s'en donne pas les moyens.

Ce que vous nous proposez confirme le mauvais traitement réservé aux collectivités territoriales. C'est en effet, mes chers collègues, la fin du contrat de croissance et de solidarité qui avait été mis en place en 1999 pour permettre aux collectivités locales de bénéficier d'une progression de leurs dotations en lien avec la croissance économique.

Nous ne pouvons aujourd'hui que déplorer le caractère non concerté de cette annonce au moment même où le Gouvernement prétend établir avec les collectivités une relation contractuelle responsable, dans le cadre de la Conférence nationale des exécutifs.

Les collectivités se voient contraintes dans une enveloppe indexée sur la seule inflation. Et à ce propos, je citerai notre collègue sénateur Michel Mercier, président du conseil général du Rhône, qui ne s'y est pas trompé. Il écrit en effet dans un rapport sur la proposition de loi d'orientation sur les finances locales relative à la solidarité financière et la justice fiscale, déposé il y a quelques jours : « À moyen terme, l'écart de croissance entre une DGF indexée sur l'inflation et 50 % de la croissance du PIB, et une enveloppe normée indexée sur la seule inflation, ne sera plus supportable. Il est donc vraisemblable que l'on s'oriente à moyen terme vers une indexation de la DGF sur la seule inflation. » Je suis sûr, madame la ministre, que vous démentirez cette allégation de notre collègue sénateur.

L'indexation de l'enveloppe sur la seule inflation se traduit notamment par une forte baisse, de l'ordre de plus de 20 %, de la dotation de compensation de la taxe professionnelle, qui sert malheureusement, avec d'autres, de variable d'ajustement pour la baisse de l'enveloppe globale.

Parallèlement, l'absence de réelle réforme de la fiscalité locale vient rogner petit à petit l'autonomie financière des collectivités locales, qui était pourtant bien insuffisante.

Seule la taxe professionnelle semble préoccuper le Gouvernement, qui ne propose en guise de réforme qu'un plafonnement supporté par les collectivités.

Quant aux impositions des ménages, malgré les réformes proposées par le Conseil économique et social et les demandes consensuelles de l'ensemble des associations d'élus locaux, elles conservent leur caractère obsolète et injuste.

Un véritable débat sur cette question aurait permis d'ouvrir des perspectives nouvelles à cet égard.

Le Gouvernement a-t-il l'intention de mettre les collectivités locales, et à travers elles les citoyens, au pain sec ? De nombreuses collectivités verront leurs moyens diminuer en 2008 et ne pourront suivre l'évolution à la hausse des charges qu'elles doivent supporter. De plus, ces mêmes collectivités prennent le risque de se voir montrées du doigt par le Gouvernement quand, obligées, elles augmentent leur fiscalité.

Au risque d'être accusé de me répéter, l'exemple du revenu minimum d'insertion est particulièrement éloquent. La différence constatée au titre de l'exercice 2005 entre ce qui a été versé aux allocataires et ce qui a été compensé s'est élevée à 300 millions d'euros, au titre de l'exercice 2006 à 600 millions d'euros, et l'écart prévu au titre de 2007 est de 900 millions d'euros, soit un total cumulé de près de 1,8 milliard d'euros sur trois exercices. Plus encore, compte tenu du décalage d'un an entre le constat du déficit annuel et le versement de la compensation au titre du fonds de mobilisation départemental pour l'insertion, les départements auront, à la fin de l'année 2007, avancé un montant cumulé de près de 2,35 milliards d'euros.

Par ailleurs, rien n'est prévu à l'heure actuelle pour compenser le déficit qui sera inévitablement constaté sur les exercices 2008 et suivants. Le Premier ministre aura raison de parler de la faillite de l'État si ce dernier ne paie pas ses dettes.

Madame la ministre, vous m'avez répondu en commission des lois que « l'on peut raisonnablement espérer une inversion de la charge avant quelques années ». Reprendriez-vous à votre compte cette annonce alléchante de Figaro : « Demain, on rase gratis » ? Ce n'est pas demain qu'il faut régler les problèmes, c'est aujourd'hui.

Si déjà l'État n'assume pas la responsabilité financière des conséquences des transferts de charges, et qu'en plus il veut contrôler et limiter les ressources des collectivités territoriales, ces dernières vont se retrouver prochainement dans une situation financière inextricable.

Lors du congrès de l'Assemblée des départements de France qui s'est tenu à Marseille il y a quelques jours, les présidents de conseils généraux ont devant vous, madame la ministre, dressé le même constat sur les difficultés des départements. Ils l'ont fait unanimement à travers le vote de 19 propositions relatives à l'avenir de la collectivité départementale. Vous déclariez à cette occasion : « Le département est peut-être plus que toute autre collectivité au cœur de la décentralisation, car c'est la collectivité des solidarités ».

Que devons nous comprendre par les « solidarités » quand le Gouvernement choisit de donner plus à ceux qui ont plus et moins à ceux qui ont moins ?

M. le président. Veuillez conclure, mon cher collègue.

M. Bernard Derosier. J'ai pratiquement terminé, monsieur le président.

Et que devons-nous comprendre par les « solidarités », madame la ministre, quand le Gouvernement et son Président malmènent allègrement ce mot en l'assimilant à de l'assistanat ?

Vous comprendrez, madame la ministre, que mes collègues du groupe socialiste et moi-même soyons plus que réservés sur vos propositions. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche et du groupe de la Gauche démocrate et républicaine.*)

M. le président. La parole est à M. Jacques Desallangre, pour cinq minutes.

M. Jacques Desallangre. Madame la ministre, à la lecture des projets de la majorité retracés dans les documents budgétaires, je souhaite vous faire partager mes craintes pour les finances des collectivités locales. Concernant la maîtrise des compensations successives de l'État à l'égard des collectivités locales, le Gouvernement voudrait s'affranchir de ce qu'il appelle « la seule lecture historique » des compensations – qu'il s'agisse des compensations de perte de recettes ou de hausse de dépenses. Pour mieux s'en affranchir, il prétend que l'État a surcompensé le coût des transferts de compétences.

Il n'y a plus qu'un pas à faire pour aller vers une politique visant à faire supporter aux collectivités locales votre politique d'austérité, à geler les compensations vers les collectivités locales pour combler le cadeau fiscal de 15 milliards d'euros que vous avez consenti aux plus riches.

Vous comptez imposer aux collectivités un nouveau contrat, indexé sur la croissance des prix. Mais la définition d'un contrat implique justement qu'il soit librement discuté et librement signé ou refusé. En fait, cette liberté des collectivités locales vous gêne. Vous allez donc imposer ce contrat, qui aura pour objet d'indexer les enveloppes de l'État sur la seule croissance des prix et non sur les dépenses résultant des transferts de compétences. Votre projet est donc directement contraire au principe constitutionnel, affirmé à l'article 72-2 de la Constitution, de compensation intégrale des transferts de compétences.

L'application de ce principe impose une compensation intégrale, concomitante et contrôlée. Or, par définition, votre projet d'évolution des dotations en fonction des prix ne peut répondre à ces impératifs. Vous notez que le contrat de croissance et de solidarité que nous avions mis en place s'est caractérisé par des évaluations avantageuses pour les collectivités, et vous comptez bien revenir sur ces transferts. Sous couvert de « mener une réflexion importante sur les objectifs et les montants des dotations », vous proposez en fait le désengagement progressif de l'État.

Vous envisagez même de recourir à des manipulations afin d'alléger la charge financière que font peser sur l'État ses propres décisions, et ce au détriment des collectivités ou des contribuables. Je vous cite encore : « Il s'agirait de transformer les dégrèvements en exonérations afin de neutraliser la réforme pour le contribuable, puis de faire masse des montants concernés au sein d'une compensation globale ».

La deuxième étape de votre projet consiste donc à remplacer le contrat de croissance et de solidarité, que la gauche avait négocié avec les collectivités locales en 1999, par un véritable contrat d'austérité visant, selon vous, à « associer les collectivités territoriales à l'effort de maîtrise des dépenses ».

La troisième étape décrite dans votre rapport est encore plus inquiétante, car elle ne porte plus sur les seuls financements, mais organise la mise sous tutelle des objectifs. Vous prétendez évaluer l'efficacité des concours aux collectivités locales alors que ce sont des dus, puisqu'ils compensent des transferts de charges ou des diminutions de recettes. Vous prétendez donc définir des « objectifs » et des outils permettant d'évaluer l'efficacité, et cela en lieu et place des collectivités locales. Il s'agit donc d'une remise en cause directe du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

Au-delà de ces critiques générales sur la politique de désengagement financier de votre gouvernement dans ses relations avec les collectivités locales, je souhaite évoquer les difficultés de mise en œuvre de la DGE.

À ce jour, les collectivités locales déposent les dossiers de financement de projets au vu des priorités définies par la commission spéciale départementale, mais le caractère incertain des décisions préfectorales d'attribution rend la gestion de la DGE malaisée. Quelle que soit la qualité des dossiers qui répondent tous précisément aux critères arrêtés par la commission *ad hoc*, les communes ne savent *a priori* jamais bien si les projets seront retenus et à quel taux ils seront financés. Ces décisions sont laissées à la libre appréciation préfectorale, et les voies du préfet sont parfois impénétrables.

L'investissement des communes en termes de moyens humains mobilisés pour constituer les dossiers et fournir l'ensemble des justificatifs pour la seule DGE est très important, pour un résultat très variable d'une année sur l'autre. Dans ma commune de Tergnier, qui compte 15 000 habitants, entre 2004 et 2005 le montant obtenu a été divisé par sept, puis il fut trois fois supérieur entre 2005 et 2006.

Je souhaite profiter de cette intervention budgétaire pour proposer une simplification administrative de la DGE, par exemple en calquant son fonctionnement sur celui de la DSU. Il s'agirait alors de décliner localement les critères nationaux – population, potentiel fiscal, longueur de voirie – et de réclamer aux communes la présentation, avant la fin du deuxième trimestre de l'exercice suivant, d'un rapport retraçant les équipements réalisés. On y gagnerait sans doute en simplicité et en efficacité. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de la Gauche démocrate et républicaine et du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche.*)

M. le président. La parole est à M. Philippe Vigier.

M. Philippe Vigier. Madame la ministre, je voudrais tout d'abord vous dire que les députés du groupe Nouveau Centre saluent l'effort de modernisation et de simplification des relations entre l'État et les collectivités territoriales. J'aimerais vous en donner un exemple.

Depuis 1986, l'État verse des dotations de compensation aux départements et aux régions au titre du transfert immobilier des collèges et des lycées. Or les critères de répartition de ces dotations ne sont plus du tout pertinents. Le projet de loi de finances pour 2008 propose de substituer aux dotations actuelles un prélèvement sur recettes. Nous pensons que cette proposition va dans le bon sens parce qu'elle permet, pour chaque collectivité, de faire correspondre le montant total de ses dotations avec les charges auxquelles elle doit faire face. C'est une avancée notable. Pourquoi ?

Parce qu'elle permet tout d'abord de moderniser la gestion des dotations en préservant les intérêts des collectivités locales. En deuxième lieu, elle permet d'alléger les procé-

dures administratives et de gestion de ces crédits. Surtout, l'autre avantage de cette proposition est qu'elle permet d'évaluer à l'avance le montant précis dont ces collectivités bénéficieront.

En outre, ces transferts de crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » vers les prélèvements sur recettes sont sans impact sur les normes de l'État puisque, à compter de 2008, les prélèvements sur recettes sont inclus dans cette norme. Nous voulons aussi vous dire, madame la ministre, combien nous souhaitons que l'effort de maîtrise des dépenses soit assuré non seulement par l'État mais aussi par l'ensemble des collectivités territoriales.

Néanmoins, des améliorations sont à apporter.

Premièrement, chacun le sait, il y a eu la loi de décentralisation de 2004, et même si certains collègues s'interrogent sur la nécessité d'une pose, pour ma part, je crois vraiment aux vertus de la décentralisation. Mais il faut que les compétences soient clarifiées, que chacun sache parfaitement les missions qu'il doit accomplir et qu'il y ait une véritable transparence des collectivités vis-à-vis de l'État, et de l'État vis-à-vis des collectivités.

M. Jean-Christophe Lagarde. Très bien !

M. Philippe Vigier. En 2008, l'évolution du droit à compensation pour les départements résultera uniquement de la poursuite du processus de transfert de personnels des ministères de l'éducation nationale et de l'équipement. On sait que, pour les régions, les nouvelles compétences seront financées par une part de TIPP – laquelle n'est plus un impôt dynamique, contrairement à ce que chacun imaginait à une époque –, et, pour les départements, par la TSCA, la taxe sur les conventions d'assurance. Le problème, madame la ministre, vous le savez, c'est que les départements sont actuellement les collectivités qui souffrent le plus puisque la compensation n'est que de l'ordre de 90 %. Il faut avoir l'honnêteté de rappeler que la mise en place de l'APA en 2001, qui n'était pas financée, a été le premier coup de glaive porté au pacte de stabilité entre l'État et les collectivités.

M. Jean-Christophe Lagarde. C'est vrai !

M. Philippe Vigier. Il faut aussi rappeler qu'avec la mise en place de la prestation de compensation du handicap – la PCH – et des maisons départementales, ce sont de nouvelles dépenses importantes auxquelles sont exposés les départements.

En ce qui concerne les régions, si la compensation du transfert total de compétences en matière de formation professionnelle et de développement économique s'est quasiment faite à l'euro près, un problème demeure : celui du transfert aux régions des formations paramédicales, extrêmement difficile à chiffrer. On sait maintenant, au bout de trois années, qu'existe un écart entre la part transférée et les besoins. Or cette compétence est extrêmement importante pour les régions. On ne peut en effet pas parler de désertification médicale sans évoquer une double responsabilité : celle de l'État pour les médecins, les pharmaciens, l'ensemble des diplômés qui sortent des facultés de médecine, mais aussi celle des régions, qui est engagée parce qu'elles ont la charge des formations des personnels paramédicaux, infirmières, kinésithérapeutes. C'est une responsabilité double, et tous deux doivent en répondre.

Madame la ministre, je voudrais souligner la montée en puissance du coût d'un certain nombre de compétences transférées, telles que le RMI. Un collègue parlait tout à l'heure du rapport de Michel Mercier ; une démarche exemplaire a été accomplie dans son département sur les

ayants droit du RMI, et il revient aussi aux autres présidents de conseil général de vérifier précisément si les personnes ont le droit de bénéficier ou non du revenu minimal d'insertion.

Les transferts de compétences ont conduit à un début de dégradation de la situation financière des collectivités locales. Nous nous sommes inquiétés, lors de la présentation du budget, de certaines compensations, en particulier celle concernant le foncier non bâti pour les communes. Notre amendement, adopté par la commission des finances puis accepté par le Gouvernement, a permis d'assurer cette compensation, ce qui évite une baisse de 22 % de la dotation. N'oublions pas que dans certaines communes très rurales, le foncier non bâti représente pratiquement 50 % des recettes. Et nous avons essayé de soutenir de la même façon les huit départements les plus ruraux. Votre collègue M. Woerth a promis que cette proposition serait examinée au Sénat. C'est extrêmement important parce que les règles actuelles font que les riches sont toujours plus riches et les pauvres toujours plus pauvres. C'est pourquoi le mode de compensation actuel soulève des difficultés.

Je voudrais donc faire quelques propositions claires.

La première, c'est de garantir la compensation intégrale des charges transférées. Dans le marbre de la Constitution a été gravé en 2004 que les compétences transférées seraient financées. Or chacun sait que pour les routes, par exemple, les calculs qui ont été faits ne permettent pas aux conseils généraux de remplir leur mission dans de bonnes conditions. Et je ne reviendrai pas sur ce que j'ai dit concernant le RMI et la loi sur le handicap.

En deuxième lieu, il est important de garantir les ressources des collectivités territoriales. Je voudrais attirer votre attention sur un éventuel retournement du marché de l'immobilier, car la progression des recettes en droits de mutation est fragile et risque de poser un vrai problème.

J'insiste encore, pour les communes et les départements, sur les ressources du foncier non bâti, pour lesquelles il est indispensable que l'on puisse arriver à une compensation.

Par ailleurs, il faut renforcer l'autonomie fiscale des collectivités territoriales.

M. Bernard Cazeneuve. Ça ne s'arrange pas !

M. Philippe Vigier. Dans les régions, en 1998-1999, 70 % des recettes venaient de l'impôt ; aujourd'hui, c'est 25 %. Cela pose donc un véritable problème en termes d'autonomie des collectivités et de capacité des élus de lever l'impôt puis de rendre des comptes. S'agissant des bases locatives – tout à l'heure j'ai entendu dire qu'elles n'avaient pas été modifiées depuis quinze ans, alors que c'est depuis 1970 ! –, il est indispensable que leur révision ait lieu.

De plus, le remplacement des impôts locaux par des dotations est une forme de renationalisation de la fiscalité locale et une forme de déresponsabilisation. Madame la ministre, il faut insister sur la notion de transparence. Car, comme l'a très bien dit le rapporteur, du fait des augmentations d'impôts de 35 % dans les régions, jamais les comptes administratifs de ces collectivités n'ont été aussi favorables.

M. Jean-Christophe Lagarde. C'est vrai !

M. Philippe Vigier. C'est une forme d'irresponsabilité de la part des présidents de région qui ont décidé cela. Quant à la réforme de la taxe professionnelle, elle déresponsabilise les élus locaux.

Mme Marie-Louise Fort. Très juste !

M. Philippe Vigier. J'attire également votre attention sur la hausse des remboursements et des dégrèvements d'impôts locaux : l'enveloppe augmente de plus de 2 milliards cette année ! Cette augmentation devrait faire partie de l'enveloppe normée.

Il est donc essentiel de réviser les bases cadastrales, d'intégrer les remboursements et les dégrèvements dans la norme, de limiter le recours aux dotations et d'accroître l'autonomie fiscale des collectivités territoriales.

Mon tout dernier point sera pour souligner que la clarification des compétences est une exigence qu'à la clef, au moment où l'État fait des efforts de maîtrise des dépenses publiques, les collectivités territoriales doivent en faire également. Il faut aussi apporter plus de lisibilité. Le rapporteur a très bien évoqué ce problème en parlant tout à l'heure de l'évolution de la DGE et de la DDR. Les fongibilités d'enveloppes entre DGE et DDR en 2006 ont posé un vrai problème de lisibilité pour les acteurs territoriaux sur le terrain.

Même si des efforts restent à accomplir dans les prochaines années, nous voterons bien sûr les crédits de cette mission. *(Applaudissements sur les bancs du groupe Nouveau Centre et du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.)*

M. Jean-Pierre Balligand. Voilà des propos relativement équilibrés ! Vous deviez être le rapporteur, monsieur Vigier !

M. le président. La parole est à M. Michel Piron.

M. Michel Piron. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, la loi de finances qui nous est présentée cette année se place incontestablement sous le signe de l'effort de l'État, qui est triple : un effort rigoureux mais juste, et qui doit être partagé.

L'effort est rigoureux. Les chiffres ont été cités, avec beaucoup de précision d'ailleurs, par notre rapporteur : plus 1,6 % pour l'ensemble des concours aux collectivités. C'est en effet le choix de ne pas aller au-delà de l'inflation et de savoir s'imposer, vu la situation générale de nos finances publiques, le minimum d'augmentation.

L'effort est juste. C'est incontestable si on veut bien examiner ce qui est la marque de la solidarité à travers deux dotations : la DSU et la DSR. Ces deux dotations de solidarité représentent plus de 9 % du total, et elles s'inscrivent dans une période, jusqu'alors absolument sans équivalent, d'effort de péréquation. C'est bien la marque d'un effort à partager, mais juste.

Je voudrais insister sur deux autres points.

Premier point : dans quel contexte territorial s'inscrit cette loi de finances ? D'abord dans celui d'une certaine décélération de l'investissement local, lié au cycle électoral,...

M. Jean-Pierre Balligand. Eh oui !

M. Michel Piron. ... puisqu'en 2007 la progression de l'investissement est de 1,3 % pour les communes, de 3,9 % pour les communautés, de 5,9 % pour les départements et de 6,2 % pour les régions. Cette décélération de l'investissement local se situe cependant à un très haut niveau. Rappelons que les communes restent, et de loin, le premier investisseur local, avec quelque 22,7 milliards d'investissements consentis l'an dernier.

Le contexte territorial, c'est aussi l'évolution des bases d'imposition. À cet égard, certaines d'entre elles connaissent une dynamique incontestable et de bon aloi, notamment la taxe d'habitation, qui est liée au rythme de construction,

dont vous savez qu'il a atteint l'an dernier quelque 425 000 mises en chantier. C'est également le cas, probablement dès cette année, pour la TP, puisque l'investissement des entreprises a progressé de plus de 4 % en 2006. Mais il y aura incontestablement un ralentissement dans d'autres secteurs : je pense par exemple aux droits de mutation. Quant à la TIPP, les choses sont un peu plus incertaines. L'ensemble progresse tout de même à un rythme non négligeable.

Second point : les besoins de financement des collectivités territoriales pour l'année 2008 résulteront surtout, en tout état de cause, des nouvelles compétences qui leur ont été transférées et de leur mise en route progressive. Je voudrais attirer votre attention, mes chers collègues, sur le fait que l'on constate déjà en 2007 une baisse non négligeable de l'épargne brute, avec une hausse des charges d'intérêt de 13,8 %. Cela veut dire que le poids de la dette publique locale représente aujourd'hui 6,3 % du PIB. Je pense que le rapporteur général de la commission des finances sera sensible à cet aspect de la question.

M. Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances. Il l'est !

M. Michel Piron. Compte tenu de ces données, et bien que la situation des collectivités locales soit particulièrement saine, on sait tout de même que l'effort de l'État demandera de plus en plus à être partagé. Comment en effet les collectivités locales pourraient-elles s'exonérer d'une rigueur financière – ou d'un effort financier, choisissez l'expression qui vous conviendra – qui s'impose à l'État et que celui-ci s'impose, compte tenu de la situation générale de nos finances publiques ? La loi de finances accuse une augmentation de la charge d'intérêts de 1,6 milliard d'euros, accroissement qui continuera mécaniquement si nous n'arrivons pas à réduire le déficit budgétaire.

M. Nicolas Dhuicq. Exactement !

M. Michel Piron. Cela passe d'abord par l'effort que vous consentez vous-même dans votre ministère, madame la ministre, et nous vous en sommes reconnaissants, mais cela passera aussi par un effort réglementaire vis-à-vis des collectivités territoriales. Il faut que l'État s'impose le même régime d'amaigrissement sur le plan financier et sur le plan réglementaire. Tous les élus locaux savent – d'où l'intérêt parfois de certains cumuls de mandats – que l'une des sources de dépenses supplémentaires, le plus souvent d'ailleurs méconnue, naît de la surabondance de réglementations qui, sous des prétextes sécuritaires ou environnementaux, ont considérablement chargé la barque des collectivités ces dernières années. À cet égard, je salue l'instauration de la Conférence des exécutifs locaux, qui est désormais largement développée dans un pays voisin que j'ai pu visiter dans le cadre d'une mission, l'Espagne, où les choses fonctionnent très bien depuis plusieurs années. C'est un pays qui a beaucoup réformé l'architecture de ses pouvoirs locaux.

M. le président. Il faut conclure, monsieur Piron.

M. Michel Piron. En définitive, je dirai bien sûr oui aux mesures techniques : oui à l'élargissement du périmètre normé des dépenses, oui au contrat de stabilité financière, avec peut-être plus de précisions quant aux prélèvements sur recettes. Mais quelles que soient ces mesures techniques, je voudrais souligner que le problème me semble infiniment plus large et qu'aujourd'hui encore, comme depuis de nombreuses années, faute d'avoir choisi entre une décentralisation inachevée et un centralisme perpétué, nous sommes et nous demeurons dans une situation qui est probablement à terme intenable. Nous sommes les seuls à avoir quatre niveaux sous l'État, qui lèvent l'impôt et ont tendance à

une compétence générale. Choisir supposerait une révision générale de notre architecture territoriale et que la réforme de l'État s'accompagne de la grande réforme des collectivités territoriales ; sans quoi, je crains que nous ne traitons que l'écumène de la vague, et jamais malheureusement le fond des problèmes. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire et du groupe Nouveau Centre.*)

M. le président. Mes chers collègues, je vous demande de bien vouloir respecter votre temps de parole car nous devons terminer l'examen de cette mission avant treize heures.

La parole est à M. Jean-Pierre Balligand, pour cinq minutes au plus.

M. Jean-Pierre Balligand. Monsieur le président, madame le ministre, chers collègues, l'examen des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » nous donne l'occasion de constater à quel point l'État néglige ces relations.

M. Gilles Carrez, rapporteur général. Ce n'est pas vrai !

M. Nicolas Dhuicq. Ce n'est pas possible d'entendre ça !

M. Jean-Pierre Balligand. Il ne faut d'ailleurs peut-être pas s'en étonner puisque la version de seize pages du projet de Nicolas Sarkozy ne mentionnait nulle part le mot « collectivités ».

Pour les coprésidents du conseil d'administration de l'Institut de la décentralisation que nous sommes, Adrien Zeller – pourtant membre de l'UMP – et moi-même, c'est toujours resté un mystère.

M. Michel Piron. C'est vrai !

M. Jean-Pierre Balligand. De même, lors de son discours de clôture du Grenelle de l'environnement, le Président de la République n'a guère évoqué les collectivités qu'à propos de la possibilité d'instaurer des péages urbains, qu'il voit comme le moyen de financer « les grands équipements permettant de désengorger les centres villes ». Comme si « désengorger les centres villes » pouvait suffire à décrire le rôle majeur des régions, des départements et même des communes en matière d'environnement !

Enfin, dans sa déclaration de politique générale, le Premier ministre n'a évoqué les collectivités que pour annoncer qu'elles devraient contribuer au désendettement. Cela montre bien ce que représentent les collectivités pour le Gouvernement : une dépense qui peut être réduite pour financer le déficit de l'État.

Pour qu'il y ait « relations » avec les collectivités territoriales, il faut d'abord qu'il y ait reconnaissance. Or, depuis cinq ans, les gouvernements successifs n'accordent plus aux collectivités la reconnaissance qu'elles méritent. Je rappelle pourtant qu'elles sont des personnes publiques de plein exercice et qu'elles réalisent 70 % des investissements publics civils, contribuant à maintenir au moins 850 000 emplois, en particulier dans le secteur du BTP. Vous pourrez à l'occasion le rappeler au Président, madame le ministre. Cela l'intéressera peut-être, lui qui disait dans son projet vouloir « investir dans les équipements et les services publics ».

S'il l'avait su, peut-être aurait-il vraiment rompu avec la politique de transferts de charges et de plafonnements fiscaux non compensés qui a prévalu sous la législature précédente. Je rappelle par exemple que le taux de compensation par l'État du coût de l'APA, l'allocation personnalisée d'autonomie, est tombé à 32 %.

M. Bernard Derosier. Et même 28 % !

M. Jean-Pierre Balligand. Les départements doivent donc déboursier 3 milliards d'euros pour financer cette mesure. De même, en ce qui concerne le RMI, l'écart entre la compensation et le coût réel ne cesse de croître, même en tenant compte des 500 millions d'euros annuels du fonds de mobilisation départemental pour l'insertion. En cumulant les écarts des exercices 2004, 2005, 2006 et 2007, il devrait atteindre 1,6 milliard d'euros.

Les transferts de compétences n'ont d'ailleurs pas fini de poser des problèmes aux collectivités, comme le montre le cas de la loi sur le handicap – nous en avons parlé en commission des finances avec M. le rapporteur –, qui doit encore produire ses effets financiers les plus importants. Ainsi, l'Association des départements de France a rappelé que la situation financière de près de la moitié des départements était menacée à court terme en raison de la contradiction entre les exigences de cette loi et la montée tendancielle des charges départementales.

Certains collègues, y compris de la majorité, l'ont relevé : de nombreux départements sont ainsi à la merci d'un retournement du marché de l'immobilier qui diminuerait les recettes des droits de mutation. Encore ceux-ci seront-ils amenés à être réduits beaucoup plus tôt et de façon beaucoup plus radicale, puisque la commission pour la libération de la croissance, constituée à l'initiative du Gouvernement, souhaite supprimer les droits de mutation à titre onéreux liés à l'achat ou à la vente d'un bien immobilier.

Les droits de mutation m'amènent à évoquer le cas de la fiscalité locale, dans laquelle, là encore, l'État intervient à son gré, sans concertation avec les principales intéressées. Cela a notamment été le cas pour la réforme de la taxe professionnelle, qui a contraint les collectivités concernées – et surtout les établissements publics de coopération intercommunale – à augmenter la fiscalité sur les ménages.

Malheureusement, cette politique connaît un nouveau développement avec la suppression du contrat de solidarité et de croissance. J'ai déjà dit, lors de la discussion générale, que faire peser sur les collectivités le coût de l'incurie passée et actuelle de l'État n'avait pas de sens. D'abord parce que cela contrevient au principe d'autonomie financière des collectivités locales ; ensuite parce qu'elles n'ont heureusement pas attendu l'État pour mener des politiques financières vertueuses : depuis vingt-cinq ans, le déséquilibre entre dépenses et recettes publiques est presque totalement imputable à celui-ci.

M. le président. Veuillez conclure, monsieur Balligand.

M. Michel Piron. C'est intéressant, pourtant !

M. Jean-Pierre Balligand. Je rappelle que, selon l'AMF et Dexia-Crédit local de France, l'indice des prix des dépenses communales a augmenté de 3,9 % entre le premier trimestre 2006 et le premier trimestre 2007, contre 1,6 % pour l'indice des prix à la consommation hors tabac. Ce que le Gouvernement présente comme une évolution neutre en volume est donc en fait une évolution réelle négative de 2,3 % si l'on prend en compte l'inflation à laquelle sont réellement confrontées les communes. De plus en plus de collectivités seront donc contraintes à renoncer à des dépenses d'intérêt général.

Pour finir,...

M. le président. Vous avez terminé, cher collègue.

M. Jean-Pierre Balligand. ... madame le ministre,...

Mme Marie-Louise Fort. Votre temps de parole est épuisé !

M. Jean-Pierre Balligand. ... nous sommes très inquiets, à l'Institut de la décentralisation – dont notre collègue Piron fait partie –, sur l'avenir de la dotation globale de fonctionnement, la DGF. En effet, comme pour le versement représentatif de la taxe sur les salaires, le VRTS, lorsque les tendances se croisent, nous courons un grand risque, et nous savons tous ici qu'entre la DGF communale et la DGF de l'intercommunalité, il y a de toute évidence un vrai problème.

Si nous ne pouvons disposer à l'avance de lignes directrices de la part de l'État, nous allons au-devant de graves difficultés. Sur ce plan, il convient de savoir assez vite de quoi il s'agit, en particulier de ce qu'il en est du fonds de compensation de la TVA – l'AMF en a d'ailleurs débattu.

M. le président. Je vous remercie, monsieur Balligand.

M. Jean-Pierre Balligand. Je souhaitais appeler votre attention sur cette question parce que les collectivités sont, je le répète, très inquiètes quant à l'avenir de la DGF. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche.*)

M. le président. La parole est à M. André Chassaigne pour cinq minutes tout au plus.

M. André Chassaigne. Monsieur le président, madame la ministre, chers collègues, nos collectivités vivaient sous le fragile abri du contrat de solidarité et de croissance qui a régi les relations entre l'État et les collectivités territoriales depuis 1999. Je commencerai donc par vous proposer d'observer une minute de silence pour son décès brutal, vendredi dernier, dans cet hémicycle. (*M. Chassaigne s'interrompt quelques instants.*) Je vous remercie.

La disparition du contrat de solidarité et de croissance est imposée sans concertation, sans choix partagés : curieuse conception, madame la ministre, de la contractualisation. Le Premier ministre avait prévenu, début juillet, que les dotations de l'État aux collectivités ne devaient pas croître globalement plus que le taux d'inflation. Or nous constatons que, malgré les réactions unanimes des associations d'élus, cette funeste promesse a été tenue puisque le PIB n'est plus pris en compte dans l'évolution du total des dotations. Seule la DGF continuera, de façon dérogatoire dit-on, d'être indexée sur la croissance, du moins pour l'année 2008, période d'élections municipales et cantonales.

Le tour de passe-passe budgétaire est donc toujours le même depuis de nombreuses années : faire supporter pour partie aux collectivités les choix désastreux qui affectent les ressources de l'État, à savoir les cadeaux fiscaux faits aux plus riches, toujours plus importants d'année en année.

Il a donc fallu, en particulier, amputer la dotation de compensation de taxe professionnelle de près de 50 %, soit 215,6 millions d'euros, au détriment des collectivités et bassins d'emplois fragilisés par les fermetures d'entreprises et par la réduction de la taxe professionnelle. C'est sans compter que cette dotation alimente le fonds d'indemnisation des catastrophes naturelles à hauteur de 20 millions d'euros – ainsi avons-nous droit aux vases communicants avant les inondations. Cela me conduit, madame la ministre, à vous demander si la DCTP, principale variable d'ajustement, la seule même, jusqu'à cette année, sera vouée à disparaître au détriment des engagements pris auprès des collectivités territoriales.

Au fond, cette mesure s'inscrit dans la même logique que la non-compensation intégrale des dépenses nouvelles transférées par l'État. C'est ainsi que le piège se referme. D'une part, on fait financer par les contribuables locaux la

transformation des collectivités en services déconcentrés de l'État chargés de compétences nouvelles et du versement de diverses prestations ; d'autre part, on réduit les dépenses de l'État en enterrant le contrat de solidarité et de croissance.

Les collectivités territoriales seront alors contraintes de freiner un effort pourtant essentiel en faveur des habitants. Déjà, l'an dernier, les dépenses et les produits de fonctionnement ont connu une croissance moindre que l'année précédente. De plus, la hausse des dépenses d'investissement est moins soutenue : 7,1 % en 2006 contre 8,3 % en 2005. L'autofinancement, qui pourtant augmente, ne suffit plus à financer l'investissement, d'où le recours de plus en plus massif à l'emprunt. Les collectivités hypothèquent ainsi leurs investissements à venir. On sait pourtant que les collectivités, qui concourent à hauteur de 70 % aux investissements civils, contribuent au maintien de près de 850 000 emplois dans le secteur privé et associatif, d'autant plus que les emplois aidés par l'État se réduisent comme peau de chagrin.

L'évolution des enveloppes suivant la seule inflation implique de fait une « croissance zéro » des dotations. En effet, les collectivités doivent faire face à un écart grandissant entre le « panier du maire » – à savoir l'augmentation de l'indice des prix des dépenses spécifiquement communales –, et le taux d'inflation. C'est donc le pouvoir de dépense des collectivités dans leur ensemble qui s'érode de plus en plus. Peut-on parler de stabilité ?

Si elles veulent assurer le développement d'investissements indispensables au bien-être de leurs habitants, les collectivités, pour s'en sortir, devront recourir à une hausse de la fiscalité. Seulement, les impôts locaux ont-ils vocation à se substituer aux baisses des dotations de l'État ? Sans compter que tout le monde s'accorde à qualifier d'inadaptée une fiscalité dont toutes les associations d'élus sans exception exigent la réforme.

Or, plutôt que de moderniser cette fiscalité, le Gouvernement risque d'aggraver son caractère injuste. Ainsi, une réflexion est menée, sous l'influence du Medef, pour ramener le plafond de la taxe professionnelle à 3 % de la valeur ajoutée. Quand on connaît le manque à gagner induit par le plafonnement à 3,5 % de la valeur ajoutée, on mesure le risque d'une telle mesure.

Ainsi, le choix vers lequel le Gouvernement veut entraîner les collectivités est une délégation massive au privé de pans entiers du service public local...

M. le président. Veuillez conclure, monsieur Chassaigne.

M. André Chassaigne. ... et un retrait des politiques volontaristes, notamment à travers le développement de partenariats public-privé, comme si les entreprises qui bénéficient des infrastructures fournies par les collectivités ne devaient pas, elles aussi, contribuer à leur budget.

Une autre mesure est lourde de menaces pour l'équilibre budgétaire des collectivités rurales. Il s'agit de la baisse de la compensation de l'exonération de 25 % de la taxe foncière sur les propriétés agricoles non bâties, instituée depuis 2006. Certes,...

M. le président. Monsieur Chassaigne, il est temps de terminer.

M. André Chassaigne. ... du fait de l'opposition des maires ruraux – dont je suis –, le Gouvernement a dû reculer en écartant de son champ d'application la part des communes. Mais qu'en est-il de la part des départements ?

Madame la ministre, ce sont les services aux habitants qui vont pâtir de ce budget. Vous comprendrez que, dans ces conditions, les députés communistes et républicains ne le voteront pas.

M. le président. La parole est à M. Thierry Carcenac.

M. Thierry Carcenac. Monsieur le président, madame la ministre, chers collègues, les relations entre les collectivités locales et l'État, certains de nos collègues viennent de l'exprimer, posent de nombreux problèmes.

En premier lieu, en effet, les collectivités locales ne sont pas toutes sur un pied d'égalité dès lors que, de 2004 à 2008, les principaux transferts de compétences vers les départements concernent notamment le secteur social.

Vous nous avez indiqué, lors de votre discours devant les présidents de conseils généraux, madame la ministre, que vous n'ignoriez pas nos préoccupations et que vous envisagez une réforme de la fiscalité locale. Je souhaite vous faire part à ce sujet de deux observations.

D'abord, le redressement des finances publiques de l'État ne peut s'appuyer uniquement sur les collectivités locales. Leur participation au rétablissement des finances de l'État me paraît inappropriée car les départements, notamment, ne présentent jamais de budgets déficitaires, contrairement à l'État. Du reste, M. Chassaigne vient de le rappeler, les collectivités locales représentent le premier investisseur en matière civile, à hauteur de 70 %.

D'autre part, cette participation serait injuste car, contrairement à ce que dit l'adage, ce n'est pas nécessairement le même contribuable qui paie. Ainsi, dans le département du Tarn – que je connais bien –, quatre foyers fiscaux sur dix payent l'impôt sur le revenu alors que huit sur dix acquittent la taxe d'habitation. On voit bien qu'il n'est pas évident de faire participer les contribuables au redressement des finances publiques.

En outre, il existe de profondes disparités entre les impôts transférés : les droits de mutation ont provoqué d'énormes écarts de compensation de charges. Dans le Tarn, département de taille moyenne, nous avons mis en place une commission consultative d'évaluation des charges, qui réunit toutes les tendances politiques : elle a constaté que l'écart s'élevait à 6,8 millions d'euros ; à 1,3 million d'euros le point, cela représente près de 5 points de fiscalité à combler sur une année, une somme importante, sachant que, en la matière, nous sommes dépendants de la législation nationale et que nos marges de manœuvre sont des plus réduites. Dans ce cadre, une réforme de la fiscalité s'impose.

Vous avez dit, madame la ministre, que celle-ci devait être transparente et « responsabilisante ». En règle générale, lorsque les élus adoptent des mesures accroissant la pression fiscale, ils assument leurs décisions devant leurs électeurs. Si cette réforme devait se mettre en place, il conviendrait donc qu'elle prenne en compte les recommandations des associations d'élus et les conclusions du rapport de M. Valletoux au Conseil économique et social. Une fiscalité transparente, plus juste, et assurant une meilleure répartition des charges et des ressources entre nos concitoyens, serait, je crois, la bienvenue.

Or le projet que vous présentez vise à donner d'une main, *via* la dotation globale de fonctionnement, tout en reprenant de l'autre, par le biais d'une réduction de l'enveloppe normée, en diminuant la DCTP de près de 22 % et en accordant de nouvelles ressources qui ne sont en fait que des compensations. Je crains que certains départements – en particulier ceux, une trentaine à l'époque, pointés

dans le rapport de M. le sénateur Jean François-Poncet – ne rencontrent de très grandes difficultés pour assumer les compétences qui leur ont été transférées.

Dans ces conditions, nous estimons que la remise en cause, dans cette période transitoire, de certaines dotations auparavant attribuées aux collectivités locales pose problème, et nous vous engageons à mener une réforme fiscale plus juste. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche.*)

M. le président. La parole est à M. Henri Nayrou.

M. Henri Nayrou. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, il nous revient de préciser, dans le cadre du PLF 2008, les relations entre l'État et les collectivités rurales et de montagne.

Certes, la mission que nous examinons ce matin ne concerne que 2 des 70 milliards d'euros attribués aux collectivités, mais comment ne pas lier l'avenir de ces communes et départements, souvent défavorisés, aux moyens que, comme les citoyens, ils sont en droit d'attendre de la solidarité nationale, de la péréquation et de l'égalité des chances ? Or le budget 2008 inaugure une stratégie d'austérité financière qui souhaite plafonner l'évolution de la dépense publique à un peu plus de 1 % en volume, alors qu'elle dépassait les 2 % par an depuis dix ans. Le pacte de « croissance et de solidarité » – deux bien beaux mots qui suscitaient l'optimisme – a été remplacé par le pacte de « stabilité », moins engageant *a priori*, et scandaleux *a posteriori*, une fois apparu que ladite stabilité ne s'applique plus lorsqu'il s'agit de distribuer des cadeaux fiscaux aux plus riches.

Désormais, l'ensemble des dotations sous enveloppe progresse comme l'inflation – soit 1,6 % pour 2008 –, la croissance n'étant plus prise en compte, alors que les collectivités locales y participent en réalisant 72,4 % des investissements publics. Au final, même en maintenant l'indexation spécifique de la dotation globale de fonctionnement sur l'inflation majorée de la moitié du taux de croissance, les collectivités locales perdront 440 millions d'euros en 2008. Il n'est pas nécessaire d'avoir réussi les deux baccalauréats pour comprendre que le Gouvernement racle les fonds de tiroirs en espérant récupérer une partie de ce qu'il a dilapidé en cadeaux indécents en juillet dernier !

Le 16 octobre, à l'adresse de M. Wœrth, j'avais comparé le projet de loi de finances à la fable de la cigale et de la fourmi. Je développerai aujourd'hui le cas du département de l'Ariège, exemplaire de toutes ces zones rurales et de montagne qui seront victimes de vos choix budgétaires.

Premièrement, la masse des dotations perçues stagnera à 46 millions d'euros. Deuxièmement, la réforme de la péréquation de 2006 s'est déjà révélée particulièrement défavorable aux départements ruraux les plus pauvres, qui ont vu leur dotation globale de fonctionnement progresser moins vite que la masse à répartir. Troisièmement, les zones rurales seront encore plus défavorisées en 2008, lorsque le pacte de stabilité intégrera dans ses variables d'ajustement de nouvelles allocations compensatrices, comme la taxe sur le foncier non bâti. Coût pour l'Ariège, madame la ministre : 300 000 euros !

M. le rapporteur général Gilles Carrez a bien trouvé une solution pour épargner ce coup de canif intempestif aux communes ; néanmoins, la dotation de compensation de la taxe professionnelle diminuera, non de 21 %, mais de 26 %, et les départements seront une fois encore les fournis de la fable !

Au total, ce sont 71 millions d'euros de ressources que le conseil général de l'Ariège devra figer en 2008, soit 47 % de son budget de fonctionnement, 1,5 % de son produit fiscal et 3 % de la fiscalité des ménages. Qui plus est, le Gouvernement et l'UMP s'en iront répétant que les vilains petits départements augmentent les impôts, tandis que l'État, lui, vêtu de lin blanc et de probité candide, les diminue !

De cette apocalypse émergent deux petites satisfactions, qu'il ne faut ni oublier ni dédaigner.

Tout d'abord, le projet de loi de finances prévoit le versement au profit des départements d'une somme de 30 000 euros par radar fixe implanté sur une route nationale. De nombreux départements – dont le mien – avaient engagé un contentieux avec l'État sur ce sujet, jugeant injuste de ne percevoir aucun subside au titre des produits des contraventions générées par ces radars, alors qu'ils se voyaient attribuer des sommes dérisoires pour assurer l'entretien du réseau national qui leur était transféré. Cette mesure nous conforte dans notre démarche, même si la quote-part du produit reversée ne répond pas tout à fait à nos attentes...

M. Bernard Derosier. 10 % : une aumône !

Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Si c'est une aumône, autant la supprimer !

M. Henri Nayrou. ... et que le budget de l'État consacré à la sécurité routière diminue.

Ensuite, l'un des amendements adoptés par notre assemblée lors de la discussion de la première partie du PLF vient clore un long combat de l'association nationale des élus de la montagne, l'ANEM : le taux de TVA réduit à 5,5 % sera appliqué aux remboursements et rémunérations versés par les communes aux prestataires de déneigement, ce qui est une très bonne chose.

L'ANEM souhaiterait en outre voir aboutir après l'article 48 une autre de ses revendications ; si elle donnera certainement le hoquet à « madame et monsieur de Bercy », elle est cependant dans l'air du temps et serait un juste retour des choses. Au congrès des élus de la montagne, jeudi dernier, dans les Vosges, nous avons en effet dévoilé les conclusions de notre rapport sur les conséquences des changements climatiques du XXI^e siècle. La première de nos suggestions consiste à créer, dans le cadre de la dotation globale de fonctionnement, une dotation spécifique pour les territoires à haute valeur environnementale, afin de compenser les nombreuses charges, exigences et restrictions, notamment en matière d'aménagement et de développement économique, subies par les communes ayant des territoires dans le régime particulier de protection – je pense notamment à l'eau –, et de rémunérer leur apport en faveur de la biodiversité, de l'environnement et du développement durable. Impossible, au lendemain du Grenelle de l'environnement, de balayer cette proposition d'un revers de manche ! Aussi défendrai-je cet amendement.

M. le président. Monsieur Nayrou, il faut conclure.

M. Henri Nayrou. Je serai rapide, monsieur le président.

Pour conclure, s'agissant des relations entre l'État et les collectivités locales, le Gouvernement a multiplié les annonces concernant l'éducation, la culture, l'eau et l'assainissement, la sécurité routière, la santé, et, depuis jeudi dernier, l'environnement. Mais c'est quelqu'un d'autre qui paiera ! Il existe un proverbe anglais qui dit : « Celui qui

paie les pipeaux commande la musique. » Traduisons-le à M. Sarkozy ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche et du groupe de la Gauche démocrate et républicaine.*)

M. le président. La parole est à M. Alain Rousset.

M. Alain Rousset. Monsieur le président, madame la ministre, le Gouvernement a annoncé plusieurs mesures dont le président de l'association des régions de France que je suis attend beaucoup, comme la mise en place de la commission Lambert et de la conférence nationale des exécutifs. Néanmoins, le blocage par la loi des ressources, du moins pour certaines collectivités, et la limitation des dépenses ne vont pas sans nous inquiéter. Comme mon collègue vient de le rappeler, les collectivités locales sont à l'origine de 72 % de l'investissement public, et contribuent largement à la croissance. En outre, leurs finances sont saines et elles n'aggravent pas, ou très peu, le déficit national.

Je soulignerai une double contradiction. En premier lieu, contrairement à ce qui a été dit tout à l'heure, les compétences qui ont été transférées aux collectivités locales sont nécessairement assorties de dépenses évolutives : ainsi le RMI et l'aide aux personnes âgées pour les départements, ou le renouvellement du matériel ferroviaire pour les régions. Saviez-vous, madame la ministre, que, pour la formation des infirmières évoquée tout à l'heure, en Aquitaine, notre région, les bourses étaient échelonnées sur six degrés, ce qui rend le système intenable ? Que les contractuels de l'éducation nationale étaient systématiquement licenciés par l'État pendant les deux mois de l'été, alors que les collectivités doivent aujourd'hui les prendre en charge complètement ? Que les primes variaient de un à trois entre lycées agricoles et lycées professionnels ? Que l'État s'était progressivement désengagé du développement économique et de la modernisation des entreprises, en faveur desquels les régions augmentent leurs aides d'à peu près 20 % par an ? S'y ajoutent, comme vous le savez, les charges indues pesant sur les collectivités locales : on nous demande aujourd'hui – alors que ce n'est pas le cas en Espagne, en Allemagne ou en Italie – de participer au financement de la ligne à grande vitesse et à celui, hors compétence et atteignant des sommes colossales, des universités. Enfin, le Grenelle de l'environnement va – heureusement, d'un certain point de vue – nous imposer de nouvelles contraintes. Sur quelles ressources financera-t-on tout cela et qui en aura la charge ?

En second lieu, la fiscalité locale est devenue obsolète et incohérente, et elle nous conduit droit dans le mur. Prenons le cas des régions, dont la faiblesse de la fiscalité pèse sur l'absence de croissance. Avec un reversement de 5 %, elles reçoivent la plus faible part de taxe professionnelle. Chaque fois qu'elles investissent dans le secteur industriel, les retombées fiscales arrivent dans l'escarcelle des départements et des communes. Chaque fois qu'un matériel de TER est renouvelé, la taxe professionnelle va à d'autres. La cohérence entre le type de compétence exercé et la fiscalité, que nous avions préconisée dans le rapport Valletoux, n'existe pas. Il est urgent, je crois, d'engager une réforme.

Vous me permettrez de plaider pour les régions, qui ont, avec 40 %, la part de ressources propres la plus faible de toutes les collectivités, en même temps que la fiscalité la plus paralysée, voire la plus régressive. Il est vrai que la faiblesse de la représentation des régions, à gauche comme à droite, dans cet hémicycle comme au Sénat, ne nous a pas aidés dans l'élaboration du dernier texte de décentralisation.

Il faut y remédier, en considérant que tous les pays d'Europe qui se développent ont des régions fortes aux compétences élargies. Il faut donc clarifier ces compétences.

La commission Lambert est censée clarifier les compétences des collectivités et je l'appuierai s'il le faut car la question dépasse les sensibilités politiques. La France a des boulets aux pieds parce qu'elle est trop centralisée.

Ce qui coûte cher dans la décision publique, c'est l'existence de doublons entre l'État et les collectivités locales. Il faut rapidement les supprimer. Alors qu'ils ont transféré aux collectivités locales de nombreuses compétences, les gouvernements successifs ont systématiquement conservé les services de l'État qui font double emploi, et cela coûte cher. C'est ainsi que le temps de la décision publique, pour un chef d'entreprise, est trop long et trop coûteux.

L'État doit donc prendre ses responsabilités. Les collectivités locales ont des finances saines et ce n'est jamais de gaieté de cœur qu'elles augmentent leur fiscalité. Entre 1985 et 2004, l'État a accru ses effectifs de 240 000 fonctionnaires ; les collectivités locales aussi, mais précisément pour faire face aux transferts de compétences. Qui, dans cette affaire, porte la responsabilité la plus lourde ?

Tant que la France n'aura pas rompu avec son système jacobin paralysant, il ne faudra pas s'étonner qu'elle accuse un retard de croissance par rapport aux autres pays. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche.)*

M. le président. La parole est à M. Bernard Cazeneuve.

M. Bernard Cazeneuve. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, je m'interroge sur les raisons qui ont conduit le Gouvernement à passer du contrat de solidarité et de croissance au pacte de stabilité. J'y vois en effet le signe d'un paradoxe. Tous les ministres qui se sont succédé à cette tribune depuis le début de la discussion du projet de loi de finances pour 2008 nous ont dit leur foi en la croissance, avec d'autant plus de force qu'il s'agissait pour eux de légitimer le financement par le Gouvernement – sans augmentation de la dette, disaient-ils – du paquet fiscal de 15 milliards d'euros, dont chacun sait qu'il ne bénéficiera pas aux plus pauvres.

M. Jean-Pierre Balligand. Eh oui !

M. Bernard Cazeneuve. Or cette croissance à laquelle le Gouvernement dit croire si fort n'est pas au cœur du dispositif d'allocation des ressources aux collectivités territoriales. Vous préférez indexer les dotations, non pas sur la croissance du PIB, mais sur l'évolution de l'inflation. À moins de considérer que le Gouvernement souhaite plus d'inflation que de croissance, je vois mal comment ce dispositif pourrait être favorable aux collectivités. Alain Rousset l'a rappelé à l'instant, il est d'autant plus injuste de procéder de la sorte que les collectivités territoriales ont joué un rôle moteur dans l'accompagnement de la croissance au cours des vingt dernières années.

L'investissement des collectivités territoriales, mesuré à partir de la formation brute de capital fixe, est passé de 66 % en 1982 à 72 % en 2006, tandis que leur endettement diminuait de 29 % du PIB en 1982 à 11 % aujourd'hui. Cela démontre qu'il est possible, dans la gestion des affaires publiques, de se désendetter tout en investissant davantage et que les collectivités territoriales ont été bien gérées, qu'elles ont participé à la croissance globale. Il y a donc une forme d'injustice à déconnecter la progression de leurs dotations de la croissance du PIB pour l'indexer sur l'inflation.

Le dispositif que vous nous proposez, à l'article 12 de la loi de finances, rend la fiscalité de moins en moins locale, de moins en moins lisible et de plus en plus injuste. Les dispositions arrêtées par les gouvernements depuis 2002 réduisent très sensiblement la portée du principe d'autonomie de gestion des collectivités territoriales et leur marge fiscale. Ainsi, le plafonnement à 3,5 % de la valeur ajoutée de la taxe professionnelle neutralise 50 % des bases de taxe professionnelle pour les collectivités territoriales. En 2002, votre prédécesseur a décidé de diminuer de 40 % les bases de recettes de taxe professionnelle pour les professions libérales, s'engageant à les compenser pour les collectivités territoriales. Aujourd'hui, nous constatons une diminution de 22 % de la dotation de compensation de la taxe professionnelle. Non seulement l'État réduit les marges de manœuvre fiscales des collectivités territoriales, mais il n'honore pas ses engagements. Voilà comment il limite le principe d'autonomie des collectivités territoriales !

La fiscalité est de moins en moins lisible parce que le contribuable qui paie la facture de ce transfert de gestion de la dette de l'État vers les collectivités territoriales est le particulier, alors que le Gouvernement prétend vouloir diminuer la charge fiscale qui pèse sur lui pour encourager la croissance. Vous transférez vers les collectivités la charge fiscale qui pèse sur les personnes physiques tout en déclarant vouloir la limiter au plan national : il y a là une contradiction majeure.

Enfin, la fiscalité est de plus en plus injuste en raison du rôle des collectivités locales comme investisseurs et de l'excellence de leur gestion par rapport à celle de l'État. En réalité, le projet que nous examinons aujourd'hui consiste à transférer de l'État vers les collectivités territoriales, qui ont pourtant un rôle de correction des inégalités sociales et de mise en œuvre de la solidarité sur les territoires, la charge d'une dette qu'il ne parvient pas à maîtriser. C'est la raison pour laquelle nous ne pouvons qu'exprimer les plus grandes réserves sur ce texte. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche.)*

M. le président. La parole est à Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, face aux défis multiples de notre société, nous avons besoin d'un État qui assume ses responsabilités et dont l'autorité soit garantie. Nous avons aussi besoin de collectivités territoriales capables de mettre en œuvre l'action publique au plus près des personnes. La combinaison des deux est un gage d'efficacité et d'enrichissement pour tous. C'est à ce titre que nous avons besoin de relations à la fois claires et confiantes entre l'État et les collectivités.

Entreprise depuis plus d'un quart de siècle, la décentralisation a donné lieu à la formation de régions puissantes. Elle a conforté le département dans son rôle de collectivité de la solidarité. Elle a incité les communes les plus importantes à conduire une gestion publique aussi professionnelle que celle des entreprises. Je l'ai dit devant l'Association des maires de France, le Comité des finances locales, l'Association des maires de grandes villes, l'Assemblée des départements, le comité directeur de l'Association des maires de France : je souhaite que les rapports entre l'État et les collectivités locales s'inscrivent dans une relation de confiance et dans la pérennité. Je sais, pour avoir exercé moi-même des responsabilités à la tête d'une commune et à la vice-présidence d'un département, que nous avons besoin, les uns et les autres, de visibilité pour développer nos politiques.

M. Jean-Pierre Balligand. Aujourd'hui, nous n'en avons aucune !

Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Pour établir ce lien de confiance, je souhaite que nous puissions discuter en toute bonne foi, en renonçant aux polémiques purement idéologiques. Nous devons aux Français d'établir un climat de coopération et de pragmatisme. Si nous y parvenons, je suis sûre que nous saurons instaurer un véritable partenariat, conforme à l'exigence globale de maîtrise de la dépense publique attendue tant des Français que de nos partenaires européens. Nous pourrions également mettre en œuvre une véritable solidarité entre collectivités et entre Français, et donner une réelle lisibilité à nos politiques publiques.

S'agissant de la maîtrise de la dépense publique, soyons clairs : en vingt-cinq ans, la dette financière de l'État a triplé, passant d'un cinquième aux deux tiers de notre production nationale. Qui ne voit qu'au-delà même des engagements que nous avons pris vis-à-vis de nos partenaires européens, on ne peut pas continuer sur cette voie ? Le projet de budget pour 2008 reflète par conséquent la volonté du Gouvernement de mettre un terme à cette évolution.

Monsieur Laffineur, vous l'avez souligné, la situation financière des collectivités locales est globalement saine puisque leur déficit se limite aujourd'hui à 0,1 % du PIB.

M. Jean-Pierre Balligand. C'est que la loi nous y oblige !

Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Il est vrai que l'on n'a pas le droit de faire autrement, ce qui pousse à se montrer raisonnable !

M. Jean-Pierre Balligand. En fait, nous ne sommes pas vertueux, nous sommes obligés de l'être !

Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Toutefois, les collectivités territoriales ne peuvent pas s'exonérer de participer à l'effort parce qu'elles sont concernées à un double titre par notre nouvelle stratégie. D'abord, elles sont elles-mêmes des acteurs de la dépense publique, les dépenses locales représentant environ un cinquième des dépenses publiques totales. Ensuite, elles sont un poste de dépenses pour l'État : l'effort en leur faveur atteindra 72 milliards d'euros en 2008, soit le quart du budget de l'État. À ce titre, le Premier ministre a décidé que les dotations de l'État aux collectivités locales suivraient la norme de progression fixée pour l'ensemble des dépenses de l'État, laquelle se limite à l'inflation.

Parce que je suis aussi une élue locale, je sais qu'il est très difficile, pour certaines dépenses, de passer brusquement d'un taux de progression auquel on s'était volontiers habitué à un autre beaucoup plus réduit. C'est la raison pour laquelle j'ai souhaité préserver l'évolution de la dotation globale de fonctionnement pour l'année 2008. Comme les années précédentes, elle sera indexée sur l'inflation majorée de 50 % de la croissance du PIB, ce qui permet une progression de 2,08 %.

M. Bernard Derosier. Pour combien de temps ?

Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Pour 2008, je le répète, c'est-à-dire pour une période transitoire. On ne saurait en effet demander à un responsable de collectivité d'ajuster en trois mois les dépenses prévues pour l'année suivante. Je vous le dis très clairement ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

M. Bernard Derosier. Et ils applaudissent !

Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. La DGF augmente ainsi de 817,2 millions d'euros, dont 463,6 millions pour les communes et leurs groupements, un peu plus de 245 millions pour les départements et 108,5 millions pour les régions.

Monsieur Chassaigne, contrairement à ce que vous avez affirmé, il n'y a pas de croissance zéro des dotations, mais une augmentation. Dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales », la dotation générale de décentralisation évolue comme la DGF. Là aussi, son indexation est maintenue pour l'année prochaine. Pour ce qui concerne les dotations d'équipement, la DGE et la DDR, également incluses dans cette mission, connaîtront aussi, l'an prochain, une augmentation de 2,6 %. C'est donc un effort conséquent de l'État en faveur de l'investissement des collectivités.

Cette relation doit également nous permettre de traiter de la solidarité à l'égard des collectivités les plus en difficulté, les plus fragiles. Au-delà du contrat de stabilité, l'effort financier total en faveur des collectivités locales progresse de 3,9 %, c'est-à-dire d'un pourcentage beaucoup plus élevé que le taux de l'inflation – vous l'avez vous-même indiqué tout à l'heure.

L'effort de solidarité suppose aussi de soutenir les collectivités qui, soit disposent de moins de ressources : c'est le cas de nombreuses petites collectivités, notamment rurales, soit supportent des charges particulièrement importantes : c'est le cas de grandes collectivités urbaines ou péri-urbaines – je vais assez souvent en Seine-Saint-Denis, par exemple, pour le savoir.

Monsieur Laffineur, vous avez rappelé la forte progression des dotations de péréquation de 2002 à 2007. Je partage votre souci d'amélioration des règles de la péréquation. Nous devons y travailler ensemble, et j'y suis prête.

L'évolution de la DGF, dans le cadre actuel, permettra à la dotation de solidarité urbaine de passer le cap du milliard d'euros, puisque nous serons quasiment à 1,1 milliard d'euros en 2008. C'est, en effet, monsieur Piron, un souci essentiel pour les maires, qui sont en première ligne dans les quartiers difficiles et qui ont besoin de développer le lien social.

Vous souhaitez, monsieur Aeschlimann, que la DSU soit encore plus orientée vers les communes qui comptent une ZUS. La réforme de 2005 a déjà fait beaucoup dans ce sens. Cette question sera néanmoins examinée, l'an prochain, dans le cadre de la réforme globale des finances locales, en prenant en compte les résultats du recensement. Je sais que vous souhaitez tous que les règles de la fiscalité locale soient revues.

La croissance de la DGF rendra possible un effort soutenu pour les communes rurales, notamment à travers la dotation de solidarité rurale, qui augmente de 9,43 %. Ma conviction, c'est que les petites communes doivent pouvoir compter sur le soutien financier de l'État, pour garantir à leurs habitants un service public de qualité. D'ailleurs, je suis en train de mener une réflexion sur les moyens de garantir un service public de grande qualité partout, et notamment dans les zones rurales. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*) J'associerai les parlementaires et les associations à cette réflexion, dès que nous aurons terminé les travaux exploratoires.

Monsieur Nayrou, les règles actuelles de la DGF permettent également de prendre en compte la situation particulière des communes de montagne. En ce qui concerne les

espaces protégés, le Grenelle de l'environnement a permis, comme vous l'avez indiqué, d'identifier un certain nombre de pistes pour aider les collectivités, en particulier au moyen de la fiscalité écologique.

L'effort consenti pour la DGF a eu pour effet – je le reconais volontiers puisque j'ai travaillé dans une enveloppe globale – de faire diminuer la dotation de compensation de la taxe professionnelle et trois autres compensations fiscales.

Plusieurs d'entre vous – M. Vigier, M. Chassaigne et M. Nayrou – ont regretté que la compensation départementale de la taxe sur le foncier non bâti agricole diminue comme la DCTP. Je crois qu'il est légitime de répartir l'effort entre davantage de collectivités. Il faut y travailler. Le fait d'exclure la part départementale accentuerait la baisse de la DCTP.

J'ai souhaité créer, dans ce projet de loi, un fonds de solidarité propre aux collectivités territoriales et à leurs groupements, qui permette de prendre en compte les sinistres localisés ou d'ampleur limitée.

M. Jean-Pierre Grand. Bravo !

Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Plusieurs élus ici présents ont été confrontés, cet été, à des catastrophes naturelles revêtant des caractéristiques très différentes de ce que nous connaissions jusqu'à maintenant. De très gros orages ont notamment provoqué des inondations différentes par leur nature et dans leurs manifestations, tragiques, hélas ! puisque plusieurs décès ont été recensés. Les règles actuelles permettent difficilement d'indemniser les communes en pareil cas. Bien entendu, monsieur Aeschlimann, l'État continue, au titre de la solidarité nationale, à assumer toutes ces responsabilités. mais le fonds que je propose d'instituer sera destiné à la réparation de dégâts causés en particulier aux biens non assurables des collectivités concernées par ces catastrophes très particulières. Ce fonds sera doté, si vous le votez, de 20 millions d'euros, dès 2008. Nous pourrions être amenés, en fonction des constats sur les dérèglements climatiques, à augmenter cette dotation dans les années futures.

J'ai également été attentive aux demandes de plusieurs conseils généraux. J'ai donc proposé que le PLF pour 2008 étende aux départements le bénéfice du produit des amendes issu des radars. Je considère qu'il s'agit d'un effort important pour l'État, qui continue à avoir la charge de l'installation de ces radars et qui utilise une part de ces ressources pour l'amélioration de la voirie routière.

Si vous estimez, monsieur Derosier, que cette dotation ne représente rien pour les départements, je peux la leur retirer.

M. Bernard Derosier. C'est une aumône !

Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Si vous considérez que cette « aumône » ne présente aucun intérêt,...

M. Bernard Derosier. Je n'ai pas dit cela !

M. Jean-Frédéric Poisson. Nous, on la garde !

Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. ... je récupère ces fonds. Je saurai parfaitement les dépenser pour financer d'autres mesures. (*Rires.*)

M. Bernard Derosier. Faites-le à due concurrence !

Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Nous verrons par la suite ce qu'il en est. Je souhaite, en tout état de cause, que ces sommes soient dévolues, quel que soit leur niveau et au-delà de la dépense d'implantation de nouveaux radars visant à garantir

la sécurité de nos concitoyens, à la promotion d'un réseau routier plus sûr de la part de l'État et de ceux qui seront attributaires – s'ils le souhaitent et seulement s'ils le souhaitent (*Sourires*) – d'une partie de ces ressources. Nous pourrions d'ailleurs prendre en compte la longueur de la voirie pour les répartitions.

Plusieurs députés du groupe de l'Union pour un mouvement populaire. Très bien !

Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Je vous propose par ailleurs d'établir entre nous un lien de confiance dans la durée. Il est nécessaire de fixer ensemble les règles permettant une meilleure visibilité. Cela correspond, je crois, à une attente de nos concitoyens, qui ont besoin de savoir vers quoi nous nous dirigeons, et à la nécessité, ressentie par les responsables de l'État comme des collectivités, de savoir comment leurs responsabilités vont s'exercer dans le temps.

Cette visibilité passe d'abord par une stabilité des partages des compétences entre l'État et les collectivités territoriales. J'ai constaté en me rendant dans les différentes assemblées, départementales ou municipales, que, comme l'a rappelé M. Gosselin, après des années et des années de transferts de compétences, tout le monde souhaite une pause afin que nous puissions regarder où nous en sommes, les uns et les autres, et essayer d'y voir plus clair.

Le PLF pour 2008 ne comprend donc pas de nouvelles mesures de transfert. En revanche, il assure – c'est naturel – une compensation intégrale des transferts de compétences, telle que fixée par la Constitution. Car nous obéissons à des obligations constitutionnelles et nous avons également des limites constitutionnelles.

Monsieur Desallangre, l'État remplit ses obligations constitutionnelles de transfert des crédits correspondant exactement, au moment où il effectue le transfert des activités, aux dépenses qui leur sont liées.

Monsieur Derosier, il faut bien voir qu'au moment où l'État a transféré le RMI, il a également transféré ce qu'il dépensait pour le RMI. Il est plus honnête intellectuellement, comme l'ont fait M. Carcenac et M. Rousset, de dire que l'État a effectivement rempli ses obligations à ce moment-là, mais que nous nous trouvons devant des types de dépenses qui augmentent parce que les besoins augmentent. C'est la raison pour laquelle, l'année dernière comme cette année, nous avons ajouté pour le RMI 500 millions supplémentaires par rapport à l'obligation constitutionnelle déjà intégralement remplie, afin d'aider les départements à faire face aux besoins nouveaux créés depuis le transfert.

M. André Chassaigne. C'est bien le problème !

Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. J'ai bien entendu l'inquiétude des départements face à un certain nombre de transferts. C'est la raison pour laquelle nous avons besoin de travailler ensemble sur la fiscalité locale.

Dans le même état d'esprit, le PLF pour 2008 tire les conséquences budgétaires de la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004, initiée en 2007. Le transfert des techniciens et des ouvriers spécialisés de l'éducation nationale, par exemple, se poursuit avec le transfert des crédits correspondants. De la même façon, le partage des services des directions départementales de l'équipement s'achèvera l'an prochain.

Monsieur Gosselin, si des ajustements sont utiles pour clarifier les compétences de chacun, soyez assuré, qu'ils seront faits de façon concertée. Je m'inscris dans cette

volonté de concertation. La mission du sénateur Lambert y contribuera et j'ai, bien entendu, l'intention de prendre ses préconisations en compte.

Monsieur Piron, vous avez également fait des propositions intéressantes pour rationaliser la gouvernance locale. Je veux que ce sujet fasse aussi partie de cette concertation, qui contribuera à enrichir notre réflexion globale et nous permettra de trouver des solutions raisonnables, pragmatiques, correspondant finalement aux besoins constatés sur le terrain.

Dans ce cadre, l'expérimentation est également une voie qu'il nous faut emprunter, parce qu'elle doit nous permettre de tester nos savoir-faire, de tirer les conséquences de l'application d'un certain nombre de mesures, de les corriger et de revenir sur d'autres. C'est ainsi qu'il faut travailler.

M. Marc Laffineur, rapporteur spécial. C'est vrai !

M. François Goulard. Très juste !

Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Le revenu de solidarité active en sera une première illustration. Nous allons l'expérimenter avec un certain nombre de départements. Au bout de quelques mois, nous en tirerons les enseignements. Nous pourrions alors apporter des améliorations très pragmatiques et concrètes à ce dispositif.

Comme toutes les expérimentations, celle du revenu de solidarité active créera des dérogations, monsieur Aeschlimann, qui peuvent inspirer un sentiment d'injustice. Il faut en être conscient, mais il faut également savoir que si l'on expérimente de manière globale, autant dire que l'on n'expérimente pas. C'est la raison pour laquelle nous sommes amenés à prendre des mesures qui ne portent que sur une partie du territoire. Soyez néanmoins assuré que ces dérogations ne seront que transitoires. L'objectif du Gouvernement est bien de ne pas limiter le dispositif aux bénéficiaires de minima sociaux, mais de cibler également les travailleurs ayant de faibles revenus. Si nous ne le testons pas au départ, nous risquons d'être dépassés par les événements et de ne pas être en mesure d'en corriger, le cas échéant, les effets indésirables.

Le partenariat de confiance, auquel je tiens beaucoup, passe aussi par l'association des collectivités locales à toutes les décisions les concernant, plus particulièrement celles ayant des incidences financières. J'ai trop vu, à différents moments de ma vie d'élue locale, de situations aberrantes pour ne pas être convaincue de cette nécessité : par exemple un établissement sportif à peine construit qu'il faudrait pratiquement raser parce qu'il n'est déjà plus en conformité du fait de la parution de nouvelles normes !

Aussi, monsieur Aeschlimann, la Conférence nationale des exécutifs ne sera pas une instance d'information, mais bien de discussion et de concertation, et elle devra conduire à des décisions associant l'État et les collectivités territoriales. C'est essentiel en ce qui concerne les normes, qui créent régulièrement des charges nouvelles pour les collectivités territoriales. D'ailleurs, la commission consultative sur l'évaluation des normes, qui sera mise en place au sein du Comité des finances locales en 2008, conformément à ce que j'ai proposé, jouera un rôle de premier plan.

Enfin, mesdames et messieurs les députés, vos interventions le soulignent largement, il est temps de mettre en route la réforme de la fiscalité locale, qui permettra aux collectivités territoriales d'assumer pleinement leurs responsabilités et d'avoir une réelle autonomie. (*« Très bien ! » sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

M. Michel Vergnier. Chiche !

Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Cela répond à une attente forte, et même à une exigence. Comme le Premier ministre l'a annoncé en installant la Conférence nationale des exécutifs, il s'agit d'une réforme importante, dont on a longtemps parlé, qui aujourd'hui s'impose, mais qui ne pourra se faire qu'en y associant étroitement les associations d'élus et, bien sûr, le Parlement.

Dans ce cadre, monsieur Vigier, monsieur Aeschlimann, la revalorisation des valeurs locatives et des bases d'imposition en général sera l'un des axes prioritaires de cette réforme. C'est l'évidence même !

M. Philippe Vigier. Très bien !

M. Philippe Gosselin. Absolument !

Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. La revue générale des prélèvements obligatoires, qui est en cours, permettra de proposer rapidement des pistes concrètes qui seront examinées par la Conférence nationale des exécutifs.

Monsieur Laffineur, vous suggérez que la réforme de la fiscalité locale inclue une part de péréquation. Votre proposition d'étudier un partage des droits de mutation à titre onéreux a retenu toute mon attention. Je ne sais pas si elle sera appréciée de la même façon par toutes les collectivités ; cela aussi fera partie de notre discussion.

Mesdames et messieurs les députés, mieux maîtriser l'équilibre de nos finances publiques, compte tenu de son impact sur notre devenir commun, suppose l'engagement de tous. Nous avons tout à gagner à travailler ensemble : c'est ce que je vous propose. Ma conviction est que les fruits de notre travail bénéficieront à tous : à l'État et aux collectivités territoriales, aux Français et à la France ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

M. le président. Nous en arrivons aux questions.

Les deux premières seront posées par le groupe UMP.

La parole est à Mme Marie-Louise Fort.

Mme Marie-Louise Fort. Madame la ministre, la principale mesure du projet de loi de finances pour 2008 concerne les collectivités locales. Il s'agit du remplacement du contrat de croissance et de solidarité par le contrat de stabilité. Désormais, l'enveloppe dite « normée » des principales dotations de l'État aux collectivités locales sera indexée sur la seule inflation et non plus, comme précédemment, sur l'inflation majorée du tiers de la croissance du PIB. L'État entend ainsi associer l'ensemble des collectivités à son effort de maîtrise des dépenses publiques en faisant évoluer ses dotations au même rythme que celui qu'il s'impose pour ses propres dépenses.

Parallèlement, les études montrent que les dépenses des collectivités territoriales progressent plus vite que l'inflation. À titre d'exemple, l'indice « panier du maire » a augmenté de 3,9 % en 2006 alors que l'indice des prix à la consommation hors tabac ne progressait que de 1,7 %. Ce différentiel tient notamment à l'évolution de trois principaux indicateurs : l'accélération du coût des charges et du personnel, la hausse des indices de coût de la construction et la hausse du prix des produits et services divers.

Alors que les régions et les départements se voient transférer de plus en plus de missions et tiennent une place de plus en plus importante dans la vie de nos concitoyens, que l'intercommunalité continue de se développer et de prendre

peu à peu le relais des communes dans des domaines de plus en plus nombreux, et le plus souvent structurants, donc coûteux, je souhaiterais savoir comment le Gouvernement compte agir pour que son désengagement financier dans le cadre de l'enveloppe dite « normée » des dotations, et notamment la baisse de la DCTP, ne se traduise pas dans les faits par un frein au dynamisme de nos territoires et par une hausse de la fiscalité locale.

M. le président. La parole est à Mme la ministre.

Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Madame la députée, je vous ai expliqué pourquoi l'État devait impérativement réduire ses dépenses. Je vous ai indiqué quelle est la part des collectivités dans les dépenses globales de l'État, part que l'État traite comme toutes les autres, en lui appliquant la norme de l'inflation. Examinant, dans ce cadre général qui est de l'intérêt de tous, celles des dépenses dont l'ajustement pouvait avoir le moins de conséquences négatives immédiates pour les collectivités, j'ai été conduite à privilégier la dotation globale de fonctionnement, notamment pour garantir la progression des salaires que vous avez évoquée. Mais dès lors que l'on augmente d'un côté, il est évident que l'on diminue de l'autre. Une progression continue aurait représenté plus d'un milliard d'euros supplémentaires ; nous aurions été en dehors de cette norme. Voilà comment s'est établi l'équilibre pour 2008.

Pour l'avenir, nous ne réglerons ce problème au fond et de façon définitive qu'en revoyant l'ensemble de la fiscalité locale et des rapports entre l'État et les collectivités.

M. le président. La parole est à M. Bernard Gérard.

M. Bernard Gérard. Madame la ministre, les collectivités locales, lorsqu'elles réalisent des dépenses d'équipement, sont éligibles deux ans plus tard au Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée – le FCTVA –, ce qui leur permet de récupérer, en partie, la TVA.

C'est au nom de nombreux collègues que je me permets d'appeler votre attention sur les retards constatés de façon générale dans le traitement des dossiers déposés, dans ce cadre, auprès des services préfectoraux, notamment dans le département du Nord.

Ainsi, en ce qui concerne la ville dont je suis maire, Marcq-en-Barœul, située dans l'agglomération lilloise, je n'ai toujours pas reçu le solde de ma dotation ni pour 2004 : 278 880 euros, ni pour 2005 : 326 390 euros, soit un total de 605 000 euros, c'est-à-dire près de trois points et demi de fiscalité !

Selon mes informations, le FCTVA du département du Nord est le plus important de France. Or, à ma connaissance, il n'y a que deux personnes et demie à temps plein qui s'occupent du traitement de ces dossiers. Ce retard induit de réelles difficultés pour l'élaboration de nos budgets dont les marges de manœuvre sont étroites, surtout dans un contexte où l'on nous demande par ailleurs de limiter, voire de ne pas augmenter la pression fiscale – position que j'ai pour ma part adoptée – ainsi que de réduire l'endettement.

Serait-il envisageable, madame la ministre, de renforcer – même provisoirement – les équipes chargées de la gestion de ces dossiers eu égard à l'importance des enjeux, afin que nous retrouvions des marges de manœuvre ?

M. le président. La parole est à Mme la ministre.

Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Les remboursements du FCTVA ne sont pas automatiques. Les services doivent d'abord vérifier que

les conditions d'éligibilité sont remplies, ce qui mobilise un grand nombre de personnels sur tout le territoire national : quelque 120 équivalents temps plein uniquement consacrés à cette tâche.

C'est dans le département du Nord, en effet, que les versements du FCTVA sont les plus élevés : 172 millions d'euros en 2006. Je constate, et vous l'avez dit, que les délais d'instruction sont beaucoup trop longs. Je sais ce que cela implique pour l'établissement d'un budget lorsque l'on compte sur des rentrées financières qui ne viennent pas. Pour ce cas particulier, des instructions ont été transmises aux préfets afin que les services concernés se mettent à jour le plus rapidement possible, quitte à détacher du personnel supplémentaire si les retards sont trop importants.

M. le président. Nous passons à la question du groupe GDR.

La parole est à M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. Tout le monde, madame la ministre, s'accorde à considérer la taxe professionnelle comme inadaptée et injuste. Mais plutôt que de la rénover en profondeur, le MEDEF propose de trancher le nœud gordien en la faisant disparaître purement et simplement. Or cette taxe est essentielle au financement de nos collectivités : elle constitue la contrepartie logique des infrastructures que ces mêmes collectivités créent au profit des entreprises qui y sont soumises.

C'est pourquoi, depuis plusieurs années, les députés communistes et républicains demandent une refonte dynamique de cette taxe. Ils proposent en particulier que la base d'imposition soit étendue aux actifs financiers des entreprises.

Ce changement de la base d'imposition est cohérent avec l'évolution des entreprises françaises. Au départ essentiellement industrielles, de nombreuses entreprises voient la structure de leur capital devenir de plus en plus financière. Il paraît alors injuste de taxer la création de richesses et d'emplois sans toucher aux revenus spéculatifs. Dans cet esprit, la taxe que nous proposons bénéficierait aux entreprises créatrices d'emplois, animatrices des territoires, et plus particulièrement aux PME.

De l'argent, il y en a dans notre pays. Mais il échappe pour une grosse part à la légitime contribution que doit apporter le capital à l'ensemble de la population, afin de répondre à ses besoins. Or quoi de plus efficace pour les satisfaire que d'affecter cette contribution aux collectivités, qui assurent près de 70 % des investissements publics ?

Le produit de cette taxe, que nous évaluons entre 12 et 15 milliards d'euros, abonderait un fonds de péréquation pour les communes les plus pauvres. En effet, chacun en convient, la péréquation telle qu'elle existe n'est pas satisfaisante. Il ressort du dernier rapport de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'année 2006 qu'en l'absence d'obligations quantifiées de moyens et de résultat, mais aussi d'indicateurs efficaces, le principe de péréquation, désormais constitutionnel, demeure une coquille vide. Ainsi, de 2001 à 2006, les moyens accordés à la péréquation ont très peu évolué, loin de l'exigence d'une véritable lutte contre les inégalités territoriales.

Madame la ministre, que pensez-vous d'une nouvelle base d'imposition de la taxe professionnelle qui intégrerait les actifs financiers dans son calcul et du versement des recettes ainsi produites à un fonds de péréquation ?

M. le président. La parole est à Mme la ministre.

Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Monsieur le député, il est vrai que nous réfléchissons depuis des années sur la taxe professionnelle, qui est assise essentiellement sur les immobilisations des entreprises. Il a été envisagé, à la suite d'un rapport, de l'asseoir davantage sur les actifs financiers. Le principal obstacle, c'est qu'il est extrêmement difficile de fixer la réalité des actifs financiers et, d'abord, de les localiser. Pour bon nombre d'entreprises, en particulier les multinationales, les actifs financiers peuvent être isolés à l'intérieur du groupe, mais il est plus difficile de les rattacher à tel ou tel établissement. En vous y référant, vous coupez donc le lien entre l'entreprise et la collectivité territoriale, ce qui n'est pas forcément le but recherché.

De plus, il faut savoir ce que l'on entend par actifs financiers. Des placements de trésorerie ponctuels en font-ils partie ? Ou encore certaines opérations spéculatives ? L'appréhension fiscale en la matière est extrêmement complexe : il est donc difficile d'en tirer une assiette taxable.

Nous avons parlé, tout au long de cette matinée, de la nécessité, pour les collectivités locales, d'avoir une bonne visibilité, c'est-à-dire de savoir sur quoi elles vont pouvoir appuyer leurs investissements d'une année à l'autre. Les actifs financiers étant par essence extrêmement volatils, leur inclusion dans l'assiette ne contribuerait pas à leur assurer cette bonne visibilité.

Nous devons réfléchir, je vous l'ai dit, à une nouvelle fiscalité locale. Nous envisagerons, dans ce cadre, toutes les solutions possibles, mais, à y regarder de près, je ne suis pas sûre que votre proposition réponde exactement aux attentes des collectivités.

M. le président. Nous avons terminé les questions.

Mission

« Relations avec les collectivités territoriales »

M. le président. J'appelle les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », inscrits à l'état B.

État B

M. le président. Sur l'état B, je vous informe que le Gouvernement a retiré l'amendement n° 66.

Je ne suis donc plus saisi d'aucun amendement.

Je mets aux voix les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

(Les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » sont adoptés.)

Article 48

M. le président. J'appelle maintenant l'article 48, rattaché à cette mission.

Je suis saisi d'un amendement de suppression, n° 45.

La parole est à M. Henri Nayrou, pour le soutenir.

M. Henri Nayrou. Il est défendu.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Marc Laffineur, rapporteur spécial. Je profite de l'occasion que m'offre l'examen de cet amendement pour répondre à l'intervention de Mme la ministre sur la péréquation, et notamment sur les droits de mutation.

Comme je l'ai indiqué l'année dernière dans mon rapport, on pourrait imaginer que les départements où le produit de ces droits est supérieur à la moyenne nationale contribuent à un fonds de concours permettant d'assurer une péréquation avec ceux qui perçoivent le moins. Il n'est pas normal, en effet, que certains touchent 4 millions quand d'autres en sont à 745 millions, même si, bien entendu, leur population diffère. D'autant que, dans les petits départements, le vieillissement est plus important et les charges plus lourdes.

Mais je reviens à l'amendement n° 45, sur lequel la commission émet un avis défavorable. Je pense sincèrement que l'article 48 apporte un plus. Nos collègues du groupe socialiste n'ont sans doute pas bien compris à quoi servirait ce nouveau fonds de solidarité. En cas de catastrophe naturelle limitée géographiquement, comme un violent orage s'abattant sur une commune ou un coup de vent très localisé, ce fonds, qui ne se substitue pas à celui qui existe déjà, va permettre d'indemniser beaucoup plus rapidement les collectivités locales, et notamment les petites communes.

J'invite donc mes collègues à retirer cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Le rapporteur a très bien expliqué quel était l'objectif de ce fonds. Il ne s'agit pas de remettre en cause la solidarité déjà existante, mais d'améliorer les choses. Compte tenu des caractéristiques nouvelles des catastrophes naturelles, certaines petites communes se trouvent totalement démunies, comme celles qui, au début de l'été, ont subi de violents orages de grêle qui ont détruit un pont ou une partie de leur voirie. Cet article vise à aider les petites communes dans ces cas très précis, qui ne sont pas forcément pris en charge par la solidarité nationale.

M. le président. La parole est à M. Jean-Frédéric Poisson.

M. Jean-Frédéric Poisson. Madame la ministre, je confirme que nous avons, de ce côté de l'hémicycle, la même lecture que la vôtre et celle du rapporteur. Comme vous l'avez indiqué, ce fonds devra trouver sa place dans le cadre d'une répartition des compétences pérenne entre l'État et les collectivités territoriales.

Cela étant, j'appelle votre attention, madame la ministre, sur les catastrophes naturelles passées, et en l'occurrence sur la sécheresse de 2003. Dans ma circonscription, environ un millier de foyers ont été touchés, soit 5 % de la population. Or nous attendons toujours la décision du tribunal administratif de Versailles, saisi depuis trois ans. Nous ne parvenons pas à obtenir de la CADA – la commission d'accès aux documents administratifs – les documents que l'Union des maires des Yvelines et moi-même, en tant que maire de Rambouillet, avons demandés, notamment sur les modalités de la décision ayant conduit à choisir telle station météorologique plutôt que telle autre afin de déterminer s'il y avait eu ou non catastrophe naturelle. Les élus sont donc dans l'attente, et *a fortiori* les familles, dont certaines sont ruinées et d'autres devront être relogées pendant les travaux de réfection de leur domicile. Cela posera aussi problème aux collectivités locales, mais c'est une parenthèse...

Par ailleurs, en février dernier, un amendement à la loi DALO, adopté à l'unanimité à l'initiative de Mme Boutin, disposait que le Gouvernement établirait un rapport sur les modalités d'utilisation de l'enveloppe de 180 millions destinée à venir en aide aux sinistrés. Pardonnez-moi, madame la ministre, de faire cette demande au détour d'un amendement, mais j'aimerais savoir où en est ce rapport.

Pourriez-vous faire en sorte que les tribunaux administratifs rendent leur décision au plus tôt ? (*Mme la ministre fait un geste d'impuissance.*) Je connais le principe de la séparation des pouvoirs, même au cœur de l'exécutif. Aussi ne devez-vous voir en ma requête qu'un vœu pieux !

M. le président. La parole est à Mme Marietta Karamanli.

Mme Marietta Karamanli. Dans un contexte de multiplication des risques, dû à une nouvelle concentration géographique des populations et au réchauffement climatique, cet article n'est pas cohérent avec l'affirmation au plus haut niveau de l'État du principe de la solidarité nationale, lequel voudrait que l'État ne réduise pas ses dotations aux collectivités de 400 millions et de 21,78 % le FCTP, ainsi que trois autres compensations fiscales, en remettent en cause le contrat de solidarité et de croissance. Cet article n'est pas opportun au moment où l'État fait de la baisse des dotations aux collectivités la variable d'ajustement de sa politique économique. Cet article n'est pas opportun non plus, au moment où les banques spécialisées indiquent que « l'élargissement du périmètre soumis à la nouvelle indexation ne reflète pas l'évolution des coûts supportés par les administrations locales ».

Si l'on prend l'exemple du Mans et de sa communauté urbaine, la baisse de la dotation de compensation de la taxe professionnelle et des trois autres taxes leur fera perdre respectivement 700 millions et 453 millions d'euros en plus de l'effet du changement d'indexation. L'État pourrait au moins garantir de reconduire chaque dotation en intégrant les effets de l'inflation et non dans un système global complexe et déconnecté de la réalité, en particulier pour les communes bénéficiant de la DSU. On ne construit pas une maison en entassant des pierres disjointes, dont chacune empêche l'autre d'être posée correctement.

Pour toutes ces raisons, nous vous demandons, mes chers collègues, d'adopter cet amendement de suppression de l'article.

M. le président. La parole est à M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. Je voterai, moi aussi, cet amendement. Bien entendu, on ne peut qu'être d'accord sur le principe de la création d'un fonds d'indemnisation pour les collectivités touchées par une catastrophe naturelle localisée. Si j'ai bien compris vos explications, madame la ministre, ce fonds indemniserait les biens non assurables des collectivités territoriales : la voirie, par exemple.

Le problème, c'est son financement. Ce fonds est abondé par le Fonds de compensation de la taxe professionnelle, c'est-à-dire que ses ressources seront prélevées sur les dotations aux collectivités locales : autrement dit, ce qu'on donnera aux unes, on le fera payer aux autres. Ce procédé, qui consiste à opérer un prélèvement supplémentaire de 20 millions sur le FCTP, déjà amputé de 215,6 millions, est loin d'être équitable. Ce fonds diminuant sans cesse, il est légitime de s'interroger sur sa pérennité, d'autant qu'il était question de son éventuelle suppression en 2009-2010. Il serait injuste que cet engagement de l'État envers les collectivités territoriales ne soit pas tenu.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 45.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'article 48.

(*L'article 48 est adopté.*)

M. le président. Nous en venons à une série d'amendements portant articles additionnels après l'article 48.

Après l'article 48

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 28 de M. Carrez, qui a la parole pour le soutenir.

M. Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du plan. Cet amendement vise à combler une lacune de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui instaure des transferts de compétences en direction des collectivités territoriales et des groupements de communes, sans prévoir les compensations financières correspondantes pour ces derniers. Je propose donc, dans la première phrase de l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales, de remplacer les mots « aux communes, aux départements et aux régions », par les mots « aux collectivités territoriales ou à leurs groupements ».

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Marc Laffineur, rapporteur spécial. Cet amendement n'a pas été examiné par la commission, mais, à titre personnel, j'y suis favorable. Il s'agit en réalité d'un amendement de coordination.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Cet amendement apporte une précision utile. J'y suis donc favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 28.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 57.

La parole est à M. Henri Nayrou, pour le soutenir.

M. Henri Nayrou. Il y a une dizaine de jours, la commission a repoussé cet amendement, par lequel les communes de montagne sollicitaient de bonne foi un avantage.

Je fais observer au rapporteur spécial, M. Laffineur, que la spécificité des communes de montagne a été reconnue en 2005 par la majoration de la dotation forfaitaire en fonction de la superficie et que cet avantage a été annihilé par la référence au potentiel financier. Autrement dit, elles ont été privées d'un avantage justifié par le mecano de calculs à géométrie variable !

À quoi bon batailler pour la cause juste des collectivités de montagne si l'État reprend d'une main ce qu'il a donné de l'autre ?

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Marc Laffineur, rapporteur spécial. Les communes de montagne sont toujours très bien défendues dans notre assemblée, et nous faisons toujours preuve d'une grande solidarité à leur égard. La commission n'en a pas moins rejeté cet amendement, car il paraît difficilement concevable de ne pas prendre en compte la dotation forfaitaire dans la richesse des communes.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Défavorable : la réforme de la fiscalité locale sera peut-être l'occasion de réexaminer l'ensemble des critères, mais dans l'immédiat, on ne peut pas nier que ce qui est effectivement perçu par la commune fait partie de sa richesse.

M. le président. La parole est à M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. Déjà, lors de l'examen du budget pour 2007 – ou peut-être était-ce celui de 2006 –, de nombreuses communes de montagne avaient découvert qu'elles ne pourraient plus bénéficier de la dotation « élu local » parce que l'on passait de la prise en compte du potentiel fiscal à celle du potentiel financier. À l'époque, M. Hortefeux, interpellé par de nombreux élus locaux, avait consenti à compenser une partie de la perte subie. Mais un véritable problème se pose si l'intégration de certains avantages dans les calculs conduit à en supprimer d'autres. Lorsqu'on fait le total, on constate que de petites communes de montagne sont gravement pénalisées.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur général.

M. Gilles Carrez, rapporteur général. Un mot d'explication pour rassurer M. Chassaigne. Il ne s'agit absolument pas de supprimer la majoration de la dotation attribuée en fonction de la superficie dont bénéficient les communes de montagne. Lorsque nous l'avons réformée, nous avons divisé la dotation globale de fonctionnement en deux parts, la dotation forfaitaire et la dotation de péréquation. Pour assurer de façon pérenne une majoration de la dotation forfaitaire aux communes rurales, on a pris en compte leur superficie dans le calcul, en augmentant encore cette majoration lorsqu'elles étaient situées en montagne. La dotation forfaitaire est prise en compte dans le potentiel financier, mais la dotation de péréquation – DSR ou DSU – n'est, elle, pas prise en compte. Adopter cet amendement reviendrait à mettre en place un système injuste.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur spécial.

M. Marc Laffineur, rapporteur spécial. Je ne peux que confirmer les propos du rapporteur général du budget. Nous reconnaissons tous la spécificité des collectivités de montagne, qui doivent assumer des charges plus importantes que les autres. Mais le calcul de la péréquation en tient déjà compte.

M. Henri Nayrou. Mais si le mode de calcul revient à annuler leur avantage, à quoi bon ?

M. Marc Laffineur, rapporteur spécial. Non, il n'est pas annulé !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 57.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 55.

La parole est à M. Henri Nayrou, pour le soutenir.

M. Henri Nayrou. Il est défendu.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Marc Laffineur, rapporteur spécial. L'amendement pose une vraie question : celle des SDIS. Mais une réforme est prévue à ce sujet dans les mois qui viennent. La commission a jugé préférable de traiter dans ce cadre le problème posé, et a donc repoussé cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Je suis bien consciente de la difficulté posée par le prélèvement sur dotations opéré au profit des SDIS. J'ai donc demandé à une mission d'inspection générale de me remettre avant la mi-décembre un rapport sur le sujet. J'ai également engagé, dès le 15 octobre, une concertation avec les associations concernées, l'Association des maires de France et l'Association des départements

de France. Dans l'attente de leurs conclusions, et afin de trouver une solution qui puisse satisfaire tout le monde, je vous demande, monsieur Nayrou, de retirer l'amendement.

M. Henri Nayrou. Je le retire.

M. le président. L'amendement n° 55 est retiré.

Je suis saisi d'un amendement n° 31 rectifié.

La parole est à M. Jean-Christophe Lagarde, pour le soutenir.

M. Jean-Christophe Lagarde. Cet amendement vise à rectifier les conséquences financières que peut engendrer la modification de la structure d'un groupe démographique. Pour être éligible à la dotation nationale de péréquation, une commune doit répondre à quatre critères, notamment le fait d'atteindre, dans la strate démographique à laquelle elle appartient, 90 % de l'effort fiscal moyen. Or il suffit qu'une commune, à la suite d'une évolution de sa démographie, sorte de cette strate pour qu'une autre commune, même très pauvre, soit privée du bénéfice de la DNP et souffre des plus grandes difficultés financières. Le recensement étant désormais effectué de façon annuelle, de tels changements peuvent survenir à tout moment, à mesure que les résultats sont rendus disponibles.

Je citerai le cas d'une commune de ma circonscription, une des plus pauvres d'Île-de-France, dont l'effort fiscal est de 93 %. Alors qu'elle n'a pas augmenté ses impôts, ni bénéficié d'aucune nouvelle source de richesse, son taux d'effort est passé à 87 % du seul fait de la première application d'un recensement partiel et de la sortie de la ville de Courbevoie – la ville la plus riche de la région, donc à faible effort fiscal – de sa strate démographique.

Non seulement ce système est particulièrement injuste, mais il offre une prime à la mauvaise gestion, puisqu'il pousse les communes pauvres à augmenter le plus possible leurs impôts, afin de bénéficier à la fois des recettes supplémentaires et des subsides de l'État. Sans attendre la réforme annoncée par Mme la ministre, je propose donc de faire passer de 90 % à 85 % le taux d'effort fiscal requis pour bénéficier de la DNP.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Marc Laffineur, rapporteur spécial. Elle n'a pas examiné cet amendement. À titre personnel, et même si je comprends très bien le problème de M. Lagarde, j'y suis très défavorable. En effet, s'il faut modifier les seuils à chaque recensement général ou complémentaire, on finira par ne plus avoir de DNP ! Lorsque nous avons institué cette dotation, nous avons voulu qu'elle soit suffisamment importante pour revêtir une vraie signification pour les communes les plus en difficulté. Or l'adoption de cet amendement ouvrirait le bénéfice de la dotation à 1 772 communes supplémentaires, ce qui appauvrirait les autres. En outre, qu'est-ce qui empêcherait d'autres collectivités de réclamer la même chose à l'occasion d'un prochain recensement ? Nous n'en aurions jamais fini !

Il y a certes un problème, mais la solution que vous proposez n'est pas la bonne.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. J'ai conscience que l'enjeu peut être important pour certaines communes. Mais, comme vous l'avez vous-même souligné, monsieur Lagarde, les résultats du recensement sont encore partiels. Il me semblerait plus sage d'attendre les résultats définitifs, qui seront disponibles

à la fin de l'année prochaine, et de réfléchir de façon globale, plutôt que de prendre des décisions en fonction d'une seule commune.

N'oublions pas que nous raisonnons à périmètre constant : la mesure proposée rendrait 1 772 communes de plus éligibles à la DNP, mais les 20 000 qui le sont déjà verraient leur dotation diminuer de 2 à 4 %. Selon nos simulations, la baisse pourrait atteindre 100 000 euros pour certaines, ce qui représente un impact important sur le budget d'une commune. Je m'en remets donc à la sagesse de l'Assemblée, sachant que l'enveloppe globale, elle, ne variera pas.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur général.

M. Gilles Carrez, rapporteur général. Pour ma part, je soutiens l'amendement de notre collègue. Nous avons déjà été conduits à corriger les critères d'éligibilité à la dotation nationale de péréquation entre 1997 et 2002. Pour bénéficier de la DNP, il faut à la fois être pauvre – c'est-à-dire avoir un potentiel financier faible – et solliciter beaucoup la fiscalité locale, c'est-à-dire avoir des taux d'imposition très élevés. Or la combinaison de ces deux critères, potentiel fiscal et effort fiscal, conduit chaque année à des cas aberrants. Ainsi, la ville de Drancy, que M. Lagarde n'a pas voulu nommer, appartient à la strate démographique des communes de 50 000 à 75 000 habitants, qui compte un certain nombre de communes très riches, lesquelles ont un faible effort fiscal. Le produit de leur taxe professionnelle est généralement élevé, et elles n'ont pas besoin d'augmenter le taux de la taxe d'habitation et de la taxe foncière. Dès lors que la plus riche d'entre elles quitte la strate pour des raisons démographiques, l'effort fiscal moyen tend à augmenter. La commune de Drancy, qui est objectivement pauvre – elle touche la DSU et bénéficie du Fonds de solidarité d'Île-de-France –, se retrouve avec un effort fiscal en dessous de la moyenne et perd du même coup l'éligibilité à la DNP, soit une aide d'un montant non négligeable, de l'ordre du million d'euros.

On arrive à une situation aberrante, puisqu'il faudrait que la commune de Drancy, qui compte de nombreux ménages peu aisés, augmente fortement ses impôts, et notamment son taux de taxe d'habitation, pour que son effort fiscal repasse au-dessus de la moyenne.

Je le dis depuis longtemps : nous devons bannir l'effort fiscal des calculs de répartition des dotations. C'est un critère pousse-au-crime, puisqu'on est d'autant plus aidé que l'on augmente les impôts !

M. Jean-Frédéric Poisson. C'est vrai.

M. Gilles Carrez, rapporteur général. Les communes qui s'y refusent sont pénalisées. Il est vrai que pour rendre à nouveau éligible la commune de Drancy, il faudrait abaisser à 85 % le taux du potentiel fiscal moyen, ce qui reviendrait à faire entrer près de 1 800 communes, dont la situation est comparable, dans le bénéfice de la dotation nationale de péréquation. Cette dotation étant très saupoudrée, puisqu'elle concerne déjà 20 000 communes, celles-ci toucheraient un petit peu moins. Mais, pour respecter un minimum d'équité et parce que cette dotation peu satisfaisante a fait l'objet de retouches incessantes, je suis favorable à l'amendement de M. Lagarde. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire et du groupe Nouveau Centre.*)

M. François Sauvadet. Vous êtes excellent, monsieur Carrez !

M. Marc Laffineur, rapporteur spécial. Notre rapporteur général est toujours excellent.

M. François Sauvadet. C'est vrai !

M. Marc Laffineur, rapporteur spécial. Je suis d'ailleurs extrêmement gêné de ne pas être de son avis, ce qui n'est pas souvent arrivé depuis que nous siégeons ensemble à l'Assemblée nationale. Si la ville de Drancy connaît un vrai problème, cet amendement n'y apporte pas une bonne solution. Tout le monde se plaint de l'insuffisance des fonds de péréquation. Or augmenter de façon considérable le nombre de collectivités qui peuvent en bénéficier aurait pour conséquence de diminuer en proportion leur part respective. Je comprends bien la solidarité qui peut s'exprimer entre les élus d'Île-de-France, d'autant que les communes qui y gagneraient sont surtout celles de cette région. Je suis, en outre, tout à fait de l'avis du rapporteur général sur l'effort fiscal à consentir. Élu d'une ville qui essaie d'abaisser ses taux d'imposition, je suis toujours affolé que les régions – surtout depuis quelques années – n'accordent des aides que si nous augmentons les impôts. C'est aberrant !

C'est donc cette règle qu'il faut changer. Il est malvenu, en revanche, d'augmenter le nombre des communes éligibles au fonds de péréquation, au risque d'affaiblir le système et de rendre vains tous les efforts consentis depuis dix ans. Des dotations de péréquation ont été mises en place depuis 2002 pour aider davantage les collectivités qui en ont besoin. À supposer qu'un nouveau recensement complémentaire entraîne le changement de strate d'une collectivité, celle-ci déposerait le même amendement. De ce fait, des collectivités supplémentaires seraient éligibles à ce fonds, qui risque alors de disparaître.

M. le président. La parole est à M. Jean-Christophe Lagarde.

M. Jean-Christophe Lagarde. Vous dites, monsieur le rapporteur spécial, que l'on affaiblirait le système. Mais je suis persuadé qu'aucun d'entre nous, sur quelque banc qu'il siège, ne peut concevoir – et je remercie Mme la ministre de sa sagesse en la matière – que la péréquation se fasse sur le dos des communes les plus pauvres, celles qu'elle est précisément censée aider !

Comme l'ont reconnu M. le rapporteur général et M. le rapporteur spécial, le système est aujourd'hui absurde. Vous avez d'ailleurs, madame la ministre, envisagé sa réforme qui ne devrait aboutir qu'en 2009 ou 2010. Que fait-on en attendant ? On peut augmenter les impôts, ce qui est après tout de la responsabilité de chacun. Mais, comme vient de le souligner M. Laffineur, d'autres communes seront concernées par les recensements partiels. L'effort fiscal sera augmenté. Les bases de référence à Drancy sont aujourd'hui de 27,7 % pour la taxe professionnelle, bien qu'elle ne produise même pas 10 % des recettes de la commune, qui ne compte pas d'entreprises, mais beaucoup de logements, surtout sociaux. La taxe foncière s'élève, quant à elle, à 24,6 %. Même si on allait au maximum autorisé par la loi, on serait dans l'impossibilité de le faire parce qu'on se heurterait à la butée de la taxe professionnelle.

La commune ne peut, en l'occurrence, rien faire face à cette situation. Ce qui est vrai pour Drancy, l'est pour d'autres communes. Pour gérer une des villes les plus pauvres, j'en sais quelque chose. La dotation de péréquation doit les aider.

Je suis conscient, monsieur Laffineur, du caractère imparfait de la solution proposée par mon amendement, mais elle n'est que la réponse à un système profondément injuste.

Enfin, on cherche à effrayer notre assemblée avec le nombre de communes touchées. Encore faut-il connaître les montants. Comme l'a précisé Mme la ministre, la mesure proposée bénéficiera à quelque 1 800 communes, et les 20 000 déjà éligibles à la dotation de péréquation verront leur dotation diminuer de 2 à 4 %. Mais ces communes sont pour la plupart des villages. Il s'agit donc de sommes de l'ordre de 150 à 1 000 euros, ce qui n'aura pas d'incidence sur leur budget.

C'est la raison pour laquelle, en attendant une réflexion plus approfondie du Gouvernement, il me paraît souhaitable d'adopter cet amendement afin éviter d'ajouter de l'injustice à l'injustice.

M. Jean-Pierre Soisson. C'est élémentaire ! Il faut le faire ! À vot' bon cœur !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 31 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 56.

La parole est à M. Henri Nayrou, pour le soutenir.

M. Henri Nayrou. L'amendement n° 56 relevant de la même philosophie que l'amendement n° 57, je suppose qu'il en ira de même de l'avis de M. le rapporteur spécial. Je répondrai donc par avance à ses deux objections.

Cet amendement trouve sa justification dans le vote, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, d'une mesure abondant la DGF de 3 millions d'euros pour 140 communes cœurs de parc national. Preuve de l'efficacité et de l'intérêt de cette disposition, ces crédits, ont été consommés à hauteur de 95 %. De plus, le Grenelle de l'environnement, dont les propositions ont été remises à l'Élysée le 25 octobre dernier, a changé certaines choses. Les idées lancées, dont nous connaissons le financement lorsque les décisions auront été prises, confèrent aux communes de montagne d'abondantes responsabilités, par exemple en matière de biodiversité, d'environnement et de développement durable. Je pense également à la mission de château d'eau des collectivités de montagne : l'amont servira les intérêts de l'aval.

Contrairement à ce qu'a indiqué M. le rapporteur spécial, il est normal que les communes de montagne, qui devront faire face à de nouveaux engagements financiers, puissent être rétribuées en conséquence. Il est vrai que ce financement coûtera cher. Il pourrait provenir de nouvelles recettes fiscales, fondées sur une assiette écologique – ce serait dans l'ordre des choses – soit du prélèvement d'une part de la TIPP ou d'autres taxations des énergies fossiles. Vous direz qu'il est difficile de trouver de l'argent dans ce budget que vous avez, comme nous, jugé contraint. Je répondrai qu'il l'est à cause des libéralités de l'été dernier. Quand on sait l'argent qui est dépensé, au titre de la biodiversité, dans le suivi de l'ours, on peut considérer que l'on pourrait également trouver des fonds pour aider les collectivités locales à remplir leurs missions hautement environnementales pour l'ensemble de la planète.

Quand on veut on peut. Ou encore, comme le disait le général de Gaulle : « Là où il y a une volonté, il y a un chemin. »

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Marc Laffineur, rapporteur spécial. La commission a rejeté cet amendement. Des majorations ont été décidées pour les parcs naturels, comme celle de la dotation superfi-

cière au sein de la dotation globale de fonctionnement ou de la dotation « cœur de parc », de 3 millions d'euros. Ce serait prendre sur la dotation de solidarité rurale – et donc l'affaiblir – pour donner à ces collectivités, dont les spécificités sont déjà prises en compte, au détriment des petites communes rurales de notre pays.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Je comprends l'intention tout à fait louable de M. Nayrou. Cependant, les critères énumérés sont extrêmement difficiles à recenser. Or le Comité des finances locales l'a rappelé à plusieurs reprises, la répartition de la DGF doit reposer sur des critères fiables et connus, ce qui n'est pas tout à fait le cas en l'occurrence.

À mon sens, la DGF n'est pas le bon instrument pour ce genre de dispositions que je peux, par ailleurs, approuver. À la suite du Grenelle de l'environnement, d'autres mesures, notamment fiscales, permettront de mieux répondre à l'objectif fixé.

Enfin, monsieur Nayrou, puisque vous êtes revenu sur ce sujet, dois-je vous rappeler que le budget n'est pas contraint à la suite des « libéralités » de l'été dernier, puisqu'elles portent pour moitié sur l'exonération de charges sur les heures supplémentaires, qui concernent les salariés, et pour une autre part très importante sur une aide permettant aux Français les plus modestes d'acquiescer leur logement. Je ne pense donc pas qu'il s'agisse de « libéralités » destinées simplement à quelques-uns : ce sont des mesures destinées à l'ensemble des Français. De la même façon, le Grenelle de l'environnement vise à laisser à nos enfants et à nos petits-enfants le patrimoine naturel le meilleur possible.

Le Gouvernement est donc défavorable à cet amendement.

M. le président. La parole est à M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. Cet amendement est intéressant en ce qu'il anticipe les décisions que nous serons sans doute amenés à prendre l'année prochaine dans le cadre de l'examen de la loi de finances, puisque le ministre Borloo a précisé, à l'issue du Grenelle de l'environnement, qu'il présenterait vraisemblablement une loi de programme proposant un échéancier et des objectifs financiers.

J'apporterai une précision, après l'intervention de Mme la ministre. Le Grenelle de l'environnement a retenu le principe de la trame verte nationale, laquelle assure une continuité entre les milieux naturels en termes de circulation des espèces, de maintien et de développement de la biodiversité. Le groupe « biodiversité » du Grenelle a, de plus, envisagé un critère « biodiversité et carbone » qui pourrait être introduit dans le calcul de la DGF, afin de financer la trame verte. Cela sera peut-être envisageable dès l'année prochaine. Cet amendement se rapproche de ces propositions.

Dans le cadre du Grenelle, le groupe « outils économiques », a lui aussi mis en avant la nécessité d'élaborer de nouvelles formes de financement pour le développement durable. On pourrait par exemple prendre en compte le PIB vert ou l'empreinte écologique.

Cet amendement peut paraître prématuré mais il pose tout de même de véritables problèmes que nous serons sans aucun doute amenés à discuter l'année prochaine.

M. le président. La parole est à M. Henri Nayrou.

M. Henri Nayrou. Les mesures du budget de 2007 en faveur des 140 communes cœurs de parc n'étaient qu'une anticipation. Le Grenelle de l'environnement fixe des trajectoires volontaristes et bénéfiques pour l'ensemble de notre territoire et même de notre planète. Les enjeux sont importants. L'amendement n° 56 permet de dépasser le cadre de ces communes et d'aller d'ores et déjà plus loin.

S'agissant du périmètre, la nouvelle part de la dotation pourrait être proportionnelle à la surface communale située dans des espaces protégés, des réserves naturelles ou faisant l'objet d'un arrêt de biotope, ainsi que dans les territoires relevant du conservatoire du littoral. Je précise qu'en cas de chevauchement partiel de ces différentes aires, la surface commune serait décomptée une seule fois, ce qui répond à l'objection qui nous a été faite à l'occasion d'un précédent amendement.

Au moment où le Président de la République et M. Borloo évoquaient le Grenelle de l'environnement à l'Élysée, le 25 octobre, les élus de la montagne, réunis en congrès dans une vallée des Vosges alsaciennes, rendaient compte de la mission sur les conséquences des changements climatiques pour le XXI^e siècle dans les territoires de montagne.

Vous avez évoqué la philosophie spécifique des élus de la montagne, monsieur Laffineur. Effectivement, nous savons nous mobiliser sur des amendements importants pour la survie de nos territoires. Nous ne sommes pas corporatistes, mais il est vrai que nous défendons une certaine manière de concevoir la vie sur nos territoires, que nous faisons appel à la solidarité nationale et que nous avons également démontré notre capacité à anticiper.

Cet amendement, je le rappelle, n'est que la première des vingt et une propositions que nous allons faire. Comme j'ai eu l'occasion de le dire au cours de ce congrès, il ne faudrait pas que ce rapport attrape la maladie du sommeil et s'endorme dans un tiroir. Nous devons le faire vivre, et c'est le premier acte fondateur. Je vous demande donc de revoir votre position et d'adopter cet amendement.

M. André Chassaing. Excellent !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 56.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 27.

La parole est à M. le rapporteur général, pour le défendre.

M. Gilles Carrez, rapporteur général. Il s'agit de simplifier le dispositif de péréquation de la DGF des départements.

Les départements sont classés en deux catégories, en fonction de la densité démographique : les départements urbains, qui perçoivent la dotation de péréquation urbaine, et les départements ruraux, qui sont concernés par la dotation de fonctionnement minimale. La Haute-Savoie, par exemple, fait partie des départements urbains alors que la Savoie fait partie des départements ruraux.

Un département peut changer de catégorie. L'an dernier, par exemple, les Pyrénées-Orientales, département rural, sont devenues un département urbain. Le problème, c'est qu'il vient alors émarger sur la masse attribuée à l'autre catégorie, au détriment de ceux qui y figuraient déjà auparavant.

Je propose donc que le département qui passe d'une catégorie à l'autre emporte en quelque sorte avec lui la dotation dont il bénéficie, laquelle viendra abonder la dotation globale des départements de la catégorie qui l'accueille, afin qu'elle n'ait pas à en souffrir.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Marc Laffineur, rapporteur spécial. La commission n'a pas examiné cet amendement mais, à titre personnel, j'y suis favorable. Il me semble, en effet, logique que sa dotation suive le département s'il change de catégorie.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. M. Carrez corrige un oubli de la réforme de 2005. C'est d'ailleurs un point qui avait été soulevé par l'Association des départements de France. Je suis donc favorable à cet amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 27.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 29.

La parole est à M. le président de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour le soutenir.

M. Didier Migaud, président de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan. Cet amendement a pour vocation de lisser l'effet d'une perte d'éligibilité à la péréquation régionale. Il introduit un système de garantie de sortie, permettant de garantir aux régions sortantes une attribution égale à la moitié de leur attribution au titre de l'exercice précédent. En effet, les régions, comme les autres collectivités locales, ne sont pas en mesure d'anticiper l'évolution des critères d'éligibilité d'une année sur l'autre.

Ce mécanisme est classique : il s'applique d'ores et déjà aux dotations de péréquation départementales et communales, selon des modalités identiques ; il permet aux collectivités une transition plus souple, qui est indispensable lorsque la collectivité n'a pas pu anticiper la perte de son attribution d'une année sur l'autre.

Enfin, je précise que la garantie de sortie est financée sur la masse mise en répartition et ne crée donc aucune surcharge budgétaire pour l'État.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Marc Laffineur, rapporteur spécial. La commission n'a pas examiné cet amendement mais, à titre personnel, j'y suis favorable. Comme l'a très bien expliqué le président de la commission des finances, un tel dispositif existe déjà pour les autres collectivités et il semble logique qu'il s'applique aussi aux régions.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. J'ai dit dans mon discours ma conviction que la visibilité était indispensable pour toutes les collectivités territoriales. Je suis donc favorable à l'amendement du président de la commission des finances.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 29.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 30 rectifié.

La parole est à M. le rapporteur général, pour le soutenir.

M. Gilles Carrez, rapporteur général. Il s'agit de mettre fin à une tuyauterie qui n'a plus lieu d'être.

Pour des raisons historiques, jusqu'en 1995, la région Île-de-France était la seule région à percevoir la DGF. Il a été décidé en 1995 de la faire entrer dans le droit commun, sur une période de dix ans. Chaque année, un morceau de sa DGF était affecté à la DGF générale par le biais de la dotation d'aménagement. Le mouvement de suppression est totalement achevé. Il n'y a donc plus lieu de garder dans le code des collectivités territoriales trace de cette mécanique.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Marc Laffineur, rapporteur spécial. Cet amendement n'a pas été examiné par la commission mais j'y suis, bien sûr, favorable à titre personnel car il s'agit d'une simplification.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 30 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 54.

M. Henri Nayrou. Il est défendu.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Marc Laffineur, rapporteur spécial. Défavorable.

Les communautés urbaines ont déjà des ressources par habitant supérieures à celles des autres intercommunalités. Il n'y a donc pas de raison d'indexer leur dotation d'intercommunalité comme la DGF, car cela affaiblirait évidemment toutes les autres collectivités.

M. André Chassaigne. Ça, c'est sûr !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. J'ai déjà eu l'occasion de m'exprimer sur ce point devant l'Assemblée des communautés urbaines. Celles-ci ont effectivement une dotation très supérieure à celle des départements et à celle des villes. Comme la commission des finances, j'émet donc un avis défavorable à cet amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 54.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 53.

La parole est à Mme Corinne Erhel, pour le défendre.

Mme Corinne Erhel. Cet amendement a pour objet de réviser les modalités de calcul du prélèvement France Télécom instauré par l'article 29 de la loi de finances de 2003. Ce prélèvement opéré sur les recettes des collectivités augmente chaque année puisqu'il est indexé sur la DGF. Parallèlement, les bases de taxe professionnelle de France Télécom diminuent chaque année depuis 2003 et pénalisent bon nombre de collectivités.

Il est proposé de reconsidérer annuellement le prélèvement. Ainsi, l'écart financier entre le produit de taxe professionnelle issu de France Télécom et le nouveau prélèvement serait très faible, et l'effet de la loi de 2003 serait neutralisé au bénéfice des collectivités.

Je rappelle que des amendements identiques avaient été discutés lors de l'examen des lois de finances de 2004 et de 2005. À l'époque, le Gouvernement s'était engagé à trouver une solution satisfaisante pour les collectivités concernées.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Marc Laffineur, rapporteur spécial. Vous posez un véritable problème, mais l'amendement a été rejeté par la commission des finances puisque l'article 133 de la loi de finances rectificative de 2006 a introduit un dispositif permettant aux communes et EPCI concernés de bénéficier en 2007, sous certaines conditions, c'est vrai, d'une compensation de la diminution du produit de la taxe professionnelle provenant des établissements de France Télécom constatée entre 2003 et 2006 et de bénéficier ensuite d'une compensation dégressive sur cinq ans.

La réponse ne satisfait pas tout le monde, j'en suis bien conscient, parce que cela entraîne une diminution de recettes pour certains, mais c'est assez comparable à ce que l'on fait quand une collectivité perd une grosse entreprise. Il y a une dégressivité sur cinq ans.

Bien entendu, on ne peut que regretter que les collectivités perdent ces ressources, mais c'est la réponse qui a été donnée en 2006. Votre souci a été pris en compte, même si ce n'est que partiellement, j'en suis conscient, et la promesse faite a donc été tenue.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Après les débats de l'année dernière, une solution d'équilibre a été trouvée. Comme toute solution d'équilibre, elle ne satisfait pas totalement les uns et les autres. Mais le décret d'application est aujourd'hui devant le Conseil d'État. Je ne pense pas qu'il soit utile de rouvrir le débat, cette solution ayant été acceptée notamment par le Comité des finances locales.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 53.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 47.

La parole est à Mme Annick Girardin, pour le soutenir.

Mme Annick Girardin. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, l'adoption de cet amendement constitue un impératif au regard de deux exigences fondamentales : l'exigence d'équité entre les territoires et le respect du principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales. En effet, il a pour but d'adapter le dispositif du « contrat de stabilité », adopté par l'Assemblée, afin qu'il prenne son sens au regard des réalités de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Alors que le dispositif prévoit une indexation des dotations aux collectivités sur l'inflation moyenne nationale, soit une augmentation de 1,6 % en 2008, l'inflation à Saint-Pierre-et-Miquelon a été de 5,7 % en 2006 et de 6,6 % en 2005. Il s'agit d'une caractéristique structurelle de l'économie de l'archipel, liée à son enclavement et à sa dépendance vis-à-vis des produits canadiens et par conséquent vis-à-vis des fluctuations du taux de change et du cours du pétrole. Cela se confirme pour 2007 et ne changera ni en 2008, ni dans un avenir proche.

Dans de telles conditions, l'absence d'adaptation du contrat de stabilité reviendrait à établir comme principe la diminution de la capacité de financement des dotations des collectivités locales de Saint-Pierre et de Miquelon d'environ

4 à 5 % par an, au moment même où des contrats d'objectifs sont mis en place pour essayer d'endiguer la dette et les déficits structurels chroniques de ces collectivités.

Une telle conséquence serait inadmissible. Je ne vois pas comment le Conseil constitutionnel pourrait tenir pour respecté le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales si on laissait en l'état ce dispositif, qui induit une perte systématique de capacité de financement pour les collectivités de Saint-Pierre et de Miquelon, alors que les besoins sont plus grands que jamais et ne cessent de s'accroître.

Il faut noter d'ailleurs que l'inflation à Saint-Pierre-et-Miquelon n'est même pas un élément du calcul de l'inflation moyenne nationale : comment pourrait-on dès lors appliquer aux collectivités locales de notre archipel un taux minoré qui n'a strictement aucun lien avec le taux d'inflation connu sur le terrain, y compris au niveau des marchés publics et des frais de fonctionnement ?

Les moyens existent pour établir avec précision l'inflation dans notre archipel, et l'Institut d'émission des départements d'outre-mer fait dans ce domaine un travail remarquable. Rien n'empêche donc le Gouvernement d'accepter cet amendement et d'ajuster à la marge le dispositif du contrat de stabilité pour rectifier cette situation.

Consultés, vos services ont fait part de leur crainte que cette demande d'indexation ne soit reprise par d'autres collectivités d'outre-mer. Une telle demande serait sans doute justifiée, mais elle n'est pas l'objet de cet amendement. Les enjeux propres à Saint-Pierre-et-Miquelon, notamment l'état désastreux des finances de ses collectivités et l'inflation structurelle singulièrement forte que nous avons à subir, sont de nature à justifier que le cas de l'archipel soit traité à part et dès aujourd'hui par l'adoption de cet amendement, sans préjuger d'éventuelles adaptations à d'autres collectivités.

Madame la ministre, mes chers collègues, je vous demande d'approuver cet amendement, sans lequel le dispositif du « contrat de stabilité » équivaldrait – involontairement, je n'en doute pas – à programmer les conditions d'une véritable faillite des collectivités locales de Saint-Pierre-et-Miquelon et à suspendre la survie des habitants de nos îles dans leur archipel à un véritable compte à rebours. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche.)*

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Marc Laffineur, rapporteur spécial. Nous sommes tous conscients, madame la députée, du caractère spécifique de Saint-Pierre-et-Miquelon, soumis à des contraintes qu'on ne retrouve nulle part ailleurs sur le territoire français. C'est la raison pour laquelle il bénéficie déjà d'une DGF d'un montant supérieur à la DGF moyenne perçue par les autres collectivités, départements et collectivités d'outre-mer inclus.

C'est pourquoi la commission a rejeté et amendement. Nous sommes en revanche tout à fait favorables à ce qu'un rapport détermine le taux d'inflation à Saint-Pierre-et-Miquelon, même si ce n'est pas facile à réaliser pour un aussi petit territoire occupé par une population aussi réduite, afin de pouvoir examiner l'éventualité d'augmenter sa dotation.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Saint-Pierre-et-Miquelon est un territoire auquel je suis particulièrement attachée, ne serait-

ce que parce que bon nombre de Basques y sont installés, et j'ai essayé dans le passé, notamment dans mes fonctions gouvernementales, de lui apporter un soutien régulier.

Il est vrai qu'il y a un contexte spécifique, qui, comme le rapporteur vient de le dire, a déjà donné lieu à la fixation de modalités de calcul spécifiques particulièrement avantageuses, prenant notamment en compte un ratio démographique sans commune mesure avec les autres.

Il est difficile aujourd'hui d'aller au-delà de ce qui se fait déjà dans le cadre de la DGF. Pour autant je suis d'accord avec vous sur la nécessité de conduire rapidement des actions de soutien à cette collectivité. Je pense en revanche que la DGF est pratiquement à son maximum d'utilisation en la matière, et qu'il faut lui préférer des instruments spécifiques.

C'est la raison pour laquelle je suis, d'une façon très personnelle et très attentive, le contrat de projet en faveur de Saint-Pierre-et-Miquelon, car c'est à partir de lui qu'on pourra soutenir notamment le développement économique de cette collectivité. Je suis d'ailleurs tout à fait prête à ce que nous en parlions ensemble, madame Girardin, car c'est un débat légitime.

Je vous demande de retirer votre amendement aujourd'hui, compte tenu de ces contraintes, mais avec l'assurance que nous trouverons des moyens de traiter d'une façon spécifique l'ensemble des difficultés que vous avez évoquées.

M. le président. Retirez-vous l'amendement, madame Girardin ?

Mme Annick Girardin. Étant donné que l'objet de mon second amendement est du même ordre, je pourrais, si vous le voulez bien, monsieur le président, le défendre maintenant, d'autant que la position du Gouvernement sera certainement la même.

M. le président. Vous pouvez en effet présenter également l'amendement n° 48.

Mme Annick Girardin. La difficulté à Saint-Pierre-et-Miquelon, c'est précisément sa spécificité, notamment la petitesse de l'archipel, qui fait que nous sommes pénalisés quels que soient les critères. La députée que je suis est donc animée de la volonté de trouver des solutions pour que son archipel sorte la tête de l'eau.

Certes, le Gouvernement met aujourd'hui en place des dispositifs d'accompagnement des collectivités, à travers notamment le contrat de projet passé avec Saint-Pierre-et-Miquelon. Mais si on n'intervient pas également pour aider les collectivités à résorber leurs difficultés structurelles, on en reviendra toujours à la même situation, et dans cinq ans on continuera ici à se poser la question que se posaient déjà nos prédécesseurs : que fait-on pour réduire les difficultés spécifiques à l'archipel ?

Ce deuxième amendement propose, toujours selon la même logique de justice et d'équité territoriale, la création d'un fonds permettant une prise en compte très spécifique. En effet, avec 2 200 foyers fiscaux à Saint-Pierre-et-Miquelon, vous comprendrez bien qu'il est difficile de jouer sur la fiscalité locale.

Voilà ce qu'il était important pour moi de dire aujourd'hui, mais je peux retirer ce deuxième amendement comme le premier si, madame la ministre, vous me confirmez éventuellement cette prise en compte. Cela dit, je vais quand même l'exposer.

Il est normal que le passage du statut de département d'outre-mer à celui de collectivité d'outre-mer se soit traduit par un transfert de la compétence fiscale. Mais depuis, cette compétence fiscale détenue au niveau local a servi d'excuse pour ne jamais compenser intégralement les nouveaux transferts de compétences, alors que, à titre d'exemple, la collectivité territoriale cumule les compétences départementales et régionales.

Les collectivités locales de Saint-Pierre et de Miquelon sont donc contraintes d'assumer aujourd'hui des charges structurelles incompressibles et qui, du fait de l'échelle du territoire, vont bien au-delà de la capacité contributive des quelque 2 200 foyers qui constituent leur base fiscale.

Les dotations globales de fonctionnement des collectivités locales de l'archipel n'ont, malgré les réformes successives de leurs modalités de calcul, fixées au regard de dispositifs conçus pour répondre aux besoins d'autres collectivités ultramarines, jamais été réévaluées pour prendre en compte ces charges structurelles : même les efforts consentis dans la loi de finances pour 2005 en faveur de la dotation globale de fonctionnement des communes d'outre-mer n'ont pas eu l'effet escompté à Saint-Pierre-et-Miquelon, les critères étant conçus pour des collectivités éloignées de la métropole, en ignorant les contraintes et besoins spécifiques de Saint-Pierre-et-Miquelon, exception parmi les territoires outre-mer – tout le monde l'a reconnu.

Là se trouve pour une grande part la cause de la situation financière catastrophique de nos collectivités locales : un déficit annuel cumulé de près de 9 millions d'euros en 2007, et une dette de 29 millions d'euros pour une collectivité de 6 125 habitants, soit près de quatre fois les revenus annuels de la seule collectivité territoriale.

La mission conjointe du ministère de l'intérieur, du ministère de l'économie et de l'Agence française pour le développement, actuellement au travail dans l'archipel, et dont les conclusions devront être bientôt rendues, constitue à ce titre un élément encourageant. Complémentaire à la démarche que j'effectue aujourd'hui, ce travail pourra servir de base à l'évaluation précise du montant des charges structurelles devant être compensées par la dotation globale de fonctionnement de chacune de ces collectivités locales.

Cet amendement a donc pour objet d'établir le principe de la prise en compte dans la dotation globale de fonctionnement des collectivités locales de Saint-Pierre-et-Miquelon des charges structurelles et des contraintes spécifiques qui pèsent sur leur situation financière, sur la base d'un rapport du Gouvernement qui en estimera le montant précis, dans les meilleurs délais et à partir des nombreux éléments déjà existants.

Il s'agit d'une démarche propre à Saint-Pierre-et-Miquelon, qui ne préjuge en rien d'éventuelles démarches que voudraient entreprendre d'autres collectivités ultramarines, dont les problématiques ne seront en tout état de cause pas les mêmes.

Madame la ministre, je pourrais accepter de retirer mon premier amendement étant donné que vous m'avez fait part de votre inquiétude pour Saint-Pierre-et-Miquelon, et que vous m'avez promis que vous regarderiez avec moi ce qu'il est possible de faire pour cet archipel en grande difficulté. J'aurais en revanche beaucoup plus de difficulté à retirer celui-ci.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Marc Laffineur, rapporteur spécial. L'argumentation est la même. Je répète que nous sommes tous ici conscients des difficultés spécifiques de Saint-Pierre-et-Miquelon : situation géographique, conditions climatiques, population réduite, etc. Mais c'est certainement, comme l'a dit Mme la ministre, à un autre niveau qu'il faut les considérer, et nous avons donc donné un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Je vais être plus souple que le rapporteur. Comme je vous l'ai dit, madame Girardin, je suis prête à accepter, comme preuve de mon intérêt, le deuxième amendement si vous retirez le premier.

M. le président. Je suppose, madame Girardin, que vous retirez l'amendement n° 47 ?

Mme Annick Girardin. Je le retire.

M. le président. L'amendement n° 47 est retiré.

Je mets aux voix l'amendement n° 48.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 60 de M. Lurel est-il défendu ?

M. Henri Nayrou. Oui.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Marc Laffineur, rapporteur spécial. La commission comprend les difficultés que peuvent connaître la Martinique et la Guadeloupe en matière d'immigration clandestine. Mais on ne voit pas techniquement comment la dotation globale de fonctionnement aux départements et aux communes pourrait prendre en compte l'immigration clandestine, dont les chiffres sont par définition inconnus.

C'est la raison pour laquelle nous avons émis un avis défavorable à cet amendement, et je vous demanderai, mes chers collègues, de bien vouloir le retirer. Avouez qu'il est impossible à mettre en œuvre techniquement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Le rapporteur a excellemment exposé le problème. Soit il s'agit d'une immigration régulière, et dans ce cas, cette population est prise en compte dans le calcul de la DGF ; soit il s'agit d'une population immigrée irrégulière, et dans ce cas on n'en connaît pas le nombre et elle ne peut pas constituer un élément d'appréciation.

M. le président. Retirez-vous l'amendement, monsieur Nayrou ?

M. Henri Nayrou. Oui.

M. le président. L'amendement n° 60 est retiré.

Mission « Avances aux collectivités territoriales »

M. le président. J'appelle les crédits de la mission « Avances aux collectivités territoriales », inscrits à l'état D.

État D

M. le président. Sur l'état D, je suis saisi d'un amendement n° 65.

La parole est à Mme la ministre pour le soutenir.

Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, le transfert de la TIPP couvre d'une part le coût du RMI, qui a déjà été largement évoqué sur ces bancs, et d'autre part celui des transferts de personnels, notamment les personnels techniques, ouvriers et de service et les agents du ministère de l'équipement, vers les collectivités, principalement les départements.

Ces transferts sont progressifs, comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire, et la mesure qui vous est proposée est une mesure très technique, qui réévalue de 60 millions d'euros le produit de la TIPP revenant aux collectivités territoriales à la suite de nouvelles prévisions de recettes plus favorables, et en prenant en compte au fur et à mesure les déclarations de volontariat des personnels.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Marc Laffineur, rapporteur spécial. Cet amendement n'a pas été examiné par la commission, mais je lui donne évidemment, à titre personnel, un avis très favorable puisqu'il ne fait que tirer la conséquence d'un transfert de compétences.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 65.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix les crédits de la mission « Avances aux collectivités territoriales », inscrits à l'état D, modifiés par l'amendement n° 65.

(Les crédits de la mission « Avances aux collectivités territoriales », ainsi modifiés, sont adoptés.)

M. le président. Nous avons terminé l'examen des crédits relatifs aux relations avec les collectivités territoriales.

La suite de la discussion de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2007 est renvoyée à la prochaine séance.

2

ORDRE DU JOUR DES PROCHAINES SÉANCES

M. le président. Cet après-midi, à quinze heures, deuxième séance publique :

Questions au Gouvernement ;

Explications de vote et vote, par scrutin public, sur l'ensemble du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008.

Suite de la discussion de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2008, n° 189 :

Rapport, n° 276, de M. Gilles Carrez, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan.

Pouvoirs publics ; conseil et contrôle de l'État :

Rapport spécial, n° 276, tome VI, de M. Pierre Bourguignon, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan ;

Rapport spécial, n° 276, tome XXX, de M. Jean Launay, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan.

Administration générale et territoriale de l'État :

Rapport spécial, n° 276, tome II, de M. Marc Le Fur, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan ;

Avis, n° 281, tome I, de M. Jérôme Lambert, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

À vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Suite de la discussion de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2008, n° 189 :

Rapport, n° 276, de M. Gilles Carrez, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan.

Sécurité civile :

Rapport spécial, n° 276, tome 40, de M. Georges Ginesta, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan ;

Avis, n° 281, tome IX, de M. Thierry Mariani, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

La séance est levée.

(La séance est levée à treize heures.)

*Le Directeur du service du compte rendu intégral
de l'Assemblée nationale,*

JEAN-PIERRE CARTON

