N° 2436

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juillet 2005

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION D'ENQUETE [1]

SUR L'EVOLUTION DE LA FISCALITE LOCALE

Président
M. Augustin BONREPAUX,

Rapporteur
M. Hervé MARITON,

Députés.

TOME I

RAPPORT

[1] La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

La commission d'enquête sur l'évolution de la fiscalité locale est composée de : M. Augustin BONREPAUX, Président ; MM. Jean-Pierre SOISSON, RENE DOSIERE, Vice-présidents ; MM. Jean-Pierre GORGES, Jean-Claude SANDRIER, Secrétaires ; M. Hervé MARITON, Rapporteur ; MM. Jean-Pierre BALLIGAND, Joël BEAUGENDRE, Pierre BOURGUIGNON, Charles de COURSON, Mme Claude DARCIAUX, MM. Bernard DEROSIER, Jean-Jacques DESCAMPS, Michel DIEFENBACHER, Marc FRANCINA, Alain GEST, Louis GISCARD d'ESTAING, Mme Arlette GROSSKOST, MM. Jean-Yves LE DRIAN, Jean-Louis LEONARD, Maurice LEROY, Richard MALLIE, Denis MERVILLE, Pierre MOREL-A-L'HUISSIER, Mme Béatrice PAVY, MM. Michel PIRON, Michel RAISON, Éric RAOULT, Camille de ROCCA SERRA, Pascal TERRASSE.

AVERTISSEMENT

L'augmentation des impôts est souvent perçue comme une fatalité. Il est évidemment de l'intérêt de ceux qui décident ces augmentations de brouiller l'image. Les auditions de la Commission d'enquête ont d'ailleurs été éclairées par quelques fortes paroles comme « *toute comparaison des taux de fiscalité locale est vaine* ». Alors… Les experts eux-mêmes nous ont décrit une sorte de fait sans cause, et donc sans véritable responsable.

Autant dire qu'il n'y a pas beaucoup de stabilisateurs dans le système fiscal de la décentralisation à la française. Les taux ne supportent pas la comparaison, les bases sont anciennes et incertaines. Souvent l'État décide et les collectivités paient. Alors, les collectivités votent l'impôt et, à son tour, l'État paie une bonne part. Les réformes successives de la fiscalité locale se sont le plus souvent traduites par un alourdissement de la part de l'État. L'inégalité entre les collectivités reste considérable.

L'empilement des échelons s'aggrave. L'intercommunalité aura plus coûté qu'elle n'aura permis d'économiser.

Les compétences sont éclatées. La qualité des services est mal évaluée. On n'en parle jamais. Les financements sont dispersés et l'on décide d'autant volontiers que d'autres paieront.

L'autre, c'est le contribuable. Et le contribuable, ménage ou entreprise, paie une France sur-administrée et sous-organisée.

Et voilà que des enjeux nouveaux apparaissent. Et l'on crée les pays. Et ce qu'une majorité fait, une autre n'ose pas le corriger vraiment. Pourtant, il ne se sache pas que ce soit d'un manque de structures dont la France souffre.

Jean-Pierre Raffarin a eu raison de relancer le mouvement de la décentralisation. Car ultimement, c'est bien de responsabilité et de qualité de service dont il s'agit. Mais il est parfaitement clair, et le rapport le démontre à l'envi, que la décentralisation peut bien se passer comme elle peut mal se passer.

Curieusement, lorsqu'il s'agit d'évaluer la décentralisation, on parle surtout de l'émetteur, l'État. En effet, il convient de juger de la qualité des méthodes de transfert de compétence, de la justesse des financements apportés. Mais la décentralisation, c'est aussi l'efficacité de la gestion locale, la qualité du service, la maîtrise des ressources.

Le constat d'expérience, éclatant dans les choix des conseils régionaux en 2005, c'est la dérive régulière, parfois explosive, de la fiscalité locale.

Dans la controverse du début de l'année 2005 sur l'explosion de la fiscalité régionale, on entendait d'ailleurs déjà se glisser les anticipations haussières de nombre de conseils généraux. Si la décentralisation pouvait justifier l'augmentation de fiscalité régionale en 2005, l'argument ne pouvait-il servir à nouveau en 2006 pour la fiscalité départementale ? Au passage, le relèvement de la fiscalité intercommunale, l'introduction d'impôts sur les ménages se glissaient discrètement. On peut au moins espérer que votre Commission d'enquête, éclairant le sujet par son analyse et ses conclusions, évite que ces augmentations ne se fassent trop facilement et peut-être même en épargne quelques-unes.

Lorsqu'il s'agit de rétablir la confiance des acteurs économiques, de stimuler la croissance et l'emploi, d'améliorer le pouvoir d'achat des ménages, de renforcer la compétitivité des entreprises, on ne saurait se résigner à une telle dérive.

L'Assemblée nationale autorise les impôts de toute nature, elle contribue aussi à constater la nécessité de la contribution publique. Très logiquement, l'Assemblée nationale a alors décidé de créer une Commission d'enquête sur l'évolution de la fiscalité locale, de ses conséquences sur le pouvoir d'achat des ménages et sur la vie des entreprises, ainsi que sur les conditions d'une responsabilité mieux assumée des décideurs.

Nous avons cherché, dans ce rapport, à proposer des solutions pour davantage de clarté, davantage de responsabilité, davantage d'efficacité.

L'engagement d'élu témoigne du refus de la fatalité. J'espère qu'il aura été ici utile, pour la vie quotidienne de nos concitoyens, pour la meilleure gestion de notre pays.

La décentralisation est nécessaire à la qualité de vie des Français et au progrès de la France. Il faut réussir la décentralisation.

Hervé MARITON

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT

Ce rapport à charge confirme les inquiétudes que mes collègues du Groupe socialiste et moi-même avions exprimées dès l'annonce de la mise en place d'une Commission d'enquête sur l'évolution de la fiscalité locale. Parce que les travaux ne sont pas limités dans le temps, une mission d'information aurait permis une étude plus approfondie. La majorité parlementaire a préféré choisir la procédure plus lourde d'une Commission d'enquête, il est vrai plus adaptée à l'inquisition. Son poids politique lui laissait en la matière le choix des armes. Le rapport rédigé par Hervé MARITON tourne finalement le dos à l'objectivité, que nous pouvions légitimement attendre du travail d'analyse et d'évaluation conduit par la Commission.

Tout au long des auditions, la majorité n'a eu de cesse de diaboliser les choix des élus locaux – piétinant sans embarras le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales –, de stigmatiser systématiquement les collectivités dirigées par des élus appartenant à l'opposition, de cantonner la sphère de la dépense publique locale, sans jamais se préoccuper des vertus de l'action publique locale, de la qualité des services rendus aux habitants de ces territoires, de la nécessité pour les élus de répondre à leurs besoins et à leurs attentes.

Cette Commission pouvait être l'occasion de mieux comprendre des questions essentielles qui intéressent tous les parlementaires. Certes, l'évolution des finances publiques à tous les niveaux d'administration publique, la complémentarité et l'interdépendance dans l'action de l'ensemble des acteurs publics et bien d'autres domaines ont été abordés. Malheureusement, ces questions ont été très rapidement mises en marge par la majorité, qui a préféré marteler le message dogmatique de la nécessaire diminution des impôts et de la dépense publique.

Pour autant, il faut se féliciter de la qualité des auditions menées, et des très nombreux éléments d'analyses et de statistiques fournis qui permettent d'ores et déjà de cerner et d'évaluer les différents facteurs objectifs, chiffres à l'appui, ayant eu un rôle dans l'évolution de la fiscalité locale depuis 2000.

Sans tomber dans la polémique stérile avec le Rapporteur, si son ambition était de placer au pilori un responsable, c'est bien l'État, qui se doit d'être le garant de la solidarité nationale et de l'égalité des chances sur tout le territoire mais assume de moins en moins son rôle depuis juin 2002.

Le Rapporteur a relevé en effet le défi improbable d'ignorer toutes les conséquences les plus préoccupantes subies par les budgets publics locaux du fait de la politique menée depuis cette date.

L'exemple de la décentralisation du RMI est édifiant. La compensation de cette dépense en augmentation par le produit d'un impôt, la TIPP, à très faible progression et que les collectivités ne pourront certainement pas faire évoluer, conduit à des déficits excessifs : 450 millions d'euros en 2004, certes compensés pour l'instant par l'État, mais sans qu'aucune compensation ne soit prévue pour des déficits bien supérieurs déjà constatés l'année suivante. Cette dénégation des principes qui doivent inspirer une réelle volonté décentralisatrice explique que, conformément à l'analyse faite par les exécutifs locaux, les marges de manœuvres des collectivités locales se trouvent de plus en plus réduites.

Silence également sur les nombreux désengagements orchestrés par ce Gouvernement qui ne laissent d'autre choix aux collectivités territoriales que de prendre en charge les missions que l'Etat ainsi impécunieux ne peut ni ne veut plus assumer. La défaillance dans la mise en œuvre des contrats de plan État-régions en constitue la parfaite illustration. Ce constat est fait largement dans le rapport que j'ai présenté sur ce sujet devant la Commission des finances avec mon

collègue Louis Giscard d'Estaing, constat qui tranche avec la vision partisane du Rapporteur.

Mensonge quant à la réalité des ressources transférées aux collectivités locales, que plusieurs spécialistes s'accordent à qualifier de « pseudo-dotations », qui ne seront jamais à la hauteur des besoins, mettant ainsi les collectivités dans une impasse financière de plus en plus alarmante.

Refus de mesurer l'ampleur de la nouvelle situation d'endettement des collectivités locales, qui ont bénéficié d'une période faste jusqu'en 2002, et qui connaissent depuis 2003 une dégradation de leurs comptes. On est en droit de se demander si la majorité parlementaire entend, au nom du leitmotiv de la baisse des impôts, suggérer aux collectivités de prendre modèle sur l'État qui connaît un endettement record ?

Au final, le dogme de la réduction à tout prix des dépenses publiques, au mépris des besoins de la population et de la qualité du service public, aura donc servi de fil conducteur aux députés de la majorité, membres de la Commission d'enquête, et guidé la plume du Rapporteur.

Cette vision réductrice de l'action politique se retrouve également dans la critique de l'intercommunalité. Il est manifeste que, pour la majorité parlementaire, seule est concevable une substitution pure et simple des dépenses des structures intercommunales aux dépenses communales, et ceci au mépris de la demande des citoyens de services supplémentaires concrets (crèches, équipements créateurs d'emplois, logements, équipements sportifs et culturels, routes, infrastructures numériques), permis uniquement par la mise en commun de moyens et qui ne peuvent pas être considérés comme des dépenses superflues et/ou somptuaires.

Au mépris des choix exprimés par les électeurs, la majorité reste sourde à leurs demandes au nom du seul principe qui guide son action : « moins d'impôts, moins d'État, et donc moins de services publics ». Son obstination idéologique l'empêche de reconnaître l'évidence : les citoyens ont fait d'autres choix en 2004 en apportant leurs suffrages à des élus qui refusent cette vision restrictive de l'action publique.

Au-delà des campagnes de communications réductrices et polémiques, gageons que les citoyens sauront faire prévaloir leurs choix.

Augustin BONREPAUX

S O M M A I R E

Pages

INTRODUCTION **21**

PREMIÈRE PARTIE : ENQUÊTE SUR L'EXPLOSION DE LA FISCALITÉ LOCALE EN 2005 ..... **29**

I.– UNE HAUSSE BRUTALE ET MAL JUSTIFIÉE **29**

A.– LE « FILM DES ÉVÉNEMENTS » ET LES ARGUMENTS PRESENTÉS 29

1.– La rupture de l'année 2005 29

• Fiscalité et budgets régionaux en 2005 : la flambée 30

• La hausse de la fiscalité départementale en 2005 : plus modérée, plus concentrée 34

• Les communes et les groupements : modération fiscale assez générale en 2005 38

2.– Les arguments des collectivités : une valse à trois temps 40

a) L'acte II de la décentralisation et les transferts de charges décidés par l'État *41*

b) Le « désengagement de l'État » *47*

c) L'argument du faible poids de la fiscalité régionale *50*

B.– IL N'Y AVAIT PAS DE FATALITE A LA HAUSSE DES TAUX 52

1.– L'augmentation de la fiscalité ne saurait être justifiée par les compétences transférées en 2005 52

a) Des transferts peu nombreux et bien compensés *53*

• Des transferts peu nombreux 53

• Des transferts bien compensés 55

b) L'absence d'impact de ces transferts sur le budget des collectivités concernées *60*

2.– Le RMI : la moitié des masses financières transférées aux départements 64

a) Le dispositif initial va au-delà du principe de compensation financière intégrale des transferts de compétences *66*

• L'application du principe de compensation financière intégrale des transferts de compétences 66

• L'extension exceptionnelle du périmètre de la compensation financière afin de tenir compte de la création du RMA 67

b) Jusqu'à présent, l'État a respecté l'intégralité de ses engagements *69*
• La compensation versée à titre provisoire en 2004 69
• Les ajustements intervenus en loi de finances rectificative pour 2004 69
• L'inclusion des indus dans la base de compensation 70
• Il n'y a pas de treizième mois dont la charge aurait été affectée aux départements sans compensation 70
• Les personnels 70
c) L'augmentation importante du nombre de RMIstes et l'engagement exceptionnel du Premier ministre de compenser le surcoût qui en résulte *71*
• Le décalage entre les recettes de TIPP et les dépenses de RMI des départements 71
• L'engagement exceptionnel du Premier ministre de compenser intégralement le différentiel 2004, en dehors de toute obligation juridique 72
• L'engagement du Premier ministre sera-t-il intégré dans la base de compensation ? 73
d) L'impact du RMI sur la fiscalité départementale en 2005 ..... *73*
• L'engagement du Premier ministre a permis à de nombreux départements de modérer l'accroissement de leur fiscalité en 2005 73
• Des réponses fiscales d'amplitude très variable 75
e) Examen des revendications des exécutifs départementaux *76*
• Une remise en cause du principe même de la décentralisation du RMI ? 76
• La perspective d'évolution comparée de la recette et de la charge liée au RMI 76
• Les coûts de trésorerie engendrés par le paiement du RMI 82
• Le surcoût que peut entraîner la signature d'un contrat d'avenir ou d'un contrat d'insertion RMA 83
• La suppression du cofinancement par l'État des agents de l'ANPE travaillant dans le champ de l'insertion 84
3.– L'importance de l'effort financier de l'État sur les territoires contredit la thèse de son « désengagement » 85
a) L'exécution des contrats de plan État-régions est banalement en retard *85*
b) L'État a contractualisé à un très haut niveau dans les contrats de plan *91*
c) La mesure de l'effort financier de l'État sur les territoires *96*
4.– L'incidence, marginale en 2005, des dépenses nouvelles liées aux compétences exercées depuis 1996 104
a) La départementalisation des services d'incendie et de secours *106*
b) La prise en charge de la dépendance des personnes âgées *112*
c) La décentralisation des services collectifs de voyageurs *116*

II.– DE VRAIES CAUSES EN 2005 124

A.– LE CYCLE ELECTORAL 125

1.– Pertinence de la notion de cycle électoral 125

2.– L'application de la théorie du cycle électoral aux comportements des décideurs locaux en 2004 et 2005 126

a) Le cycle opportuniste *127*

• La modération fiscale pendant l'année préélectorale implique un rattrapage l'année suivant l'élection. 127

• Le poids de l'héritage de la gestion précédente 128

• Les « artifices de présentation » du budget 129

b) Le cycle partisan *131*

• L'augmentation des dépenses, assumée par les nouvelles majorités régionales 131

• 2005 : des augmentations de taux apparemment concentrées en début de mandat 131

B.– LE DYNAMISME DES DEPENSES LOCALES EN 2005 133

1.– Le dérapage des frais généraux 134

a) La croissance des dépenses de communication, de représentation et d'action internationale *134*

b) Les dépenses de personnel *137*

• Départements : des administrations de gestion 137

• Régions : des administrations de missions ? 138

2.– Le libre choix de dépenser plus 141

a) La distinction entre les dépenses obligatoires et les dépenses non obligatoires des collectivités territoriales *141*

b) La volonté de faire mieux et plus dans le domaine des compétences obligatoires *143*

• Régions : la formation professionnelle 145

• Régions : les lycées 147

• Régions : les transports ferroviaires de voyageurs 148

c) La volonté d'élargir le champ des interventions *150*

• La flambée des dépenses dites d'intérêt régional 151

• La stratégie de la région Alsace : maîtrise des dépenses, ciblage des interventions et choix pertinent de leurs modalités 157

• Une forme atypique d'intervention : la suppression de la taxe sur les permis de conduire 159

• La croissance des dépenses, obligatoires comme non obligatoires, exige une augmentation des ressources 161

C.– LA STRATEGIE FINANCIERE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES 162

1.– L'arbitrage des collectivités territoriales entre emprunt et autofinancement a pesé sur l'évolution de la fiscalité locale 162

a) Bilan de la situation financière des collectivités territoriales à la veille de l'acte II de la décentralisation *163*

• Le poids de la dette des collectivités territoriales est soutenable 164

• Une épargne élevée, quoiqu'en légère diminution 167

b) Les choix des collectivités territoriales en matière d'emprunt expliquent en partie l'évolution de leurs taux de fiscalité 170

c) Les raisons de ce choix d'un recours limité à l'emprunt 177

• La volonté de certaines collectivités territoriales d'augmenter leur taux d'épargne en 2005 178

• Le cas particulier de la région Poitou-Charentes 181

d) Conclusion : la réduction de l'emprunt et la hausse de la fiscalité ont conduit à une amélioration des soldes d'épargne des régions en 2005 182

2.– Des hausses opportunistes et de précaution 185

a) La suppression envisagée de la part régionale de la taxe professionnelle a pu susciter des comportements opportunistes 185

b) L'impôt de précaution et d'anticipation 187

DEUXIEME PARTIE : CAUSES ET CONSEQUENCES STRUCTURELLES DE LA DERIVE DE LA FISCALITE LOCALE 191

***LES CHIFFRES CLEFS DES FINANCES LOCALES* 191**

I.– UN SYSTEME INSTITUTIONNEL LOCAL STRUCTURELLEMENT DEPENSIER 194

A.– LE MILLEFEUILLE FRANÇAIS 194

1.– La multiplication des acteurs locaux 194

a) La course à la subvention, cause d'illisibilité du système financier local et d'irresponsabilité des élus 196

b) Le marché politique local de la dépense publique, cause d'augmentation de la pression fiscale 198

2.– Les conséquences de l'acte I de la décentralisation 199

a) Une compensation financière rigoureuse et équitable 200

b) Des dépenses nouvelles allant bien au-delà des charges transférées 202

3.– L'abstention de l'État 205

a) Une multiplicité de services de l'État en relation avec les collectivités territoriales 205

b) Pas de pilote dans l'avion ! 209

B.– L'IMPACT DE L'INTERCOMMUNALITE 211

1.– Une inflation fiscale indiscutable 212

a) L'impact de l'intercommunalité sur la dépense : l'incomplète substitution entre dépense communale et dépense intercommunale 212

b) L'impact de l'intercommunalité sur la pression fiscale cumulée des communes et des intercommunalités 215

• Le développement de l'intercommunalité à fiscalité additionnelle s'est accompagné d'un alourdissement du poids des impôts locaux 216

• Les effets de la TPU sur la pression fiscale ne pourront être évalués que dans la durée 216

• L'intercommunalité semble avoir entraîné une inflation de la fiscalité affectée 219

• La tentation croissante de recourir à la fiscalité mixte..... 220

2.– Des facteurs multiples..... 221

a) L'intercommunalité élargit l'éventail des services publics proposés aux usagers. 221

b) La gestion à deux niveaux, au lieu de favoriser l'apparition d'économies d'échelle, s'accompagne le plus souvent de doublons et d'une augmentation des coûts de structure administrative et de production des services..... 223

• Ces charges de structure sont d'abord des charges de personnel. 223

• Les redondances dans les structures administratives et l'exercice des compétences ont pu entraîner d'importants surcoûts..... 226

c) Le paysage de l'intercommunalité est encore trop compliqué..... 229

d) En fiscalité additionnelle, l'augmentation du niveau cumulé d'imposition pourrait résulter de la nature même du régime de coopération 232

e) Si la TPU a été conçue dans l'objectif de limiter l'inflation fiscale, sa complexité suscite de nombreuses interrogations quant à ses effets..... 233

II.– L'ALOURDISSEMENT DES DEPENSES A FINANCER 238

A.– TOUJOURS PLUS DE DEPENSES LOCALES..... 238

1.– La dynamique de l'investissement public local et ses conséquences 238

a) Le moteur de l'investissement public en France..... 238

b) Les conséquences induites sur les budgets locaux..... 239

2.– Le poids du personnel dans les dépenses de fonctionnement 241

a) Une tendance lourde et inflexible..... 242

b) Les conséquences lourdes des 35 heures 245

3.– Le choix de dépenser : entre résignation et volontarisme 248

a) La pression citoyenne..... 249

b) Les choix des élus..... 251

B.– LE POIDS CROISSANT DES NORMES TECHNIQUES SUR LE BUDGET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES 253

1.- Des normes nombreuses, d'une portée juridique variée et coûteuses à appliquer pour les collectivités territoriales 253

a) Des normes nombreuses, d'une origine et d'une portée juridique variée 254

b) Des normes de plus en plus coûteuses 256

2.- Les collectivités territoriales sont largement absentes du processus de normalisation et de réglementation technique 260

a) Le processus de normalisation..... 261

• La réglementation organisée par les administrations techniques..... 261

• La normalisation professionnelle..... 262

b) La faible participation des collectivités locales à l'élaboration des normes..... 262

• L'insuffisante représentation des collectivités territoriales dans les instances de normalisation..... 263

• L'insuffisante prise en compte par l'État des préoccupations des collectivités territoriales 265

• La conséquence : des normes s'imposant sans concertation, ni étude d'impact financier 266

III.– UN SYSTEME DE FINANCEMENT FAVORABLE A L'IMPOT 267

A.– LA COMBINAISON DES CONTRAINTES BUDGETAIRES ET DES CHOIX FINANCIERS 267

1.– Les inégalités de richesse entre collectivités 268

2.– Les conséquences du principe d'équilibre budgétaire 269

3.– L'effet de levier des dotations 270

4.– L'arbitrage des collectivités territoriales en faveur de l'autofinancement 271

B.– L'IMPOT LOCAL INDOLORE… POUR LES COLLECTIVITES 273

1.– L'État contributeur à la fiscalité locale et la dégradation du lien fiscal 273

a) Faute d'une réforme de l'assiette, les crises à répétition de la fiscalité locale ont été désamorcées grâce à une accumulation d'allègements financés par l'État 273

b) Conséquences : l'affaiblissement du lien fiscal, des augmentations de taux opportunistes et l'érosion de l'autonomie financière 275

• La détérioration du lien fiscal 275

• L'érosion de l'autonomie financière des collectivités territoriales 282

2.– La superposition du pouvoir de vote des taux sur une même assiette 283

3.– Des interdépendances qui conduisent à une fiscalité excessive 284

IV.– DES CONSEQUENCES SOUS-ESTIMEES 285

A.– L'IMPACT TRES CIBLE DE LA FISCALITE LOCALE SUR LES MENAGES 285

1.– Un impact malaisé à mesurer 286

a) Les impôts payés par les ménages aux collectivités territoriales ne représentent qu'une faible part des prélèvements obligatoires 286

b) La charge pesant sur le contribuable national augmente en raison de la multiplication des allègements décidés par l'État et compensés aux collectivités territoriales 289

c) L'impact des transferts et des prestations versées par les collectivités territoriales sur le pouvoir d'achat des ménages 290

• Le poids des transferts et des prestations versés aux ménages par les collectivités territoriales atténue l'impact de la fiscalité locale sur leur pouvoir d'achat 290

• La fiscalité locale a également un effet redistributif indirect 291

2.– Un prélèvement très inégalement réparti entre les ménages 292

a) Les inégalités géographiques en matière de fiscalité locale 292
b) La multiplication des dégrèvements et des exonérations a abouti à concentrer l'impact de la fiscalité locale sur certaines catégories de ménages 294

B.– POUR LES ENTREPRISES : UN PRELEVEMENT INEQUITABLE ET UN HANDICAP DE COMPETITIVITE 297

1.– Le poids du prélèvement local sur les entreprises..... 297

a) La part non négligeable des APUL dans l'ensemble des prélèvements supportés par les entreprises..... 297
b) Comparaisons internationales : les singularités françaises 299
• La taxation des investissements à l'échelon local..... 299
• Collectivités territoriales : un pouvoir étendu de fixation des taux 300
• Le poids élevé de l'impôt local en France, facteur de délocalisation 301
• Les secteurs à forte intensité capitalistique lourdement taxés 302

2.– La répartition inéquitable du poids de la taxe professionnelle 303

a) Un impôt dont le poids n'a cessé d'augmenter en dépit de la suppression de la part salariale de son assiette..... 303
b) Un impôt dont la charge, inégalement répartie, est faiblement corrélée aux indicateurs traditionnels de la capacité contributive. 304

3.– La taxe professionnelle pèse sur la croissance et l'emploi ; elle handicape la France dans la concurrence internationale 307

a) La taxe professionnelle renchérit le coût des facteurs de production, pénalisant ainsi l'investissement, la croissance et l'emploi..... 307
b) La taxe professionnelle entraîne des distorsions de concurrence entre entreprises. 309
c) Enfin la taxe professionnelle, spécificité de notre système d'imposition, handicape la France dans la concurrence internationale. 310

TROISIEME PARTIE : QUELLES PERSPECTIVES POUR LA FISCALITE LOCALE ? 313

I.– POURQUOI IL NE FAUT PAS AVOIR PEUR DE L'ACTE II DE LA DECENTRALISATION 313

A.– UNE COMPENSATION ENTOUREE DE GARANTIES SANS PRECEDENT POUR DES COLLECTIVITES FINANCIEREMENT SOLIDES..... 313

1.– Une compensation entourée de garanties sans précédent 314

a) Les principes régissant la compensation..... 314
• Une compensation intégrale 315
• Une compensation concomitante..... 315
• Une compensation contrôlée 316
• Une compensation conforme au principe d'autonomie financière 317

b) Les ressources transférées 318
• La TSCA : une ressource dynamique 318

• La TIPP : une ressource fiable 320

2.– Des fondements financiers solides à la veille des transferts de compétences 325

B.– LES TRANSFERTS A VENIR 325

1.– Le transfert des personnels T.O.S. aux régions et aux départements 325

a) Une procédure de transfert en deux temps 326

b) Un transfert intégralement compensé 327

• Les personnels concernés par la compensation 328

• Une compensation intégrale par un transfert de fiscalité à partir du 1er janvier 2006 329

• L'absence d'impact du transfert des TOS en 2005 330

c) Le transfert d'une situation confuse 331

2.– Le transfert des routes nationales aux départements 332

a) La détermination concertée du périmètre des routes transférées et des compensations financières allouées 333

b) La garantie du maintien en bon état des routes par le transfert de tous les personnels de l'équipement concernés 336

c) La possibilité pour les départements de développer le réseau transféré grâce au décroisement des financements 340

3.– Au-delà de l'acte II : la création de la prestation de compensation du handicap 345

a) Une nouvelle prestation sociale dont le surcoût sera intégralement compensé aux départements par la solidarité nationale 346

• Une enveloppe prédéterminée, un calendrier d'élaboration des critères 346

• Trois garanties de maîtrise et de compensation des coûts 349

b) La possibilité offerte aux départements d'engager d'autres actions 351

II.– COMMENT MIEUX RESPONSABILISER LES DECIDEURS LOCAUX ET L'ETAT ? 354

A.– QUELLES REFORMES POUR LE SYSTEME FISCAL LOCAL ? 354

1.– La difficile révision des valeurs locatives cadastrales 354

a) Les limites des opérations périodiques de révision générale 355

b) Quelques pistes envisageables 355

2.– Quelle réforme pour la taxe professionnelle ? 357

a) Une réforme dans la lignée des conclusions du « rapport Fouquet » : 357

• Deux assiettes : valeur ajoutée et valeurs locatives foncières 357

• Deux impératifs : éviter les collectivités perdantes, alléger le prélèvement 359

• Des effets secondaires dommageables 360

b) La seconde catégorie d'options serait ciblée sur les entreprises qui acquittent une cotisation de taxe professionnelle supérieure à 3,5 % de leur valeur ajoutée 361

3.– Faut-il une plus grande spécialisation de la fiscalité locale ? 364

4.– Quels ajustements pour l'intercommunalité ? 369

a) Simplifier le paysage de l'intercommunalité : *369*
b) Améliorer notre connaissance de l'intercommunalité : *370*
c) Renforcer le contrôle de l'intercommunalité et sa responsabilité démocratique *371*
d) Interdire aux groupements à TPU d'avoir recours à la fiscalité mixte *372*

B.– QUEL PILOTAGE MACROECONOMIQUE POUR LES FINANCES LOCALES ?..... 374

1.- Faire partager la culture de la maîtrise de la dépense publique 376

a) Les contraintes pesant sur les finances publiques *377*
b) La nécessaire prise en compte de ces contraintes par les collectivités territoriales *381*

2.- Mettre en place les moyens et les conditions d'une régulation systémique partagée 383

a) Créer des instances de concertation sur l'évolution des finances locales *384*
b) Renouer des relations de confiance entre l'État et les collectivités territoriales *388*
c) Que l'État, par sa réforme, montre l'exemple *392*
d) La notion de collectivité chef de file comporte bien des inconvénients ; le plafonnement des subventions serait plus efficace *394*

C.– MESURER LA PERFORMANCE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES 395

1.- Une meilleure communication budgétaire pour plus de transparence et de démocratie locale 396

a) De nombreux progrès ont déjà été réalisés *396*
b) Plus de lisibilité et de transparence sont encore à rechercher *398*

2.- Des indicateurs de résultat dans un souci de bonne gestion 402

a) Les modalités actuelles d'examen de la gestion des collectivités territoriales sont largement insuffisantes *402*
b) Mettre en place des indicateurs de résultats autoconsentis par les collectivités territoriales *407*

D.- QUELQUES PISTES DE BONNE GESTION..... 410

1.- En ce qui concerne les TER 412

2.- En ce qui concerne les SDIS 413

3.- En ce qui concerne l'APA 415

4.- En ce qui concerne le RMI 415

5.- En ce qui concerne les TOS 419

a) La question du temps de travail des TOS *420*

- Les dispositions de la « circulaire Lang » du 7 février 2002 420
- L'absence de connaissance précise du temps de travail des TOS 421
- Les collectivités locales disposeront de marges de manœuvre pour accroître le temps de travail des personnels TOS 422

b) La décentralisation des personnels TOS peut permettre aux collectivités territoriales d'exercer plus efficacement leur compétence *423*

• La gestion des personnels par la collectivité 423

• Les collectivités territoriales peuvent améliorer la gestion de cette compétence en développant la polyvalence et la mutualisation des personnels, ainsi que l'externalisation de certaines tâches 424

c) Conclusion : les recrutements supplémentaires découleront des décisions – ou de l'absence de décisions – des collectivités territoriales et non d'une sous-dotation des collèges et des lycées en personnel TOS *427*

QUINZE CAUSES D'AUGMENTATION DES IMPOTS LOCAUX EN 2005 429

PROPOSITIONS DE LA COMMISSION D'ENQUETE 431

A.– Pour un processus de décentralisation plus confiant *431*
B.– Pour un système fiscal local plus responsable *431*
C.– Pour un pilotage global des finances locales *432*
D.– Pour une obligation de performance *433*

EXAMEN DU RAPPORT 435

EXPLICATIONS DE VOTE 437

EXPLICATIONS DE VOTE DU GROUPE SOCIALISTE 439

EXPLICATIONS DE VOTE DU GROUPE U.D.F. 471

EXPLICATIONS DE VOTE DU GROUPE DES DEPUTE-E-S COMMUNISTES ET REPUBLICAINS 473

INTRODUCTION

Mesdames, messieurs,

L'année 2005 s'est ouverte par une vive controverse sur la fiscalité locale. En annonçant, au début janvier, une forte augmentation de leurs impôts directs, vingt régions de métropole prenaient à parti le Gouvernement, accusé de mal compenser les compétences transférées lors de l'acte II de la décentralisation.

Lorsque le groupe UMP de l'Assemblée nationale, dès le 2 février, a proposé la création d'une Commission d'enquête, cette initiative a pu être présentée comme une contre-attaque circonstancielle. Pourtant, les deux signataires de la proposition de résolution n° 2051, MM. Pierre Méhaignerie et Bernard Accoyer, mettaient en avant deux préoccupations de fond : éclairer les conditions d'une responsabilité mieux assumée des décideurs et faire le point, aussi, sur les conséquences de la fiscalité locale pour les ménages et les entreprises.

L'esprit constructif de la proposition, rapportée en séance publique le 15 février 2005, a convaincu le groupe socialiste de la voter, sans pour autant faire mystère de certains désaccords.

Majorité et opposition partageant ainsi l'objectif d'une démarche pluraliste, la Commission se donnait, le 2 mars 2005, un président socialiste, M. Augustin Bonrepaux, la fonction de rapporteur revenant au groupe UMP, en bonne logique institutionnelle. La Commission nouvellement constituée décidait aussitôt de travailler vite, afin de rendre ses conclusions avant la mi-juillet. Elle choisissait également de travailler dans la clarté, et d'ouvrir à la presse ses auditions, afin d'éclairer le débat public.

Chacun des trente membres de la Commission, issus de tous les groupes de l'Assemblée nationale, avait conscience de ce que, selon le mot de Bossuet, « *Le pire dérèglement de l'esprit est de croire que les choses sont ce qu'on veut qu'elles soient et non ce qu'elles sont en effet.* »

*

* *

Pourquoi une Commission d'enquête ? Pour y voir clair. Les citoyens, les contribuables, et les élus eux-mêmes éprouvent le besoin de faire le point et de prendre la mesure des bouleversements liés à l'acte II de la décentralisation.

Mais d'abord, une Commission d'enquête au nom de quoi ?

Certains exécutifs locaux se sont émus de ce qu'une commission parlementaire fasse porter ses investigations sur des domaines relevant à leurs yeux de la libre administration des collectivités territoriales, constitutionnellement garantie.

Il convient naturellement de faire la part du ton très vif du débat politique au début 2005. C'est ainsi que M. Michel Vauzelle, président de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, a pu voir dans votre Commission d'enquête un « *tribunal d'inquisition* »… Plus étonnant encore est le fait qu'il ait pu oublier son expérience d'ancien Garde des Sceaux au point de déclarer qu'elle n'était « *pas conforme à l'esprit de la Constitution et à la liberté de gestion des collectivités locales* » (sic).

Ces propos, parmi d'autres, reflètent au mieux un malentendu, au pire une conception inquiétante de la décentralisation, qui fait bon marché des dispositions très claires et très précises de la Constitution. La décentralisation ne procède à aucun transfert de souveraineté, ni à l'instauration d'un régime fédéral.

Avant de se comparer aux *Länder* allemands, les régions doivent se souvenir que, même depuis l'acte II de la décentralisation, la souveraineté nationale appartient au peuple, qui, conformément à l'article 3 de la Constitution, l'exerce notamment par ses représentants, c'est-à-dire par le Parlement. Deux séries de conséquences en découlent, qui touchent aux pouvoirs du Parlement, à l'égard des collectivités territoriales et en matière d'impôt, local ou non.

L'article 34 de la Constitution dispose, en son quatorzième alinéa, que la loi votée par le Parlement, « *détermine les principes (…) de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources* ». En tout état de cause, l'article 72 prend soin de préciser que « ***dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus*** ». Pour être plus étendue dans son champ d'application, avec l'acte II de la décentralisation, la libre administration n'est nullement devenue inconditionnée. Le législateur conserve sa compétence de principe.

De surcroît, en matière d'impôt, cette compétence est dotée d'un double fondement constitutionnel. L'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 proclame : « *Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* », tandis que, selon le sixième alinéa de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe les règles concernant « *l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* ». D'où le fait que l'autorisation annuelle de percevoir les impôts figurant en début de loi de finances concerne aussi les impôts affectés aux collectivités territoriales.

Donc, le Parlement est pleinement dans son rôle en désignant une Commission d'enquête pour constater la nécessité de la contribution publique que sont les impôts locaux et pour en suivre l'emploi.

Pour autant, procéder à une enquête ne signifie en aucune façon remettre en cause la libre administration des collectivités territoriales. Pour en douter, il faut tout ignorer de l'esprit dans lequel votre Commission a fonctionné. Animée par un « tandem » pluraliste, comprenant des membres actuels ou passés d'exécutifs locaux, comment aurait-elle pu fonctionner dans un sens tendancieux sans parvenir aussitôt à une situation de blocage ?

Votre Rapporteur n'a pas souvenir qu'à aucun moment, au cours de leurs échanges empreints…d'une grande franchise, le Président de la Commission d'enquête ou un membre des groupes de l'opposition aient fait état d'une velléité de remise en cause par la majorité du principe de libre administration des collectivités territoriales.

De la même façon, la méthodologie retenue n'a jamais cessé d'être consensuelle. Sans renoncer aucunement à leurs convictions, les membres de la Commission partageaient une même curiosité.

Il s'est d'ailleurs toujours agi, non pas de donner des leçons aux collectivités, mais de comprendre les mécanismes en œuvre, de prévenir leur dérive, de proposer des solutions mieux adaptées à une meilleure modération fiscale.

*

* *

La Commission d'enquête ne pouvait avoir ni prétention scientifique, ni ambition encyclopédique.

Les budgets locaux pour 2005 ont été votés alors qu'elle avait commencé ses travaux. Comment la DGCL aurait-elle pu traiter en quelques semaines les quelque 50 000 budgets concernés ? En tout état de cause, procéder à leur étude systématique autour de quelques thèmes exigerait de longs mois de travail pour des équipes d'économistes rompues à l'exercice. Quant à traiter l'ensemble de la problématique des finances locales et de leur réforme, objet de savants ouvrages, d'articles et de colloques depuis plus d'un quart de siècle, c'eût été illusoire.

La Commission a d'emblée choisi de centrer ses investigations sur la compréhension des hausses de taux pour l'année 2005. Ce n'est que dans la mesure où cette compréhension l'exigeait qu'elle a étendu le champ de ses travaux : vers les dépenses, vers les années antérieures et vers les phénomènes de structures liés à la « décentralisation à la française ».

Faute de pouvoir prétendre à l'exhaustivité, la Commission a croisé les approches, à la faveur d'auditions, de questionnaires, ainsi que de demandes de contributions écrites.

Elle a d'abord procédé à des auditions nombreuses, compte tenu du délai de trois mois et demi entre la première et la dernière. Quarante-sept auditions ont permis de recueillir le point de vue de très nombreux observateurs extérieurs et parties prenantes de la fiscalité locale.

Une première série de cinq auditions était destinée à assurer un **cadrage général du sujet** : des universitaires-chercheurs (MM. Hertzog et Guengant), un économiste, directeur du service des études de Dexia (M. Hoorens), et deux consultants reconnus (MM. Laurent et Klopfer).

La deuxième série a porté sur les **associations représentatives des collectivités territoriales** et de leur établissement de coopération : départements, régions, intercommunalités et communes.

La troisième série d'auditions, la plus longue, était destinée à éclairer la commission d'enquête sur les différents **transferts de compétences** pouvant justifier des hausses de fiscalité : Réseau ferré de France, SNCF, etc. De nombreux responsables d'administrations de l'État ont été entendus : le délégué à l'aménagement du territoire sur les contrats de plan, le directeur des transports

terrestres, qui a complété le cycle relatif aux TER, le directeur général des collectivités locales, entendu deux fois par la Commission sans compter plusieurs réunions techniques avec le Rapporteur et le Président, le directeur général des routes, le directeur général des affaires sociales, en particulier à propos de l'APA, du RMI, et de la loi sur le handicap, le directeur de la sécurité civile, pour parler des SDIS, les directeurs du personnel et des affaires financières du ministère de l'Éducation nationale, afin de faire le point sur les TOS.

La Commission a décidé en outre de rencontrer des collectivités de tous bords politiques et ayant fait varier, soit très fortement, soit très modérément, leur fiscalité en 2005.

La Commission avait décidé **des déplacements en province**, pour aller à la rencontre des différents échelons de collectivités et des représentants de l'État. Elle s'est rendue le 19 avril 2005 à Montpellier, dans la région qui a augmenté le plus fortement ses impôts ; le 18 mai, durant toute une journée, c'est à Paris, pour des raisons de calendrier, que différentes collectivités alsaciennes ont été entendues, en particulier la région Alsace, qui s'est singularisée par sa modération fiscale en 2005. Les points de vue des collectivités et des représentants de l'État ont été confrontés aux informations recueillies auprès de trois Chambres régionales des Comptes : Languedoc-Roussillon, Alsace et Antilles-Guyane.

La Commission a achevé ses travaux en entendant quatre ministres, pour recueillir la position du Gouvernement sur le système fiscal et la compensation des transferts de compétences.

Plusieurs fortes séries de questionnaires ont été adressées par la Commission.

Les premiers ont, de façon classique, été adressés à des **administrations** : la DGCL, la Direction générale des impôts, la Direction du budget ou la Direction générale du Trésor et de la politique économique, mais aussi des administrations spécialisées, concernées par des transferts de compétence, comme la Direction générale des affaires sociales. Ils portent sur des éléments d'information statistique, juridique ou économique ; ils sollicitent également les analyses du Gouvernement sur différents phénomènes.

Plus originale est la série des quelque 240 **questionnaires aux collectivités territoriales**. Ils ont été adressés aux régions, aux départements (avec des versions particulières pour le cas de la Corse et de Paris), aux 57 communes chefs-lieux d'agglomérations de plus de 100 000 habitants, aux 14 communautés urbaines et aux 41 communautés d'agglomérations ou de communes regroupant plus de 150 000 habitants.

Les questions ont porté sur l'exercice des compétences et sur l'analyse que les collectivités et intercommunalités font de leurs conséquences fiscales. C'est un lourd travail qui leur a été demandé, mais leurs réponses ont constitué une mine d'informations irremplaçable. Votre Rapporteur souhaite remercier les collectivités territoriales et les établissements publics qui ont fait l'effort de jouer le jeu de la clarté des comptes. À l'inverse, le refus de certains exécutifs locaux de répondre, sinon par l'envoi de comptes bruts dépourvus de pertinence, n'en est que plus regrettable lorsque leur président détient des fonctions emblématiques, comme dans le cas du département des Côtes d'Armor.

D'autres questionnaires, plus spécialisés, ont été adressés par exemple à des Agences de l'eau, qui ont su répondre dans des délais serrés.

En complément, des **contributions écrites** ont été demandées à des associations représentatives de collectivités territoriales, notamment l'Association des petites villes de France, dont le point de vue a complété les réponses aux questionnaires naturellement tournés vers les grandes communes.

Le rapporteur de toute commission d'enquête dispose de pouvoirs d'investigation qui lui sont propres. Ils sont comparables à ceux d'un rapporteur spécial de la Commission des finances. Au cas présent, pour assurer le caractère pluraliste de la démarche, le Président a été associé à ces travaux.

Ceux-ci ont porté sur des aspects plus spécialisés, comme la normalisation, avec l'AFNOR, ou le point de vue des entreprises, avec le MEDEF. L'Association « Contribuables associés » a été reçue. Le calendrier ne permettait pas la tenue de l'ensemble de ces auditions en formation plénière.

*

* *

La masse considérable d'informations recueillies – les réponses des collectivités aux questionnaires représentent des mètres cubes de dossiers – permet de croiser les approches : les informations de portée générale, pas toujours assez précises sur l'année 2005, ont été, dans toute la mesure du possible, confirmées, illustrées ou précisées par des éclairages particuliers.

Il s'agissait de faire ressortir les grandes tendances, tout en rendant compte de la diversité des situations locales et des choix adoptés.

L'abondance et la pertinence des informations recueillies ont conduit votre Rapporteur à présenter un rapport en trois tomes :

– le tome I est le rapport d'enquête proprement dit, composé de trois parties, centrées respectivement sur l'année 2005, sur les causes systémiques et les conséquences de la hausse fiscale, et sur les perspectives d'avenir ;

– le tome II reprend les procès-verbaux des auditions de la Commission, y compris celles effectuées à Montpellier, soit un total de plus de 70 heures ;

– le tome III vient compléter les deux premiers. Il comprend, d'une part, les nombreux tableaux de chiffres détaillant par collectivité ou catégorie de collectivités les développements du tome I, et d'autre part, divers documents remis par les témoins à l'appui de leurs propos durant les auditions.

Par la publication de ces informations brutes, le rapport a l'ambition de permettre à chacun de se forger une opinion. Il prolongerait ainsi la démarche de clarté qui a guidé votre Commission d'enquête tout au long de ses travaux.

*

* *

PREMIÈRE PARTIE : ENQUÊTE SUR L'EXPLOSION DE LA FISCALITÉ LOCALE EN 2005

Depuis le mois de janvier, les passions se sont apaisées. Votre Commission d'enquête a pu travailler sereinement. L'enquête montre qu'en 2005, la hausse de la fiscalité n'était nullement inéluctable : ses justifications ne résistent pas à l'examen. Les vraies causes immédiates résident dans le cycle électoral, l'explosion de la dépense et les stratégies de financement. Elles traduisent de libres choix politiques.

I.– UNE HAUSSE BRUTALE ET MAL JUSTIFIÉE

Revenons sur le choc fiscal du début 2005, « fait générateur » de votre Commission d'enquête. Celle-ci a tenu à prendre la juste mesure de l'événement et à suivre les arguments des exécutifs locaux dans leur évolution. Puis, au moment d'en mesurer la valeur explicative, elle a vu tomber un à un, ces différents arguments : leur effet, en 2005, a été, soit nul, soit marginal.

A.– LE « FILM DES ÉVÉNEMENTS » ET LES ARGUMENTS PRESENTÉS

1.– La rupture de l'année 2005

Dès les premiers jours de l'année 2005, les contribuables locaux ont appris par les journaux qu'ils seraient fortement mis à contribution. Le ton était donné dès le 11 janvier 2005, avec ce titre du Figaro économie : « *impôts locaux : 2005 ouvre un nouveau cycle d'augmentation* ». L'Express du 7 février 2005 évoquait « *la flambée régionale* », Les Échos du 11 avril 2005 annonçant quelques semaines plus tard : « *les départements signent la fin de la trêve fiscale* ».

Les budgets votés confirment qu'après quelques années de relative stabilité de la fiscalité locale, l'année 2005 se caractérise par de fortes augmentations de taux. Pour les régions, la rupture est brutale et quasi-générale. Plus contrastées, les décisions des départements font apparaître quelques fortes augmentations : trente départements ont relevé les taux de leurs impôts directs de 5 % ou plus. Encore faut-il rappeler que ces augmentations s'ajoutent au mouvement spontané de progression des bases.

• Fiscalité et budgets régionaux en 2005 : la flambée

La quasi-totalité des régions métropolitaines ont, en 2005, vivement augmenté les taux des trois taxes qu'elles perçoivent : taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti et taxe professionnelle. On se souvient que la part régionale de la taxe d'habitation a été supprimée en 2000 par l'article 11 de la loi de finances rectificative du 13 juillet 2000. Une récapitulation des bases, des taux et des produits de la fiscalité régionale en 2005, ainsi que de leur évolution par rapport à l'année 2004, figure en annexe, en **page 7 du tome III** du présent rapport. Le tableau ci-joint se borne à retracer l'évolution globale des taux des trois taxes régionales.

La hausse globale des taux de la fiscalité des régions de métropole et de la Corse – laquelle n'a pas relevé ses taux – est de 21,1 % (+ 19,9 % hors Île de France), conformes aux annonces des régions dès le mois de janvier. Par-delà les disparités, l'augmentation globale des taux est de 30 % ou plus dans six régions, la palme – revendiquée – revenant au Languedoc-Roussillon. Souvent discrètes, les hausses fiscales ont été, cette année, l'objet d'une active communication dès le stade du projet de budget, certaines régions n'hésitant pas à acheter à cet effet des pages publicitaires dans la presse régionale.

ÉVOLUTION DES TAUX DES TROIS TAXES REGIONALES EN 2005
METROPOLE

Régions	Evolution des taux	Régions	Evolution des taux
Alsace	+ 2,5%	Limousin	+ 1,7%
Aquitaine	+ 15%	Lorraine	+ 8,7%
Auvergne	+ 30%	Midi-Pyrénées	+ 18,6%
Bourgogne	+ 64,2%	Nord pas de Calais	+ 14,6%
Bretagne	+ 15,2%	Basse Normandie	+ 15,3%
Centre	+ 20,5%	Haute Normandie	+ 13,1%
Champagne-Ardenne	+ 7,9%	Pays de la Loire	+ 20,7%
Corse	0%	Picardie	+ 31,2%
Franche-Comté	+ 25%	Poitou-Charentes	+ 14,3%
Ile-de-France	+30,2%	PACA	+ 30,4%
Languedoc-Roussillon	+ 79,4%	Rhône Alpes	+ 6%

Source : DGCL

En ce qui concerne les bases d'imposition, la croissance est de 2,6 % pour la taxe professionnelle en 2005, comme en 2004. La progression spontanée des bases était sensiblement plus forte au cours des années précédentes : de l'ordre de 4 % à 6 % (avant effet de la suppression en cinq ans, de 1999 à 2003, de la part salaires de la taxe professionnelle). Les bases ont progressé de 3,7 % pour le foncier bâti et de 3,3% pour le foncier non bâti.

Par ailleurs, la disparité très forte en matière d'imposition régionale s'est légèrement réduite en 2005 par rapport à 2004 : pour la taxe professionnelle, l'éventail des taux va de 1,38 % à 4,06 %, soit un rapport de 1 à 2,9 (1 à 3,4 en 2004). Pour le foncier bâti, il s'ouvre de 1,07 % à 4,8 %, soit un rapport de 1 à 4,9 (1 à 5 en 2004).

La hausse quasi-générale des taux, ajoutée à la dynamique des bases, s'est naturellement traduite par une forte augmentation des produits perçus par les régions. Ainsi que l'a déclaré M. Alain Rousset, président de l'Association des régions de France, lors de son audition, « *la réalité des rentrées fiscales dues aux augmentations de l'année 2005 [est de] 715 millions d'euros pour les régions* ». Pour en prendre la juste mesure, rappelons que le produit des impôts directs votés par les régions de métropole s'élève à 3,8 milliards d'euros en 2005, soit 24,9 % de plus qu'aux budgets 2004. **C'est donc une augmentation d'un quart de leurs produits d'impôts directs qui a été votée par les régions pour 2005.** Ainsi que l'a déclaré M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales lors de son audition du 15 juin 2005 *« il faut remonter aux années 1987 et 1989 pour constater d'aussi fortes hausses »*.

Les régions d'outre-mer se singularisent, puisqu'elles se caractérisent par une stabilité de leurs taux de fiscalité, à l'exception de la Guadeloupe, et par le fort dynamisme de leurs bases, ainsi que le montre le tableau suivant.

OUTRE-MER : ÉVOLUTION DE LA FISCALITE REGIONALE EN 2005

(en millions d'euros)

		Foncier bâti		**Foncier non bâti**		**Taxe professionnelle**	
		évolution	*2005*	*évolution*	*2005*	*évolution*	*2005*
	Base	+ 5,3%	244	+ 0,6%	1	+ 4,3%	361
Guadeloupe	*Taux*	+ 78,1%	3,9%	0%	1,73%	+ 110,1%	2,5%
	Produit	+ 87,6%	10	+ 0,6%	0	+ 119,1%	9
	Bases	+ 5,6%	232	+ 0,4%	1	+ 3,4%	367
Martinique	*Taux*	0%	3,88%	0%	3,71%	0%	1,94%
	Produit	+ 5,6%	9	+ 0,4%	0	+ 3,4%	7
	Bases	+ 4,4%	71	+ 5,2%	1	+ 1,4%	183
Guyane	*Taux*	0%	4,02%	0%	3,06%	0%	2,2%
	Produit	+ 4,4%	3	+ 5,2%	0	+ 1,4%	4
	Base	+ 7%	397	+ 3,9%	3	+ 3,9%	586
Réunion	*Taux*	0%	2,53%	0%	0,9%	0%	2,19%
	Produit	+ 7%	10	+ 3,9%	0	+ 3,9%	13

Source : DGCL

Cette flambée de la fiscalité régionale fait suite à une période de relative stabilité. M. Dominique Schmitt, directeur général des collectivités locales, a ainsi remarqué, le 10 mai 2005, que, « *entre 2001 et 2004 inclus, une très large majorité de conseils régionaux a choisi de ne pas relever les taux d'imposition, l'augmentation de produit générée par la progression des bases apparaissant suffisante. Aussi les taux d'imposition n'ont-ils progressé que de quelques dixièmes de points durant cette période* ». Le tableau ci-après est révélateur de la rupture que constitue l'année 2005 pour la fiscalité régionale.

EVOLUTION DES TAUX DES QUATRE TAXES REGIONALES DEPUIS 1998

METROPOLE

	1998	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**
Taxe d'habitation	– 0,4%	0%	+ 2,7%	–	–	–	–	–
Foncier bâti	– 0,4%	+ 0,3%	+ 2,3%	+ 0,9%	+ 0,3%	+ 0,2%	+0,3%	+20%
Foncier non bâti	– 0,4%	+ 1,3%	+ 3,9%	+ 1,5%	+ 0,1%	+ 0,2%	+ 0,3%	+16,1%
Taxe professionnelle	– 0,4%	+ 0,4%	+ 2,8%	+ 1%	+ 0,3%	+ 0,2%	+ 0,5%	+21,8%
Ensemble	**– 0,4%**	**+ 0,3%**	**+ 2,7%**	**+ 1%**	**+ 0,3%**	**+ 0,2%**	**+ 0,4%**	**+21,1%**

Source : DGCL

Une analyse par région pour l'année 2004 révèle que seules trois d'entre elles, Alsace, Limousin et Nord-Pas-de-Calais avaient augmenté leurs taux en 2004, du reste dans des proportions relativement modestes. La Picardie les a même baissés. Cependant, en dépit de la stabilité des taux, le produit brut des trois taxes avait augmenté en moyenne de 3,4 %, ce qui atteste du dynamisme des bases d'imposition des régions.

Si la forte hausse des taux de la fiscalité directe régionale a, à juste titre, retenu l'attention, les régions tirent une part non négligeable de leurs ressources de la fiscalité indirecte. Toutefois, les années récentes ont connu un mouvement d'allègement et de suppression des taxes qui leur sont affectées. Les recettes résultant de la taxe sur le permis de conduire sont ainsi en chute depuis 1998 – de 56 % en 2005 –, et de nombreuses régions renoncent progressivement à cette taxe. Elles n'étaient plus que cinq en métropole à la prélever en 2005, pour une ressource globale d'environ 5 millions d'euros. Quant à la taxe régionale additionnelle aux droits de mutation, elle a été supprimée par la loi de finances pour 1999, la compensation de la perte de recette ayant été intégrée en 2004 dans la dotation globale de fonctionnement.

En conséquence, le champ de la fiscalité indirecte des régions s'est fortement contracté, pour ne plus recouvrir, en 2005, que la taxe sur les cartes grises, dont elles fixent le tarif de base par CV. Force est de constater que la flambée de la fiscalité régionale n'a pas seulement affecté les impôts directs, puisque le produit de cette taxe, selon M. Dominique Schmitt, « *devrait augmenter de 175 millions d'euros – + 12,7 % – sous l'effet d'un relèvement des tarifs de 12 % en moyenne* », ce qui porterait le produit de la taxe à 1 553 millions d'euros en 2005. **Quinze régions de métropole sur vingt-deux ont décidé d'augmenter leur tarif de la taxe sur les cartes grises en 2005**.

TARIF DE LA TAXE REGIONALE SUR LES CARTES GRISES EN 2005

	Tarif en 2005 *(en euros)*	**Evolution** *(en pourcentage)*
Alsace	31	+ 2,7
Aquitaine	28	–
Auvergne	30	+ 23,0
Bourgogne	35	+ 16,7
Bretagne	31	+ 19,2
Centre	30	+ 44,6
Champagne-Ardennes	27	–
Corse	20	+ 26,2
Franche-Comté	32	+ 16,6
Languedoc-Roussillon	26	–
Limousin	25	–
Lorraine	30	–
Midi-Pyrénées	30	+ 9,1
Nord-Pas-de-Calais	31	–
Basse-Normandie	30	–
Haute-Normandie	27	+ 8,0
Pays de la Loire	28	+ 7,7
Picardie	27	+ 17,4
Poitou-Charentes	32	+ 27,2
Provence-Alpes-Côte d'Azur	36	+ 30,0
Rhône-Alpes	30	+ 7,1
Métropole sauf Ile-de-France	30	+ 11,4
Ile-de-France	33	+ 14,8
Métropole	**31**	+ **12,0**
Guadeloupe	39	+ 25,8
Guyane	31	+ 13,0
Martinique	30	–
Réunion	25	–
Outre-Mer	29	+ 6,6
France entière	**31**	+ **11,9**

Source : DGCL

La brutale augmentation des différentes composantes de la fiscalité régionale a nourri une croissance conséquente des budgets régionaux**. Les budgets primitifs des régions de métropole s'élèvent globalement à 18,8 milliards d'euros, en croissance de 2,1 milliards d'euros par rapport à 2004, soit une augmentation de 12,6 %.** Hors montée en charge de la compétence apprentissage, la progression est tout de même de 1,4 milliards d'euros, soit 11,3 %[1] . Les régions gèrent ainsi plus de 12% du total des dépenses des collectivités territoriales.

Leurs dépenses de fonctionnement, qui s'élèvent à 10,1 milliards d'euros, augmentent de 1,2 milliard d'euros (soit +13,8 %) tandis que les dépenses d'investissement, qui s'élèvent à 8,7 milliards d'euros progressent de 11,3 %.

• La hausse de la fiscalité départementale en 2005 : plus modérée, plus concentrée

Les départements métropolitains ont également connu en 2005 une poussée de leurs taux de fiscalité de 4,3 %, poussée qui succède à une année de relative stabilité. Ainsi que l'a résumé M. Claudy Lebreton, président de l'Assemblée des départements de France lors de son audition, « *la pression fiscale départementale moyenne, entre 2002 et 2003, a progressé de 4 % alors qu'elle a été limitée à 1,3 % en 2004* ». Le tableau suivant montre la rupture intervenue en 2002 dans la fiscalité directe départementale.

ÉVOLUTION DES TAUX DES QUATRE TAXES DEPARTEMENTALES DEPUIS 1998 (METROPOLE)

	1998	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**
Taxe d'habitation	+ 0,8%	0,5%	– 0,4%	– 0,9%	+ 3,2%	+ 3,5%	+ 1,2%	+ 3,9%
Foncier bâti	+ 0,7%	+ 0,7%	– 0,3%	– 0,2%	+ 3,6%	+ 3,7%	+ 1,1%	+ 4,3 %
Foncier non bâti	+ 0,7%	+ 0,5%	– 0,2%	– 0,4%	+ 3,3%	+ 3,8%	+ 0,8%	+ 3,8 %
Taxe professionnelle	+ 0,7%	+ 0,6%	– 0,1%	– 0,6%	+ 3,4%	+ 4,3%	+1,3%	+ 4,7 %
Ensemble	**+ 0,7%**	**+ 0,6%**	**– 0,2%**	**– 0,6%**	**+ 3,5%**	**+ 3,9%**	**+1,2%**	**+ 4,3 %**

Source : DGCL

[1] La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a transféré aux régions le financement des indemnités versées aux employeurs d'apprentis. Le dispositif prévoyait un taux progressif de versement de 6 % en 2003, de 63 % en 2004 et de 97 % en 2005. Il sera de 100 % à partir de l'an prochain. Le montant total versé par les régions atteint ainsi 696 millions d'euros en 2005, financés à due concurrence par une dotation.

En 2004 – année électorale – selon les chiffres publiés par la Direction générale des collectivités locales, cinquante-huit départements métropolitains – soit plus des trois cinquièmes – n'avaient pas augmenté leurs taux (la Meuse n'ayant augmenté que le taux de sa taxe professionnelle de 2,5 %). Seuls deux départements les avaient relevés de plus de 8 % : les Bouches-du-Rhône, (avec des hausses respectivement de 12,8 % pour la taxe d'habitation, de 18,4 % pour la taxe sur le foncier bâti et de 19,1 % sur la taxe professionnelle, le taux de la taxe sur le foncier non bâti étant resté inchangé) et la Marne, avec une augmentation uniforme de 8 % de ses quatre taxes directes. Ainsi que l'a rappelé M. Dominique Schmitt, au cours de son audition du 10 mai 2005, « *la progression est beaucoup plus modérée en 2004, en dépit du transfert de compétence sur le RMI et de la poursuite du transfert de l'APA, dont la montée en charge est désormais terminée. Les augmentations relevées sont souvent le fait des départements qui n'avaient pas encore augmenté leurs taux en 2002 et 2003* ».

Un tableau figurant en annexe, en **page 11 du tome III** du présent rapport, récapitule l'évolution de l'ensemble des bases, des taux et des produits de la fiscalité départementale en 2005. On observe que vingt-quatre départements métropolitains – ainsi que les quatre départements d'outre mer – n'ont pas augmenté leurs taux de fiscalité directe en 2005 :

DÉPARTEMENTS N'AYANT PAS AUGMENTÉ LEUR TAUX DE FISCALITÉ DIRECTE EN 2005

Hautes-Alpes	Morbihan
Alpes-maritimes	Nièvre
Aube	Orne
Cantal	Sarthe
Charente-Maritime	Savoie
Haute-Corse	Haute-Savoie
Doubs	Paris
Eure-et-Loir	Seine-et-Marne
Ille-et-Vilaine	Yvelines
Indre	Essonne
Indre-et-Loire	Hauts-de-Seine
Lot-et-Garonne	Val-d'Oise
Martinique	Guadeloupe
La Réunion	Guyane

Source : DGCL

Dans quarante et un départements, l'augmentation des taux des quatre taxes n'a pas dépassé 5 % en 2005 :

DÉPARTEMENTS AYANT AUGMENTÉ LE TAUX DE LEUR FISCALITE DIRECTE DE 0 A 5 % EN 2005

Départements	Evolution des taux	Départements	Evolution des taux
Ain	+ 5%	Loiret	+ 4,5%
Allier	+ 2,5%	Lot	+ 4%
Alpes-de-Haute-Provence	+ 5%	Lozère	+ 1,1%
Ardennes	+ 5%	Haute-Marne	+ 3,9%
Ariège	+ 5%	Mayenne	+ 5%
Aude	+ 5%	Moselle	+ 5%
Aveyron	+ 2,5%	Puy-de-Dôme	+ 3%
Corrèze	+ 3%	Pyrénées-Atlantiques	+ 1,7%
Côte-d'or	+ 2,1%	Bas-Rhin	+ 4%
Côtes-d'Armor	+ 5%	Haut-Rhin	+ 2,9%
Creuse	+ 1,8%	Saône-et-Loire	+ 4,9%
Dordogne	+ 1,5%	Seine-Maritime	+ 2,9%
Gard	+ 3%	Deux-Sèvres	+ 4,5%
Haute-Garonne	+ 2,9%	Tarn	+ 4%
Gers	+ 3,1%	Tarn-et-Garonne	+ 4,4%
Gironde	+ 1,6%	Vendée	+ 2,5%
Hérault	+ 3%	Haute-Vienne	+ 3,3%
Isère	+ 5%	Yonne	+ 2,5%
Jura	+ 2,9%	Territoire de Belfort	+ 5%
Landes	+ 1,8%	Val-de-Marne	+ 2%
Haute-Loire	+ 4,9%		

Source : DGCL

Vingt-deux départements n'ont pas observé la même modération, augmentant les taux de leurs quatre taxes entre 5 % et 10 % en 2005 :

DEPARTEMENTS AYANT AUGMENTÉ LE TAUX DE LEUR FISCALITE DIRECTE DE 5 A 10 %

Départements	Evolution des taux	Départements	Evolution des taux
Ardèche	+ 6%	Manche	+ 7,5%
Bouches-du-Rhône	+ 9,4%	Meuse	+ 5,4%
Calvados	+ 7,5%	Nord	+ 5,8%
Cher	+ 8%	Oise	+ 9,8%
Corse-du-Sud	+ 7,4%	Pas-de-Calais	+ 6,6%
Drôme	+ 6%	Hautes-Pyrénées	+ 8,8%
Eure	+ 7,6%	Rhône	+ 6%
Finistère	+ 8,5%	Haute-Saône	+ 6%
Loire	+ 6%	Somme	+ 8%
Loire-Atlantique	+ 8%	Var	+ 5,7%
Maine-et-Loire	+ 8,4%	Vosges	+ 6%

Source : DGCL.

Enfin, l'augmentation des taux des quatre taxes est de 10 % ou plus dans huit départements en 2005.

DEPARTEMENTS AYANT AUGMENTÉ LE TAUX DE LEUR FISCALITE DIRECTE DE 10 % ET PLUS EN 2005

Départements	Evolution des taux
Vaucluse	+ 16,7%
Loir-et-Cher	+ 15%
Charente	+ 15%
Aisne	+ 13,6%
Marne	+ 12,7%
Meurthe-et-Moselle	+ 12,5%
Pyrénées-Orientales	+ 12%
Seine-Saint-Denis	+ 10%

Source : DGCL.

Par ailleurs, le produit des droits de mutation à titre onéreux a, lui aussi, augmenté fortement ces dernières années, du fait du dynamisme du marché immobilier. Le taux de droit commun applicable aux ventes d'immeubles est fixé, jusqu'au 31 décembre 2005, à 4,89 %. Il se décompose entre un droit départemental de 3,6 % auxquels s'ajoute une taxe communale de 1,2 % et le prélèvement de 2,5 % pour frais d'assiette et de recouvrement calculé sur le montant du droit départemental. Ainsi que le reconnaît l'audit commandé au cabinet *Ernst & Young* par l'Assemblée des départements de France, « *les recettes liées aux droits de mutation ont augmenté de 45 % entre 2001 et 2004, soit 1,45 milliard d'euros* » à 5,288 milliards d'euros en 2004. M. Claudy Lebreton l'a admis : « *il est clair que depuis 5 ans, les droits de mutation représentent pour les départements une ressource extrêmement dynamique* », tout en précisant que les différences sont grandes entre les départements en raison de la diversité de situation du marché immobilier local.

L'évolution de la fiscalité départementale en 2005 ne se traduit donc pas par une hausse quasi-générale comme pour les régions, la situation des départements étant en effet très contrastée. Toutefois, le sens de l'évolution est également, au niveau global, une hausse des taux de fiscalité. Si plus d'un quart des départements métropolitains ne les ont pas augmentés cette année, un tiers les a relevés de plus de 5 %.

Comme pour les régions, la hausse de la fiscalité départementale, dont le produit a été estimé par M. Alain Rousset à 1 059 millions d'euros, a contribué à une augmentation des budgets des départements. Ainsi que l'a déclaré M. Brice Hortefeux, ces derniers « *sont en augmentation sensible, de 6 à 7 %, soit un rythme supérieur à celui des années précédentes, exception faite naturellement de l'exercice 2004, marqué par le transfert du RMI, mais néanmoins inférieur à celui observé pour les budgets régionaux* ».

• Les communes et les groupements : modération fiscale assez générale en 2005

En ce qui concerne les communes et les groupements, la hausse de la fiscalité n'est pas vraiment un sujet en 2005. Ainsi que l'a relevé, au cours de l'audition du 3 mai 2005, M. Jacques Pélissard, président de l'Association des maires de France, « *les communes et leurs groupements ne sont pas les collectivités qui ont enregistré les plus fortes hausses de taux ou de produits : en 2004, toutes tailles confondues, ils se sont même caractérisés par un ralentissement de la hausse des taux d'imposition* », propos confirmés par le tableau suivant.

ÉVOLUTION DES TAUX DES QUATRE TAXES DES COMMUNES ET DE LEURS GROUPEMENTS (MÉTROPOLE)

(en %)

	1998	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**
– Taxe d'habitation.....	+ 1,1	+ 0,4	– 0,3	+ 0,6	+ 1,9	+ 1,6	+ 1,2
– Foncier bâti.....	+ 1,1	+ 0,4	– 0,2	+ 0,6	+ 1,9	+ 1,7	+ 1,2
– Foncier non bâti.....	+ 0,8	+ 0,6	+ 0,3	+ 0,9	+ 1,9	+ 1,4	+ 1,2
– Taxe professionnelle.....	+ 0,9	+ 0,5	0,0	+ 0,7	+ 1,4	+ 1,4	+ 1,4

Source : DGCL.

L'analyse des réponses au questionnaire envoyé aux plus grandes villes vient confirmer ces déclarations. En effet, onze communes sur quinze ont choisi de laisser leurs taux inchangés par rapport à 2004, seuls Strasbourg, Valenciennes, Lorient et Calais ayant décidé d'augmenter leurs taux, d'ailleurs dans une proportion toujours inférieure à 2 %. Certaines communes, comme Montreuil, ont certes fortement augmenté leur fiscalité en 2005, comme l'a rapporté le journal Les Échos du 11 avril 2005. Toutefois, non seulement ces hausses s'inscrivent dans des contextes strictement locaux, mais elles ne traduisent aucunement un mouvement de grande ampleur comparable à ceux des régions et des départements.

Pour expliquer la sagesse d'ensemble des communes en matière de fiscalité en 2005, M. Philippe Laurent, président de la commission des finances et de la fiscalité locale de l'Association des maires de France, a expliqué le 3 mai 2005 à votre Commission que « *premièrement, ce sont évidemment elles qui détiennent les plus gros encours de dette. La chute des taux d'intérêt de ces dernières années a réduit leurs frais financiers. Deuxièmement, avec les intercommunalités, elles sont les premiers bénéficiaires de la taxe professionnelle, dont les bases ont très fortement crû (deux fois plus vite que le PIB), notamment ces dernières années. C'est pourquoi les villes, en particulier les plus grandes d'entre elles, ont pu financer des dépenses en progression plus rapide que la richesse nationale avec une augmentation modérée des taux* ». M. Jacques Pélissard a souligné par ailleurs que « *dans la période récente, les communes n'ont pas connu de nouveaux transferts massifs de charges* ». À compétences égales, la hausse fiscale est moins justifiable, sinon moins justifiée.

S'agissant spécifiquement des intercommunalités. M. Marc Censi, président de l'Association des communautés de France, a déclaré lors de son audition du 6 avril 2005 « *qu'il n'y a pas eu, globalement, de dérapage de la fiscalité dans le cadre intercommunal* », et même, « *dans les anciennes structures intercommunales, c'est une remarquable stabilité de la fiscalité globale, sur dix ou douze ans* ». Lors de la même audition, M. Charles-Éric Lemaignen, vice-président chargé des affaires financières et fiscales, commentant une étude sur l'évolution de la fiscalité des groupements en 2005, a déclaré que « *54 % des agglomérations étudiées n'envisageaient pas de faire évoluer leur taux de taxe professionnelle* ».

Cependant, il a reconnu que « *si la taxe professionnelle n'a pas été inflationniste, en revanche, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères l'a été très fortement* », ce qu'a confirmé M. Dominique Schmitt le 25 mai 2005 : « *la TEOM, dont le produit atteint 4 milliards d'euros en 2004, en hausse de 9 %, connaît une progression nettement supérieure à celle des quatre taxes* ». La dynamique de la TEOM est même telle, ajoutait-il, que « *si l'on y intègre la TEOM, la fiscalité communale devient presque aussi dynamique que celle des départements, puisque sa progression sur sept ans atteint 25,8 %, à comparer aux 27,3 % déjà cités* ». Cependant, la forte augmentation de la TEOM n'est pas propre à 2005, puisque cette taxe connaît depuis dix ans une progression soutenue, ainsi que le montre le tableau suivant :

Évolution du produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères de 1996 à 2004

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
en millions d'euros	**2 383,4**	**2 550,8**	**2 688,3**	**2 825,8**	**2 917,3**	**3 066,0**	**3 370,2**	**3 675,4**	**4 006,1**
Evol. en euros courants	– 10,7%	+ 7,0%	+ 5,4%	+ 5,1%	+ 3,2%	+ 5,1%	+ 9,5%	+9,1%	+ 9,0%
Evol. en euros constants	+ 8,6%	+ 5,8%	+ 4,8%	+ 3,9%	+ 1,6%	+ 3,4%	+ 8,1%	+7,4%	+ 7,4%

En 2004, 23 554 communes et groupements de communes, représentant 52 millions d'habitants (84% de la population), ont perçu la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. En 1998, le nombre de communes concernées n'était que de 17 421.

Source : Direction générale des impôts. Rôles généraux + rôles supplémentaires au titre de l'année en cours.

L'analyse des réponses aux questionnaires envoyés aux établissements publics de coopération communale confirme les propos du président Censi. Parmi ceux qui ont renseigné l'évolution de leurs recettes ainsi que les taux applicables, on observe une relative stabilité de la taxe professionnelle unique, exceptée dans les communautés d'agglomération de Marseille et de Clermont, où son taux augmente respectivement de 6,4 % et de 6,5 %. En revanche, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères subit une hausse quasi-générale, à titre d'exemple de 5,77 % et de 6,8 % respectivement dans les communautés d'agglomération de Sophia-Antipolis et de Perpignan. En revanche, elle baisse de 1,7 % dans la communauté d'agglomération de Montpellier.

En conclusion de ce rapide panorama de l'évolution de la fiscalité locale en 2005, on retiendra que la hausse des taux a concerné la quasi-totalité des régions, une grande partie des départements – mais à un niveau moindre – et seulement quelques communes et intercommunalités, abstraction faite de la TEOM. De plus, l'ampleur de la hausse de l'année 2005 constitue une véritable rupture avec les années précédentes, marquées par une relative stabilité des impôts locaux. La belle unanimité des décideurs régionaux à imputer cette hausse aux mêmes causes n'est pas l'élément le moins troublant. Tout est-il donc si simple ? Pour comprendre, votre Commission d'enquête a tenu à entendre les explications données par les représentants des exécutifs locaux.

2.– Les arguments des collectivités : une valse à trois temps

Les citoyens sont en droit d'exiger de leurs élus qu'ils justifient publiquement leurs décisions, surtout dans une matière qui les touche aussi directement que la fiscalité. Les responsables locaux, dans les rapports de présentation des budgets 2005, dans les débats d'orientation budgétaires et par voie de presse, se sont très largement exprimés sur les raisons qui, selon eux, ont motivé leur décision d'augmenter les taux de la fiscalité locale en 2005.

La hausse étant générale et la campagne de presse simultanée, du moins de la part des régions, les arguments avancés par les collectivités territoriales, et repris lors de l'audition de leurs représentants par votre Commission, s'organisent autour d'un petit nombre de thèmes. Ces arguments ont en commun de désigner l'État comme responsable de la hausse des impôts locaux en 2005. Comme on le verra avec les argumentations successives de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, à la critique de l'acte II de la décentralisation a succédé celle du « désengagement de l'État », l'argument ultime consistant à relativiser l'impact de la fiscalité locale, en particulier régionale.

a) L'acte II de la décentralisation et les transferts de charges décidés par l'État

Certains décideurs locaux, comme M. Michel Vauzelle, président du conseil régional de Provence-Alpes-Côte-d'Azur, n'hésitent pas à parler d'un « *impôt Raffarin* » pour justifier l'augmentation des taux votée dans leur budget primitif. La plupart se contentent de dénoncer les conséquences de l'acte II de la décentralisation et en particulier les transferts de compétences et les modalités de leur compensation. À ce propos, le discours des collectivités entretient parfois la confusion terminologique entre ce qui résulte d'un transfert de compétence à proprement parler – c'est-à-dire une compétence précédemment exercée par l'Etat que celui-ci décide de transférer aux collectivités territoriales – et les compétences nouvelles que le législateur leur a dévolues.

En application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, les régions se sont vues confier, à partir du 1er janvier 2005, la formation initiale des travailleurs sociaux, les bourses pour la formation initiale des travailleurs sociaux, la formation des professions paramédicales et des sages femmes, les bourses pour la formation initiale des professions paramédicales et l'inventaire du patrimoine culturel.

Pour M. Martin Malvy, président du conseil régional de Midi-Pyrénées, dans son « mémorandum en réponse au questionnaire de la commission d'enquête parlementaire sur l'évolution de la fiscalité locale », « *les conséquences financières de la loi du 13 août 2004 ont été estimées à l'équivalent de 1,2 point de fiscalité directe. Il s'agissait d'anticiper les coûts organisationnels engendrés par les transferts de charges* ». Que les contribuables se rassurent : cette estimation est, somme toute, modeste compte tenu des « *conditions calamiteuses de mise en œuvre de la loi dite de « décentralisation » du 13 août 2004 et des initiatives dangereuses prises à l'instigation du Gouvernement en matière de réforme du financement des collectivités territoriales* » dont a fait état M. Georges Frêche, président du conseil régional de Languedoc-Roussillon, lors de son

audition du 19 avril 2005. Le même avait été plus précis encore, dans son rapport pour le débat d'orientations budgétaires du 8 février 2005 : « *la loi du 13 août 2004 n'est pas une loi de décentralisation, c'est une loi de délestage de ses charges de l'État sur les collectivités locales. Ce n'est pas davantage une loi relative aux libertés et responsabilités locales, ainsi qu'elle s'intitule. C'est une loi de contraintes locales et d'irresponsabilité gouvernementale* ».

Comme les régions, les départements mettent en avant les coûts résultant de l'acte II de la décentralisation, avec plus de précision dans la critique. Principale pomme de discorde : le RMI, dont la forte progression, depuis 2003, du nombre d'allocataires a creusé l'écart entre la compensation que verse l'État aux départements et le coût effectif de cette compétence. M. Claudy Lebreton, président de l'Assemblée des départements de France a présenté les principaux éléments de ce dossier complexe lors de son audition le 23 mars 2005 : « *s'agissant du RMI, le déficit cumulé de l'ensemble des départements, pour 2004, est de 456 millions d'euros. Il résulte d'une progression de 9 % du nombre d'allocataires par rapport à 2003. Ce déficit implique pour les départements un décalage de trésorerie, décalage qui s'est accru au cours des premiers mois de l'année 2005. Or, je rappelle que le droit à compensation des départements demeure calculé sur la base du montant des dépenses exécutées par l'État au titre du RMI en 2003, auquel il convient d'ajouter le surcoût induit par la réforme de l'Allocation de solidarité spécifique (ASS) et la création des contrats d'insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA), même si nous avons entendu le Premier ministre annoncer qu'il financerait le dépassement enregistré en 2004, au vu des comptes administratifs 2004 des départements. L'incertitude reste entière sur les modalités de compensation du coût du RMI pour les années suivantes, et sur l'année de référence qui sera retenue pour le calcul du droit à compensation des départements. La loi précise que c'est sur la base des dépenses 2003 que se fait la compensation. Il ne faudrait pas non plus oublier des dépenses secondaires qui n'ont pas été prises en compte dans le périmètre de la compensation, comme celles relatives à la convention passée par les départements avec l'ANPE au sujet des conseillers en insertion sociale et professionnelle. Le montant global de cette « facture » à la charge des départements et non compensée par l'État est de 45 millions d'euros pour l'année 2004*».

À cette charge s'ajoute celle liée à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) qui, pour M. Michel Gaudy – entendu le 19 avril à Montpellier, est dans l'Hérault « *la première cause de dépenses supplémentaires […] puisque l'on est passé de 9 millions d'euros de PSD en 2002 à 89 millions pour l'APA en 2005* ». Faut-il rappeler que l'APA, antérieure à l'acte II de la décentralisation, ne constitue pas, à proprement parler, un transfert de compétence puisque les départements avaient auparavant la charge de la PSD, la Prestation

spécifique de dépendance ? L'APA est bien, pour les départements, l'extension d'une compétence préexistante, au sens du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution. Il n'en reste pas moins, a souligné M. Claudy Lebreton, que, « *en ce qui concerne les dépenses au titre de l'APA, elles ont doublé entre 2002 et 2004, passant de l,8 milliard à 3,6 milliards d'euros. La charge nette, pour les départements, est passée de 937 millions d'euros à 2,29 milliards d'euros. Quant à la compensation versée par l'État, via le fonds de financement de l'APA, le FFAPA, elle est passée de 48 % en 2002 à 36,4 % en 2004. Ces chiffres permettent de mieux apprécier quelles peuvent être les difficultés financières de l'ensemble des départements. Il faut savoir que le nombre de personnes de plus de quatre-vingt-cinq ans devrait doubler d'ici à 2025 et que les bénéficiaires de l'APA sont très inégalement répartis entre les départements* ».

Enfin, les départements n'ont pas manqué d'invoquer les charges liées aux services départementaux d'incendie et de secours. M. Claudy Lebreton a rappelé que « *les SDIS représentent au total 1,49 milliard de contributions, dont, en moyenne, 48,5 % de ce coût à la charge de départements* ». M. Louis de Broissia, président du conseil général de la Côte d'Or, a précisé quant à lui, le même jour, que : « *dans un département moyen comme le mien, le transfert progressif de la charge du SDIS* [des communes aux départements] *d'ici au 1er janvier 2008 représente chaque année quatre points de pression fiscale. Les charges liées au SDIS représentent donc 11,6 points de fiscalité depuis l'application de la loi relative à la démocratie de proximité* ».

De plus, les départements devront assumer la décision du législateur, d'accorder une prime de fidélité et de reconnaissance, analogue à une retraite par capitalisation, aux sapeurs-pompiers volontaires. Lors de l'examen de la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004, a rappelé M. Claudy Lebreton, « *l'État a estimé que la prime de fidélité et de reconnaissance, en fonctionnement normal (puisqu'il y aura une montée en charge progressive) et en année pleine, coûterait 60 millions d'euros par an. Un fonds géré notamment par une entreprise spécialisée sur ce sujet sera alimenté par les départements et par l'État. La participation de l'État s'élève à 20 millions d'euros cette année. Elle sera de 30 millions d'euros l'année prochaine. Il restera donc 30 millions à la charge des départements* ».

Régions comme départements se retrouvent pour dénoncer le flou qui aurait, à leurs yeux, entouré le transfert des charges découlant de l'acte II de la décentralisation. Ainsi que le remarque M. Martin Malvy dans son mémorandum : « *la région Midi-Pyrénées est extrêmement inquiète des conséquences à venir de la loi du 13 août 2004. Nos appréhensions de départ ont été depuis confirmées par la mise en œuvre chaotique de la loi (non-publication des décrets d'application, absence de données chiffrées préalables à la signature des conventions de transferts de personnels, refus d'un audit contradictoire, absence de réelle concertation avec les services de l'État…* ». Quant à M. Alain Rousset, président de l'association des régions de France et du conseil général d'Aquitaine, il a déclaré lors de son audition du 30 mars 2005 : « *l'État décide d'augmenter le montant des bourses versées aux étudiants après le transfert de la compétence, mais aucune indication n'est donnée sur le montant de la compensation. Le financement des formations paramédicales était inclus dans le budget global des hôpitaux, lesquels sont dès lors incapables d'évaluer le montant qui doit être transféré. La caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) n'est pas capable, actuellement, d'individualiser le montant de ces formations, auxquelles elle contribuerait* ». Enfin, s'agissant du transfert des personnels techniciens et ouvriers de service (TOS) de l'éducation nationale, effectif à partir du 1er janvier 2006, M. Georges Frêche a déclaré: « *nous sommes maintenus dans la méconnaissance totale des dispositions exactes à venir […]. C'est peu dire que l'on avance dans le brouillard* ».

Le manque d'information, interprété comme le signe de transferts mal préparés, voire improvisés, a également été mis en avant par Mme Marie-Pierre de La Gontrie, vice-présidente chargée des finances de la région Île-de-France, s'exprimant en particulier sur le Syndicat des transports d'Île de France, le 8 juin 2005, devant le Président et le Rapporteur de la Commission d'enquête.

Au-delà du défaut ou du retard de l'information, c'est naturellement l'insuffisance des diverses compensations qui est critiquée.

En ce qui concerne les TOS, M. Claudy Lebreton a fait ses calculs : « *on dénombre pour les départements 43 770 agents TOS dans les collèges publics, soit 42 590 TOS en équivalent temps plein, hors contrats aidés. Sachant que le salaire moyen annuel d'un TOS s'élève à 19 300 euros, nous arrivons à une charge globale de 845 millions d'euros, à laquelle il convient d'ajouter 128 millions d'euros de charges sociales ainsi que d'autres charges, telles que les crédits de suppléance, évalués à 31 millions d'euros, soit un total de 1 milliard d'euros. Des incertitudes demeurent sur plusieurs aspects comme le transfert des personnels sous contrats emplois solidarité (CES) ou contrats emplois consolidés*

(CEC), les conséquences du passage aux cotisations de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités territoriales (CNRACL) pour les TOS qui intégreront la fonction publique territoriale, ou l'incidence du passage au régime indemnitaire de la fonction publique territoriale qui est en moyenne 2 fois et demie supérieur au régime indemnitaire servi pour les mêmes cadres d'emploi dans la fonction publique d'État, sans oublier les besoins en personnels de gestion que suscitera le transfert des TOS, notamment au sein des directions des ressources humaines ». M. Bernard Cazeau, président du conseil général de Dordogne, a précisé quant à lui lors de son audition du 23 mars 2005 : « *la difficulté principale à laquelle nous sommes confrontés est* ***l'insuffisante compensation des charges patronales*** ».

Enfin, certaines collectivités, s'exprimant en début d'année, **craignaient de devoir recourir à des recrutements massifs**, les effectifs de TOS leur semblant en nombre insuffisant pour assurer un fonctionnement correct des collèges et des lycées. Le rapport de M. Georges Frêche pour le débat d'orientations budgétaires de la région Languedoc-Roussillon relève ainsi que « *le gouvernement va donc transférer à l'euro près une enveloppe budgétaire de misère, qui est aujourd'hui sous-évaluée de l'ordre de 45 % selon les paramètres retenus, soit compte tenu de la masse salariale estimée, 15 points de fiscalité* ». Quant à M. Alain Rousset, il s'est placé sur le terrain de la « pression citoyenne » : « *comment vais-je résister aux parents d'élèves qui vont venir me dire qu'il manque deux postes au lycée de Bazas ? Comment vais-je résister aux organisations syndicales* » ?

Dans le même ordre d'idées, si les compensations sont jugées insuffisantes, c'est aussi au nom des recrutements futurs à prévoir pour assurer les compétences transférées, pas seulement en ce qui concerne les TOS. Ainsi que l'a déclaré M. Alain Rousset : « *le Gouvernement souhaite calculer le transfert des ressources sur la base des trois dernières années. Or, nous sommes tous d'accord pour dire que nous manquons de personnel d'accompagnement des personnes âgées, de travailleurs sociaux, d'infirmières, d'aides-soignantes* ». De même s'agissant de la compensation pour le transfert des routes, suffira-t-elle si, ainsi que l'a déclaré M. Bernard Cazeau, le 23 mars 2005, « *l'état de la voirie transférée est extrêmement dégradé* », pointant par là l'évaluation trop parcimonieuse par l'État des dépenses d'investissement nécessaires dans ce domaine.

De manière générale, certains départements doutent du respect des principes constitutionnels dans les transferts à venir, à l'image de M. Vincent Éblé, président du conseil général de Seine et Marne, dans son rapport de présentation pour le budget 2005 : « *plusieurs autres transferts de compétences suscitent d'ores et déjà l'inquiétude et sont de nature à s'interroger sur le respect des engagements constitutionnels* ». Cette inquiétude est d'autant plus de mise, ainsi que le rappelle M. Martin Malvy dans le rapport de présentation du budget 2005, que « *les expériences de transfert de compétence en matière de lycées ou de transports régionaux de voyageurs nous ont déjà instruits !* »

En somme, comme lors de l'acte I de la décentralisation, l'État transférerait des équipements en mauvais état ou des moyens qui ne sont pas au niveau des missions nouvellement confiées aux collectivités. Il est accusé de leur transférer sa pénurie.

Les craintes d'une compensation insuffisante apparaissent d'autant plus fondées aux collectivités territoriales que le choix a été fait d'une compensation par un transfert d'une fraction du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP). Ainsi que l'a déclaré le 30 mars 2005 M. Alain Rousset : « ***la TIPP n'est pas une ressource dynamique****, et en tout cas, elle ne l'est pas au point de faire face à la montée en charge des besoins d'infirmières, d'aides soignantes, de personnels permettant d'accompagner les personnes âgées* ». En effet, « *depuis plusieurs années, elle est devenue presque immobile, pour des raisons dont il faut d'ailleurs se réjouir : la sécurité routière, la baisse de la consommation d'essence par les automobiles, le développement des transports en commun* ». À ce propos, M. Michel Mercier a d'ailleurs fait remarquer le 10 mai 2005 que : « *dans le communiqué de Bercy sur les recettes fiscales de l'année, tout augmente, sauf la TIPP qui baisse de 1,4 %. La TIPP n'a rien à voir avec le RMI, et si on choisit une recette qui baisse pour financer une dépense qui monte, on peut toujours courir !* ». Pour M. Georges Frêche, le 19 avril 2005 à Montpellier : « *c'est donc un marché de dupes qui est imposé aux régions, dont les ressources seraient liées au développement de l'utilisation de l'automobile alors qu'elles ont compétence en matière de transports ferroviaires et s'investissent dans l'aménagement durable de leur territoire* ».

Enfin, les collectivités territoriales redoutent les conséquences de la future prestation de compensation du handicap instituée par la loi du 11 février 2005 sur le handicap. Comme l'a déclaré M. Michel Gaudy : « *à partir de 2006, il nous faudra faire face aux conséquences de l'application de la loi sur le handicap qui ne figure pas dans votre questionnaire mais qui aura un impact très fort sur les finances départementales. C'est en quelque sorte une seconde*

APA qui se profile là, et nous estimons à 40 millions d'euros notre charge à ce titre en 2006 ». Pour M. Michel Mercier, « *compte tenu de la façon dont la nouvelle loi organise la compensation par l'État et l'octroi de l'allocation de compensation, les demandeurs étant membres de la commission qui organise les choses, ça va être un sacré chantier, peut-être le plus difficile, car le côté affectif est bien plus lourd encore que pour les personnes âgées ou exclues. S'il y a un vrai souci pour demain, c'est celui-là* ». Enfin, le président de l'Assemblée des départements de France, M. Claudy Lebreton, a tenté une première synthèse : « *s'agissant du financement de l'accueil des personnes handicapées, la loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées s'appliquant à compter du 1er janvier, nous avons commencé un travail estimatif : dans les comptes administratifs 2002 de soixante-dix-huit départements, les dépenses au titre de l'allocation compensatrice pour tierce personne, l'ACTP, représentaient 700 millions d'euros. Pour le financement de la prestation de compensation du handicap (PCH), nous avons estimé, par extrapolation, qu'il faudra prévoir 1,8 milliard d'euros dès 2006. La caisse nationale de solidarité pour l'autonomie dispose de 2 milliards d'euros pour financer, à hauteur de 40 %, l'APA et le reste, notamment la PCH. Le ministre des solidarités, de la santé et de la famille a, dans une intervention, souligné les difficultés qui seront les siennes pour permettre aux départements d'assumer totalement cette charge financière* ».

Intervenant deux mois plus tard, le 26 mai 2005, M. Philippe Lavaud a évalué à « *14 points de pression fiscale supplémentaires* » la charge nette de financement de la PCH pour le budget du département de la Charente, sur la base d'« *hypothèses plutôt optimistes* ». **Le contribuable a de quoi s'inquiéter.**

b) Le « désengagement de l'État »

D'abord centré sur l'acte II de la décentralisation, l'argumentaire s'est enrichi.

Pour M. Alain Rousset : « *la cause principale de l'augmentation de la fiscalité locale est le désengagement de l'État en 2003, 2004 et 2005 des politiques partagée avec les régions* », M. Jean-Paul Huchon, président de la région Île de France, ainsi que le rapporte la Tribune du 28 janvier 2005, n'hésitant pas, quant à lui, à fustiger « *le désengagement brutal de l'État* ».

De l'avis des régions, l'État n'aurait pas respecté ses engagements au titre des contrats de plan État-régions 2000-2006, obligeant ainsi les régions, soucieuses de limiter le retard pris dans l'exécution des projets – voire leur abandon pur et simple – à contribuer au financement en lieu et place de l'État. Ainsi que l'a déclaré M. Alain Rousset : « *la plupart des régions ont dû consentir, l'année dernière, des avances de trésorerie à l'État, correspondant à sa propre part dans le financement des travaux qu'il a lui-même commandés […] Si nous n'avions pas consenti ces avances, la conséquence en eût été l'arrêt de beaucoup de chantiers. Ces crédits ne sont toujours pas remboursés à ce jour* ». La région Bretagne, ainsi que l'indique le rapport du président de son conseil régional pour le débat d'orientations budgétaires 2005, a été contrainte, « *sur certaines lignes, pour répondre aux fortes attentes de l'économie bretonne, à intervenir dans des proportions deux à dix fois supérieure à ce que fait l'État* ».

De plus, le « désengagement de l'État » allégué par les collectivités territoriales serait loin de se limiter aux contrats de plan. Non seulement les collectivités territoriales seraient contraintes d'intervenir dans les domaines de compétences mais également, de plus en plus, dans les domaines de compétence propres de l'État.

Ainsi que l'a rappelé M. Alain Rousset, les régions assument, plus que les autres collectivités, des compétences partagées avec l'État, particulièrement en matière de développement économique, de formation professionnelle ou d'infrastructures. « *Or,* ***nous assistons depuis au moins deux ans à un retrait systématique de l'État de ces compétences partagées, mais on peut aussi dire de ses propres compétences****, car celles-ci ne sont aucunement transférées dans le cadre de la décentralisation* ». M. Jean-Paul Huchon, lors de son audition du 30 mars 2005, a déclaré : « *j'ai fait le calcul du désengagement de l'État dans les seuls domaines des compétences que l'État exerce en partenariat avec la région. Le total est de 383,3 millions d'euros* » (montant rectifié à 393,3 millions d'euros par Mme de La Gontrie, lors de son audition par le Président et le Rapporteur, le 8 juin 2005). Le président de la région Midi-Pyrénées invoque aussi les conséquences du « désengagement de l'État » « *qu'il s'agisse de l'action sociale, de la culture, de la formation professionnelle ou de l'action économique, l'État baisse ses taux d'intervention, supprime sa participation ou se retire des dispositifs pourtant négociés par le passé avec les régions* ». En conséquence, « *à moins de renoncer à ces politiques – ce que la majorité actuelle ne souhaite pas faire – les régions doivent compenser au moins en partie la défaillance de l'État* ». Dans sa situation particulière, la région Midi-Pyrénées a évalué à 11,39 millions d'euros, soit 6,33 points de fiscalité, l'effort supplémentaire en 2005.

De plus, M. Alain Rousset a souligné que, de plus en plus, « *l'État demande aux régions d'intervenir dans ses compétences propres. S'agissant des TGV, il leur demande par exemple de financer non seulement les études mais aussi les travaux. Il leur demande en outre de consentir aux autres collectivités territoriales les avances des crédits d'études et des crédits d'investissement. Il demande même à l'Aquitaine d'avancer les crédits européens, pour plusieurs millions d'euros* ». Le président de la région Aquitaine pose alors la question « *est-ce que les régions sont compétentes pour financer le TGV ? Mais si nous ne le faisons pas, nous n'avons pas de TGV* ».

L'État solliciterait en effet les collectivités territoriales pour contribuer au financement d'autres politiques nationales, notamment dans le domaine de l'emploi. Ainsi que l'a déclaré M. Claudy Lebreton, « *les bénéficiaires du contrat d'avenir créé dans le cadre du plan de cohésion sociale toucheront une rémunération brute mensuelle de 857 euros pendant trois ans, soit 957 euros avec les charges. Elle sera financée par une aide dégressive de l'État atteignant 398,52 euros par mois la première année, par une participation progressive de l'employeur partant de 132 euros pas mois la première année, et par le versement obligatoire à taux plein du RMI par le département, soit 425,40 euros par mois pendant toute la durée du contrat. Or, je rappelle que la moyenne nationale de l'allocation RMI réellement versée est de 270 euros par mois. Avec les contrats d'avenir, la charge supplémentaire, pour les départements, sera de 1 850 euros par an. Si l'on envisage la signature 250 000 contrats d'avenir par an pour atteindre l'objectif d'1 million de contrats, un calcul simple permet d'estimer la charge supplémentaire que cela représentera pour nos départements* ».

Enfin, ces dépenses régionales se caractérisent par un fort dynamisme alors que la ressource transférée –la TIPP – ne l'est pas. Le rapport du président pour le débat d'orientations budgétaires pour 2005 de la région Languedoc-Roussillon observe donc que « *cet effet de ciseau devra être compensé par la région sur son budget de fonctionnement, donc exclusivement par recours à la fiscalité* ». En effet, le « désengagement de l'État » (hors contrat de plan) ainsi que les charges liées aux divers transferts de compétences correspondent à des dépenses qui, s'imputant sur la section de fonctionnement des budgets des régions et des départements, ne peuvent donc être financées que par la fiscalité. Ce recours à la fiscalité est d'autant plus nécessaire, ainsi que le remarque le rapport du président pour le débat d'orientations budgétaires de la région Bretagne, que l'évolution des dotations telle qu'elle est prévue par le contrat de croissance « *sera notoirement insuffisante pour couvrir l'évolution très dynamique des dépenses de fonctionnement transférées aux régions* ».

c) L'argument du faible poids de la fiscalité régionale

Les collectivités territoriales et les régions en particulier, ayant plaidé la culpabilité de l'État, ont en outre invoqué les circonstances atténuantes. Le débat devrait être relativisé, eu égard au faible poids des impôts régionaux dans la fiscalité locale. L'importance de la hausse fiscale devrait, a-t-on dit à la Commission d'enquête, être mesurée à l'aune de son incidence sur le pouvoir d'achat des ménages, incidence dont l'unité de compte pouvait être la place de cinéma ou le paquet de cigarettes. Ainsi que l'a déclaré M. Alain Rousset, le 30 mars 2005 « *la fiscalité régionale représente 5 % de la feuille d'impôt local. Exprimer les augmentations en pourcentage ne veut strictement rien dire. Une augmentation de 20 % de la fiscalité régionale équivaut à une augmentation de 4 % décidée par le département, et de 2% par une commune* ». Au cours de la même audition, Mme Ségolène Royal a ajouté : « *quand un conseil régional augmente la fiscalité de dix euros par habitant, cela revient à des taux d'augmentation qui se situent entre 30 et 50 % alors que des taux d'augmentation qui se situent entre 8 % et 15 % correspondent dans certains départements à une contribution par habitant trois fois plus élevée* ».

Rappelons que le levier fiscal des régions est en effet limité, singulièrement depuis les allègements des années 1999-2001. Les produits de la fiscalité régionale ne représentent qu'environ 30 % de leurs ressources contre plus de 50 % pour les autres collectivités. À côté de l'impôt sur le foncier non bâti, qui ne représente qu'un produit dérisoire, les régions ne disposent plus que de deux impôts directs : la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe professionnelle. La faiblesse de leur levier fiscal a été aggravée par les allègements des années 1999 et 2000. La part régionale des droits de mutation à titre onéreux a été supprimée en 1999, de même que la part régionale de la taxe d'habitation en 2000 ainsi de la part salaire de la taxe professionnelle. En conséquence, comme l'a rappelé M. Robert Hertzog : « *plus la part de la fiscalité dans les ressources totales est faible, plus il vous faudra en augmenter le taux pour compenser l'alourdissement des charges pesant sur l'ensemble* ».

Or, de surcroît, il n'a pas échappé aux conseils régionaux que « *la suppression de la part régionale de la TP semble acquise* », ainsi que le note le rapport du président pour le débat d'orientations budgétaires de la région Languedoc-Roussillon. Cette perspective signifierait la perte d'une ressource fiscale dynamique et modulable, sans qu'aucune information ne leur ait été donnée sur son remplacement. A par ailleurs été évoquée la suppression de la taxe sur le foncier non bâti.

L'impact limité de la hausse régionale sur les ménages est donc martelé par les exécutifs régionaux. Pour M. Georges Frêche, s'agissant de la hausse de près de 80 % de la taxe foncière : « *payer l'équivalent de quelques paquets de cigarettes ou de quelques places de cinéma en plus n'est donc pas dramatique pour les propriétaires* ». En Midi-Pyrénées, ainsi que l'écrit M. Martin Malvy dans son mémorandum : « *le contribuable ménage sera sollicité pour exactement 8,42 euros, soit 0,70 centime d'euros par mois* ». Enfin, dans le rapport de présentation sur le budget primitif 2005 de la région Centre, on trouve même des exemples chiffrés afin d'illustrer le peu d'impact de la hausse de la fiscalité sur les ménages.

Il peut même arriver aux collectivités territoriales de se défausser les unes sur les autres du poids de la fiscalité locale. Par exemple, s'agissant de la hausse de la taxe professionnelle qui pèse sur les entreprises, la région Aquitaine, par la voix de son président dans une lettre adressé au président de votre Commission en date du 8 avril 2005, affirme que « *ce n'est pas la part régionale de la taxe professionnelle qui grève leurs résultat* » mais celle des autres collectivités, puisque la part régionale est très réduite. **On remarque d'ailleurs que les régions sont beaucoup plus nombreuses à invoquer l'impact – faible – sur les ménages que celui sur les entreprises. Il est vrai que les personnes morales, pour être contribuables, ne sont pas pour autant citoyens ni électeurs**.

En conclusion, peu nombreuses sont les collectivités territoriales qui se reconnaissent la moindre part de responsabilité dans la hausse de leur fiscalité en 2005. Parmi celles-ci, le département du Rhône, présidé par M. Michel Mercier :« *Il y a eu certes des augmentations dues à notre propre action, comme pour le périphérique de Lyon, dont le péage ne nous rembourse que le milliard de francs que nous avons emprunté sur les 6 milliards de francs du coût total* ». De même, M. Jean-Yves Chamard reconnaît que les problèmes financiers du Futuroscope ont pesé sur le budget du département suite à sa recapitalisation et à la division de son loyer par deux.

Pour les autres, un ton catégorique est de mise. Ainsi, Mme Ségolène Royal a écrit dans une lettre adressée au président de votre Commission en date du 8 avril 2005 : « *la hausse de la fiscalité a été rendue nécessaire pour pouvoir financer les transferts de compétence et le désengagement de l'État* ». Elle a de plus déclaré, lors de son audition du 30 mars 2005, que « *l'augmentation de 6 euros par habitant correspond en effet, à l'euro près, à une augmentation des charges due aux transferts en provenance de l'État* ». De fait, « *cela signifie que toutes les dépenses nouvelles ont été financées par des économies ou des*

redéploiements ». De même, selon M. Alain Le Vern, président du conseil régional de Haute Normandie, dans un courrier adressé au président de votre Commission en date du 19 avril 2005, « *l'augmentation de la pression fiscale à laquelle la région a dû se résoudre pour 2005 est exclusivement destinée à financer les conséquences des transferts de charges résultant de la loi du 13 août 2004 et de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale* ».

Pour M. Pascal Perrineau, directeur du Centre d'étude la vie politique française : « *aujourd'hui, tout le monde se renvoie la responsabilité de cette hausse : l'impôt devient un enjeu électoral ! Par pitié, arrêtons de dire : c'est pas moi, c'est l'autre comme dans une cour d'école* »[1] . C'est pourquoi, afin de déterminer les causes de la flambée de la fiscalité locale en 2005, il convient d'examiner le bien-fondé de ces différents arguments.

B.– IL N'Y AVAIT PAS DE FATALITE A LA HAUSSE DES TAUX

Ayant entendu les arguments des collectivités, votre Commission les a soumis à une enquête approfondie. Elle a constaté que ni l'acte II de la décentralisation, ni un prétendu « désengagement de l'État », ni même les transferts antérieurement décidés ne sauraient expliquer l'exceptionnelle explosion des taux en 2005.

Un tableau présentant une évaluation des charges transférées, par catégorie de collectivités territoriales, figure en **page 19 du tome III** du présent rapport.

1.– L'augmentation de la fiscalité ne saurait être justifiée par les compétences transférées en 2005

Certaines régions affirment haut et fort que les hausses d'impôts locaux votées en 2005 ont été rendues nécessaires par les transferts de compétences résultant de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

---

1 *In* La lettre du cadre territorial n°292, mars 2005 p. 4.

Ainsi peut-on lire dans le document de présentation au public du budget 2005 de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), accessible sur Internet, que « *ce nouvel exercice budgétaire doit prendre en compte la décentralisation – maladroite – aujourd'hui imposée aux régions. Les premiers transferts de compétences et les charges consécutives à la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales du 13 août 2004* […] *ont ainsi amené la région à présenter un amendement au budget pour financer les bourses des étudiants des formations sanitaires et sociales (6,724 millions d'euros, plus de la moitié de l'augmentation de 11 millions d'euros du chapitre formation de ce nouvel exercice !). D'où une hausse de la fiscalité régionale du budget 2005 à hauteur de 30 %.* »

La démonstration est pour le moins rapide.

L'impact financier des transferts 2005, qui sont peu nombreux, est en effet modeste (ils représentent, selon la DGCL, 0,3 % du budget des départements et 2,5 % du budget des régions) et la hausse des budgets des collectivités concernées va très au-delà de l'effet brut que l'on pourrait leur imputer. À titre d'exemple, la hausse de la fiscalité directe en région PACA, qui correspond à une recette supplémentaire de 77 millions d'euros, ne saurait s'expliquer par les compétences transférées en 2005 qui représentent un montant d'environ 23 millions d'euros pour la région.

Surtout, la région omet de préciser que **les compétences transférées en 2005 font l'objet d'une compensation intégrale** d'un même montant et que les 6,724 millions d'euros de « *charges* » supplémentaires mentionnées au titre du financement des bourses des étudiants des formations sanitaires et sociales correspondent très précisément au montant provisionnel de la compensation que l'Etat doit verser à la région en 2005 au titre du transfert de cette compétence.

a) Des transferts peu nombreux et bien compensés

• Des transferts peu nombreux

Le produit de la fiscalité directe, voté par la région Languedoc-Roussillon en 2005, est en augmentation de 85,6 % par rapport à 2004. Interrogé le 19 avril dernier sur la proportion de cette augmentation qui serait imputable à l'acte II de la décentralisation, M. Georges Frêche, président du conseil régional, a répondu : « *pour cette année, des broutilles, puisque la décentralisation sera pour 2006 avec, en particulier, le transfert des TOS* (…). *Nous n'avons cette année que des bribes de charges nouvelles décentralisées.* »

En effet, ont été transférées aux régions, à compter du 1er janvier 2005, les seules compétences suivantes (le dossier détaillé de la CCEC figure en **page 25 du tome III** du présent rapport**) :**

– la formation des travailleurs sociaux ;

– les aides aux étudiants des instituts de formation des travailleurs sociaux ;

– le financement des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes[1] ;

– les aides aux étudiants des instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes ;

– le financement de l'inventaire général du patrimoine culturel ;

– les lycées internationaux et établissements publics nationaux d'enseignement agricole ;

– le syndicat des transports d'Île-de-France[2].

Parallèlement, les seules compétences transférées aux départements en 2005 au titre de la loi du 13 août 2004 sont les suivantes (le dossier détaillé de la CCEC figure en **page 45 du tome III** du présent rapport**) :**

– le fonds d'aide aux jeunes (FAJ) ;

– la mise en œuvre de la politique en faveur des personnes âgées consistant à transférer les crédits de fonctionnement afférents au financement des centres locaux d'information et de coordination (CLIC) ;

– le fonds de solidarité pour le logement (FSL) auquel sont associés les fonds eau-énergie ;

– les conventions de restauration ;

---

[1] Par exception, ce transfert est effectif au 1er juillet 2005, conformément aux dispositions de l'article 52 de la loi de finances pour 2005.

[2] Ce transfert étant également effectif au 1er juillet 2005.

– les crédits d'intervention dédiés à la conservation du patrimoine rural non protégé.

• Des transferts bien compensés

Conformément aux dispositions constitutionnelles et organiques, ce transfert de compétences s'accompagne d'une compensation qui est annoncée :

– intégrale, puisque les ressources transférées seront équivalentes aux dépenses, directes et indirectes, effectuées par l'État au titre des compétences transférées ;

– concomitante, puisque les transferts de ressources s'effectuent au rythme des transferts de compétences ;

– contrôlée, puisque le montant des accroissements de charges résultant de ces transferts sera constaté par arrêté interministériel, après avis de la Commission consultative d'évaluation des charges (CCEC) ;

– et conforme au principe d'autonomie financière, puisqu'elle s'opérera à titre principal par l'attribution d'impositions de toute nature.

On notera en particulier, qu'à la différence des transferts antérieurs, la compensation est définie de manière dynamique, résultant non pas d'un chiffrage instantané au moment de la décision, mais d'une analyse contradictoire des situations. Il n'est pas niable que la qualité de la méthode s'accompagne ainsi d'une incertitude sur les chiffres définitifs plutôt que sur leur correspondance effective à la charge.

Conformément à ces principes, l'article 52 de la loi de finances pour 2005 attribue aux régions et aux départements respectivement une fraction du tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) et une fraction de taux de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) afin de financer les transferts intervenant en 2005.

Ces fractions de tarif ou de taux ont été calculées de telle sorte que, appliquées sur la base nationale 2004 des impôts précités, elles permettent la détermination d'un produit couvrant l'estimation provisoire des charges transférée, c'est à dire **397,8 millions d'euros pour les régions et 126,6 millions d'euros pour les départements.**

Ces fractions ont ensuite été réparties entre chaque région et chaque département en fonction d'une clé de répartition permettant le maintien d'un lien entre la collectivité et la ressource transférée.

Chaque région se voit donc attribuer un pourcentage de tarif de la TIPP qui correspond au rapport entre le montant de son droit à compensation et celui de l'ensemble des régions. De même, chaque département se voit attribuer un pourcentage de taux de la TSCA qui correspond au rapport entre son droit à compensation et celui de l'ensemble des départements.

Chaque année, les départements et régions percevront le montant obtenu par application des ces fractions de taux ou de tarif à l'assiette nationale des impôts correspondants.

Le droit à compensation provisionnel de chaque région, pour l'année 2005 est précisé dans le tableau ci-joint. Celui des départements figure en annexe, dans le tome III du présent rapport.

Loi du 13 août 2004
Droit à compensation provisionnel des régions pour 2005

REGIONS	Formation initiale des travailleurs sociaux Art. 29	Aides aux étudiants des instituts de formation des travailleurs sociaux Art. 86	Instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes Art. 73	Aides aux étudiants des instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes Art. 75	Inventaire général du patrimoine culturel Art. 95	TOTAL	Part relative
ALSACE	3 557 335 €	768 811 €	7 429 315 €	1 502 854 €	57 852 €	13 351 301 €	3,70%
AQUITAINE	7 475 344 €	1 016 201 €	9 823 106 €	2 361 378 €	80 782 €	21 025 358 €	5,85%
AUVERGNE	3 080 196 €	837 862 €	3 737 300 €	1 377 324 €	73 831 €	8 435 718 €	2,10%
BOURGOGNE	2 356 661 €	372 713 €	5 405 551 €	1 328 084 €	84 782 €	10 197 754 €	2,83%
BRETAGNE	5 543 862 €	1 374 774 €	6 402 798 €	1 370 575 €	107 182 €	16 817 952 €	4,68%
CENTRE	5 327 107 €	920 297 €	5 502 140 €	1 855 107 €	821 921 €	14 184 672 €	3,94%
CHAMPAGNE-ARDENNE	3 242 473 €	372 457 €	4 283 950 €	1 234 267 €	80 782 €	9 181 966 €	2,55%
CORSE	85 553 €	11 149 €	653 020 €	202 281 €		951 783 €	0,26%
FRANCHE-COMTÉ	1 651 563 €	346 640 €	3 281 352 €	1 319 033 €	50 884 €	7 184 422 €	1,99%
ÎLE-DE-FRANCE	24 486 652 €	2 496 957 €	42 194 270 €	12 023 282 €	270 457 €	70 934 614 €	19,70%
LANGUEDOC-ROUSSILLON	9 012 218 €	409 615 €	7 180 903 €	1 850 483 €	28 185 €	18 481 426 €	5,13%
LIMOUSIN	1 884 476 €	584 141 €	2 326 013 €	825 293 €	48 473 €	5 668 271 €	1,57%
LORRAINE	6 501 711 €	698 835 €	5 088 002 €	2 772 546 €	58 578 €	17 286 672 €	4,80%
MIDI-PYRÉNÉES	8 696 457 €	1 102 803 €	6 930 705 €	1 832 104 €	57 183 €	18 629 294 €	5,04%
NORD-PAS DE CALAIS	10 690 415 €	1 473 772 €	9 650 211 €	4 539 174 €	51 467 €	27 667 039 €	7,68%
PAYS DE LA LOIRE	7 170 785 €	441 095 €	6 458 707 €	1 470 598 €	49 550 €	16 190 654 €	4,50%
HAUTE-NORMANDIE	5 652 107 €	502 034 €	6 717 007 €	1 405 312 €	504 748 €	14 781 003 €	4,10%
PAYS DE LA LOIRE	4 850 013 €	811 226 €	8 650 431 €	2 117 780 €	83 296 €	16 167 476 €	4,49%
PICARDIE	2 771 862 €	555 602 €	8 737 300 €	2 384 259 €	65 618 €	14 330 671 €	3,98%
POITOU-CHARENTES	2 332 277 €	840 821 €	4 633 374 €	867 250 €	7 230 €	8 682 941 €	2,41%
PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR	2 455 294 €	1 315 097 €	8 564 514 €	4 947 078 €	67 730 €	22 911 683 €	6,36%
RHÔNE-ALPES	5 784 517 €	1 755 710 €	10 725 238 €	5 551 621 €	100 457 €	23 455 344 €	6,51%
GUADELOUPE	472 130 €	472 156 €	743 650 €	209 921 €	82 834 €	1 980 629 €	0,55%
MARTINIQUE	1 155 397 €	192 218 €	520 201 €	197 024 €	18 035 €	2 198 162 €	0,61%
GUYANE	421 852 €	41 559 €	376 604 €	46 132 €	9 907 €	895 657 €	0,24%
RÉUNION	1 831 430 €	33 174 €	2 444 050 €	656 787 €	11 765 €	4 926 186 €	1,35%

Ces montants sont évaluatifs et provisoires. Le montant définitif du droit à compensation doit être constaté, dans le courant de l'année 2005, par arrêté conjoint des ministres de l'Intérieur et du Budget pris après avis de la Commission consultative d'évaluation des charges (CCEC). La loi de finances devra alors, le cas échéant, modifier les fractions de tarifs de TIPP et de taux de TSCA, afin de tenir compte du montant définitif des droits à compensation et de l'assiette 2004 définitivement constatée pour chacune de deux taxes.

Si le montant versé aux départements et aux régions, obtenu par application des fractions de taux et de tarif aux assiettes nationales des deux taxes concernées, s'avérait inférieur à leur droit à compensation, il appartiendrait à l'Etat de prévoir une compensation supplémentaire destinée à maintenir un niveau de ressources équivalant à celui qu'il consacrait aux compétences avant leur transfert.

Par ailleurs, conformément aux dispositions de l'article 84 de la loi du 13 août 2004, **les collèges et les lycées à sections internationales et le lycée et collège d'État de Font-Romeu** ont été respectivement transférés aux départements et aux régions à compter du 1er janvier 2005.

Les départements concernés par ce transfert sont l'Ain, les Alpes-maritimes, les Pyrénées-orientales, le Bas-Rhin, les Yvelines et les Hauts-de-Seine et les régions sont l'Alsace, l'Île-de-France, le Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Rhône-Alpes.

La compensation financière provisionnelle afférente à ce transfert a été **prise en considération, dans le calcul de la DGD** revenant aux départements et aux régions concernés en 2005**,** conformément aux dispositions du VI de l'article 121 de la loi du 13 août 2004.

Toutes les compétences transférées en 2005 sont donc intégralement compensées. Les modalités d'établissement de la compensation provisoire et définitive de chacune des compétences transférées aux départements et aux régions sont détaillées en annexe, dans le tome III du présent rapport. **La CCEC a pu contrôler la conformité de ces compensations**.

b) L'absence d'impact de ces transferts sur le budget des collectivités concernées

Il convient de noter tout d'abord que peu de régions intègrent dans leur budget primitif les nouvelles compétences transférées en 2005. Seules cinq régions de métropole semblent avoir prévu des crédits afférents à ces compétences et seules 10 régions sur 26 ont inscrit des recettes au titre de la TIPP, les montants inscrits par certaines étant d'ailleurs très inférieurs aux crédits prévus par l'Etat. Au total, les régions n'ont inscrit que 114 millions d'euros de TIPP dans leurs budgets, montant très inférieur à celui provisionné par l'Etat (près de 400 millions d'euros). Dans la plupart des cas, les crédits seront votés à l'occasion de décisions modificatives qui peuvent intervenir tout au long de l'année.

À titre d'exemple, la région Lorraine, en réponse au questionnaire adressé par votre Commission d'enquête, indique que « *ces dispositifs n'ont pas fait l'objet d'inscription au budget primitif 2005. Ils feront l'objet d'une inscription ultérieure.* » Quant à la région Alsace, elle déclare que « ***le budget primitif 2005 voté en décembre 2004 n'a pas prévu de crédit au titre des compétences transférées le 1er janvier 2005.*** *Le ministère de l'Intérieur nous a fait part en janvier 2005 de l'estimation des compensations financières au titre de la TIPP (…). À la date du 8 avril 2005, 2,7 millions d'euros ont d'ores et déjà été perçus par la région Alsace. À la même date, la région Alsace n'a rien dépensé au titre des compétences* [concernées]. *Lors de la décision modificative 1 pour 2005, il est prévu d'inscrire en dépenses et en recettes le montant de TIPP notifié par l'État, soit la somme de 13,05 millions d'euros.* »

Parmi les régions qui intègrent dans leur budget primitif les nouvelles compétences transférées en 2005, certaines ont inscrit en recette et en dépense un montant identique correspondant au montant provisionnel de leur droit à compensation pour 2005.

C'est le cas notamment de la région Nord-Pas-de-Calais qui indique, en réponse au questionnaire adressé par votre Commission d'enquête, que « *les dépenses et la recette relatives à l'entrée en vigueur progressive de la loi de décentralisation du 13 août 2004 ont été budgétées en 2005 dans le cadre d'une décision modificative pour des montants strictement limités à ceux figurant dans la circulaire du 11 février 2005 de Mme le Ministre de l'Intérieur.* »

Les contradictions de la région Midi-Pyrénées

En réponse au questionnaire adressé par votre Commission d'enquête, la région Midi-Pyrénées indique que, s'agissant des transferts résultant de l'acte II de la décentralisation, « *les dépenses budgétaires au titre de l'année 2005 correspondent aux recettes de TIPP estimées au moment du budget primitif 2005, à partir des rares éléments communiqués lors du vote de la loi de finances 2005.* ***Pour ces transferts, il y a donc pour l'instant égalité entre les dépenses et les recettes****.* »

Compte tenu de ces précisions, on peut s'étonner que, dans un document transmis à votre Commission d'enquête intitulé *Mémorandum en réponse au questionnaire de la commission d'enquête parlementaire sur l'évolution de la fiscalité locale*, le président du conseil régional, M. Martin Malvy, fasse figurer au premier rang des causes de la hausse de la fiscalité de la région en 2005, « *les conséquences de la loi du 13 août 2004* » en expliquant que « *les expériences passées en matière de décentralisation ont suffisamment instruit les élus locaux quant aux modalités de calcul des dépenses transférées et quant à l'évolution du droit à compensation qui ne prend pas en compte les rattrapages qualitatifs et quantitatifs exigés par le citoyen local. Les grandes étapes de la décentralisation ont été inévitablement accompagnées par une hausse de la fiscalité locale. En conclusion sur ce point je confirme que la région Midi-Pyrénées est extrêmement inquiète des conséquences financières à venir de la loi du 13 août 2004. (…)* ***Mais pour autant, ce point reste mineur dans la hausse de la fiscalité en Midi-Pyrénées en 2005****. Tous les documents joints relatifs à la préparation du budget primitif l'attestent : les conséquences financières de la loi du 13 août 2004 ont été estimées à l'équivalent de 1,20 point de fiscalité directe.* ***Il s'agissait d'anticiper les coûts organisationnels engendrés par les transferts de charges*** *(frais de personnels, de structure et frais généraux). (…)* ***Nous ne l'avons pas fait pour les dépenses nouvelles auxquelles nous devrons faire face avant la fin de cette année.*** »

Les explications apportées, à défaut d'être cohérentes, ont le mérite de montrer comment fonctionne ce qu'il convient d'appeler l'impôt « d'inquiétude » ou « d'anticipation. »

Il en va de même en ce qui concerne les départements. L'impact des transferts résultant de la loi du 13 août 2004 sur leur fiscalité est nul ou dérisoire.

Lors de son audition par votre Commission d'enquête le 23 mars 2005, le président de l'Association des départements de France, M. Claudy Lebreton, évoquant les « *compétences récemment transférées aux départements qui ont déjà un impact sur les budgets 2005* », a abordé successivement les conséquences de la gestion du RMI, de l'APA et des SDIS mais n'a même pas mentionné les transferts résultant de la loi du 13 août 2004.

M. Jean-Yves Chamard, président de la commission des finances du conseil général de la Vienne, entendu le 25 mai dernier par votre Commission a expliqué, que s'agissant des « *cinq domaines dans lesquels le département se substitue à l'État, et ce dès le budget 2005* », le département de la Vienne a « *pris pour hypothèse que la recette égalerait la dépense. Encore faut-il savoir que le total – 850 000 euros – équivaut à un point de fiscalité ;* ***si d'aventure les dépenses, par insuffisance de contrôle ou autre raison, se mettaient à croître 10 % plus vite que les recettes, cela ne représenterait guère que 0,1 % de fiscalité, autrement dit rien de significatif. Il ressort de tout cela, et la Vienne n'est pas un département très spécifique, qu'en aucun cas on ne saurait justifier en 2005 une augmentation des impôts départementaux par la décentralisation.*** »

La plupart des collectivités qui n'ont pas intégré les nouvelles compétences dans leur budget expliquent l'absence d'inscription de crédits par un manque d'information ou par le caractère trop tardif de cette information.

La région Aquitaine explique que « ***le transfert de compétences 2005 a une incidence mineure sur le budget primitif 2005***. *En effet, en l'absence de connaissance des montants des dépenses transférées à la région Aquitaine, seule une provision d'un montant d'1 million d'euros a été votée par mesure de précaution afin de faire face à la demande de financement des aides individuelles, à savoir les bourses sociales et paramédicales. En effet, la circulaire du 11 février 2005 déterminant les montants et la répartition des droits à compensation provisionnels par compétence transférée est postérieure à la date à laquelle s'est tenue la séance plénière consacrée au vote du budget primitif, soit le 3 février. Dans la continuité, le conseil régional d'Aquitaine a donc prévu d'adopter le 11 avril 2005 une décision modificative budgétaire entièrement dédiée au transfert de compétences afin de prendre en considération ces montants provisionnels (…).* ***Naturellement, les nouveaux transferts de compétences sont, de fait, sans effet sur la fiscalité régionale votée en 2005***. »

La Basse-Normandie fait remarquer que « ***les informations venues de l'État se contredisent*** *(…). Dans un courrier du 26 janvier 2005, M. le Préfet de la région Basse-Normandie nous notifiait, en effet, l'arrivée de 10 341 441 euros. Mais quelques jours plus tard, Mme le Ministre délégué à l'Intérieur, par lettre du 11 février 2005, ramenait pour sa part, sans explications, cette somme à 10 190 034 euros. Les deux lettres nous étant de toute façon parvenues bien trop tard pour être prises en compte dans la contribution du budget primitif, nous espérons y voir clair lors de la préparation de la prochaine décision modificative.* »

Il semble en effet que, dans la préparation de leur budget primitif pour 2005, les collectivités territoriales aient pâti du retard, voire de l'absence d'information de la part des services de l'État, s'agissant du montant de la compensation des différentes compétences transférées.

Un montant provisionnel de compensation a été porté à la connaissance des départements et des régions en janvier 2005. Ces montants figurent dans la circulaire du 30 décembre 2004 (n° NOR/LBL/B/04/10092/C) publiée par la DGCL. Les collectivités ayant voté leur budget avant la communication de ces éléments n'ont donc pas été en mesure d'en tenir compte dans la construction de leur budget. Par ailleurs, les collectivités ne disposaient à cette date que d'un montant global de compensation pour l'ensemble des compétences transférées en 2005, et non de sa répartition par compétence.

Une deuxième évaluation de leur droit à compensation, détaillée par compétence transférée, a été communiquée aux collectivités dans le courant du mois de février. Cette évaluation est inscrite dans la circulaire du 11 février 2005 n° NOR/LBL/05/10006/C. Les collectivités concernées ont pu constater une différence entre les deux montants communiqués, les dernières informations transmises correspondant à une évaluation plus fine du droit à compensation provisionnel.

En tout état de cause, compte tenu du fait que ces montants présentent nécessairement un caractère évaluatif et provisoire, une marge d'incertitude est inévitable et **l'information des collectivités lors de l'adoption de leur budget primitif ne pouvait, par définition, pas être parfaite**. **Cependant, votre Rapporteur estime que l'administration aurait sans doute pu améliorer l'information des collectivités au moment du vote de leur budget.**

Quoi qu'il en soit, on peut considérer que les nouveaux transferts de compétences résultant de la loi du 13 août 2004 sont sans effet sur la fiscalité régionale et départementale votée en 2005.

M. Thierry Camuzat, directeur adjoint chargé des finances de la région Languedoc-Roussillon, en conclut à très juste titre : « *il serait donc fallacieux de dire que nous avons pris en compte la décentralisation dans la préparation du budget, sauf à considérer que la région aurait voulu se constituer une cagnotte, ce qui est parfaitement faux.* »

Compte tenu de ces éléments, M. Jean-Yves Chamard, Président de la commission des finances du conseil général de la Vienne, entendu par votre Commission d'enquête le 25 mai 2005, a dénoncé le caractère « mensonger » des déclarations de certaines régions : « *Pour ce qui est de la région Poitou-Charentes, Mme Ségolène Royal s'est répandue dans tous les journaux en expliquant que la forte augmentation de la fiscalité régionale – 19 % en moyenne entre les impôts directs, la carte grise en augmentation de 27 % et le reste – était en quelque sorte un « impôt Raffarin ». C'est un mensonge pur et simple, la décentralisation ne s'étant pas encore traduite, pour la région comme pour les départements, par un poids réel supplémentaire. En fait, Mme Royal a voulu réduire la charge d'emprunt qu'elle considérait, à juste titre, trop élevée. (…) Je suis vraiment très remonté contre cette présentation totalement biaisée, ainsi qu'en témoigne la comparaison entre les budgets régionaux 2004 et 2005. La décentralisation n'est pour rien là-dedans, si ce n'est à la marge.* »

2.– Le RMI : la moitié des masses financières transférées aux départements

La loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion (RMI) et créant un revenu minimum d'activité (RMA) aura été la première loi donnant un contenu concret à l'acte II de la décentralisation. Depuis le 1er janvier 2004, le président du conseil général est le responsable unique de la gestion de l'allocation RMI et du pilotage de l'insertion.

Ce transfert, qui représente une masse financière de près de 5 milliards d'euros en 2004, correspond à **près de la moitié du poids financier des compétences que le Gouvernement doit confier aux départements dans le cadre de l'acte II de la décentralisation**.

Ce constat appelle une première remarque. **L'année 2004, première année d'exercice de la compétence RMI-RMA par les départements, a été marquée par un net ralentissement de la pression fiscale départementale :** en 2004, les taux des quatre taxes départementales ont augmenté de 1,2 % contre 3,9 % en 2003. Le contraste est donc marquant avec ce que l'on observe pour la plupart des régions en 2005, alors même que ces dernières n'ont en 2005 que « *des bribes de charges nouvelles décentralisées* », selon les termes de M. Georges Frêche. **Contrairement, aux régions, les départements ne semblent donc pas avoir pris prétexte du RMI pour se constituer une « cagnotte ».** Il est vrai, l'année 2004 était année d'élection.

Pour permettre aux conseils généraux d'assurer les charges ainsi transférées, **un dispositif de compensation financière a été élaboré dans le respect du principe de compensation intégrale**, mis en œuvre depuis les lois Defferre et désormais consacré par l'article 72-2 de la Constitution selon lequel « *tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice* ».

Le RMI a cependant été présenté par certains exécutifs départementaux comme une cause d'augmentation de la fiscalité départementale en 2005. S'il est indiscutable que les hausses fiscales votées par les régions en 2005 n'étaient aucunement justifiables par la décentralisation, l'impact du RMI exige un examen plus approfondi.

En effet, pour l'exercice 2004, un différentiel de l'ordre de 450 millions d'euros a été constaté entre la recette transférée et la dépense, différentiel qui s'est amplifié au cours du premier semestre 2005. Cependant, le Premier ministre a annoncé le 7 mars dernier, en dehors de toute obligation légale et par dérogation aux modalités traditionnelles d'application de la règle de compensation intégrale des transferts de compétences, le principe d'**un abondement exceptionnel destiné à combler l'intégralité de l'écart constaté entre la dépense et la recette au titre de l'exercice 2004.** Il convient de bien mesurer l'ampleur de cet effort totalement discrétionnaire qui porterait sur un montant de près de 465 millions d'euros. **Cet engagement exceptionnel, combiné au refus de nombreux départements de céder, en 2005, à la tentation de l'impôt d'inquiétude, a permis à de nombreux conseils généraux de modérer l'accroissement de la fiscalité départementale en 2005.**

Malgré cet effort exceptionnel de l'État, certains présidents de conseils généraux ne s'estiment pas satisfaits de l'économie générale du dispositif de compensation. Leurs revendications et inquiétudes portent essentiellement sur le principe même de la décentralisation du RMI, sur la dynamique comparée des dépenses de RMI et des recettes fiscales affectées aux conseils généraux, sur les coûts de trésorerie occasionnés par la gestion du RMI, sur les personnels transférés et sur la question du financement du surcoût qui peut résulter de la signature d'un contrat d'avenir ou d'un contrat d'insertion RMA. Avant d'examiner point par point ces revendications et ces inquiétudes, un rappel du dispositif de compensation financière du RMI s'impose.

Un dossier documentaire figure par ailleurs en annexe, en **page 60 du tome III** du présent rapport.

a) Le dispositif initial va au-delà du principe de compensation financière intégrale des transferts de compétences

• L'application du principe de compensation financière intégrale des transferts de compétences

Mis en œuvre depuis les « lois Defferre » de 1983, ce principe est codifié à l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales qui en précise les modalités d'application : les ressources transférées doivent être « *équivalentes aux dépenses effectuées,* ***à la date du transfert****, par l'État au titre des compétences transférées.* »

Dans un premier temps, l'article 4 de la loi du 18 décembre 2003 a prévu, conformément à ce principe, que la compensation financière, versée sous forme d'une quote-part de la TIPP, serait « *calculée sur la bases des dépenses engendrées par le paiement du RMI en 2003*. »

L'article 59 de la loi de finances initiale pour 2004 est venu préciser que cette part est obtenue, chaque année, pour l'ensemble des départements, par application d'une fraction du tarif de la TIPP aux quantités de carburants vendues sur le territoire national et que cette fraction de tarif « *est calculée de telle sorte qu'appliquée aux quantités de carburants vendues sur l'ensemble du territoire en 2003, elle conduise à un produit égal au montant des dépenses exécutées par l'État en 2003 au titre de l'allocation RMI et de l'allocation de revenu de solidarité.* »

Notons qu'en l'attente de la connaissance définitive des quantités de carburants vendues et des dépenses de RMI de 2003, la loi de finances pour 2004 a fixé, à titre provisoire, le niveau de la fraction de tarif attribuée aux départements et prévu qu'il serait modifié par une prochaine loi de finances afférente à l'année 2004[1].

---

1 Le droit à compensation de chaque département pris individuellement correspond au montant des dépenses exécutées par l'État en 2003 sur son territoire. Ce montant a été converti en **un pourcentage de la fraction de tarif** provisoire attribuée à l'ensemble des départements.

Il convient de souligner qu'en vertu des dispositions de valeur constitutionnelle encadrant la compensation financière des transferts de compétence[1], les départements bénéficient d'un **mécanisme de « garantie plancher »**, destiné à assurer, quel que soit le dynamisme des consommations de carburants, que le produit de TIPP versé chaque année aux départements soit au moins égal au montant consacré par l'État au RMI en 2003.

• L'extension exceptionnelle du périmètre de la compensation financière afin de tenir compte de la création du RMA

Lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2004, le Parlement a prévu **une dérogation au principe de compensation intégrale, compte tenu d'un contexte particulier marqué par la création du RMA et l'annonce d'une réforme de l'allocation de solidarité spécifique (ASS).**

Le Parlement a en effet tenu à ce que soit pris en compte le « surcoût » que la création du RMA et la réforme de l'ASS étaient susceptibles d'entraîner pour les départements.

L'article 59 de la loi de finances initiale pour 2004 dispose ainsi que le niveau de la fraction du tarif de la TIPP attribuée aux départements : « *est modifié par une prochaine loi de finances afférente à l'année 2004. Cette modification tient compte du coût supplémentaire résultant pour les départements, d'une part, de la création d'un revenu minimum d'activité, et, d'autre part, de l'augmentation du nombre d'allocataires du revenu minimum d'insertion résultant de la limitation de la durée de versement de l'allocation de solidarité spécifique.*

« Le niveau définitif de cette fraction est arrêté par la plus prochaine loi de finances après la connaissance des montants définitifs de dépenses exécutées par les départements en 2004 au titre de l'allocation de revenu minimum d'insertion et du revenu minimum d'activité. Il tient compte du coût supplémentaire résultant pour les départements, d'une part, de la création d'un revenu minimum d'activité, et, d'autre part, de l'augmentation du nombre

---

[1] Dans sa décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003, le Conseil constitutionnel a précisé que « si les recettes départementales provenant de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers venaient à diminuer, il appartiendrait à l'État de maintenir un niveau de ressources équivalant à celui qu'il consacrait à l'exercice de cette compétence avant son transfert ; (…) ». C'est sous cette réserve que l'article 59 de la loi de finances a été déclaré conforme au principe de libre administration des collectivités territoriales.

d'allocataires du revenu minimum d'insertion résultant de la limitation de la durée de versement de l'allocation de solidarité spécifique ».

S'agissant du RMA, ce coût supplémentaire résulte du fait que, le RMI étant une allocation différentielle, son montant est en moyenne un peu inférieur au plafond que constitue le montant fixe de l'aide aux employeurs.

Le Parlement avait également élargi le périmètre de la compensation financière afin qu'il soit tenu compte de la réforme annoncée de l'ASS qui était de nature à entraîner une augmentation non négligeable du nombre d'allocataires du RMI. Cependant, le 1er janvier 2004, le Président de la République a annoncé la suspension de cette réforme.[1]

Le RMA étant **un outil mis à la disposition des départements et non une compétence obligatoire mise à leur charge**, il n'existe pas d'obligation constitutionnelle d'assurer la compensation du surcoût pouvant en résulter. Le dispositif de compensation, ainsi modifié par le Législateur, est donc plus favorable que ne le serait l'application du principe de compensation intégrale.

Afin que soit intégré dans la base de compensation le surcoût lié au RMA en 2004, surcoût qui ne pourra être constaté qu'après l'adoption des comptes administratifs des départements pour 2004, laquelle interviendra au plus tard le 30 juin 2005, un ultime ajustement des fractions de tarif sera opéré en loi de finances rectificative pour 2005[2].

---

1 L'allocation de solidarité spécifique (ASS) peut être perçue par toute personne justifiant de 5 ans d'activité salariée au cours des 10 dernières années et ayant épuisé ses droits à indemnisation dans le cadre du régime de l'assurance chômage. La réforme annoncée devait limiter la durée de versement de l'allocation, soit à 3 ans, pour les bénéficiaires âgés de moins de 55 ans à compter du 1er juillet 2004, soit à 2 ans, pour les nouveaux allocataires âgés de moins de 55 ans à compter du 1er janvier 2004.

2 Le montant définitif du droit à compensation sera alors constaté par un arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget, arrêté préalablement soumis à la commission consultative d'évaluation des charges, conformément à la procédure prévue à l'article L. 1614-3 du code général des collectivités territoriales.

b) Jusqu'à présent, l'État a respecté l'intégralité de ses engagements

• La compensation versée à titre provisoire en 2004

La fraction du tarif de la TIPP attribuée à l'ensemble des départements a été calculée dans un premier temps à partir d'une **évaluation provisoire** des dépenses exécutées par l'État en 2003 au titre du RMI et de l'assiette 2003 de la TIPP. Sur la base de cette fraction de tarif provisoire, les recettes de TIPP collectées par la Direction générale des douanes et des droits indirects ont été réparties au fil de l'eau entre un compte de l'État et un compte de tiers au profit des départements, puis par les services de la comptabilité publique, entre les différents départements, sur la base des pourcentages fixés par l'arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget en date du 14 janvier 2004. **Pour l'ensemble des départements, la somme versée en 2004 avant régularisation s'est élevée à 4 855 millions d'euros.**

• Les ajustements intervenus en loi de finances rectificative pour 2004

Cette première régularisation est le résultat de deux mécanismes :

– La fraction de tarif fixée à titre provisoire par la loi de finances pour 2004 a été ajustée afin de **tenir compte des données définitives afférentes aux dépenses et aux consommations enregistrées en 2003**[1]. Cet ajustement s'est traduit par une recette supplémentaire d'environ 53 millions d'euros du fait de la sous-évaluation initiale des quantités de carburants consommées en 2003 ;

– À l'issue de cet ajustement, le montant total versé aux départements en 2004 (4 855 + 53 = 4 908 millions d'euros) demeurait inférieur d'environ 33 millions d'euros aux dépenses exécutées par l'Etat en 2003 (soit 4 941 millions d'euros), la fraction de tarif attribuée aux départements ayant été calculée sur la base de l'assiette 2003 de la TIPP, qui était supérieure à l'assiette 2004. Aussi, la garantie de ressource trouve-t-elle à s'appliquer dès 2004 en raison d'un moindre dynamisme des consommations de carburants.

---

1 Compte tenu du très faible nombre de contrats RMA signés à ce jour (une centaine) et de la suspension de la réforme de l'ASS annoncée par le Président de la République, le surcoût induit par ces réformes pour les départements est nul.

La première régularisation du montant de TIPP affecté aux départements s'élève donc au total à 86 millions d'euros environ. **À ce stade, les départements ont donc perçu au titre de l'exercice 2004 un montant égal « à l'euro près » aux dépenses effectuées par l'État en 2003 au titre du RMI, soit 4 941 millions d'euros. Cette compensation est intégrale, et strictement conforme à la lettre de l'article 72-2 de la Constitution.**

• L'inclusion des indus dans la base de compensation

Il est important de préciser qu'**il n'y a pas eu déduction des indus de la base de la compensation**, soit les dépenses exécutées par l'État en 2003, **contrairement à ce qu'affirme le rapport du sénateur Michel Mercier**, publié dans le cadre des travaux de l'Observatoire de la décentralisation du Sénat. La créance sur les allocataires qui résulte de ces indus a été transférée aux départements. La règle fixée par la loi du 18 décembre 2003 est donc à l'avantage des conseils généraux. Il leur appartient de recouvrer leurs créances. L'ensemble des indus constitués au titre de 2003 s'élève, selon les informations fournies par la Direction générale de l'action sociale, pour les dépenses servies par les CAF à plus de 78 millions d'euros, auxquels s'ajoutent les indus facturés par les caisses de mutualité sociale agricole, qui gèrent 2 % des allocataires.

• Il n'y a pas de treizième mois dont la charge aurait été affectée aux départements sans compensation

La compensation est bien calculée sur douze mois de dépenses de l'État (de décembre 2002 à novembre 2003 en droits constatés) et finance douze mois de dépenses des départements (décembre 2003 à novembre 2004 en droits constatés, puis décembre de l'année N à novembre de l'année N+1 les années suivantes).

• Les personnels

Rappelons que les CAF et la MSA assurent gratuitement le versement (et en partie l'instruction des demandes) du RMI pour le compte des départements comme cela était le cas lorsque la prestation dépendait de l'Etat. L'ensemble des agents des CAF gestionnaires du RMI ont donc été mis gratuitement à la disposition des départements.

S'agissant des personnels transférés pour la gestion du RMI, en application de l'article 42 de la loi du 18 décembre 2003, « *les agents de l'État dont les fonctions correspondent à l'exercice des compétences en matière de RMI, transférées au département* » ont été « *mis à disposition du département », à compter du 1er janvier 2004*. » Une fiche fournie par la DGAPB et figurant en annexe dans le tome III du présent rapport précise les étapes de leur transfert.

La question des personnels de l'ANPE contribuant à l'insertion professionnelle des allocataires sera traitée dans la partie *e)*.

c) L'augmentation importante du nombre de RMIstes et l'engagement exceptionnel du Premier ministre de compenser le surcoût qui en résulte

• Le décalage entre les recettes de TIPP et les dépenses de RMI des départements

Le différentiel pour 2004 entre les versements de TIPP et les dépenses des départements au titre du RMI est actuellement évalué à 426,4 millions d'euros pour la métropole et à 465,5 millions d'euros en incluant les départements d'outre-mer et Saint-Pierre-et-Miquelon (chiffres DGCP). Les chiffres définitifs ne seront cependant connus que lorsque les comptes administratifs des départements pour 2004 seront restitués. Les chiffres provisoires par département figurent dans le tome III du présent rapport.

Fin 2004, le nombre d'allocataires effectivement payés au titre du RMI ou bénéficiaires d'un RMA, en métropole et dans les DOM, s'élève en données brutes à 1,2 million, **soit une augmentation de 8,5 % par rapport au 31 décembre 2003**. On dénombre en leur sein environ 1 000 bénéficiaires du RMA dans 47 départements. **Les versements effectués en 2004 au titre du RMI ont par ailleurs représenté 5,4 milliards d'euros et progressé de 10,5 % par rapport à 2003.**

La conjoncture économique de l'année ne suffit pas à expliquer la forte progression du nombre d'allocataires du RMI. Une note de la Direction de la recherche, des études de l'évaluation et des statistiques (DREES) publiée en mars 2005 et reproduite en annexe du présent rapport,[1] met en évidence **l'impact important en 2004 de la réforme de l'assurance chômage décidée en décembre 2002 sur l'augmentation du nombre d'allocataires du RMI**, le

1 Études et résultats, n° 384, mars 2005.

raccourcissement des durées d'indemnisation ayant conduit à une élévation du nombre de chômeurs non indemnisés et, partant, du nombre de personnes susceptibles d'avoir recours au RMI [1].

• L'engagement exceptionnel du Premier ministre de compenser intégralement le différentiel 2004, en dehors de toute obligation juridique

Compte tenu à la fois de l'importance de l'écart constaté et du fait que cet écart résulte en partie de décisions exogènes, à savoir la réforme de l'allocation de recherche d'emploi (ARE), le Premier ministre a annoncé le 7 mars dernier que l'État compensera l'intégralité du différentiel entre les dépenses de RMI des départements pour 2004 et les recettes transférées pour financer cette compétence.

Dans la mesure où certains départements ont tendance à le considérer comme un dû, il importe de bien rappeler le caractère exceptionnel de cet engagement supplémentaire qui intervient en dehors de toute obligation légale ou constitutionnelle.

La formulation de l'article 59 de la loi de finances initiale pour 2004 n'entraîne aucunement pour l'État l'obligation de compenser le différentiel 2004, conformément aux modalités traditionnelles d'application du principe de compensation intégrale des transferts de compétences.

Cette interprétation a été confirmée par une circulaire de la DGCL en date du 18 février 2005, qui précise que « *le droit à compensation, définitivement établi à l'issue de cette procédure, ne pourra (…) tenir compte que des dépenses exécutées par l'État en 2003 et, lorsqu'il sera connu, d'un éventuel surcoût résultant des effets de la réforme de l'ASS et du RMA,* ***à l'exclusion de l'évolution des dépenses de RMI liées aux effets conjoncturels*** ».

---

1 Fin 2002, un avenant à la convention Unedic pour 2001-2003 avait modifié les règles d'indemnisation du chômage (allongement des durées de cotisation et raccourcissement des durées d'indemnisation). Ces modifications ne devaient s'appliquer qu'aux personnes entrant au chômage à partir de 2003. Au 1er janvier 2004, dans le cadre de la nouvelle convention Unedic pour 2004-2005, la réforme a été étendue aux chômeurs dont la rupture du contrat de travail était antérieure au 1er janvier 2003. Ces mesures ont conduit à un basculement plus précoce de certains demandeurs d'emplois dans le régime de solidarité ou dans le dispositif du RMI. L'agrément donné à cette convention a été annulé par le Conseil d'État en mai 2004. Dans le cadre du texte finalement agréé, les droits des personnes qui étaient entrées au chômage avant 2003, dans le cadre de la convention adoptée début 2001 ont été rétablis, les nouvelles conditions d'indemnisation étant toutefois maintenues pour les personnes entrées au chômage à partir du 1er janvier 2003.

L'engagement de l'ancien Premier ministre va donc bien au-delà des obligations posées par le Législateur. Il s'agit d'une décision purement discrétionnaire, non dénuée d'élégance, comme l'a noté M. Jean-François Copé, et qui s'inscrit dans une perspective de maintien de relations de confiance entre l'État et les collectivités territoriales. Malheureusement, la première année d'application du transfert se trouve être une année d'accroissement important des dépenses de RMI. Il aurait pu en être autrement. Si le nombre de RMIstes avait diminué, les départements auraient bénéficié d'un surcroît de recettes. Faisant une légère entorse aux « règles du jeu » de la décentralisation, le Gouvernement a cependant jugé bon de « mettre de l'huile dans les rouages » la première année du transfert.

Il s'ensuit que la compensation financière allouée aux départements pour l'exercice 2004 sera beaucoup plus favorable que ne le serait l'application stricte du principe de compensation financière intégrale des transferts de compétences.

• L'engagement du Premier ministre sera-t-il intégré dans la base de compensation ?

Le Premier ministre a clairement annoncé que l'État comblerait le différentiel entre dépenses de RMI et recettes transférées pour l'exercice 2004. Une incertitude demeure : il n'a pas été précisé s'il s'agira d'un abondement exceptionnel, versé sous forme budgétaire, ou si le droit à compensation des départements sera redéfini de façon définitive sur la base des dépenses de l'année 2004, auquel cas la fraction de tarif attribuée aux départements serait recalculée à partir du coût 2004 de la compétence RMI. Votre Commission d'enquête a constaté qu'aucun arbitrage n'a été rendu sur ce sujet.

d) L'impact du RMI sur la fiscalité départementale en 2005

• L'engagement du Premier ministre a permis à de nombreux départements de modérer l'accroissement de leur fiscalité en 2005

Les auditions menées par votre Commission ont montré que **de nombreux conseils généraux ont tenu compte de l'annonce du premier ministre, intervenue le 7 mars dernier et modéré en conséquence l'accroissement de la pression fiscale**.

M. Michel Mercier, président du conseil général du Rhône, entendu le 10 mai 2005 par votre Commission a déclaré **:** « ***Lorsqu'il a fallu fixer les impôts pour 2005, je n'ai pas tenu compte de ce qui nous a manqué sur les allocations du RMI : compte tenu de la parole du Gouvernement, j'ai considéré que c'était fait.***. »

M. Louis de Broissia, président du conseil général de la Côte d'Or entendu le 23 mars 2005 a indiqué que son département avait tiré toutes les conséquences de l'engagement du Premier ministre en limitant la hausse des impôts à 2,1 % au lieu de 4,5 % : « *Puisque le Gouvernement nous a promis que les 453 millions d'euros nous seront reversés, j'ai considéré qu'il ne fallait pas alourdir inconsidérément la charge pesant sur le contribuable départemental.* »

M. Charles Buttner, président du conseil général du Haut-Rhin, a déclaré au cours de son audition le 18 mai 2005 que l'engagement du Premier Ministre *« devrait (…) permettre* [au département du Haut-Rhin] *de ne pas avoir un déficit aggravé de ressources. Nous sommes donc à même d'assurer les compétences que nous avons à exercer, sans que cela justifie une augmentation supérieure à celle qui a été décidée* » (+2,9 %).

Le 25 mai 2005, M. Jean-Yves Chamard, président de la commission des finances du conseil général de la Vienne, affirmait devant votre Commission d'enquête : « *Pour ce qui est du RMI, l'État s'étant engagé à rembourser à l'euro près, il n'aurait dû entraîner aucun surcoût, si ce n'est en trésorerie ; aussi n'avions-nous inscrit aucune dépense supplémentaire à ce titre dans notre budget 2004, le niveau de notre ligne de trésorerie étant suffisant. Dans le budget primitif 2005, nous avons inscrit un montant identique en recettes et en dépenses. Mais si la croissance des dépenses de RMI est supérieure à celle des recettes compensatoires, nous devrons utiliser une partie du reliquat du compte administratif 2005 pour financer la différence. Rappelons que nos 13 % d'augmentation découlent de décisions prises il y a trois ans et non d'une progression des charges du RMI.* »

Au cours de l'audition du 3 mars, Mme Anne d'Ornano, présidente du conseil général du Calvados a déclaré faire « *confiance à l'avenir* », *« car la Constitution prévoit que les transferts nous serons remboursés à l'euro près. Pour le moment, s'agissant du RMI, cela fonctionne bien, même si nous devons avancer un peu de trésorerie. En résumé, l'augmentation des impôts, à laquelle je regrette d'avoir dû procéder est uniquement imputable à l'APA, pas à la décentralisation.* »

• Des réponses fiscales d'amplitude très variable

La progression du nombre d'allocataires inscrits au RMI entre décembre 2003 et décembre 2004 a concerné la quasi-totalité des départements, mais avec une ampleur différente. Dépassant 13 % dans la plupart des départements de l'Est de la France et de l'Île de France, l'évolution est plus modérée dans les départements du Sud et de l'Ouest (entre + 3 % et + 8 % environ). **Cette très forte disparité des taux d'évolution du nombre d'allocataires par département est une donnée permanente**.

Par ailleurs, tous les départements ne sont pas dans la même situation face à une augmentation des dépenses liées au RMI. Selon M. Erwan Le Bot, « *l'augmentation théorique des taux de la fiscalité directe nécessaires pour chaque département, pour faire face à une augmentation générale de 10 % des charges d'allocation du RMI (et hors augmentation de la compensation) est très variable. Pour un tiers des départements, une augmentation de 10 % des allocations de RMI représenterait une augmentation des taux de fiscalité comprise entre 1,2 % et 2,5 % pour un autre tiers l'augmentation serait comprise entre 2,5 % et 3,5 %, enfin pour le dernier tiers, l'augmentation serait comprise entre 3,5 % et 9,7 %.* »[1]

Le directeur général des collectivités locales, lors de son audition du 10 mai 2005 a rappelé que **l'effet d'un transfert de compétence sur la fiscalité des collectivités territoriales est très variable d'une collectivité à l'autre**. Si l'on prend le cas de l'APA, sa mise en œuvre et sa montée en charge ont eu des impacts fiscaux différents et non simultanés. Pour un même niveau de surcoût de dépenses liées à l'APA, l'augmentation du produit fiscal peut varier de 1 à 7 d'un département à l'autre. Par ailleurs, certains départements ont augmenté leur fiscalité dès 2002, d'autres ont attendu 2003, voire 2004. Certains ont étalé la hausse sur deux ou trois années, d'autres ont préféré ne procéder qu'à une augmentation. Enfin, plusieurs départements n'ont pas augmenté leur taux de fiscalité directe, se contentant de la progression des bases. On voit là l'effet des décisions individuelles des collectivités qui usent pleinement de leur autonomie de décision, en fonction des politiques qu'elles entendent mener ou développer et des marges de manœuvre dont elles disposent : capacité d'épargne, pression fiscale, niveau et charge de la dette.

---

1 Erwan Le Bot, « Les principales dimensions financières du transfert de la compétence RMI et de la création de la compétence RMA aux Conseils généraux », La Gazette des communes, 9 février 2004.

e) Examen des revendications des exécutifs départementaux

• Une remise en cause du principe même de la décentralisation du RMI ?

Ainsi que l'a très justement fait remarquer M. René Dosière lors de l'audition du directeur général de l'action sociale, M. Jean-Jacques Trégoat, le 25 mai 2005, « *si l'État devait tout compenser, pourquoi transférer ?* »

Il convient en effet de rappeler que la décentralisation repose sur la responsabilité. L'actualisation permanente d'une compensation au rythme de la dépense transférée est en totale contradiction avec la logique même de la décentralisation. C'est ce qui la distingue d'un système déconcentré.

Depuis 1982, toutes les compétences transférées aux collectivités territoriales ont toujours fait l'objet d'une compensation sur la base de ce que l'État faisait avant la date du transfert. Après le transfert de la compétence, la collectivité devient pleinement responsable de l'évolution de la dépense et de son financement.

Pourquoi rappeler ces évidences ? Parce que certains paraissent souhaiter changer en la matière les règles du jeu qui sont le fondement de la centralisation depuis les « lois Defferre ». Il convient donc de s'assurer que le principe même de la décentralisation du RMI n'est pas contesté par les départements.

• La perspective d'évolution comparée de la recette et de la charge liée au RMI

Tout d'abord, l'écart enregistré en 2004 entre les dépenses de RMI et de RMA et les ressources affectées sera intégralement compensé. **La question de l'année 2004 n'est donc plus un sujet.**

Cependant, pour les années à venir, certains départements redoutent un phénomène de ciseaux entre les dépenses de RMI et les ressources de TIPP. « *La réponse du Premier ministre à propos du RMI nous satisfait tout à fait pour 2004 mais j'appelle de mes vœux une vraie réflexion pour les années 2005 et suivantes. En effet, la TIPP ne constitue pas un financement dynamique, et cela risque de nous placer dans des situations délicates.* » déclarait M. Claude Haut, président du conseil général de Vaucluse, entendu le 23 mars 2005 par votre commission.

Il convient tout d'abord de noter que **la dynamique comparée de la recette et de la dépense et partant l'impact financier de la décentralisation du RMI ne sauraient être appréciés de façon pertinente que dans la durée**.

S'agissant de la dynamique de la recette, la compensation repose sur l'application de trois tarifs différenciés à trois assiettes différentes, dont l'évolution dans le temps est contrastée. Après la régularisation intervenue en loi de finances rectificative pour 2004, les trois fractions de tarif attribuées aux départements s'élèvent à :

– 12,50 euros par hectolitre sur les carburants sans plomb ;

– 13,56 euros par hectolitre sur le carburant sans plomb « contenant un additif anti-récession de soupape » (ARS) ;

– 8,31 euros par hectolitre sur le gazole présentant un point d'éclair inférieur à 120°C.

La ventilation du produit de TIPP versé aux départements en 2004 entre les trois types de carburants est la suivante :

Produits	**Fractions de tarif fixées en LFR 2004** (***en euros par hectolitre***)		**Quantités de carburants vendues en 2004** (***en millions d'hectolitres***)		**Produit de TIPP transféré en 2004** (***en millions d'euros***)	**En % du total**
Super sans plomb	12,50	×	143,3	=	1.791,25	36,5 %
Super ARS	13,56	×	10,5	=	142,38	2,9 %
Gazole	8,31	×	357,9	=	2.974,15	60,6 %
					4.907,8	**100 %**

À la différence des régions, les départements ne disposeront pas d'une capacité de modulation. La recette de TIPP évoluera donc pour chaque département comme la consommation des carburants pour lesquels une fraction figée du tarif de la TIPP lui a été attribuée.

Quel que soit le dynamisme de ces consommations, il importe de souligner que les départements bénéficient d'une garantie de ressources : ils sont assurés de percevoir chaque année un minimum, égal au montant consacré par l'État au RMI en 2003, soit 4 941 millions d'euros.

EVOLUTION DES CONSOMMATIONS DE PRODUITS PETROLIERS POUR LESQUELS UNE FRACTION DE LA TIPP SERA VERSEE AUX DEPARTEMENTS

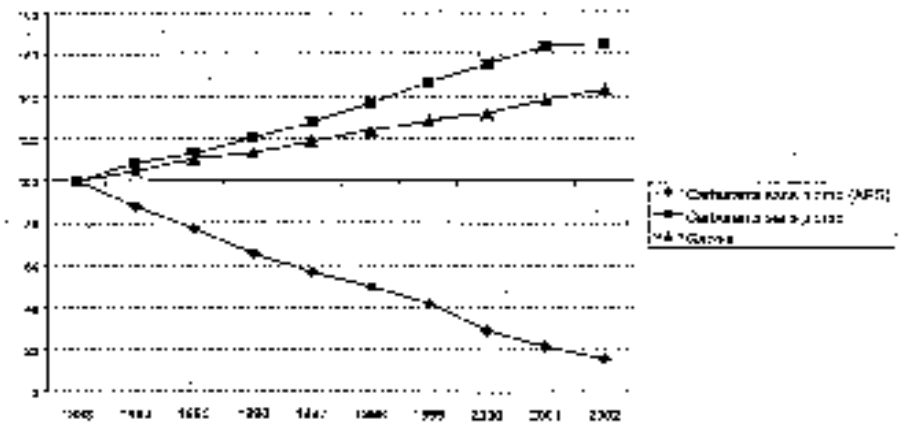
(en millions d'hectolitres)

	1992	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**
Super plombé/Super ARS	151,0	133,7 – 11,47%	118,2 – 11,59%	102,3 – 13,45%	87,3 – 14,66%	75,2 – 13,86%	65,6 – 12,77%
Super sans plomb	77,5	90,4 16,59%	99,1 9,62%	103,2 4,14%	111 7,56%	117,6 5,95%	124 5,44%
Gazole	226,2	240,2 6,20%	252,7 5,20%	267,2 5,74%	273,4 2,32%	281,31 2,89%	294,9 4,83%
	1999	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005 Prévision**
Super plombé/Super ARS	54,2 – 17,38%	38,8 – 28,41%	28,5 – 26,55%	21,1 – 25,96%	14,8 – 29,72%	10,5 – 29,47%	7,95 – 24,00%
Super sans plomb	135,6 9,35%	143,4 5,75%	149,7 4,39%	152,5 1,87%	147,4 – 3,38%	143,3 – 2,73%	139,05 – 2,98%
Gazole	306,4 3,90%	317,2 3,52%	334,7 5,52%	343,3 2,57%	348,7 1,58%	357,9 2,63%	368,74 3,03%

Source : Direction générale des douanes et des droits indirects

ÉVOLUTION DE 1993 A 2002 DE LA CONSOMMATION DES CARBURANTS POUR LESQUELS UNE FRACTION DE LA TIPP SERA VERSEE AUX DEPARTEMENTS

(base 100 en 1993)



Source : Comité professionnel du pétrole.

Le graphique précédent permet de constater que les consommations de carburant sans plomb (qui en représentent environ 37 % de la compensation versée aux départements pour 2004) et le gazole (qui représente environ 60 %) ont connu une évolution positive continue entre 1993 et 2002, même si le rythme de cette progression s'est ralenti en fin de période.

Parallèlement, si l'assiette des supercarburants avec ARS diminue fortement et de façon continue, il convient de souligner qu'elle ne génère qu'une très faible part de la compensation (environ 3 %).

Le ralentissement de la consommation de carburants à partir de 2002 s'explique par plusieurs facteurs examinés dans le A du I de la troisième partie du présent rapport.

Évidemment, les évolutions récentes ne permettent pas de tirer de conclusion définitive sur le dynamisme de la recette et l'équilibre financier à long terme du transfert du RMI. En tout état de cause, la directrice de la législation fiscale, Mme Marie-Christine Lepetit, entendue le 26 mai dernier par votre commission, a fait remarquer à très juste titre que « *jamais on ne parviendra à mettre en place, devant chaque nouvelle dépense permise dans une catégorie donnée de collectivité, un impôt qui lui corresponde exactement, avec la dynamique appropriée. Il faut davantage raisonner en mettant en rapport l'ensemble des dépenses et l'ensemble des impôts dans une catégorie donnée de collectivités.* »

S'agissant de l'évolution de la dépense, il est admis que l'évolution globale du nombre d'allocataires est liée à la conjoncture économique générale. **Si pour 2004 et 2005, un surcoût est effectivement observé, il résulte largement de la réforme de l'assurance chômage. On peut admettre que sur le long terme, les fluctuations à la hausse comme à la baisse de la conjoncture économique sont susceptibles de neutraliser ce surcoût. Si, l'année 2004 avait été marquée par une diminution du nombre d'allocataires du RMI liée à une meilleure conjoncture dans les années antérieures, les départements auraient bénéficié d'un surcroît de ressources que l'État n'aurait pas été fondé à contester.**

Le montant du droit à compensation de chaque département lui sera versé, quelle que soit l'évolution, à la hausse ou à la baisse, de la dépense correspondante. D'ailleurs les chiffres transmis par la direction du budget et figurant en annexe dans le tome III montrent que trois départements (la Haute-Corse, la Corse-du-Sud et la Martinique) sont « gagnants » en 2004. Les décalages positifs que peuvent constater ces départements entre le paiement du RMI et les versements de TIPP ne feront évidemment l'objet d'aucune reprise par l'État.

Au surplus, l'augmentation importante du nombre d'allocataires du RMI constatée en 2004 et en 2005, dans un contexte de reprise conjoncturelle, laisse supposer que ce nombre constitue un plafond et que **la tendance s'inversera dans l'avenir.** M. Erwan Le Bot précise, dans son article précité, que « *pour des raisons démographiques, le chômage en France devrait diminuer à l'horizon 2006-2008, et une reprise économique significative ne doit pas être exclue dont les départements pourraient alors être doublement bénéficiaires, d'une part, du fait de l'augmentation de leurs ressources, et, d'autre part, du fait d'une stabilisation, voire d'une baisse de leurs charges liées au RMI.*[1] »

Rappelons que dans un contexte conjoncturel favorable, et après avoir connu une croissance continue depuis la création de l'allocation liée à la montée en charge du dispositif, le nombre de bénéficiaires du RMI a enregistré une décrue entre décembre 1999 et décembre 2002.

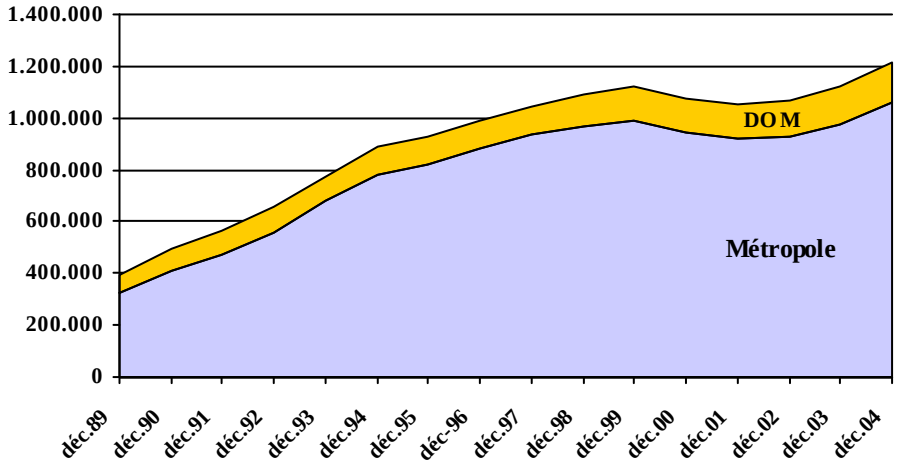
---

1 « Les principales dimensions financières du transfert de la compétence RMI et de la création de la compétence RMA aux conseils généraux », La gazette des communes, 9 février 2004.

NOMBRE DE BENEFICIAIRES DU RMI

	Caisses de métropole	Caisses des DOM	Ensemble Caisses d'allocations familiales	Evolution annuelle en %
Décembre 1989	324.593	71.567	396.160	
Décembre 1990	408.241	88.044	496.285	25,3
Décembre 1991	473.617	93.939	575.556	14,4
Décembre 1992	558.434	96.208	654.642	15,3
Décembre 1993	678.448	96.355	774.803	18,4
Décembre 1994	783.435	105.033	888.468	14,7
Décembre 1995	820.115	105.171	925.286	4,1
Décembre 1996	882.047	106.668	988.715	6,9
Décembre 1997	933.998	111.305	1.045.303	5,7
Décembre 1998	969.039	118.822	1.087.861	4,1
Décembre 1999	993.075	127.176	1.120.251	3,0
Décembre 2000	940.587	131.671	1.072.258	– 4,3
Décembre 2001	916.738	134.987	1.051.725	– 1,9
Décembre 2002	929.268	139.655	1.068.923	1,6
Décembre 2003	975.272	145.572	1.120.844	4,9
Décembre 2004	1.061.005	154.580	1.215.585	8,5

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DU RMI DANS LES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES



Source : CNAF fichier FILEAS.

Enfin, face à l'évolution de la charge que représentent les allocations de RMI, les départements disposent de marges de manœuvre réelles, comme nous le verrons dans la troisième partie (II- D) du présent rapport.

• Les coûts de trésorerie engendrés par le paiement du RMI

Certains départements souhaitent que l'État prévoie une compensation des coûts de trésorerie occasionnés par le caractère irrégulier des versements de TIPP et le caractère tardif des régularisations.

En effet, la législation prévoit que les départements reçoivent chaque mois une part des recettes de TIPP correspondant aux consommations de carburant du mois. Si le montant annuel de la recette fiscale est garanti, en revanche, son versement mensuel peut connaître des fluctuations en fonction de la conjoncture.

Il faut cependant reconnaître que la TIPP compte parmi les impôts dont le profil mensuel est le plus régulier. D'autre part, les coûts de trésorerie supportés par les départements dépendent aussi de leur politique de gestion financière. Les départements ne sont donc pas fondés à exiger de l'État qu'il les compense. M. Jean-Jacques Trégoat, Directeur général de l'action sociale, l'a noté : « *il serait d'ailleurs extrêmement difficile de distinguer, parmi les frais de trésorerie supportés par les départements, ceux qui sont occasionnés par la gestion du RMI. Il convient de rappeler que la TIPP est une recette non affectée dans la comptabilité des départements.* » Et le ministre du Budget de rappeler l'avantage de trésorerie tiré par les départements du dispositif de versement par avances mensuelles du produit voté de leurs impôts.

Quant à l'impact de l'écart provisoire d'environ 450 millions d'euros entre la dépense et la recette 2004, toujours selon le DGAS, « *il semble avoir été atténué : dans de nombreux départements, les versements aux organismes payeurs ont été ajustés au rythme de versement de la TIPP, si bien qu'en fait, c'est principalement la Sécurité sociale (l'ACOSS) qui a supporté une avance aux départements. La direction de la sécurité sociale (DSS) a estimé le solde moyen négatif à la charge des CAF à 226 millions d'euros.* »

Lors de l'examen par l'Assemblée nationale de l'article 2 du projet de loi de finances rectificative pour 2004, le président Augustin Bonrepaux a présenté un amendement, tendant à ce que soit compensée la différence entre les charges réelles résultant, pour les départements, du transfert du RMI et les ressources attribuées en compensation par l'État **majorée du taux d'intérêt légal**. Il s'agissait ainsi d'intégrer dans le périmètre de la compensation le coût de trésorerie supporté par les départements du fait du caractère *ex post* de la régularisation. **L'Assemblée nationale ayant rejeté cet amendement, le**

principe d'une compensation par l'État des effets de trésorerie n'a pas été retenu par le Parlement.

En tout état de cause, **compte tenu du fait que la compensation due au titre de 2004 sera majorée d'un montant supplémentaire de plus de 450 millions d'euros qui est évidemment sans commune mesure avec les coûts de trésorerie qu'ont pu supporter certains départements, il n'apparaît pas raisonnable d'en exiger une compensation par l'État**.

• Le surcoût que peut entraîner la signature d'un contrat d'avenir ou d'un contrat d'insertion RMA

Le RMA et le contrat d'avenir étant des outils mis à la disposition des départements et non une compétence obligatoire mise à leur charge, il n'existe pas d'obligation constitutionnelle pour l'État de compenser le surcoût pouvant en résulter.

Dans sa décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005 relative à la loi de programmation pour la cohésion sociale, le Conseil constitutionnel a expressément précisé que les dispositions de l'article 72-2 de la Constitution, qui dispose que « *toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi* », ne visent que les créations et extensions de compétences « *qui présentent un caractère obligatoire* ». S'agissant des contrats d'accompagnement vers l'emploi, le Conseil a jugé en particulier que l'article 44 de la loi « *ne contraint pas les collectivités territoriales à recruter des personnes rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi par la voie de « contrats d'accompagnement vers l'emploi » ; que dès lors, s'agissant de compétences dont l'exercice demeure facultatif, le grief tiré du non-respect de l'article 72-2 de la Constitution doit être écarté.* »

Néanmoins, comme il a été indiqué précédemment, le législateur a prévu que soit pris en compte le surcoût lié au RMA dans l'ajustement du droit à compensation des départements qui doit intervenir sur la base des comptes administratifs 2004 des départements.

• La suppression du cofinancement par l'État des agents de l'ANPE travaillant dans le champ de l'insertion

Depuis la création du RMI en 1988, les départements et l'État copilotaient le volet insertion du RMI. Dans ce cadre, l'État cofinançait avec les départements certains agents de l'ANPE qui contribuaient à l'insertion professionnelle des bénéficiaires de l'allocation. La loi du 18 décembre 2003, en unifiant au profit du département le pilotage de l'insertion des RMIstes, a logiquement induit la fin du cofinancement de ces agents. De nombreux départements contestent ce principe et demandent que cette mesure fasse l'objet d'une compensation.

Parallèlement, dans le contexte de l'ouverture du marché du placement et pour se conformer au droit communautaire de la concurrence, l'ANPE a été contrainte de facturer de façon précise et complète ses prestations aux départements. Elle y intègre désormais les frais de structure, alors que les conseils généraux ne supportaient auparavant que les salaires des agents mis à disposition.

La combinaison de ces deux facteurs – fin du cofinancement et facturation du coût complet de ces agents – explique l'augmentation du coût des agents de l'ANPE constatée par les conseils généraux.

Cependant, ces deux facteurs découlent nécessairement de la décentralisation et de l'ouverture du marché du placement.

Il convient tout d'abord de souligner que ces personnels travaillent dans le champ de l'insertion. Or, le volet insertion doit être clairement distingué de la gestion de l'allocation proprement dite. Il est donc légitime que ces agents ne soient pas intégrés dans la base de compensation du transfert aux départements du versement de l'allocation. **Il ne s'agit pas d'une dépense obligatoire** et il est loisible aux départements d'organiser leur politique d'insertion comme ils l'entendent. Les conseils généraux sont en effet libres de recourir à leurs propres moyens, aux services de l'ANPE ou de tout autre opérateur de leur choix.

Il convient de rappeler que pour laisser aux départements le temps nécessaire à la redéfinition éventuelle de leur politique d'insertion et à la renégociation des conventions passées avec l'ANPE, compte tenu de cette nouvelle donne, le ministre de l'emploi a demandé à l'ANPE de maintenir la mise à disposition de ses agents pendant six mois en 2004.

Compte tenu de ces éléments, **la Commission consultative d'évaluation des charges (CCEC) n'a pas demandé l'inclusion de la part autrefois prise en charge par l'État dans le financement de ces agents dans la base de la compensation**. Les frais occasionnés par la mise à disposition d'agents de l'ANPE ne constituent en effet pas une dépense obligatoire mais une dépense discrétionnaire.

En sus de ces mises à disposition, il convient de rappeler que les allocataires du RMI continuent de bénéficier des services de l'ANPE et notamment des plans d'accompagnement personnalisé (PAP) dans les conditions de droit commun.

3.– L'importance de l'effort financier de l'État sur les territoires contredit la thèse de son « désengagement »

Trois mots sont revenus dans les propos des collectivités territoriales à longueur d'auditions et de réponses aux questionnaires de votre Commission d'enquête : « désengagement de l'État ». **Le retard dans l'exécution des contrats de plan n'implique en rien une augmentation de la fiscalité locale. En réalité, c'est un effort financier accru de l'État sur l'ensemble des territoires qu'il faut constater.**

Comme l'a affirmé M. Dominique Perben, ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer : « *l'exécution de ces contrats de plan se fait de façon globalement satisfaisante : aucune région n'a eu à payer plus que ce qu'elle devait. […] Les régions apportent comme prévu les financements attendus, au niveau convenu.* ***Il ne ressort donc aucun impact nouveau sur la fiscalité locale de l'exécution des contrats de plan***. »

a) L'exécution des contrats de plan État-régions est banalement en retard

Tous les travaux cofinancés par l'État et les collectivités territoriales seraient-ils vraiment arrêtés, comme le laissent entendre la plupart des présidents de conseils régionaux, et notamment M. Alain Rousset, président de l'association des régions de France : « *les contrats de plan […] n'ont jamais été suspendus par le passé, comme aujourd'hui. […] En Aquitaine, aucun des travaux prévus dans le contrat de plan n'est actuellement en cours de réalisation. […] L'ensemble des chantiers subissent des coupes sombres qu'on n'a jamais connues. […] L'ensemble des grands chantiers d'infrastructures sont quasiment arrêtés. Pire, aucun des engagements de l'État, notamment ceux relatifs au développement économique et social et à la modernisation industrielle de notre pays, n'est*

honoré » ? Tous les éléments recueillis par votre Commission permettent de rejeter ces affirmations mensongères, juste utiles pour tenter vainement de justifier des hausses d'impôts locaux.

M. Francis Idrac, préfet de la région Languedoc-Roussillon, a parfaitement rendu compte de cette problématique : « *parler de « désengagement » laisse à entendre qu'un engagement n'aurait pas été respecté. Certes, la mise en œuvre de certains engagements prend plus de temps que prévu : c'est le cas d'une partie du contrat de plan État-région où, dans le domaine routier notamment, nous sommes en retard sur le taux nominal d'exécution. Mais cela a toujours été le cas pour tous les contrats de plan État-régions.* » Et, sauf exception, l'engagement n'est pas renié, il sera bien tenu.

Pour résumer la situation, M. Pierre Mirabaud, Délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, a exprimé *grosso modo* le même sentiment devant votre Commission : « ***je ne crois pas qu'on puisse dire que l'État se désengage : si le rythme d'exécution des contrats de plan s'est ralenti, l'État n'a pas, à ce jour, renoncé à des projets. Il met en place les crédits sur un rythme différent de l'engagement initial***. » Cela s'est toujours produit : si on se donne toujours l'ambition d'exécuter totalement les contrats de plan, on n'y parvient presque jamais, et il est assez classique de connaître des difficultés durant le parcours, particulièrement aujourd'hui compte tenu de la situation économique et budgétaire très tendue, notamment depuis 2003.

Le Premier ministre, M. Dominique de Villepin, a cependant jugé possible et nécessaire de faire plus sur les contrats de plan, ce qui permettra sans doute de rattraper le retard actuel. Il a ainsi annoncé un nouvel effort supplémentaire dans sa déclaration de politique générale, le 8 juin 2005 : « *j'entends relancer des grands chantiers d'infrastructure, en particulier dans les domaines routier et ferroviaire. Dans l'état de la conjoncture, notre économie a besoin d'un signal fort de redémarrage de l'investissement public, y compris en recourant à des financements innovants. J'ai, en outre, décidé de poursuivre la cession par l'État de ses participations dans les sociétés d'autoroute afin de financer ces grands travaux et de leur permettre de souscrire aux appels d'offre européens. Le produit de ces cessions ira notamment à l'Agence pour le financement des infrastructures de transport afin d'**accélérer les contrats de plan État-régions***. » Le choix de ce vecteur d'action de l'État sur le territoire est évident : comme l'a précisé M. Dominique Perben, ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, « *nous avons tout intérêt, dans une perspective de relance économique, à affecter des moyens financiers complémentaires à des projets existants.* »

En attendant cette relance, les derniers chiffres disponibles fournis par la DATAR, dont le détail par région et par ministère figure dans le tome III du présent rapport, conduisent à constater que l'exécution des contrats de plan[1], pour la part relevant de l'État, était de 56 % des crédits engagés fin 2004, soit une année de retard puisque il aurait fallu être théoriquement à 71 %. Avant la déclaration de politique générale du nouveau Premier ministre, M. Pierre Mirabaud, délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, a présenté, en toute prudence, ses estimations à votre Commission : « *nous serons à 75 % fin 2006 si nous restons sur le rythme d'un peu plus de 10 % de l'année dernière, et à 80 % si ce rythme peut être accéléré. […] J'ai dit que nous avions actuellement un an de retard. Si nous sommes à 80 % fin 2006, cela signifiera que nous aurons un an et demi de retard, et deux ans si nous sommes à 75 %.* » À titre de comparaison, les contrats de plan de la génération précédente (1994-1999) avaient aussi été exécutés avec une année de retard, au bout de six ans au lieu de cinq, avec un taux de 92,5 %.

Les contrats relatifs aux routes, qui représentent près du quart des crédits contractualisés, sont exécutés par l'État à 56,3 % - en y incluant les sommes budgétées dans le cadre du plan de relance de la fin de l'année 2004, soit 244 millions d'euros sur un total de 300 millions d'euros. M. Patrice Parisé, directeur général des routes au ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, a estimé, s'agissant du volet routier des contrats de plan, que « *si le rythme actuel des moyens budgétaires mis en place est maintenu en 2006 et au-delà, nous devrions pouvoir terminer en 2008. Mais évidemment, si les moyens sont inférieurs, les délais seront plus longs.* » Des travaux ont été retardés, et quelques chantiers temporairement suspendus, mais aucune opération n'est abandonnée : l'exécution se fera au rythme de la délégation des crédits, sans aucun surcoût pour les régions. Les engagements seront de toute façon intégralement tenus, comme le prévoit l'article 24 de la loi du 13 août 2004, lequel garantit l'achèvement de toutes les opérations inscrites aux contrats de plan, même au-delà du 31 décembre 2006.

Pour le volet ferroviaire, l'État en est à 33 % d'engagements par rapport au milliard d'euros programmé, mais on constatera que la programmation, neuf fois supérieure à ce qu'elle était dans la génération précédente des contrats de plan, était démesurée et donc inatteignable dès le départ. Des opérations nouvelles n'ont pas encore pu être engagées, mais aucune opération en cours n'a été interrompue. Pour l'enseignement supérieur et la recherche, l'État en est à

[1] Très traditionnellement, le critère retenu en la matière est l'affectation des autorisations de programme.

64 %, avec un certain ralentissement en 2004 ; à 54 % pour l'environnement ; à 59 % pour l'agriculture ; à 36 % pour la santé et le social, en raison en particulier des difficultés sur le volet humanisation des hospices. La politique de la ville est le seul domaine où la prévision initiale est à peu près tenue à temps, avec 68,3%.

Par ailleurs, l'État met en place, en 2005 comme en 2004, un septième des engagements du FNADT sur la partie contractualisée, attribuée aux préfets de région au titre des contrats de plan. Sur 1,1 milliard d'euros contractualisé au titre du FNADT pour la génération actuelle, plus de 150 millions d'euros ont été délégués en 2004, et plus de 170 millions d'euros devraient l'être en 2005. L'essentiel sera consacré aux contrats d'agglomération et aux contrats de pays, dont le démarrage a été assez lent jusqu'à présent.

Les contrats de plan actuels, qui représentent un engagement annuel théorique de 2,5 milliards d'euros, ont été exécutés, selon les années, entre 1,8 et 2,2 milliards d'euros, soit 10 % à 13 % du budget civil d'investissement de l'État. Au cours des onze dernières années, l'investissement de l'État sur les contrats de plan a été, en moyenne, de 2 milliards d'euros, avec d'assez faibles variations. On observe donc une certaine constance en la matière. L'État est très linéaire dans la mobilisation de ses crédits. Il faut donc bien constater qu'il était **en retard dès le départ** : il a mis en place environ 10,9 % de l'enveloppe initiale en 2000 et 12,4 % en 2001, pour une part théorique d'un septième, soit 14,29 %. M. Pierre Mirabaud, délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, ne peut que constater qu'« *avec de petits septièmes au début et des gros à la fin, les contrats sont très difficiles à respecter.* »

L'État n'est donc guère plus en retard que d'habitude, et il continue d'avancer, à son rythme, compte tenu des contraintes lourdes pesant sur son budget : c'est bien pourquoi on peut considérer l'exécution des contrats de plan comme tout à fait correcte. En revanche, une tension peut apparaître du fait que **les régions sont, elles, globalement « en avance** ». On constate en effet que, si l'État a exécuté les contrats à 56 %, les conseils régionaux sont à 65,5 % fin 2004. Il faut noter que ce taux est gonflé par le fait que plusieurs conseils régionaux sont allés bien au-delà de leurs engagements initiaux pour certaines politiques, par exemple pour les aides à l'agriculture ou le développement des entreprises : ils ont alors comptabilisé leur engagement pour la part supérieure à l'inscription dans le contrat, ce que ne fait pas l'État. De même, la plupart des conseils régionaux ont comptabilisé dans ce chiffre des programmes complémentaires, en réalité hors contrat de plan, comme le théâtre auditorium en Poitou-Charentes ou le programme Saône-Rhin et RN 7 en Bourgogne.

Que faut-il entendre alors par les nombreuses « **avances** » que les régions auraient faites à l'État ? On constate très traditionnellement que, pour un certain nombre de politiques où l'État est maître d'ouvrage et où les conseils régionaux, voire les conseils généraux, interviennent sous la forme de fonds de concours, ceux-ci sont souvent appelés en début de programme et représentent donc une avance de trésorerie qui s'efface au fur et à mesure de l'avancement des chantiers et de la mobilisation concomitante des crédits d'État. Les collectivités territoriales ne font pas une avance remboursable, il s'agit simplement d'une mobilisation plus rapide de leur engagement initial. Comme l'a confirmé M. Dominique Perben, ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, « ***autant il est exact que les régions ont payé plus vite que l'État, autant les régions n'ont jamais payé la part de l'État***. »

M. Pierre Mirabaud, délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, a bien décrit le processus classique des avances en ce qui concerne le volet routier des contrats de plan : « *les conseils régionaux, les conseils généraux et les communes ont assez systématiquement versé leur concours dès l'engagement des opérations, conformément au plan initial, l'État intervenant pour sa part plus tard que prévu. Il s'agit alors d'une avance de trésorerie pour l'État, mais* ***cela ne coûte pas plus aux régions*** *et on ne peut pas parler de transfert de financement. […] Lorsqu'il y a des fonds de concours sur des opérations à maîtrise d'ouvrage de l'État, ces fonds sont versés au démarrage de l'opération. La collectivité fait donc une avance de trésorerie à l'État, qui met plus de temps à verser les fonds, ne serait-ce que parce qu'il doit obtenir le visa du contrôleur financier au titre des marchés publics. Il a pu arriver que cette avance soit assez longue en raison du gel des crédits de l'État, mais on ne peut pas parler pour autant de dépense supplémentaire pour les collectivités territoriales. […] S'il y a des intérêts moratoires parce que les travaux ont été achevés avant la disponibilité effective des crédits de paiement, c'est l'État qui les acquitte. Je le répète,* ***il s'agit d'un phénomène de mobilisation plus ou moins rapide des crédits de l'un ou de l'autre, et pas du tout d'un transfert de charges, ou de l'engagement de frais financiers particuliers***. »

M. Patrice Parisé, directeur général des routes au ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, a décrit le même processus lors de son audition par votre Commission : « *chacune des opérations inscrites aux contrats de plan fait l'objet d'une convention, conclue entre l'État et la région concernée, comportant un échéancier de déroulement des travaux et de versement des fonds de concours. Ensuite, les échéanciers peuvent être révisés ou non. Certaines régions préfèrent verser les fonds de concours prévus initialement sans tenir compte de l'avancement physique des opérations, tandis que d'autres sont très attentives à adapter leurs versements à l'avancement réel des travaux ;*

cela se fait d'un commun accord entre les services déconcentrés de l'État et les régions. Certaines d'entre elles choisissent même parfois, pour accélérer la réalisation de telle ou telle opération, de verser leurs fonds de concours alors même que l'État n'est pas en situation de dégager des crédits de paiement. »

Plutôt que de faire de prétendues avances, à seule fin de justifier une augmentation de la fiscalité locale, les régions ont fini par comprendre qu'elles pouvaient beaucoup mieux gérer leur argent. Il n'est en effet pas de bonne gestion de laisser ainsi « dormir » des crédits. Selon le constat de M. Pierre Mirabaud, délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, « *la période n'est quand même pas très longue, puisqu'on mobilise le fonds de concours de la collectivité territoriale quand le projet est prêt et quand on espère pouvoir l'engager.* ***Le décalage peut donc être d'un ou deux ans, pas de sept, et il a plutôt tendance à se réduire, car les conseils régionaux se sont aperçus qu'ils faisaient un peu de trésorerie pour le compte de l'État,*** *ce qui les a amenés à être plus attentifs à la date de versement des fonds de concours.* » M. Francis Idrac, préfet de la région Languedoc-Roussillon, est du même avis : « *si certains cas me paraissent justifier qu'une collectivité, estimant qu'il y a une réelle urgence, souhaite faire l'avance sur un financement à venir, de telles interventions doivent rester ponctuelles et ne pas obérer ses finances, ni celles de l'État.* »

Du point de vue de M. Michel Thénault, préfet de la région Alsace, « *il est exact que les collectivités territoriales en Alsace, toutes catégories confondues, ont, par rapport aux engagements de l'État sur l'ensemble des infrastructures, 7 millions d'euros d'avances en fonds de concours. Mais l'an dernier, c'était le contraire… Autrement dit, même si c'est un peu cavalier, nous sommes dans l'épaisseur du trait par rapport aux volumes d'investissements inscrits dans le contrat de plan, en ce qui concerne le rythme d'appel de fonds.* »

De manière plus générale d'ailleurs, M. Pierre Mirabaud, délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, constate, en ce qui concerne le rythme d'exécution des engagements des régions sur les contrats de plan « *de grandes variations, qui peuvent aller du simple au double voire au triple, entre les années comme entre les régions, en fonction de l'état d'avancement des projets.* »

Il faut quand même signaler un nombre limité de cas où, en l'absence de crédits d'État disponibles, des collectivités territoriales ont décidé librement, soit de payer le surcoût d'une opération, comme cela a été fait pour l'opération ferroviaire Cannes-Grasse, soit de décroiser les financements, notamment en Rhône-Alpes - la région prenant totalement en charge une opération et l'État une

autre, sans que les deux soient alors simultanées. Les opérations avancent chacune à des rythmes différents, chacun reprend ses billes selon ses intérêts et on ne parle plus alors de contrat de plan. Il eut mieux valu, dès l'origine, ne pas contracter sur ce qui n'était pas tenable ou réaliste.

S'agissant maintenant des **fonds structurels européens**, le total objectif 1 + objectif 2, toutes dépenses confondues, est de 28,3 milliards d'euros pour la période 2000-2006 ; l'Union européenne en apporte 8,3 milliards d'euros. Les crédits des contrats de plan ont pu servir, dans un certain nombre de cas, de contreparties nationales aux fonds européens ; c'est souvent le cas dans les départements d'outre-mer, où les crédits européens sont abondants. Mais les champs de compétence et les poids relatifs de ces crédits ne sont pas les mêmes : alors que 40 % des contrats de plan sont consacrés aux infrastructures de transports, il ne s'agit que d'un investissement marginal au titre de l'objectif 2, au moins en métropole, avec quelques exceptions comme Port 2000 ou le tunnel du Lioran. Selon la DATAR, entre 15 % et 20 % des champs d'action des crédits européens et des contrats de plan se chevaucheraient.

Les documents de programmation (DOCUP) ont été préparés en liaison entre l'État et les régions et l'exécution se fait dans le cadre d'un comité de programmation coprésidé par le préfet de région et par le président du conseil régional. La part de l'État et celle des régions dans les contreparties aux crédits européens sont équivalentes, soit environ 20 % du total de la dépense. Le taux de programmation des DOCUP est élevé : on était, au 31 mars 2005, à 73 % pour les crédits FEDER et FSE (objectifs 1 et 2), et à 92 % en termes de dossiers déposés. Ce taux s'est amélioré après les mesures de simplification prises en 2002, pour éviter que ne joue le dispositif européen de dégagement d'office des crédits non consommés dans les deux ans qui suivent la programmation. Ainsi, la France n'a rendu, pour 2003 et 2004, qu'une trentaine de millions d'euros, soit 0,02 % du total des programmes. Il n'y a donc pas non plus de « désengagement de l'Europe » à déplorer.

b) L'État a contractualisé à un très haut niveau dans les contrats de plan

D'où proviennent les « difficultés » rencontrées aujourd'hui dans l'exécution des contrats de plan ? D'abord de l'importance des montants concernés, presque pharaoniques pourrait-on dire - donc il faut du temps pour les « digérer ». Ensuite de la relative incohérence des contrats conclus par le gouvernement de M. Lionel Jospin.

Que signifie un désengagement de l'État quand les montants sur lesquels il contractualise sont de plus en plus importants en volume. À chaque génération des contrats de plan - la quatrième est actuellement en cours d'exécution -, les crédits engagés se sont accrus de façon considérable,, avec des inscriptions en valeurs absolues de plus en plus fortes sur un certain nombre de lignes budgétaires et un élargissement du champ à de nouvelles préoccupations, comme la politique de la ville ou la cohésion sociale. L'annuité théorique initiale des contrats de plan, s'agissant de la part de l'État, est ainsi passée de 1,25 milliard d'euros pour la première génération (1984-1988) à 2,5 milliards d'euros pour la génération actuelle.

L'État s'est au total engagé pour un montant de 17,7 milliards d'euros, si on ajoute aux contrats de plan actuels les grands programmes interrégionaux comme le plan Loire, le programme du Mont-Saint-Michel, le programme « après mines » en Lorraine et dans le Nord-Pas-de-Calais, les conventions interrégionales de massifs, les grands programmes et les contrats spécifiques pour les territoires d'outre-mer, ainsi que les avenants « marée noire » et « intempéries » après les événements de la fin de l'année 1999 (pour 600 millions d'euros).

Le financement des approches territoriales est aussi apparu progressivement à partir de la deuxième génération des contrats de plan, avec le fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi (FRILE) et les programmes d'aménagement concentré du territoire (PACT) et, aujourd'hui, avec les crédits substantiels (25 % de la part État) du Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire (FNADT) pour financer les contrats de pays, d'agglomération, de ville, de réseau de ville et de parcs naturels régionaux.

On ne peut aucunement affirmer, comme M. Philippe Laurent, président-directeur général du cabinet Philippe Laurent Consultants, lors de son audition par votre commission, que le plan « *Universités 2000, dès l'origine, constituait de fait un désengagement de l'État.* » Bien au contraire, l'État a décidé de s'engager, en partenariat avec les collectivités territoriales, pour faire plus qu'il ne faisait avant en matière d'enseignement supérieur. Les investissements réalisés ne l'auraient pas été si l'État seul, ou les collectivités territoriales seules, avaient souhaité les réaliser. Il est apparu nécessaire à tous les décideurs politiques, nationaux et locaux, que le développement des formations supérieures serait un atout pour la France et ses territoires. Tout le monde, à commencer par l'État, a donc fait plus.

Comme le décrit fort justement M. Pierre Mirabaud, délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, la situation est en fait exactement inverse : « *il y a eu aussi, de la part des acteurs locaux, un intérêt marqué pour la réalisation d'un certain nombre d'investissements. Chacun sait, par exemple, l'intérêt que portent les collectivités au réseau routier ou aux universités. Le plan Universités 2000 a ainsi été l'occasion de créer, dans de nombreuses villes moyennes, des antennes universitaires pour lesquelles* ***les contributions locales ont été assez faciles à mobiliser****. J'ai même l'impression que, dans certains cas, l'État n'a pas mis beaucoup d'argent pour la réalisation de l'opération. Je ne crois pas en tout cas qu'il ait beaucoup brusqué les collectivités territoriales, et, la plupart du temps, un accord a été obtenu sur l'augmentation des sommes en jeu.* »

Le volet ferroviaire a été très largement surdimensionné. Ainsi que l'a rappelé M. Jean-Marie Bertrand, directeur général de RFF, lors de son audition par votre commission, « *les contrats de plan État-régions actuels sont la première génération de contrats de plan avec un volet ferroviaire aussi important.* ***Son montant a été multiplié par neuf par rapport à la génération précédente.*** *Les engagements signés dans des conventions de financement, pour la génération des contrats de plan en cours 2001-2006, s'élèvent à 1,6 milliard d'euros, dont 821 millions d'euros à la charge des collectivités territoriales, soit 51 % du total, et le reste se répartit entre l'État et RFF. Ce sont des engagements de la génération 2001-2006, mais la réalisation des travaux pourra déborder au-delà de 2006. Les conventions en cours de signature, qui sont dans la « moulinette » de RFF et qui concernent les projets prêts à être réalisés, représentent 1,45 milliard d'euros, dont 740 millions d'euros seront fournis par les collectivités territoriales, soit la même proportion de 51 %. Il faut encore ajouter 140 millions d'euros d'opérations tronçonnées dans le temps, compte tenu des contraintes de disponibilité des autorisations de programme du budget de l'État, mais dont on peut penser qu'elles seront finalement réalisées.* ***Au total, les investissements programmés s'élèvent donc à 3,2 milliards d'euros courants.*** »

D'une certaine façon, **cette pléthore de projets est la conséquence d'une préparation au mieux brouillonne, voire plutôt démagogique et peu responsable, des actuels contrats de plan** par le gouvernement de M. Lionel Jospin. **La plupart des difficultés d'exécution rencontrées aujourd'hui résultent d'une mauvaise programmation initiale**. Comme peut le constater aujourd'hui M. Pierre Mirabaud, délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, « *l'État est sans doute allé, dans la génération actuelle, au bout de ses possibilités financières. Certes, on n'avait pas prévu la mauvaise conjoncture économique internationale qui a entraîné des difficultés budgétaires et a amené l'État à réduire son financement annuel, mais il y avait, au moment de*

la signature des contrats, une ambition très forte. » Le rapport commun de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'administration sur l'avenir des contrats de plan État-régions, remis au Premier ministre en mars 2005, constate également que « *l'État se met lui-même en difficulté, prenant des engagements qu'il ne s'est pas assuré de pouvoir tenir.* »

Le système des contrats de plan a été plutôt inflationniste en raison de la multiplication des intervenants sur toutes les problématiques, sans désigner réellement de chefs de file ni cibler d'axes principaux. Un recentrage sur quelques grands axes thématiques serait souhaitable pour la négociation de la prochaine génération des contrats de plan. Une plus grande coordination avec le cadre européen permettra également de disposer d'une vision stratégique plus cohérente. D'ailleurs, pour la prochaine génération des contrats de plan, les analyses convergent assez largement entre acteurs en faveur d'une approche stratégique préalable aux documents de programmation, d'un contenu des contrats plus sélectif, de la notion de chef de file de la région et d'une amélioration des dispositifs de suivi. Le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) de décembre 2003 a aussi fixé un certain nombre de principes de bon sens, qui ne semblent pas avoir été respectés en 2000 mais qu'il faudra avoir à l'esprit pour l'avenir : notamment, inscrire l'action publique dans une vision à long terme et redonner une lisibilité et une crédibilité aux contrats de plan – ce qui implique des contrats plus courts et plus resserrés.

Le processus initial de contractualisation de la génération actuelle des contrats de plan a aussi poussé à des engagements plus importants que ce qui était prévu initialement. En effet, il y a eu deux étapes : la première enveloppe attribuée concernait la majeure partie des crédits et a donné lieu à des négociations entre l'État et chacune des régions, une deuxième enveloppe a été attribuée ensuite pour procéder à des ajustements. Cela a sans doute poussé à majorer les enveloppes globales et à contractualiser des sommes considérables par rapport aux chapitres budgétaires concernés, parfois à hauteur de 100 % de leur montant de l'époque - pour répondre à la fois aux demandes des collectivités territoriales et des ministères. Sans doute certains ministères avaient-ils aussi alors l'idée que les crédits des contrats de plan pourraient être sanctuarisés et échapper à la régulation budgétaire. Ceci contribue à expliquer la très forte progression des contrats de plan.

Plus grave encore, M. Pierre Mirabaud, délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, a constaté qu'« *une des difficultés de l'exécution des contrats de plan actuels tient au fait qu'ils ont été bâtis avec* ***des projets qui n'étaient pas suffisamment mûrs***. » M. Jean-Marie Bertrand, directeur général de RFF, confirme ainsi que nombre de projets ferroviaires étaient mal préparés : « *les programmes des contrats de plan État-régions étaient ambitieux, tels que définis au départ […].* ***Ils ont été établis à partir d'évaluations assez grossières*** *parce que les projets initiés n'avaient pas toujours été étudiés de façon approfondie, ce qui a posé certaines difficultés par la suite, certains s'étant révélés plus onéreux que prévu. Ces projets correspondaient généralement à des besoins avérés. Mais l'analyse que nous avons faite de certains projets a montré ensuite, soit qu'il fallait les modifier, soit que le coût était différent de celui qui avait été estimé, soit qu'ils ne revêtaient pas de caractère prioritaire en termes d'analyse des capacités. RFF s'est attaché à faire partager cette appréciation à ses partenaires,* ***de sorte qu'un nombre non négligeable de projets ont été abandonnés***. »

Toujours en ce qui concerne le volet ferroviaire des contrats de plan, M. Patrice Raulin, Directeur général de la mer et des transports au ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, fait le même constat et propose une nouvelle méthode pour l'avenir : « *les opérations d'électrification, de doublement de capacité ou de suppression de nœuds ferroviaires pour améliorer la capacité ont foisonné,* ***parfois sans études techniques préalables****, et les régions ont beaucoup insisté pour les inclure. […]* ***La plupart de ces opérations n'étaient pas prêtes techniquement*** *[…] Objectivement, que ce soit pour le fret ou le transport de voyageurs, l'utilité de certaines opérations, notamment au regard du taux de rentabilité ou du trafic induit espérés, n'était pas totalement justifiée en période de pénurie budgétaire. […] Après cette génération de contrats de plan, il faudra donc* ***négocier de manière plus sélective et critique avec les régions****. […] Il convient aussi d'****introduire plus de rigueur économique****, et cela passe notamment par des études socioéconomiques plus poussées que celles dont nous disposions lors du lancement des contrats de plan en cours.* »

M. Francis Idrac, alors préfet de la région Languedoc-Roussillon, a aussi relevé, le 19 avril 2005, l'inanité de certaines inscriptions aux contrats de plan : « *certains engagements inscrits dans le contrat de plan État-région relèvent soit du* surbooking*, soit du «* sous-booking ». *Ainsi la ligne Béziers-Neussargues fait-elle l'objet d'une inscription budgétaire qui ne correspond pas à grand-chose : totalement insuffisante si l'on vise à en faire une ligne de fret remontant vers Paris et totalement surabondante dans le cas de travaux d'entretien visant à assurer son niveau de prestations actuel.* »

Il vaut mieux parfois aussi attendre des études complémentaires avant d'engager des travaux qui ne répondraient en fait absolument pas aux objectifs recherchés. On comprend mieux la nécessité de ne pas engager n'importe quelle opération pour sécuriser les berges du Rhône, malgré les pressions bruyantes des élus, quand on entend M. Francis Idrac, préfet de la région Languedoc-Roussillon, expliquer, « *s'agissant de la protection contre les inondations, [que] le problème ne s'est pas tant posé au niveau de la mobilisation des crédits, au niveau du CPER comme des fonds européens, qu'à celui de la maturation de projets prêts à être financés. Il est toujours très difficile et très long de mettre au point des projets arbitrant valablement entre l'amont et l'aval, la rive gauche et la rive droite. La philosophie de la protection elle-même a évolué, dans la mesure où l'**on s'est rendu compte que la technique des digues était finalement le système de protection le plus meurtrier** et qu'il convenait d'adopter une approche différente de gestion dynamique des crues. La protection contre les inondations appelle un effort considérable, que nous avons récemment chiffré à environ 700 millions d'euros. Mais c'est une problématique pour l'avenir ; les crédits disponibles, au niveau tant du CPER que des fonds européens, sont longtemps restés inemployés. Ainsi, la protection des basses plaines de l'Aude, à la suite des inondations de 1999, n'a toujours pas donné lieu à un projet faisant consensus.* »

Au total, l'État s'est donc trop largement engagé en 2000, sur des projets qui ne le méritaient pas nécessairement, et il a raison de faire des choix selon les actions qu'il juge aujourd'hui les plus prioritaires, compte tenu de la situation économique du pays. Pour autant, son volume d'engagements reste très élevé, bien au-delà des seuls contrats de plan, ce qui discrédite par avance toute augmentation de la fiscalité locale dont la responsabilité serait imputée à l'État.

c) La mesure de l'effort financier de l'État sur les territoires

L'effort de l'État sur le territoire d'une région ne s'apprécie pas uniquement en additionnant les divers engagements de l'État au profit de chacune des collectivités territoriales ; il peut prendre d'autres formes. En effet, **l'intervention financière de l'État dans une région est multiforme**. Elle traduit d'abord la mise en œuvre de ses missions traditionnelles. Elle correspond aussi au développement d'un certain nombre de fonctions de production de biens et services, ou à l'exécution d'opérations de redistribution ou de transfert. L'exercice de ces fonctions et de ces missions se traduit chaque année par des dépenses financées sur le budget de l'État et qui, d'une façon ou d'une autre, viennent alimenter et soutenir l'économie régionale.

Les dépenses enregistrées sont de nature très diverse, elles relèvent du fonctionnement comme de l'investissement, elles s'expriment par le versement de salaires et de pensions, l'exécution de marchés publics, l'attribution de subventions aux collectivités territoriales et d'aides aux particuliers ou aux entreprises. Tous les secteurs d'activités sont concernés, la culture comme la défense nationale, l'enseignement, le bâtiment et les travaux publics, l'agriculture, l'environnement, la justice et la sécurité publique.

M. Francis Idrac, préfet de la région Languedoc-Roussillon, a cité quelques unes des nombreuses interventions de l'État qu'il coordonne : « *le désengagement de l'État est parfaitement contredit par la réalité des chiffres, particulièrement dans tous ceux liés à la cohésion sociale, où les dépenses de l'État se sont élevées à des sommets auparavant jamais atteints. Ainsi, en matière de logement social, nous avons financé en 2004 quelque 4 000 PLU, PLAI et PLS, contre 2 300 en 2003. De la même façon, la création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, si elle ne s'est traduite en 2004 que par quelques subventions d'urgence, devrait mobiliser dans les mois qui viennent plus de 200 millions d'euros au bénéfice des collectivités territoriales qui font agréer leurs projets de restructuration urbaine. Bref, le thème du désengagement de l'État me paraît devoir être pondéré au vu des nombreux cas où l'État va au-delà de ses précédents engagements. […] Si l'A 750 fait l'objet d'un financement dans le cadre du contrat de plan, l'A 75 est payée en totalité par l'État et représente un montant grosso modo égal à la somme des crédits routiers engagés au contrat de plan. Autrement dit, si l'État est en retard dans le CPER, il consent hors CPER un effort tout à fait considérable.* »

L'engagement financier de l'État hors contrat de plan dans la région Île de France

En Île-de-France, le contrat de plan ne constitue qu'une faible part des crédits consacrés à la région par 1'État, comme le montrent les données fournies par la préfecture de région.

S'agissant du volet logement, les crédits contractualisés concernent seulement la région et s'élèvent à 130 millions d'euros sur la période 2000-2006, soit 20 millions d'euros par an. L'État apporte de son côté une contribution, hors contrat de plan, de 250 millions d'euros par an.

S'agissant du volet enseignement supérieur, l'État assure seul le financement des opérations de désamiantage de Jussieu et de la location des locaux tampons. Le coût estimé de l'opération est de 750 millions d'euros. Plus de 500 millions d'euros ont été dépensés depuis 1997.

La part des crédits de l'État pour le volet emploi- formation du contrat de plan - 42 millions d'euros - est mineure au regard de l'ensemble de l'effort financier de l'État pour l'emploi dans la région Île de France, soit 6 milliards d'euros selon la loi de finances pour 2004, dont :

– 3,5 milliards d'euros au titre du développement de l'emploi (allégements de charges) ;

– 1,4 milliard d'euros au titre de la politique d'accès et de retour à l'emploi et des contrats aidés ;

– 0,9 milliard d'euros au titre de l'accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques (apprentissage, formation à l'alternance, VAE...).

S'agissant de la politique de requalification urbaine, l'État a prévu, hors contrat de plan, de déléguer 310 millions d'euros sur la durée du contrat pour les opérations des grands projets de ville (GPV) et les opérations de renouvellement urbain (ORU). Fin 2004, 200 millions d'euros sont programmés. Face à ces 310 millions d'euros hors contrat de plan, la région programme 75 millions d'euros hors contrat de plan. Si on ajoute à ces engagements financiers de l'État et de la région, la programmation inscrite dans les contrats de plan (300 millions d'euros pour l'État et 225 millions d'euros pour la région), l'État consacre à la politique de la ville 610 millions d'euros, alors que la région y consacre 300 millions d'euros.

Par ailleurs, l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) a programmé sur la région 120 millions d'euros en 2003 et 2004, dont 60 millions d'euros à la charge de l'État. Hors contrat de plan, l'ANRU a programmé, en 2003, 15 millions d'euros, financés uniquement par le budget de l'État, et, en 2004, 87 millions d'euros, qui sont pris en charge à parité par l'État et la région.

Quand les départements se plaignent d'une compensation insuffisante au titre du RMI, ont-ils vraiment conscience des dépenses supplémentaires pour l'État que représente la montée en charge mécanique du dégrèvement total de taxe d'habitation, qui augmente en même temps que le nombre de titulaires du RMI et vient donc alimenter le budget du conseil général ?

En fait, sait-on mesurer la totalité des dépenses de l'État sur un territoire donné, qu'il s'agisse du salaire des enseignants ou de la contribution aux investissements inscrits en contrat de plan ? Autrement dit, combien la République a-t-elle mis sur telle ou telle région, année après année, sur l'ensemble de ces fonctions, qu'elles soient régaliennes ou partagées ? Cette connaissance est un complément indispensable de la décentralisation, l'État

n'ayant en rien à abdiquer son rôle sur les territoires. D'ailleurs, la loi du 2 mars 1982 prévoit que « *chaque année, le représentant de l'État dans le département informe le conseil général par un rapport spécial de l'activité des services de l'État dans la région.* » La plupart des rapports d'activité annuels réalisés par les préfectures ont cet objectif, mais selon une nomenclature non harmonisée, qui ne facilite pas les comparaisons et n'intègre pas toutes les dépenses qui pourraient être concernées.

Comme le précise M. Pierre Mirabaud, délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale : « *un certain nombre de préfets de région travaillent avec l'INSEE dans ce sens. C'est un exercice compliqué parce que bon nombre de dépenses sont difficilement localisables, comme celles liées aux retraites militaires, qui ne sont pas territorialisées. Dans le cadre de la création de l'Observatoire des territoires au sein de la DATAR et en liaison avec l'INSEE, nous avons la volonté de mieux approcher la totalité des dépenses de l'État, région par région.* »

M. Francis Idrac, préfet de la région Languedoc-Roussillon, a expliqué sa démarche devant votre Commission : « *je me livre tous les ans à un exercice peu aisé, qui consiste à donner une vision globale des interventions de l'État, hors dépenses de personnel, sur le territoire de la région et sur celui du département de l'Hérault. Ces indications sont consignées dans le rapport d'activité des services de l'État, dont la version 2003 est disponible et accessible sur Internet ; le rapport 2004 sera produit en juin. Exercice difficile, ai-je dit, dans la mesure où je ne peux pas me contenter des chiffres fournis par la trésorerie générale, qui se décomposent en trois grands " paquets " : les dépenses de personnel, les retraites et le reste. C'est précisément ce reste qui m'intéresse le plus, c'est-à-dire les interventions de l'État, en fonctionnement comme en investissement. Or - et c'est toute la difficulté de l'exercice -, je tiens à y faire également figurer les dépenses de l'État qui ne transitent ni par la trésorerie générale, ni par la préfecture, et qui peuvent représenter des montants considérables : ainsi les financements qui sont originellement de l'État, mais qui transitent par le CNASEA et peuvent concerner des aides aussi bien au logement qu'à la personne, les CES, CEC et emplois jeunes, des aides à l'agriculture et à la viticulture, autant de « tuyaux » non maîtrisés par la trésorerie générale et qui n'en doivent pas moins figurer, à mon avis, dans l'effort de l'État.* »

Il faut aussi tenir compte des versements de la France à l'Union européenne. En effet, le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne permet de financer les aides versées sur le territoire français, ce qui permet de calculer un taux de retour. Les collectivités territoriales bénéficient ainsi aujourd'hui des crédits relevant de l'objectif 2 (bassins industriels et zones en déclin, banlieues en difficulté) des fonds structurels, et demain de l'objectif de compétitivité au titre de la nouvelle politique de cohésion de l'Europe à 25.

Mme Bernadette Malgorn, préfète de la région Bretagne, a transmis à votre Rapporteur l'état de ses travaux, en s'inquiétant de ce que certaines applications informatiques dérivées des conséquences de la mise en œuvre de la LOLF pour le budget de l'État, pourraient rendre plus difficile la traçabilité des crédits concernés. En la matière, le passage au nouveau régime juridique issu de la LOLF est certainement plus un révélateur qu'une source de difficultés dans le suivi territorial des actions del'État. Il serait possible à cet égard d'envisager un rapprochement avec le dispositif PRESAGE, mis en place par la DATAR pour assurer un suivi fiable des programmes européens et des contrats de plan.

Pour donner un ordre d'idée, le total des sommes versées par l'État en crédits de paiement dans la région Bretagne s'est élevé pour l'exercice 2003 à 12,5 milliards d'euros, à comparer aux 6,2 milliards d'euros dépensés par les collectivités territoriales, et compte non compris de 630 millions d'euros de fonds européens.

On citera quelques difficultés d'ordre méthodologiques rencontrées en la matière par la trésorerie générale de la région Bretagne. Le recensement effectué concerne exclusivement les crédits relevant directement du budget de l'État. La multiplicité des circuits de paiement, le nombre et la compétence géographique très disparate des ordonnateurs rendent cependant la tâche difficile. À titre d'exemple, une part importante des dépenses militaires est payée directement au niveau des services parisiens, comme pour certains organismes de recherches pourtant localisés dans la région. À l'inverse, certaines dépenses (justice, police) payées dans la région peuvent concerner des régions limitrophes. En outre, des sommes importantes en matière d'emploi ou dans l'agriculture sont directement versées par les ASSEDIC ou le CNASEA, sans transiter par les écritures des trésoreries générales. Il en est de même des aides personnalisées au logement payées par les CAF et de certaines dépenses militaires.

Ces démarches devraient être encouragées et harmonisées, pour aboutir à une communication claire de l'effort réel de l'État sur chaque territoire. Dans ce sens, il serait souhaitable de demander au Gouvernement, à l'occasion du débat à l'automne sur le prochain projet de loi de finances, de compléter la présentation de deux documents annexes « jaunes », celui relatif à l'effort financier de l'État en faveur des collectivités locales et celui concernant l'aménagement du territoire, afin qu'ils répartissent l'ensemble des crédits de l'État entre régions. Les deux tableaux suivants, qui en sont extraits, récapitulent une grande partie de l'effort financier territorialisé de l'État, hors fonctionnement de l'institution administrative elle-même :

EFFORT FINANCIER DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Présentation détaillée

En milliers €

	2003 (exécution)	2004 (prévision d'exécution)	2005 (PLF à structure courante)
I. Dotations sous enveloppe (structure 2004)			
I-1. Dotation globale de fonctionnement	18 909	(1)36 803	37 078
dont : Majorations exceptionnelles de la DSU et de la DSR	*69*	*36*	*0*
Majoration de la dotation d'aménagement	*23*	*15*	*10*
Affectation de la TGA aux départements			*– 880*
I-2. Régularisation de la D.G.F.	51	77	
I-3. Dotation spéciale instituteurs	243	(1) 188	165
I-4. Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle	572		
I-5. Fonds national de péréquation	129		
I-6. Dotation élu local	46	47	49
I-7. Compensation de la suppression de la part des salaires dans les bases du taxe professionnelle (2)	8 890	109	113
I-8. Dotation globale d'équipement (A.P.)	872	904	932
I-9. Dotation régionale d'équipement scolaire (A.P.)	576	598	616
I-10. Dotation départementale d'équipement des collèges (A.P.)	286	297	306
I-11. Dotation générale de décentralisation (3) (4)	6 198	797	858
I-12. Dotation générale de décentralisation Corse (3)	240	245	257
I-13. Dotation de décentralisation formation professionnelle	1 389	1 862	2 053
I-14. Compensation de la suppression de la part régionale des droits de mutation à titre onéreux et de la taxe d'habitation (5)	1 861	0	0
I-15. Dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors FB)	1 452	1 406	1 242
Total I	**41 727**	**43 333**	**43 667**
II. Dotations hors enveloppe (structure 2004)			
2-1. Fonds de compensation pour T.V.A.	3 930	3 710	3 791
2-2. Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation	380	500	560
2-3. Reversement de la T.I.P.P à la Corse :	28	29	30
2-4. Dotation de développement rural (A.P.) :		116	120
2-3. Subventions et comptes spéciaux du Trésor :	***2 316***	***2 034***	***1 883***
2-3.1. Subventions de fonctionnement (divers ministères)	***956***	***912***	***913***
dont : Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales	*148*	*130*	*118*
Anciens Combattants	*0*	*1*	*1*
Aménagement du territoire	*22*	*24*	*28*
Culture & communication	*257*	*239*	*261*
Jeunesse, éducation nationale et recherche	*6*	*5*	*0*
Écologie et développement durable	*5*	*23*	*28*
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales	*120*	*95*	*99*
Sports	*27*	*31*	*15*
Justice	*3*	*3*	*3*
Outre-mer	*9*	*31*	*73*
Tourisme	*10*	*3*	*3*
Transports	*244*	*245*	*201*
Urbanisme et logement	*2*	*3*	*7*
Ville et rénovation urbaine	*102*	*80*	*46*

(En millions €)

	2003 (exécution)	2004 (prévision d'exécution)	2005 (PLF à zéro une commande)
2-3.2. Subventions d'équipement (divers ministères) (A.P.)	***1 217***	***1 072***	***930***
dont : Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales	*179*	*188*	*167*
Aménagement du territoire	*36*	*54*	*50*
Culture & communication	*219*	*219*	*207*
Défense	*0*	*10*	*20*
Enseignement scolaire	*32*	*24*	*13*
Enseignement supérieur	*62*	*47*	*47*
Écologie et développement durable	*10*	*13*	*12*
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales (6)	*260*	*191*	*112*
Sports	*3*	*6*	*3*
Outre-mer	*42*	*35*	*36*
Tourisme	*24*	*8*	*9*
Transports	*133*	*15*	*23*
Urbanisme et logement	*54*	*65*	*62*
Ville et rénovation urbaine	*166*	*197*	*169*
2-3.3. Comptes spéciaux du Trésor (A.P.)	***174***	***50***	***40***
dont : Fonds national de l'eau : 1re section FNDAE	*121*	*0*	*0*
2e section FNSE	*11*	*0*	*0*
FNDS	*42*	*50*	*40*
2-4. Compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs	**10 945**	**10 431**	**11 326**
2-4.1. DCTP - Réduction pour embauche et investissement (R.C.E. ex RDI)	*110*	*122*	*78*
2-4.2. Compensation des pertes de bases de TP et de redevance des mines (7)		*138*	*138*
2-4.3. Contrepartie de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties	*90*		
2-4.4. Compensation des exonérations relatives à la fiscalité locale	*1 953*	*2 143*	*2 485*
2-4.5. Contrepartie de divers dégrèvements législatifs	*8 791*	*8 028*	*8 625*
Total 2	**17 628**	**16 820**	**17 708**
Total général 1 + 2 en D.O. + A.P.	**59 355**	**60 154**	**61 376**
III. Fiscalité transférée :			
– taxe grise (régions) (8)	1 469	1 400	1 460
vignette (départements et régions Corse)	143	145	145
– droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière départemental	4 935	4 917	5 129
Quote-part de TIPP (départements et régions) (9)		4 903	5 357
Quote-part de TCA (départements) (9)			1 033
Total 3	**6 547**	**11 365**	**13 124**
Total général 1 + 2 + 3	**65 902**	**71 519**	**74 500**

État récapitulatif de l'effort financier en faveur de l'aménagement du territoire

[En M€]

	LFI 2004		PLF 2005	
	AP	DO/CP	AP	DO/CP
Budget de l'aménagement du territoire (DATAR)	278,82	272,92	255,02	265,20
Autres budgets	3 203,23	5 449,14	3 930,00	4 662,21
Sous-total des crédits budgétaires	**3 482,05**	**5 722,06**	**4 185,02**	**4 927,42**
Dépenses fiscales		**357,00**		**413,00**
dont exonérations compensées de T.F. pour création et extension d'entreprises		97,00		88,00
dont exonérations d'I.S. pour création d'entreprises		260,00		325,00
Total de l'effort sur le budget de l'État :	**3 482,05**	**6 079,06**	**4 185,02**	**5 340,42**
Fonds Européens :	**3 324,49**	**3 324,49**	**3 324,49**	**3 324,49**
dont Objectif 1 (DOM)	482,29	482,29	482,29	482,29
Objectif 1 (Soutien transitoire)	95,33	95,33	95,33	95,33
Objectif 2	806,00	806,00	806,00	806,00
Objectif 2 FEDER soutien transitoire	103,33	103,33	103,33	103,33
Objectif 2 FEOGA G soutien transitoire	128,06	128,06	128,06	128,06
Objectif 3 FSE	673,28	673,28	673,28	673,28
PIC Leader	38,30	38,30	38,30	38,30
PIC Interreg	60,30	60,30	60,30	60,30
PIC Urban	14,57	14,57	14,57	14,57
Plan FEOP	30,61	30,61	30,61	30,61
FEOGA G	846,71	846,71	846,71	846,71
Total général	**6 806,54**	**9 403,55**	**7 509,51**	**8 664,91**

4.– L'incidence, marginale en 2005, des dépenses nouvelles liées aux compétences exercées depuis 1996

Outre le RMI, un certain nombre de transferts ou extensions de compétences et de financements ont eu des incidences sur les budgets locaux, avant l'acte II de la décentralisation.

Les secteurs les plus lourds concernent l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) pour les départements et les trains express régionaux (TER) pour les régions. Ils seront détaillés ci-après. On doit aussi mentionner, pour être exhaustif, la prime d'apprentissage et le CIVIS.

La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a transféré aux régions la prise en charge du versement de l'indemnité compensatrice forfaitaire versée aux employeurs d'apprentis. Ce transfert est applicable aux contrats d'apprentissage conclus à compter du 1er janvier 2003, les indemnités servies au titre des contrats conclus avant le 31 décembre 2002 restant à la charge de l'État jusqu'au terme desdits contrats, soit au plus tard jusqu'au 31 décembre 2005. La loi de finances initiale pour 2003 a fixé les conditions du transfert aux régions des ressources destinées à compenser la charge du versement de cette prime d'apprentissage.

De même, la loi de finances pour 2004 a confié aux régions la mise en œuvre du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) destinés aux jeunes en difficulté. Les charges qui en résultent pour les régions sont compensées par l'État au moyen d'une majoration des crédits du fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle. Les projections budgétaires de la loi de finances pour 2004 ont été établies jusqu'en 2006 pour accompagner la montée en charge du CIVIS. Pour 2004, le cumul des crédits transférés aux régions au titre de la mise en œuvre du CIVIS représente 36,02 millions d'euros.

Selon le rapport présenté en septembre 2004 par M. Joël Bourdin au nom de l'Observatoire des finances locales sur *Les finances des collectivités locales en 2004*, « *suite à ces transferts opérés de 2002 à 2004, les budgets des départements ont progressé d'environ 25 % de 2001 à 2004 et la part prise par l'aide sociale dans leurs dépenses de fonctionnement est passée de 56 % à près de 64 %. Quant aux régions, leurs budgets ont progressé d'environ 16 % sur la même période, avec un net renforcement du poste transports.* »

On peut cependant commencer avant la décennie 2000 pour étudier certaines des causes d'augmentation de la fiscalité locale, en remontant à la départementalisation des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

a) La départementalisation des services d'incendie et de secours

Un dossier relatif aux charges des départements au titre des SDIS figure en annexe, en **page 81 du tome III** du présent rapport.

Comme l'a rappelé devant votre Commission M. Claudy Lebreton, président de l'Assemblée des départements de France, « *les SDIS représentent au total 1,49 milliard d'euros de contributions, dont, en moyenne, 48,5 % de ce coût à la charge de départements. Là aussi, les disparités de coûts entre départements sont considérables : l'Aube consacre 5,90 euros par habitant au financement des SDIS, la Seine-et-Marne dépense 59,20 euros par habitant et la Corse-du-Sud 83,40 euros par habitant. À partir de 2008, la charge du financement des SDIS sera totalement supportée par les départements.* »

M. Jean-Yves Chamard, président de la commission des finances du conseil général de la Vienne, a expliqué devant votre Commission que « *s'agissant du SDIS, tous les conseillers généraux connaissent le problème : la loi et les décrets ont eu un double effet mécanique d'augmentation des coûts. Pour commencer, l'amélioration des statuts des sapeurs-pompiers, professionnels comme volontaires, a amené une meilleure rémunération, donc un surcoût ; mais celui-ci, pour les communes et les EPCI qui cofinancent les SDIS, a été plafonné en pourcentage et ne peut dépasser l'augmentation de la DGF. Pour parler simple, avec 10 % d'augmentation théoriquement payés moitié-moitié, si les communes ne paient que 3 %, les départements doivent financer 17 % ! Pour la Vienne, cela représente 2,2 millions d'euros. […] Nous étions dans un système absurde, qui heureusement sera corrigé : nous ne contrôlions pas politiquement l'assemblée délibérative du SDIS, mais c'est nous qui supportions pratiquement la totalité de l'augmentation, celle des communes étant plafonnée !* »

Dans le département du Rhône également, le président du conseil général, M. Michel Mercier, constate que « *les dépenses sont passées de 4 millions d'euros par an à 90 millions d'euros entre 1996 et 2005. Aujourd'hui, nous avons un corps qui est un des premiers de France, sinon le premier, avec 4 000 volontaires. Nous avons créé 2 000 postes de volontaires pour remplacer des professionnels, bien qu'on nous ait dit à l'époque que ça ne pouvait pas marcher en ville, plus 1 500 professionnels. […] Et ça va continuer, car l'an prochain il faudra changer tous les uniformes, ce qui coûtera 7 millions d'euros, soit encore deux points de fiscalité, et changer aussi toutes les radios des véhicules.* »

Selon M. Charles Buttner, président du conseil général du Haut-Rhin, « *la compétence nous a été transférée, mais nous n'avons pas de référentiel de besoins d'équipement par habitant, ni en moyens humains ni en matériels. Comment savoir s'il nous faut, et où, un nouveau fourgon-pompe-tonne, une autre grande échelle, etc. ? Faute d'avoir une idée précise des standards, il y a un risque que la dépense explose sous la pression des demandes.* » Pour M. Gérard Burel, président du conseil général de l'Orne, « *le problème, […] c'est que les sapeurs-pompiers ont pris l'habitude de négocier directement au ministère de l'Intérieur, sans que nous soyons conviés et sans qu'on nous demande notre avis. Nous n'avons plus, ensuite, qu'à financer !* »

On a beaucoup dit qu'il s'agirait d'une compétence transférée, et qui devrait donc être compensée, mais tel n'est pas le cas : l'État n'a jamais financé les SDIS. Il s'agit de services historiquement communaux, dont la départementalisation a été engagée par la loi du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours.

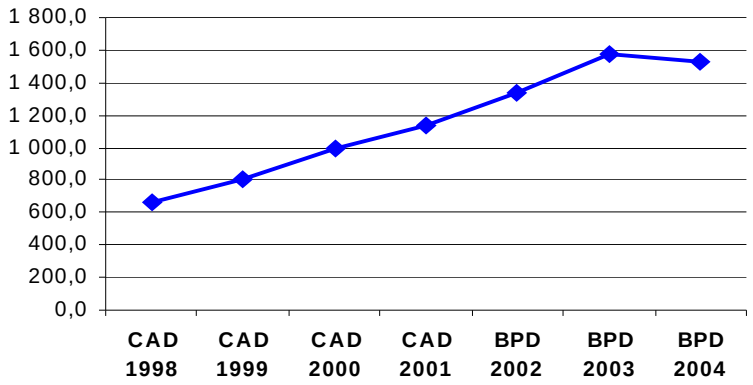
Les départements contribuent aujourd'hui pour 50 % en moyenne[1] aux budgets des SDIS, lesquels représentent 2,9 milliards d'euros au total. On comprend que l'impressionnant taux de croissance annuelle des dépenses, après la départementalisation, ait pu contrarier tous les gestionnaires et les responsables politiques de ces services. Il s'est en effet établi à 10,8 % en 1998 puis, successivement, à 26,8 %, 44 %, 17 %, 11,2 %, 8 % et enfin 6,4 % en 2004. Pour 2005, l'estimation fondée sur les budgets primitifs est encore de 6,2 %. Le plafonnement au taux d'évolution de la DGF des contributions des communes et des EPCI depuis 2002 se répercute mécaniquement avec un effet de levier sur les contributions des départements, qui doivent payer l'excédent. De ce fait, l'augmentation de leur contribution est de l'ordre de 10 % à 11 %, et il leur faut donc trouver encore cette année 0,32 point de recettes supplémentaires pour les SDIS.

[1] Il y a cependant des écarts très importants, tenant aux histoires locales, entre par exemple le département du Nord, dont la contribution est encore inférieure à 20 %, et celle de l'Essonne, qui est déjà de 99 %.

Évolution des contingents des départements aux SDIS de 1998 à 2004

France entière – *(en millions d'euros)*

Source : DGCL – DESL - Comptes administratifs et budgets primitifs des départements.



Dans son rapport public pour 2004, la Cour des comptes a relevé les raisons de cette évolution des budgets des SDIS depuis la départementalisation : augmentation des effectifs liée à la forte croissance des interventions et à la mise en place progressive de la réduction du temps de travail, réformes indemnitaires et statutaires en faveur des sapeurs-pompiers professionnels, nécessité de moderniser des équipements matériels et immobiliers très souvent en état de vétusté ou d'obsolescence. Sur ce dernier point, la responsabilité en incombe très clairement aux communes, qui ont parfois cessé d'investir ou d'entretenir les équipements à l'annonce de la départementalisation. L'État n'y est pour rien sur ce point.

Il convient toutefois de relativiser cette dépense, car la contribution au SDIS représente seulement 3,25 % des recettes de fonctionnement des départements et 2,05 % des recettes de fonctionnement des communes et des EPCI, soit une contribution de 26 euros par habitant pour les conseils généraux, à comparer aux 379 euros de dépenses d'aide sociale. Si, donc, les dépenses liées aux SDIS ont évolué extrêmement vite et continuent d'évoluer de manière significative, elles ne représentent pas un budget aussi considérable qu'on s'en inquiète souvent. Pour autant, le fait que ces dépenses de sécurité soient indispensables ne doit pas dissuader de chercher à les maîtriser.

C’est pourquoi, comme l’a exposé devant votre Commission M. Christian Gaillard de Lavernée, directeur de la défense et de la sécurité civiles au ministère de l’intérieur et de l’aménagement du territoire, **une rationalisation de ces services a enfin été engagée avec le vote de la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile. Elle devrait consolider la modération de la croissance des dépenses engagée depuis 2004** et permettre de répondre à la plupart des critiques des conseils généraux.

Lors de la préparation de la loi, le gouvernement a préféré corriger les quelques défauts de la départementalisation plutôt que de choisir l’étatisation, solution pourtant demandée par l’assemblée des départements de France mais qui paraissait contraire à l’histoire de ces services et contraire, aussi, au mouvement de décentralisation que le gouvernement entendait poursuivre à cette époque. Certaines mesures ont donc introduit dans la loi le principe d’un contrôle politique réel des départements, seuls financeurs à terme, sur l’ensemble de la vie des SDIS.

La première mesure a consisté à modifier les règles de désignation des membres du conseil d’administration du SDIS – pour que chaque conseil général soit désormais assuré d’y avoir la majorité politique, ce qui n’était pas le cas auparavant. Il a aussi été inscrit dans la loi que **le président du conseil d’administration du SDIS est, de droit, le président du conseil général**, sauf s’il souhaite désigner un autre membre du conseil d’administration du SDIS pour assumer cette fonction ; en tout état de cause, il en est désormais la source de l’autorité politique. Ensuite, les dépenses ne sont plus votées librement par le conseil d’administration du SDIS pour se traduire en dépenses obligatoires du département : c’est au contraire le conseil général qui détermine librement sa contribution et indique au conseil d’administration du SDIS dans quel cadre budgétaire il doit exercer ses responsabilités de gestion. En outre, le schéma départemental d’analyse et de couverture des risques est désormais soumis à l’avis du conseil général, et non plus seulement à celui du conseil d’administration du SDIS, avant son adoption par le préfet. Enfin, la loi donne aux conseils généraux qui le souhaitent la faculté de passer avec le SDIS une convention pluriannuelle, qui s’apparente au mode de tutelle moderne des établissements publics qu’est le contrat d’établissement. C’est donc un contrôle nouveau par le conseil général qui a été instauré, son président devenant l’unique autorité de gestion.

En créant par ailleurs la **conférence nationale des SDIS**, la loi institue un second contrôle politique : celui du pilotage national des SDIS. La conférence est en effet composée d'élus, de représentants des sapeurs-pompiers et de représentants de l'État, mais les élus, avec vingt sièges sur trente-deux - dont quatorze pour l'assemblée des départements de France -, y disposent de la majorité. Et, même si des constitutionnalistes, consultés par le président de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, ont souligné à juste titre qu'une commission administrative ne peut pas émettre des avis conformes sur la préparation de projets de loi, les ministres de l'intérieur successifs, MM. Nicolas Sarkozy et Dominique de Villepin, se sont engagés à respecter les avis de la conférence. Il s'agit d'un engagement politique, à défaut de pouvoir être juridique. Aucune normalisation concernant les matériels d'intervention et l'équipement des sapeurs-pompiers ne se fera sans l'avis favorable de la conférence nationale des SDIS. En d'autres termes, le gouvernement ne veut pas imposer des réformes ou des mesures nationales coercitives pour les SDIS sans avoir recueilli au préalable l'avis favorable de la conférence, où les élus sont majoritaires.

On a donc créé avec cette conférence l'expression nationale du pouvoir local, ce qui manquait à un pilotage harmonieux et responsable des SDIS. La gestion départementalisée demeure, car il s'agit d'un optimum pour la gestion, mais les présidents des conseils généraux ont désormais les moyens de contrôler les mesures nationales qui peuvent s'imposer pour des raisons de qualité ou d'interopérabilité du service, ou en raison du statut unique des sapeurs-pompiers professionnels, lesquels font partie de la fonction publique territoriale.

Enfin, la loi a été l'occasion de clarifier les responsabilités financières entre l'État et les conseils généraux qui, dans le prolongement de l'option retenue par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, deviendront les seuls et uniques financeurs des SDIS à partir du 1er janvier 2008. À cette date, la totalité des contingents incendie des communes sera remise sous forme de DGF aux départements.

Dans le même temps, l'État a voulu marquer sa responsabilité dans deux domaines. En premier lieu, lors de circonstances exceptionnelles dans lesquelles un département ne se suffit pas à lui-même pour porter secours, la chaîne opérationnelle de l'État (avec les préfets de zone) organise les secours extérieurs et les finance : c'est la solidarité nationale qui s'exprime. En 2003, année lourde avec des feux de forêt et des inondations, cet effort lui a coûté 30 millions d'euros. La fiscalité locale finance le risque courant et le contribuable national les risques exceptionnels, par solidarité.

D’autre part, l’État a substitué en 2003 au versement de DGF pour les SDIS un fonds d’aide à l’investissement, doté initialement de 45 millions d’euros, qui s’élève à 65 millions d’euros en crédits de paiement en 2005, et avec un objectif à cinq ans de 90 millions d’euros. L’objet de ce fonds est de faciliter l’adhésion de tous les SDIS aux projets d’investissement d’importance nationale, tel le projet ANTARES qui vise à assurer la modernisation des transmissions des SDIS et leur interopérabilité avec le réseau de transmission des services de police, et bientôt de gendarmerie.

De plus, l’État a considéré, compte tenu de la demande sociale forte qui s’exprime en matière de sécurité, qu’il convenait de prévoir une progression des dépenses de sécurité civile supérieure à l’augmentation moyenne des autres dépenses. **La loi de finances pour 2005 a donc prévu l'attribution aux départements d'une fraction de taux de la taxe sur les conventions d’assurance automobile (TCA), correspondant à 900 millions d’euros, en échange d’une part de la DGF**. Cette ressource étant de 2,5 % plus dynamique en moyenne sur les cinq dernières années que la part de la DGF à laquelle elle se substitue, **les départements en retireront chaque année un surcroît cumulatif de recettes de quelque 22 millions d’euros au départ**, ce qui les aidera à supporter l’évolution des charges liées aux SDIS. Les inquiétudes exprimées à ce sujet devant votre Commission par M. Michel Klopfer, président-directeur général du cabinet Michel Klopfer, sont totalement infondées : il ne risque guère de se produire « *un effet de ciseaux si jamais il s’avère que la TCA ne progresse pas, elle aussi [comme la DGF], de 3 % par an.* »

La loi de modernisation de la sécurité civile a également créé un **régime de retraite par capitalisation pour les sapeurs-pompiers volontaires**. Cette mesure a été proposée par le gouvernement - et votée par le Parlement - avec la conviction que le tarissement du volontariat aurait des conséquences financières désastreuses sur l’organisation de la sécurité civile française. Cette politique de fidélisation a aussi pour avantage d’éviter de devoir répéter, à l’issue de chaque engagement de cinq ans, les frais que représentent l’équipement de chaque volontaire et les 240 heures de formation qui font un sapeur-pompier.

Le coût de cette mesure, soit 60,3 millions d’euros, correspond, à très peu de chose près, à l’estimation initiale. Le budget de l’État en financera la moitié par de la DGF supplémentaire ; 20 millions d’euros ont été provisionnés à cette fin dans la loi de finances initiale pour 2005, et le projet de loi de finances pour 2006 devra prévoir un complément de 10 millions d’euros pour garantir l’accord politique et financier intervenu entre l’État et les départements.

La charge des SDIS est donc bien réelle pour les départements, mais, notamment avec les moyens nouveaux accordés par l'État aux départements depuis 2003, il n'y a aucune raison pour qu'elle pèse de manière significative sur l'évolution des taux de fiscalité locale. Il importe pour cela que les responsables – les présidents de conseils généraux –, qui ont maintenant une responsabilité pleine et entière en la matière, optimisent la gestion de ces services. **Il faut prendre la mesure des casernements nécessaires en redéfinissant le maillage territorial, ne pas nécessairement – comme c'est trop souvent le cas - atteindre les plafonds d'officiers définis par les statuts, gérer de manière plus dynamique les périodes de repos et de garde des sapeurs-pompiers professionnels et travailler à une bonne répartition des tâches entre SDIS, SAMU et professionnels de santé libéraux, notamment les ambulanciers privés**. La Cour des comptes suggère également, dans son rapport public 2004, de mettre en œuvre des outils de contrôle de gestion et une véritable comptabilité analytique pour mieux mesurer l'activité, ainsi qu'une plus grande mutualisation des moyens.

b) La prise en charge de la dépendance des personnes âgées

La gestion de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) a été confiée aux départements par la loi du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie, en substitution de la prestation spécifique dépendance (PSD). Il s'agit d'une extension de compétence, car la nouvelle prestation n'est soumise ni à condition de ressources - même si montant varie en fonction des revenus des bénéficiaires -, ni à récupération sur succession, et que son barème est national et étend la prise en charge aux personnes âgées moyennent dépendantes (relevant du GIR 4). Un dossier figure en **page 141 du tome III** du présent rapport.

Selon M. Claudy Lebreton, président de l'Assemblée des départements de France, « *en ce qui concerne les dépenses au titre de l'APA, elles ont doublé entre 2002 et 2004, passant de 1,8 milliard à 3,6 milliards d'euros. La charge nette, pour les départements, est passée de 937 millions d'euros à 2,29 milliards d'euros. Quant à la compensation versée par l'État, via le Fonds de financement de l'APA (FFAPA), elle est passée de 48 % en 2002 à 36,4 % en 2004. Ces chiffres permettent de mieux apprécier quelles peuvent être les difficultés financières de l'ensemble des départements. Il faut savoir que le nombre de personnes de plus de quatre-vingt-cinq ans devrait doubler d'ici à 2025 et que les bénéficiaires de l'APA sont très inégalement répartis entre les départements : ainsi, le financement de l'APA coûte 8,59 euros par habitant dans le Val-d'Oise contre 23,98 euros par habitant dans la Creuse.* »

Ainsi que l'a joliment décrit M. Michel Mercier, président du conseil général du Rhône, l'APA « *a été à la fois un coup et un coût pour le département* ». Comme l'a rappelé M. Patrick L'Hôte, directeur départemental des affaires sanitaires et sociales du Haut-Rhin, « *l'APA est souvent évoquée par les conseils généraux. Rappelons qu'il ne s'agit pas d'une compétence décentralisée, puisque l'État ne l'assumait pas auparavant. L'APA a été créée pour répondre à un besoin lié au vieillissement de la population. Ce serait un raccourci abusif, sinon une erreur de la considérer comme une compétence décentralisée. L'APA mériterait un traitement à part dans la mesure où ce n'est pas une conséquence de la décentralisation, mais* ***une nouvelle prestation que les conseils généraux ont d'ailleurs revendiquée****. Rappelons également que l'augmentation de l'APA tient principalement à l'évolution démographique.* »

En fonction des éléments communiqués à votre Commission par M. Jean-Jacques Trégoat, Directeur général de l'action sociale au ministère de la santé et des solidarités, on constate que **l'APA a connu une montée en charge très rapide**, à un rythme beaucoup plus soutenu que prévu. En effet, alors que le gouvernement de M. Lionel Jospin avait estimé le nombre de bénéficiaires à 500 000 au 31 décembre 2002, 550 000 au 31 décembre 2003 et 800 000 au 31 décembre 2004, leur nombre réel s'est établi, respectivement à ces dates, à 605 000, 792 000 et 865 000. La population potentiellement éligible à l'APA s'inscrivait dans une fourchette allant de 790 000 à 950 000 personnes ; les prévisions ont été fondées sur la partie basse de la fourchette, si bien que l'évolution de la dépense a été mésestimée.

L'APA explique à elle seule plus de 50 % de la hausse globale des dépenses de fonctionnement des départements en 2002. Dès sa première année d'existence, elle représente ainsi 4,5 % du montant total des dépenses des conseils généraux, 12 % de leurs budgets d'aide sociale (budgets primitifs) et 8 % de leurs dépenses de fonctionnement. Pour financer ces dépenses, les départements ont bénéficié d'un concours financier, géré par un établissement public national - le Fonds de financement de l'APA (FFAPA) -, destiné à prendre en charge une partie du surcoût de l'allocation, au moyen de l'affectation d'une part de CSG. Le montant total du concours financier du FFAPA aux départements a atteint 798 millions d'euros en 2002, soit 43 % des dépenses d'APA.

Pour autant, malgré l'importance des concours financiers nationaux, des hausses de la fiscalité locale se sont souvent avérées nécessaires. Le surcoût net pour les départements représenté par l'APA a été financé pour partie en 2002 par une hausse des taux de fiscalité directe. Cette hausse a été de 3,5 % en moyenne, 66 départements ayant voté de telles hausses en 2002.

L’année 2003 a vu une montée en charge très rapide de la nouvelle prestation. Les dépenses effectivement mandatées par les départements se sont élevées à 3,2 milliards d'euros, soit 73 % d’augmentation par rapport à 2002 ! Pour mémoire, les dépenses consacrées antérieurement par les départements à la PSD, à l'ACTP, à l'aide ménagère ou représentées par l’économie à réaliser sur l'aide à l'hébergement s’élevaient à 1,1 milliard d’euros. Par ailleurs, selon les estimations de la DREES, la gestion de l’APA nécessite en moyenne 5,1 agents départementaux en équivalents temps plein pour 1 000 bénéficiaires, sans que l’on puisse distinguer la part des recrutements de celle des redéploiements internes.

En 2003, le montant du FFAPA aura été de 1,28 milliard d’euros ; celui-ci a donc assumé 40 % de la dépense totale (après prise en compte de la dépense résiduelle de PSD). Les dépenses supplémentaires ont été financées par des réductions de l’épargne et des augmentations de la fiscalité départementale. Les taux de fiscalité des départements ont ainsi progressé de 3,9 % en 2003 en moyenne (73 départements ont augmenté leur taux, certains de plus de 10 %).

Encore la crise financière a-t-elle finalement été contenue. En effet, face au constat d’une impasse budgétaire, le Parlement a adopté en urgence une proposition de loi apportant des correctifs au plan de financement initial, afin de garantir la continuité du service de l’allocation. Ces mesures d’urgence, qui figurent dans la loi du 31 mars 2003, ont consisté dans le lancement d’un emprunt exceptionnel de 400 millions d'euros, une rationalisation des conditions d’ouverture des droits avec, notamment, l’abandon du caractère rétroactif de l’attribution de la prestation, un nouveau barème équilibré et des mesures de péréquation avec la création d’un concours spécifique pour les départements. Le montant de ce concours spécifique supplémentaire a été de 50 millions d’euros en 2003 ; il a permis de contenir à 21 % au maximum le taux d’effort fiscal destiné à l’APA pour tous les départements.

Conséquence, en 2004, la croissance des dépenses liées à l’APA s’est infléchie très sensiblement, les dépenses atteignant 3,6 milliards d'euros, soit 10,6 % de croissance par rapport aux dépenses 2003. Il faut cependant tenir compte des moindres dépenses liées à la suppression de la PSD, soit 700 millions d'euros. La recette à percevoir par le FFAPA en 2004 aura été de 1,33 milliard d'euros ; le niveau de compensation de la dépense d’APA des départements par la solidarité nationale a ainsi correspondu à 37,4 %. Le concours spécifique, égal à 40 millions d'euros cette année là, a permis de plafonner le taux d’effort fiscal des départements à 30 %.

Il convenait cependant encore de pérenniser le dispositif par le partage de la prise en charge des dépenses. Ce fut l'objectif de la loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, qui a institué la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et la journée nationale de solidarité. Il sera ainsi possible d'affecter chaque année 400 millions d'euros de ressources pérennes supplémentaires à la Caisse, pour abonder le concours versé aux départements au seul titre de l'APA.

Les dépenses d'APA connaissent encore une hausse significative en 2005, quoique un peu plus faible qu'en 2004 : + 7 %. Mais cette hausse est très localisée sur un petit nombre de départements où la montée en charge n'est pas terminée : l'exemple de la Creuse est le plus connu.

La phase de montée en charge de l'APA semble désormais terminée dans la majorité des départements : la progression du nombre de bénéficiaires sur l'année 2004 n'est supérieure à 20 % que dans huit départements, la moyenne nationale étant de 9 %. Au vu de l'évolution passée et en se basant sur une certaine stabilisation du nombre de bénéficiaires, une augmentation de l'ordre de 5 % de ceux-ci en 2005 peut être raisonnablement envisagée.

M. Dominique Schmitt, directeur général des collectivités locales, a résumé devant votre Commission les conséquences de l'APA sur l'évolution de la fiscalité locale : « *les années 2002 et surtout 2003 ont connu une hausse notable de la fiscalité départementale, avec une évolution moyenne des taux de 4 %, à relier à l'accroissement des charges liées au transfert de l'APA, ainsi que des frais de personnel ; encore convient-il de remarquer que ce phénomène est intervenu après des années de très grande modération des taux – pour certains départements, il s'agissait de la première hausse depuis dix ans – et que seize départements n'ont augmenté leurs taux ni en 2002, ni en 2003. Du reste, la progression est beaucoup plus modérée en 2004. […] Les augmentations relevées sont souvent le fait des départements qui n'avaient pas encore augmenté leurs taux en 2002 et 2003. [par exemple les Bouches-du-Rhône, qui augmentent fortement en 2004 après des années de stabilité]* »

M. Dominique Schmitt constate cependant la très grande diversité des situations, qui empêche d'évoquer un effet global similaire de l'APA sur la fiscalité de tous les départements : « ***la mise en œuvre de l'APA et sa montée en charge ont eu des impacts fiscaux très différents et non simultanés*** *: à surcoût égal lié à l'APA, l'augmentation du produit fiscal peut aller du simple au triple d'un département à l'autre. Ajoutons que certains avaient augmenté leur fiscalité*

dès 2002, alors que d'autres ont attendu 2003, voire 2004. De la même façon, certains départements ont étalé la hausse sur deux ou trois années, tandis que d'autres ont préféré ne procéder qu'à une seule augmentation. Enfin, plusieurs départements n'ont pas augmenté leur taux de fiscalité directe, se contentant de la progression des bases. […] Le surcroît de dépenses lié à l'APA a été estimé à un milliard d'euros en 2002 et 2003, mais les incidences de ce surcoût en termes de fiscalité locale sont très variables d'un département à l'autre. »

La mise en œuvre et la montée en charge de l'APA ont eu des impacts fiscaux réels, mais très différents et non simultanés, et aujourd'hui terminés pour l'essentiel. Pour un même niveau de surcoût de dépenses lié à l'APA, l'augmentation du produit fiscal peut varier de 1 à 7 d'un département à l'autre, comme le démontre le graphique élaboré par la Direction générale des collectivités locales et figurant au tome III du présent rapport, ce qui témoigne d'une assez forte autonomie dans les choix budgétaires des collectivités territoriales.

La montée en charge de l'APA étant aujourd'hui quasiment achevée, grâce aux mesures prises par le gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin pour rationaliser le dispositif et consolider les financements alloués à titre de compensation aux départements par la solidarité nationale, **la prise en charge de la dépendance des personnes âgées ne peut plus constituer en 2005, sauf exception, une cause réelle d'augmentation de la fiscalité locale**. Ou alors, un conseil général décide délibérément de faire plus. C'est ce qu'a expliqué devant votre Commission M. Marcel Charmant, président du conseil général de la Nièvre : « *nous distribuons des prestations supérieures à celles imposées par la loi. Nous continuons par exemple à assurer le versement de l'APA dès que le dossier est réputé complet, sans attendre le délai de deux mois instauré par la modification législative de 2003. […] Le coût horaire des prestations, dans la Nièvre, est légèrement supérieur à celui d'un département voisin comme l'Allier. Il faut dire aussi que le conseil général a encouragé les associations gestionnaires à réévaluer les salaires des professionnels de l'aide à domicile.* » Dans ces conditions, l'exercice de la compétence n'est plus en cause, et l'augmentation de la fiscalité résulte bien d'un choix discrétionnaire.

c) La décentralisation des services collectifs de voyageurs

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	BP 2003	BP 2004	BP 2005
Dépenses pour la régionalisation ferroviaire	**443** -	**560** (+ 26,4%)	**546** (- 2,5%)	**575** (+ 5,2%)	**584** (+ 1,6%)	**2 055** -	**2 067** (+ 0,6%)	**2 334** (+ 12,9%)	**2 640** (+ 12,9 %)

Source : DGCL ; 2002 : généralisation du transfert de compétences à l'ensemble des régions hors Île-de-France, Corse et DOM (auparavant 6, puis 7 régions).

Pour les régions, l'année 2002 a été marquée par la généralisation du transfert de la compétence relative au transport ferroviaire de voyageurs. Conformément aux dispositions de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), l'ensemble des régions métropolitaines, à l'exception de l'Île-de-France et de la Corse, sont devenues les autorités organisatrices des services régionaux de transport ferroviaire de voyageurs. Cette généralisation faisait suite à une expérimentation menée depuis 1996 avec 6, puis 7 régions volontaires

Les régions se sont toutes fortement investies dans cette nouvelle compétence et ont réellement pris cette préoccupation en main. Il est possible de dresser un premier bilan positif de la dynamique enclenchée par la loi SRU dans les transports express régionaux. Les responsabilités de chacun ont été clarifiées et un réel esprit de partenariat s'est instauré entre les autorités organisatrices et la SNCF. Du côté du client, on peut relever, outre la modernisation des trains, la mise en œuvre par les régions de nouvelles tarifications adaptées à l'évolution des besoins de la population : ainsi, l'apparition de formules d'abonnements aidés pour des déplacements domicile-travail de plus de 75 kilomètres, au-delà de la tarification sociale nationale, ou les tarifications spéciales à destination des jeunes, des étudiants ou des chômeurs. Les autorités organisatrices ont fait preuve d'une grande imagination. Un effort a aussi été engagé, et il faudra le poursuivre, pour améliorer l'intégration du train dans la logique du transport autour des agglomérations, avec le développement d'offres cadencées ou de nouveaux produits comme le tram-train. L'évolution a également touché la distribution, avec l'apparition de nouveaux outils de « billettique ». L'amélioration a enfin porté sur la qualité du service au client avec la certification de lignes, des programmes de modernisation des gares et la mise en place de centres de relation clients permettant une information plus fluide entre clients et transporteur.

Des conventions, avec effet au 1er janvier 2002, ont été passées entre chacune des régions et la SNCF, par lesquelles celle-ci s'est engagée sur la réalisation du service, sur la maîtrise des charges dont elle détient le contrôle direct, sur un objectif de recettes, avec toutefois un mécanisme de partage du risque variable selon les régions, et sur des objectifs qualité assortis d'un mécanisme de bonus-malus ; la SNCF verse enfin des pénalités en cas de non-exécution du service. De son côté, l'autorité organisatrice rémunère l'exploitant et prend à son compte les charges non maîtrisables par la SNCF, notamment les péages dus par le transporteur à l'opérateur qui gère les infrastructures ferroviaires, à savoir Réseau ferré de France (RFF).

Les charges forfaitisées, maîtrisées par la SNCF, représentent 75 % du total du compte des trains express régionaux (TER) en 2004 ; les charges au réel, prises en charge par les régions, s'élevaient à 18 % à l'origine en 2002 et à 25 % aujourd'hui. Les péages en représentent la plus grosse part. Du côté des produits, les recettes directes provenant de la clientèle représentent 27 % du compte TER, les compensations tarifaires 10 % et la contribution d'exploitation assurée par les collectivités territoriales 63 %. Autrement dit, **le client final paie en moyenne un peu plus du quart du service sur l'ensemble des TER et le contribuable un peu moins des trois quarts**. Ce ratio se retrouve dans de nombreux transports de proximité.

Entre 2002, première année des conventions, et 2004 – chiffres provisoires fournis par la SNCF mais encore susceptibles d'ajustements -, on peut relever que les recettes ont augmenté de 8 % pour un trafic en progression de 5,5 %, et les charges hors péage ont crû d'un peu moins de 10 % alors que l'offre a progressé de presque 6 %. Hors prise en compte des péages, la contribution financière globale des régions est restée relativement stable, ne progressant que de 4,6 % entre 2002 et 2004, soit de 0,13 € à 0,14 € par voyageur. Durant le même temps, le coût du train-kilomètre est passé de 8,48 € à 8,84 €.

La première exigence des régions a été que la SNCF assume ses responsabilités dans le domaine des coûts. La rémunération que celle-ci perçoit en application des conventions ne tient pas compte de l'évolution de ses coûts internes ; ses charges sont forfaitisées et les seules indexations retenues par les conventions sont liées à des facteurs externes. Aussi la SNCF a-t-elle été conduite à réaliser des gains de productivité pour pouvoir tenir cet engagement. Dans le même temps, régions et SNCF se sont employées à travailler ensemble pour trouver les moyens d'améliorer l'offre de transport à coût donné. L'offre de services a fait l'objet de nombreuses restructurations au niveau des dessertes, afin d'optimiser au maximum l'efficacité du capital humain et matériel investi.

La loi SRU a prévu que la **compensation financière aux régions du transfert de compétence des TER**, prise en compte dans la dotation générale de décentralisation, est constituée de trois composantes. Premièrement, une contribution pour l'exploitation des services ferroviaires régionaux a été calculée à partir du déficit d'exploitation des comptes TER pour l'année 2000, attestés par un audit d'un cabinet de consultants à partir des comptes produits par la SNCF, puis indexée sur les taux d'évolution de la DGF de 2001 et 2002. Deuxièmement, une dotation correspondant à la compensation des tarifs sociaux mis en œuvre par la SNCF à la demande de l'État (familles nombreuses,…). Elle remplace la contribution qui était versée par l'État à la SNCF. Troisièmement, une dotation

complémentaire qui a vocation à aider au renouvellement du parc de matériel roulant affecté aux services ferroviaires transférés. Le montant global du droit à compensation a donc atteint, en 2002, 1,5 milliard d'euros, réparti entre les régions par arrêté ministériel.

La part de la dotation de l'État prévue pour le renouvellement du parc de matériel roulant a été calculée en relation entre l'État et les régions. Les commandes de matériel roulant portent toujours sur des périodes longues, d'où un effet d'anticipation. Pour la compensation financière aux régions, cet élément a été pris en compte dans la dotation générale de décentralisation. Les régions se sont lancées dans un gros effort de renouvellement et la modernisation du parc de matériel roulant, dont la durée d'amortissement est de l'ordre de trente ans. C'est pourquoi l'État a calculé la dotation sur la base du prix du parc divisé par trente. L'effort financier des régions est donc aujourd'hui important en investissement, mais il devrait diminuer naturellement à offre constante.

Pour la période 1998-2009, le programme d'acquisition de matériel neuf financé par les régions représente à lui seul 4,5 milliards d'euros. Fin 2007, 55 % du parc aura été renouvelé ou fortement modernisé. Pour 2004, l'effort de la SNCF représente, en crédits de paiement, un montant de 47 millions d'euros, sur un total de 583 millions d'euros ; autrement dit, l'essentiel de l'effort d'investissement sur le parc de matériel aura été supporté par les autorités organisatrices. Une fois atteint l'objectif de 55 % en 2007, il restera encore un petit effort de rénovation pour les années 2010-2011, après quoi le stade d'une gestion normale de parc aura été atteint, avec des radiations de matériels plus anciens et d'inévitables rénovations, mais l'effort d'investissement en matériels neufs ne sera plus fonction que de la volonté de développement de l'offre manifestée par les autorités organisatrices.

Un autre élément du droit à compensation a en revanche été fortement contesté par les régions : il s'agit des barèmes des péages. Les péages entrent en effet en ligne de compte dans les coûts de production des TER, et leurs augmentations se traduisent de ce fait par des dépenses supplémentaires pour les autorités organisatrices. Les règles de calcul de la compensation ont été fixées par l'article 125 de la loi SRU.

Les mesures d'augmentation des péages décidées par le gouvernement s'accompagnent d'une autre mesure, symétrique, qui consiste à diminuer la subvention de fonctionnement que l'État verse à RFF, à due concurrence de l'augmentation estimée des péages. **Le circuit financier lié à l'augmentation des péages TER est donc le suivant : les régions payent plus à RFF (*via* la SNCF),**

l'État verse une compensation financière équivalente aux régions, l'État diminue à due concurrence sa contribution budgétaire à RFF. Il s'agit donc bien, à l'instant t, d'un jeu à somme rigoureusement nul, sans gagnant ni perdant.

Comme l'a précisé M. Jean-Marie Bertrand, directeur général de RFF, lors de son audition par votre Commission : « *l'intérêt de l'opération, pour RFF, consiste à définir une nouvelle structure de prix, plus conforme à la réalité des coûts, laquelle s'applique pour l'avenir : le service supplémentaire désiré par les régions leur sera alors facturé au coût réel, sans que la charge ne repose indirectement sur RFF seul. Au fur à mesure que les investissements de capacité seront mis en service, l'augmentation du volume de trains-kilomètres assurés pour le compte des régions sera donc facturée au nouveau barème. […] Mais cette augmentation des péages traduit aussi, plus fondamentalement, une amélioration de la rationalité économique, dans la mesure où les péages sont la rémunération d'un service. RFF vend des sillons, c'est-à-dire le droit de circuler sur une ligne entre deux points à une heure donnée, et ce service comporte un coût. Or, l'exploitation de RFF est structurellement déficitaire, notamment pour les lignes TER. Grâce à l'augmentation des péages, l'écart a été réduit entre les coûts et les produits, même si on est encore loin de l'équilibre.* »

Les péages d'infrastructure ont connu une première augmentation au 1er janvier 2002. La répartition de la dotation de compensation versée par l'État aux régions a été opérée sur la base d'une estimation des trafics réalisés en 2002. En fin d'exercice, des écarts ont été constatés et une compensation à l'euro près, région par région, a été opérée. Ces ajustements sont intervenus par amendement à la loi de finances rectificative pour 2004. En 2004, une nouvelle étape d'augmentation a été nettement plus sensible, puisque les péages se sont accrus de 214 millions d'euros hors taxes, soit un quasi doublement, et l'État a effectué un versement complémentaire aux régions de 225,8 millions d'euros à titre de compensation. Ce complément a été pris en compte dans le calcul de la dotation générale de décentralisation pour 2004, et le ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer est en train d'achever le même mécanisme de vérification, à partir des résultats des circulations des TER en 2004. Mais l'État n'augmente pas systématiquement les péages chaque année. Au contraire, pour les TER, après la forte hausse de 2004, une période de stabilité est prévue. **En 2005 notamment, il n'y a eu aucune d'augmentation des péages TER qui aurait pu servir de justification à une quelconque augmentation de la fiscalité régionale.**

L'augmentation des péages TER effectivement perçus a été en fait de 286 millions d'euros en 2004. Elle a résulté de deux effets : un effet prix et un effet volume. S'agissant de ce deuxième élément, l'augmentation des circulations TER a été de 6,64 % : les circulations TER sont en effet passées de 148 millions de trains-kilomètres à 157,77 millions. Le nombre de trains augmente surtout sur les lignes les plus circulées, là où les tarifs sont les plus élevés. Il y a dans cet effet volume, d'une part, l'augmentation du réseau de dessertes et, d'autre part, l'augmentation du nombre de trains circulant sur les dessertes existantes. Dans ces deux cas, il s'agit d'une augmentation de l'offre de services décidée par les autorités organisatrices, et non d'une conséquence d'une décision de l'État.

Les hausses des péages sont compensées par l'État à hauteur du trafic constaté au moment de celles-ci (et non simplement en référence au trafic à la date du transfert de compétence). Il est sans doute légitime et, en tout cas, avantageux, que les régions ne supportent pas financièrement les décisions prises par l'État en la matière, pour les services déjà existants. Si le conseil régional décide de créer un service nouveau qui sera opérationnel l'année suivante – où les péages auront augmenté -, le barème des péages dont il a connaissance est celui publié lorsque la décision intervient. La compensation correspond à l'effet qui n'a pas pu être prévu par l'exécutif régional. Celui-ci aurait en effet pu décider, à ce tarif, de ne pas créer de services nouveaux. Pour les hausses constatées sur le barème 2004, la compensation sera donc calculée en fonction de la réalité des TER en fonctionnement en 2004, c'est-à-dire pour les services décidés auparavant.

En revanche – et c'est là que les régions expriment à tort leur mécontentement -, si un exécutif régional décide de créer de nouveaux services TER dans le courant de l'année, après la hausse des péages – ce qui s'est largement produit en 2004 -, il assume bien évidemment cette charge supplémentaire. Comme l'a affirmé M. Dominique Perben, ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer : « *si les locations de réseau augmentent, le transfert de l'État vers les régions sera accru. En revanche, si les régions souhaitent créer de nouveaux services, cette décision leur appartient, et le financement aussi, sans quoi la décentralisation ne signifierait plus rien. Une dépense ne peut pas être décidée par une collectivité publique et assumée par une autre : c'est clair dans l'esprit de chacun.* » Les régions ayant des projets de développement (et non simplement en référence au trafic à la date du transfert de compétence), les trains futurs paieront des péages plus chers, ce que l'État ne compensera pas. La dotation de compensation est réajustée au moment de la réévaluation du barème, sans préjuger des développements futurs décidés ultérieurement par l'autorité organisatrice.

Le péage recouvre quatre éléments de tarification : le droit d'accès au réseau ; le droit de réservation d'un sillon tel jour à telle vitesse ; le droit de réservation des arrêts en gare ; le droit de circulation, c'est-à-dire la prise en compte de l'effectivité de la circulation. **Sur les 430 millions d'euros de péages TER, le droit de réservation des arrêts en gare (DRAG) est le principal élément : il représente 42 %**. En effet, l'augmentation des recettes de péages des TER en 2004 a essentiellement portée sur ce droit de réservation, la logique étant de tarifer l'occupation de capacité : sur les lignes très circulées, un train qui s'arrête est d'autant plus consommateur de capacité, alors qu'un train qui ne s'arrête pas passe rapidement et consomme moins de capacité. D'où la boutade, entendue lors des auditions : « il vaut mieux qu'un train ne s'arrête pas ! »

Dans les comptes TER de chaque région, avant les 214 millions d'euros d'augmentation en 2004, les péages représentaient en moyenne 10 % des charges, à côté des frais de conduite, de gare, d'accompagnement ou d'amortissement du matériel. Aujourd'hui, ce poste - même s'il est en partie compensé - représente 20 %, autour desquels il y a une certaine dispersion. Le coût financier supplémentaire pour les régions est tout à fait apparent.

Pour autant, les autorités organisatrices ne sont pas perdantes. Tout d'abord, elles peuvent récupérer en partie le coût de l'augmentation des péages lorsqu'elles décident de créer de nouveaux services. En effet, comme l'a indiqué M. Bernard Sinou, directeur du transport public de la SNCF, lors de son audition par votre commission, « *la SNCF réalise régulièrement des gains de productivité : ainsi, le prix auquel nous vendons nos nouveaux services en développement est généralement inférieur au coût moyen du service tel que prévu dans la convention initiale. La région récupère de ce fait une partie de notre effort de productivité, à l'occasion des optimisations du service.* »

Par ailleurs, l'augmentation des péages a un effet indirect sur les investissements dont pourront bénéficier les régions, *via* la capacité de financement de RFF. En effet, selon l'article 4 de son décret statutaire, RFF a l'obligation de dimensionner sa participation aux investissements qu'il réalise - c'est-à-dire son apport en fonds propres - en fonction des *cash-flows* futurs que l'investissement dégagera. Dès lors que, par l'augmentation des péages, il y aura augmentation des produits, la capacité de RFF à participer aux investissements va augmenter. À terme, avoir un niveau de redevances plus élevé a un effet bénéfique sur l'amortissement des investissements futurs, qui conduira donc RFF à augmenter sa part dans le financement de l'investissement. Un niveau de péage plus élevé peut certes avoir des inconvénients immédiats, mais est porteur d'investissements futurs. L'exemple de l'Île-de-France montre qu'un niveau de

péages élevé, facturé au coût complet – c'est-à-dire avec l'amortissement -, maintient un haut niveau d'investissement, et donc une qualité élevée du réseau.

Compte tenu de la nouvelle offre de services décidée librement par les régions, l'exercice de la compétence TER a donc bien amené les régions à consentir un effort financier supplémentaire, sans que la compensation financière versée puisse être considérée comme insuffisante. Cet effort financier ne s'est jusqu'alors pas traduit, dans les budgets locaux, par une augmentation de la fiscalité : les taux d'imposition des régions n'ont augmenté en 2003 que de 0,1 % à 0,2 %. Pour 2004, la tendance est identique, les taux ayant augmenté de 0,4%. Selon M. Dominique Schmitt, Directeur général des collectivités locales, « ***même si les régions ont, dans leur ensemble, décidé d'en faire plus, les dépenses correspondantes ne se sont globalement pas traduites par des hausses de taux***. » Les dépenses pour les TER augmentent autant en 2005 qu'en 2004. On ne voit donc pas en quoi 2005 serait différent, et pourquoi les mêmes causes ne produiraient pas les mêmes effets. Il faut donc bien conclure à l'absence d'effet mécanique de la compétence TER sur la hausse des taux des régions en 2005.

Crainte corollaire aux TER pour les régions, la question de la suppression des petits arrêts, liée à celle des **trains interrégionaux** (TIR), a été maintes fois soulevée au cours des différentes auditions de votre commission. La SNCF constate un déficit de l'ordre de 150 millions d'euros sur toute une série de lignes Corail – lesquelles, d'après son cahier de charges, relèvent de sa compétence – et se propose par conséquent de supprimer des arrêts et des services, avec des conséquences potentielles sur le système des TER. Comme l'a rappelé M. Patrice Raulin, Directeur général de la mer et des transports au ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, « *les ministres ont demandé à la SNCF de suspendre la mise en œuvre de ses décisions pour 2005, hormis là où des accords avaient été trouvés avec les exécutifs régionaux, et un autre groupe de travail a été mis sur pied avec l'ARF, la SNCF et mes services afin de poser le problème objectivement, sur la base d'une expertise des comptes.* »

Les régions redoutent de devoir intervenir financièrement pour trouver des solutions de remplacement, au travers de nouveaux services TER à proposer, sans bénéficier de compensation par l'État. Mais, là encore, la crainte est infondée, au moins en 2005. La réponse de M. Dominique Perben, ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, a été très claire : un changement d'autorité organisatrice n'est pas à l'ordre du jour pour les transports interrégionaux, et les collectivités régionales « *ne sont pas sollicitées par l'État* ».

Reste la sollicitation de la SNCF, mais on devrait être rassuré, puisque l'État reconnaît enfin, explicitement, être l'autorité organisatrice.

Enfin, on rappellera que ce problème ne se pose pour les TGV. En effet, l'article 127 de la loi SRU a explicitement prévu le cas de la mise en service d'une nouvelle ligne à grande vitesse : si la mise en place de nouvelles dessertes TGV conduit à supprimer des dessertes classiques et à faire évoluer l'offre TER en conséquence, la compensation versée par l'État aux régions concernées sera révisée, en application de critères très précis. Ces dispositions, appliquées pour la première fois pour le TGV Méditerranée, semblent avoir, de l'avis des diverses autorités compétentes, donné satisfaction aux régions concernées.

II.– DE VRAIES CAUSES EN 2005

Dès lors que ni les transferts de charges liés à l'acte II de la décentralisation, ni le désengagement de l'État n'expliquent, sinon pour une faible part, l'évolution de la fiscalité locale en 2005, il faut bien en chercher ailleurs les véritables causes. Ainsi que l'a remarqué M. Alain Guengant, « *sur une période d'observation assez longue, une multitude de facteurs peut conduire à faire déraper la fiscalité […]. Il en va tout autrement lorsque toutes les collectivités de même niveau, à la même heure, font évoluer leur fiscalité dans les mêmes proportions : il ne peut y avoir dans ce cas qu'un seul phénomène générateur. La question est de savoir s'il est d'ordre politique, économique ou autre* ». La simultanéité apparente des décisions tient en fait à la stratégie de communication des régions et des départements, qui ont choisi de s'expliquer abondamment sur les responsabilités de l'État dans les hausses fiscales. Mais les budgets ont été adoptés aux dates habituelles, et l'éventail des pourcentages d'augmentations, même pour les régions, est très ouvert, en fonction de l'équation de chaque collectivité.

S'il y a en pratique un faisceau de faits générateurs spécifiques à la hausse de la fiscalité locale en 2005, ainsi que l'ont révélé les investigations de votre Commission, ceux-ci sont bien **des choix d'ordre politique et économique** : le cycle électoral, les priorités de dépenses des collectivités territoriales et la stratégie financière de celles-ci, notamment en matière d'endettement et d'optimisation fiscale.

A.– LE CYCLE ELECTORAL

Il n'a échappé à personne que, si les maires sont à mi-mandat, l'année 2004 a été marquée par le renouvellement des conseils régionaux et des conseils généraux pour la moitié de leurs élus, renouvellement qui, dans le cas des régions, s'est traduit par un profond changement des majorités politiques. De fait, la concomitance entre ces élections, la stabilité des taux de fiscalité locale maintenue en 2004, et leur envolée, dès l'année suivante, paraissent confirmer la valeur explicative de la notion de cycle électoral entre 2004 et 2005.

1.– Pertinence de la notion de cycle électoral

La notion de cycle électoral en matière budgétaire et fiscale n'implique pas en elle-même de jugement de valeur. Il est normal qu'une majorité accédant au pouvoir engage des projets et ait besoin de les financer, que leur réalisation se déroule en milieu et en fin de mandat, avant qu'un certain retour à l'équilibre précède le rendez-vous suivant avec les électeurs. La préoccupation de votre Commission d'enquête est que ces phénomènes se réalisent dans la clarté et ne soient pas dissimulés aux électeurs.

Les développements théoriques autour du cycle électoral ont distingué deux phases encadrant ce moment-clé pour les décideurs publics locaux que sont les élections :

– d'abord, **un cycle opportuniste** s'observe lorsque, à l'approche des élections, la majorité en place augmente les engagements de la collectivité – pour améliorer la situation économique de celle-ci ou pour satisfaire telle ou telle fraction de l'électorat – ou marque une pause fiscale. Les deux tendances peuvent naturellement coexister.

– ensuite, **le cycle partisan** est caractérisé lorsque l'arrivée d'une nouvelle majorité se traduit par l'application, immédiate ou plus tard dans le mandat, de son programme, ce qui, si les ressources de la collectivité ne sont pas suffisantes, entraîne la hausse de la fiscalité locale pour le financer, ou l'oblige à anticiper les moyens nécessaires à terme – à moins que la hausse ne soit justifiée par la nécessité de rattraper la stabilité fiscale de l'année électorale ou de solder le passif de la majorité précédente.

En France, l'évolution des budgets des communes confirme empiriquement, de longue date, l'existence de cycles électoraux, ainsi que l'a constaté M. Dominique Hoorens, directeur des études de Dexia-Crédit local, au cours de son audition : « *la fiscalité des communes et des groupements évolue en moyenne entre 0 % et 4 %. Elle est rythmée par des cycles électoraux assez marqués : on constate ainsi que les alourdissements de pression fiscale sont concentrés en début de mandat municipal.*

« Pour les départements, les statistiques ne permettent pas d'isoler un lien aussi fort avec le cycle électoral, les renouvellements ayant lieu de manière fractionnée. Les augmentations sont assez significatives, celles de 2002 et 2003 étant imputables à l'apparition de nouvelles charges, relatives aux SDIS ou à l'APA. En 2005, le taux de croissance de la pression fiscale des départements devrait encore avoisiner 4 %.

« Les régions ne votent leurs taux que depuis 1989. Elles les ont fait augmenter en moyenne dans des proportions assez significatives – plus de 20 % la première année. Un rebond a été constaté juste après l'année du premier renouvellement, en 1993, et, pour 2005, nous prévoyons encore une augmentation moyenne de 20 %. Mais le dernier mandat constituait un contre-exemple : la fiscalité a été relativement étale entre 1997 et 2004 ». Les tableaux apportés par M. Dominique Hoorens à l'appui de son commentaire sont reproduits dans le tome III du présent rapport.

En d'autres termes, la notion de cycle électoral se montre globalement pertinente pour les communes, mais moins pour les départements, notamment en raison de leur mode de renouvellement. L'effet du cycle n'a pas été encore systématiquement caractérisé pour les régions, du fait du manque de recul lié à la date récente de leur création. Mais le tournant des années 2003-2005 sera, à l'évidence, un jalon décisif dans l'arrivée à maturité des budgets régionaux.

2.– L'application de la théorie du cycle électoral aux comportements des décideurs locaux en 2004 et 2005

Dans une interview parue dans le Figaro du 11 janvier 2005, M. Philippe Laurent, interrogé sur la question de savoir si les hausses en début de mandat sont classiques, répondait que « *c'est un phénomène qui était surtout sensible pour les communes, et qui semble nouveau pour les départements et les régions, probablement en raison de l'ampleur de l'alternance de mars 2004* ». En effet, **tant le cycle opportuniste que le cycle partisan semblent avérés pour les régions et les départements en 2004 et 2005**.

a) Le cycle opportuniste

Le cycle opportuniste s'observe à travers deux phénomènes : d'une part, la baisse ou la hausse modérée de la fiscalité dans la perspective de l'élection et, d'autre part, l'augmentation des dépenses de la collectivité en fin de mandat.

• La modération fiscale pendant l'année préélectorale implique un rattrapage l'année suivant l'élection.

Pour l'année 2004, année d'élection, l'analyse des budgets primitifs des départements et des régions montre que beaucoup d'entre eux ont fait le choix de la modération fiscale, surtout sensible d'ailleurs dans le cas des départements, après deux années de hausse. En effet, alors que l'ensemble de la fiscalité départementale avait augmenté de 3,5 % en 2002 et de 3,9 % en 2003, les taux ont été relevés en moyenne de 1,2 % en 2004, et 58 départements ne les ont pas augmentés. Quant aux régions, seules trois d'entre elles avaient augmenté ceux-ci en 2004, la hausse globale étant ainsi limitée à 0,4 %.

Le département de la Vienne constitue un bon exemple de l'influence du cycle électoral sur l'évolution de la fiscalité locale. Lors de son audition, M. Jean-Yves Chamard, président de la Commission des finances du conseil général, a présenté la stratégie fiscale de son département. Alors que la Vienne était, en 2000, le département le moins fiscalisé de France, une passe difficile pour le Futuroscope ajoutée « *aux surcoûts de l'APA, du SDIS et des 35 heures, nous amène à environ 20 millions d'euros par an de dépenses supplémentaires ou de moindres recettes. Or, 20 millions correspondent à 24 points de fiscalité* », sachant naturellement que « *plus la fiscalité est faible, plus le pourcentage doit être élevé pour récupérer un euro supplémentaire* ». « *Bref, il nous fallait relever les impôts de 24 %. Nous choisissons, et nous le déclarons publiquement, de le faire sur trois ans, en commençant par le tiers : 8 %, la différence étant financée par l'emprunt. […] Mon idée, je ne l'ai pas caché à l'époque, était de faire trois fois 8 %. Mais en 2004, pour des raisons que je laisse à votre appréciation, j'ai été mis en minorité au sein de la majorité et je n'ai obtenu que 3 % – l'année 2004 n'était au demeurant pas totalement neutre à plusieurs égards. Cela nous a obligés, pour atteindre les 24 %, à relever les impôts de 13 % en 2005, ce que nous avons fait* ». Ainsi, **parce que le conseil général de la Vienne, en considération des élections cantonales de mars 2004, avait refusé d'augmenter les impôts de 8 % comme il était prévu en 2002, le lissage de la hausse sur trois années n'a plus été possible**, d'où une chronique 8 % – 3 % – 13 % dont le profil heurté doit tout au calendrier électoral.

De manière générale en 2005, **la hausse des taux a pu être d'autant plus importante que les années précédentes ont été caractérisées par la stabilité ou la très faible progression des taux de fiscalité**. Ainsi, en région Franche-Comté, le rapport de présentation du budget souligne que « *les taux de la fiscalité régionale n'ont pas évolué depuis 2001, ayant ainsi généré une perte de produit résultant de la progression de l'inflation* ». Dès lors, la nouvelle majorité estime nécessaire d'augmenter les taux de fiscalité, tant pour rattraper la hausse de l'inflation que pour dégager des ressources supplémentaires pour l'application de son programme. L'explication est peut-être facile ; elle est possible.

• Le poids de l'héritage de la gestion précédente

Une autre explication fréquemment invoquée par les nouvelles majorités, est le poids de l'héritage laissé par leurs prédécesseurs qui les contraint – généralement après un audit sur la question – à augmenter les impôts pour assumer des engagements non financés.

Ainsi, le débat d'orientations budgétaires de la région Languedoc-Roussillon pour 2005 s'ouvre sur le constat que la précédente gestion se caractérise par « *une fuite en avant préélectorale* », En effet, **« *les engagements de la collectivité ont augmenté de 57% au cours de l'année préélectorale 2003* »**. Par ailleurs, M. Thierry Camuzat, directeur général adjoint chargé des finances de la région, a déclaré, lors de son audition, que « *nous avons tiré les conclusions de l'audit financier de la région réalisé par M. Michel Klopfer. Il établit à 297 millions d'euros le montant des autorisations de programmes engagées par l'ancien exécutif fin 2003 et non financées* », concluant que « *l'augmentation de la fiscalité est liée au besoin de financer les crédits de paiement pour honorer les engagements non financés de l'exécutif précédent* ».

Les éléments d'information fournis à votre Commission, tant par l'actuelle majorité que par le précédent président du conseil régional, M. Jacques Blanc, confirment ce dont on pouvait se douter d'emblée. Le thème de l'« héritage »[1] traduit le changement de priorités lié à l'alternance, alors que les investissements et divers engagements juridiques font l'objet d'un financement pluriannuel.

---

[1] La Commission a été choquée de l'usage de ce mot par les fonctionnaires du Conseil régional.

Ainsi, la nouvelle majorité accepte mal d'avoir à assumer certains des engagements antérieurs, tout en ayant à financer les projets pour lesquels elle s'est engagée devant les électeurs. Quant à l'équipe sortante, elle peut à bon droit faire valoir que son profil d'endettement lui aurait permis aisément de poursuivre le financement de sa politique sans majoration fiscale significative.

Ce cas de figure a valeur d'exemple, même si, dans le contexte politique local, la verve des protagonistes donne au débat des dimensions hors normes, comme votre Commission d'enquête a pu en juger lors de son déplacement à Montpellier…

S'il faut d'autres exemples, le président du conseil régional de Basse-Normandie, dans son rapport de présentation sur le budget 2005, invoque « *le coût très élevé des décisions prises par ceux qui l'ont précédé* », indiquant notamment que la moitié des crédits du budget pour 2005 résulte d'engagements pris par l'ancienne majorité. En matière de dépenses, une année post-électorale n'est jamais une « année zéro ». Les nouveaux exécutifs régionaux, pas toujours rompus aux raisonnements en autorisations de programme et crédits de paiements, ont pu en être surpris.

De même, les orientations budgétaires pour 2005 de la région Franche-Comté expliquent que « ***la région doit honorer les engagements antérieurs qui ont un impact sur le budget 2005***. *L'accroissement du stock d'autorisations de programme sur la période 2001-2004 approche 62 millions d'euros (soit une hausse de près de 40 %. Un niveau élevé de crédits de paiement sera donc nécessaire dès à présent pour couvrir l'ensemble de ces programmes qui représentent environ deux tiers du budget régional en investissement* ». Le même constat est fait en matière de fonctionnement : « *concernant la politique de l'emploi, par exemple, 7 millions d'euros sont à absorber en 2005 pour assurer les paiements de l'ancien dispositif Contrat Régional Emploi Formation (CREF)* ».

• Les « artifices de présentation » du budget

Cependant, l'invocation de l'héritage de l'ancienne majorité peut ouvrir la voie à bien des manipulations dans la présentation du budget. La frontière entre l'argumentation de bonne foi et une présentation habile, voire tendancieuse, peut être malaisée à tracer.

Ainsi, le nouvel exécutif de la région Languedoc-Roussillon a, selon les mots de M. Georges Frêche le 19 avril à Montpellier, « *entrepris l'examen systématique et le toilettage de tous les engagements juridiques pris par son prédécesseur au nom de la collectivité, redéployé les crédits de paiements dégagés pour financer la nouvelle politique du conseil régional et décidé d'une hausse de ses ressources pour budgéter les engagements non financés pris par l'ancien exécutif* ». Soit. Le discours est recevable, même si l'ancien exécutif peut considérer les engagements bel et bien financés, à politique constante en matière d'emprunt. Mais M. Georges Frêche va plus loin : « *l'augmentation pour l'exercice 2005 est* ***uniquement*** *due au report des engagements pris par mon prédécesseur en 2003 et début 2004 et dont il nous faut assumer le financement, puisqu'ils font droit sur le plan politique et réglementaire. Ils induisent un budget en augmentation de 40 %, qui s'établit à 742 millions, dont 142 millions correspondent à des crédits inscrits par mon prédécesseur et non financés ; ils sont couverts à hauteur de 88 millions par l'augmentation de la fiscalité et de 54 millions par recours à l'emprunt* ». **En d'autres termes, seuls les engagements de l'ancien exécutif seraient financés par la hausse des impôts locaux et par l'emprunt, les dépenses nouvelles l'étant exclusivement – et vertueusement – par des économies et des redéploiements**. Il s'agit là d'une « *coïncidence extraordinaire* », pour reprendre les mots de M. Jean-Jacques Descamps. M. Georges Frêche a d'ailleurs fini par concéder que « *le mode de présentation du budget ne relève pas d'une coïncidence mais d'une volonté politique […].* ***C'est un artifice de présentation qui n'a aucune valeur légale*** ».

Mme Ségolène Royal, présidente du conseil régional de Poitou-Charentes, a recouru au même « *artifice* » lors de la présentation d'un budget comportant de fortes hausses de fiscalité. Lors de son audition du 30 mars avec l'Association des régions de France, elle a ainsi déclaré avoir évalué à 25 millions d'euros le coût des transferts de charges imposés par l'État à sa région, transferts « *que nous avons partiellement provisionnés pour 2005 par une augmentation de la fiscalité, à hauteur de 17 millions d'euros. Les mesures nouvelles, telles que la création de 660 emplois tremplins ou la gratuité des livres scolaires, ont été exclusivement financées par des redéploiements et des économies en dépenses de fonctionnement* ».

Là encore, le principe est simple. Il serait simpliste si les citoyens avaient en mains tous les éléments d'information budgétaire. **Plus d'impôt ? La faute au prédécesseur ou à l'État. Nos actions nouvelles ? Le fruit d'une gestion économe.** Ce genre de présentation induit les contribuables en erreur. Cependant, étant donné l'estime que M. Georges Frêche a montrée envers ses électeurs durant ses auditions du 19 avril, il est douteux qu'il s'arrête à ce genre de considérations.

b) Le cycle partisan

• L'augmentation des dépenses, assumée par les nouvelles majorités régionales

La théorie du cycle partisan se fonde sur le constat qu'une nouvelle majorité arrivant aux affaires dans une collectivité a pour légitime ambition de répondre aux attentes de ceux qui l'ont élue et de mettre en œuvre son programme. De fait, les budgets primitifs des régions ont fortement augmenté en 2005, signe que des dépenses nouvelles se sont ajoutées ou vont s'ajouter aux interventions engagées par la majorité précédente, obligeant à dégager de nouvelles ressources pour leur financement.

Ainsi que le déclare à juste titre M. Philippe Duron, nouveau président de la région Basse-Normandie dans le rapport de présentation du budget primitif pour 2005, « *présenter le premier budget d'un mandat est toujours un exercice difficile car il faut concilier la nécessaire continuité de la collectivité territoriale avec les attentes dont sont porteurs les nouveaux élus* ». De même, en vue du débat d'orientation budgétaire pour 2005 de la région Poitou-Charentes, Mme Ségolène Royal écrit : « *le budget pour 2005 sera l'acte politique fondateur des nouvelles orientations, en dégageant des moyens pour financer les politiques de développement de la région que nous souhaitons mettre en œuvre* ». Pour sa part, dans les orientations pour le budget de la région Bretagne, M. Jean-Yves Le Drian déclare que « *le budget 2005 qui est le premier acte essentiel de la mandature nouvelle traduit le volontarisme politique. Il répond à la fois à une forte demande d'intervention publique et à la volonté d'honorer les engagements pris* ».

• 2005 : des augmentations de taux apparemment concentrées en début de mandat

Ce qui apparaît moins légitime, c'est qu'une majorité régionale concentre au début de son mandat l'intégralité des hausses de fiscalité prévues au cours des prochaines années, en les mettant sur le compte de l'héritage. D'après M. Philippe Laurent, dans une interview donnée à la Lettre du cadre territorial (n° 292, mars 2005) : « *il faut aussi être conscient d'un phénomène politique classique qui veut qu'**on ait tendance à augmenter les impôts en début de mandat, à la fois pour se faire une cagnotte pour agir et parce qu'il vaut mieux augmenter au lendemain d'une élection qu'à la veille d'une élection*** ». De même, M. Robert Hertzog a observé : « *point n'est besoin d'être agrégé de sciences politiques pour le comprendre qu'il est plus facile d'augmenter*

significativement les impôts en début de mandat, quitte à expliquer que c'est la faute des prédécesseurs… ».

Cette explication par le cycle électoral permet un pronostic pour les prochaines années. Selon M. Philippe Laurent, « *cette hausse de la fiscalité devrait d'ailleurs être plus limitée jusqu'à la fin des mandats en cours, d'abord parce que les augmentations sont généralement concentrées en début de mandat du fait du cycle électoral […] mais aussi parce que la fiscalité des ménages, en certains endroits, a atteint ses limites,* ». Ainsi, non seulement les hausses ont été concentrées en début de mandat, mais, dans bien des cas, elles ont été poussées à leur maximum, tant du point de vue légal que du point de vue économique.

Cependant, nul mieux que M. Georges Frêche n'a illustré dans ses déclarations la pertinence de la notion de cycle électoral appliquée aux régions en 2005: « *nous aurons haussé les impôts une fois en six ans, ensuite ce sera fini, les gens auront oublié et je serai probablement réélu. Ne vous figurez pas que le débat électoral va porter sur ces questions. […]* ***N'est-ce pas le b-a-ba de la politique ? Si j'ai été élu six fois maire de Montpellier, c'est parce qu'au lendemain de chaque élection j'entre en campagne pour la suivante. Deux ans d'impopularité, deux ans de calme, deux ans favorables avec des fleurs et des petits oiseaux, et vous êtes réélu : tout cela est d'une facilité déconcertante****. Je vous le conseille ! Ce n'est pas avec des discussions sur le budget et la TIPP que vous influencez l'électeur, qui n'y comprend rien et qui s'en moque comme de l'an quarante !* ». On peut, au choix, sourire de l'humour ou frémir du cynisme. Est-il également utile de préciser que « *cette hausse, pleinement assumée, a consisté à augmenter au maximum légal le taux de la taxe professionnelle* » ? M. Jacques Blanc, ancien président de la région Languedoc-Roussillon, interrogé quelques minutes après par votre Rapporteur sur les causes de l'augmentation de la fiscalité régionale en 2005 a d'ailleurs répondu : « *la cause est très simple. C'est une volonté politique, la volonté de se constituer un matelas pour faire ce qu'on a envie de faire* ».

De même, l'autre région qui s'est distinguée en 2005 par la hausse de ses taux de fiscalité, la Bourgogne, a écrit, dans sa réponse à la question de votre Commission d'enquête sur les perspectives en 2006 de ses ressources propres, qu'elle n'envisageait aucune augmentation de ses taux dans les prochaines années, l'évolution du produit fiscal ne reposant plus que sur la seule progression des bases. Ainsi, à l'instar de la région Languedoc-Roussillon, le nouvel exécutif de la région Bourgogne assume une stratégie délibérée de concentration de la hausse fiscale en début de mandat.

En conclusion, la hausse des taux, ainsi que le remarque M. Philippe Laurent dans une interview parue dans le Figaro du 11 janvier 2005, « *compte tenu des marges de manœuvre [aurait pu être] très progressive* ». Mais, pour des raisons de tactique électorale, nombreux sont les exécutifs, notamment régionaux, qui ont choisi de la concentrer au début de leur mandat, c'est-à-dire en 2005. On comprend mieux, sous cet angle, l'active campagne de communication de ces exécutifs autour de leur budget et de leur fiscalité.

Il reste que, même si « ***l'impôt, c'est la République*** », **comme l'a défendu M. Georges Frêche, l'impôt n'est pas une fin en soi : en 2005, la flambée fiscale avait pour fonction de couvrir le dérapage des dépenses**.

B.– LE DYNAMISME DES DEPENSES LOCALES EN 2005

Ainsi que l'a résumé M. Jean-François Copé lors de son audition du 14 juin 2005, « *établi qu'il n'y a pas de lien entre les hausses de fiscalité régionale et la décentralisation – celle-ci vient tout juste de commencer, alors que les augmentations d'impôts se sont fait sentir dès cette année –, le fait est que* ***si les taux augmentent, c'est bien parce que les dépenses augmentent****. Lorsque l'on s'engage devant l'opinion publique à financer quantité de dépenses nouvelles dans le cadre d'une campagne électorale, chose parfaitement légitime et cohérente avec l'esprit de la démocratie et de la République, on est bien obligé d'appuyer sur le bouton des taux d'imposition, et c'est très exactement ce qui s'est passé* ». Les choix budgétaires des collectivités territoriales, liés au cycle électoral, ont largement influencé leurs décisions d'augmenter la fiscalité.

À ce propos, certains élus locaux, comme M. Martin Malvy, au nom de la région Midi-Pyrénées, ont souligné que, dans le questionnaire qui leur était adressé, « *il n'est question que de la répartition et de l'évolution des dépenses régionales* ». Or, ce ne serait pas là l'objet de votre Commission d'enquête qui ne devrait se préoccuper que des ressources des collectivités territoriales. Mais c'est oublier, ainsi que l'a rappelé M. Robert Hertzog le 8 mars 2005 « *que* ***l'important reste en définitive ce que l'on a fait avec l'argent*** *[…]* ***Aussi, bien que votre Commission se préoccupe des recettes et de la fiscalité, elle ne peut rester totalement indifférente à la manière dont celles-ci sont utilisées*** ». En effet, la question se pose de savoir si le surplus de recettes « *servira […] à financer des missions relevant du « cœur de métier » de la collectivité, ou [à] intervenir davantage dans le champ de compétences d'autres personnes publiques, collectivités territoriales ou État ?* ».

Or, l'examen des budgets locaux, éclairé par les réponses des collectivités elles-mêmes, révèle une hausse des dépenses « dans tous les compartiments du jeu », comme l'on dit en matière de rugby, sur les terres de M. Malvy.

1.– Le dérapage des frais généraux

a) La croissance des dépenses de communication, de représentation et d'action internationale

L'analyse des réponses aux questionnaires envoyés par votre Commission d'enquête aux régions et aux départements révèle une forte croissance des dépenses de relations publiques au sens large. Certainement utiles dans la perspective de promouvoir la collectivité à l'étranger, auprès des entreprises ou des citoyens, ces dépenses ne sauraient cependant croître aussi rapidement sans qu'on s'interroge sur le bien-fondé de telles augmentations dans certaines collectivités.

BUDGETS DES REGIONS EN 2005 :
LA PROMOTION INTERNATIONALE ET LA COMMUNICATION

(en millions d'euros)

	Actions européennes et internationales		**Dépenses de représentation et de communication**	
	2005	*Évolution*	*2005*	*Évolution*
Alsace	2	+ 11,4 %	1,909	+14,2%
Aquitaine	0,059	+ 20,4 %	3,83	+ 48,3 %
Auvergne	0,49	+ 512,5%	2,22	+ 126,5%
Bourgogne	0,876	+ 80%	2,892	+ 176%
Bretagne				
Centre				
Champagne-Ardenne	1,46	+ 54%	1,7	+ 30,8%
Franche-Comté	2,636	- 5,9%	1,899	+ 41,3%
Île de France	6,275	+ 41,8%	16,88	+ 26,2%
Languedoc-Roussillon	0,1	- 50%	7,8	+ 53%
Limousin	0,699	+ 48,1%	1,81	2%
Lorraine	1,8	- 10%	3,3	+ 3,1%
Midi-Pyrénées	0,112	- 13,2%	3,184	+ 9,8%
Nord-Pas-de-Calais	4,49	+ 290%	5,03	+ 14,4%
Basse Normandie	1,55	- 29,3%	4,604	- 42,2%
Haute-Normandie	0,417	- 19%	2,246	+ 26,7%
Pays de la Loire				
Picardie	0,533	+ 54%	3,707	+ 71,2%
Poitou-Charentes	1,2	- 39%	2,859	+ 9%
PACA				
Rhône-Alpes	5,65	+ 29,5%	6,024	+ 57,3%
Corse				

Sources : Réponses au questionnaire des régions

(Précision méthodologique : selon les collectivités, le calcul de l'évolution s'est fait par rapport au BP 2004 sinon, par rapport au CA 2004 selon l'information communiquée à votre Commission)

Ce tableau traduit une évolution impressionnante des dépenses de communication, de réception et de représentation des régions en 2005, avec une hausse s'échelonnant de + 2% dans le Limousin à + 176% en Bourgogne. De plus, parmi les dix-sept régions qui ont renseigné cette catégorie de dépenses, la progression est supérieure à 25% pour dix d'entre elles, dont cinq qui affichent une hausse de plus de 50%.

S'il est difficile, en l'absence d'un audit approfondi, de déterminer les raisons de telles augmentations, la hausse de 53% des dépenses de communication de la région Languedoc-Roussillon a été expliquée par M. Georges Frêche lors de son audition du 19 avril. Celui-ci a déclaré que, suite à son élection, « *il a fallu refaire toutes les brochures. Je n'allais quand même pas distribuer celles de l'ancienne équipe ! Ensuite, nous avons créé un journal régional, Septimanie, qui est distribué à 1,2 million de foyers et financé, comme c'est normal, par le budget « communication » de la région* ».

N'est-il pas raisonnable de penser que dans d'autres régions également, les nouveaux exécutifs ont réédité toutes les brochures ou créé un nouveau journal régional, voire amélioré l'ancienne formule ? Par exemple, l'essentiel de la hausse des dépenses de communication de la région Haute-Normandie – 400 000 euros – résulte de la refonte du magazine « Ma région » qui passe d'un format petit tabloïd de 8 pages à un magazine de 16 pages, ainsi qu'à la parution de 10 numéros par an contre 6 auparavant.

Quant à la région Picardie, qui a augmenté ses dépenses de 71,3 %, le rapport du président du conseil régional, M. Claude Gewerc, révèle que « *en 2005, la politique de communication du conseil régional de Picardie sera profondément remaniée pour en faire un outil de démocratie participative et de développement durable* ». Cette démocratie participative et de développement durable se traduira notamment, pour un montant de 230 400 euros, par la distribution d'objets promotionnels (stylos, mallettes, livres, T-shirts, coupes). On ne doute pas que ces objets soient biodégradables, dans le respect du pilier « environnement » du développement durable.

Enfin, le rapport de présentation du budget de la région Bourgogne, qui détient le record d'augmentation des dépenses de communication et de représentation avec une hausse de 176 % en 2005, se caractérise par l'extrême sobriété de la présentation de sa sous-rubrique 0.202 « *autres moyens généraux* » dans laquelle les dépenses de communication et de représentation ne sont pas distinguées en tant que telles. Communiquer, certes, mais pas sur la communication.

Ajoutons qu'il était loisible à la nouvelle majorité de ne pas conserver la politique, très économe des deniers publics, précédemment en vigueur.

A contrario, il n'est pas anodin de constater que la région Alsace est l'une de celles qui augmentent le moins ses dépenses de communication et de représentation, en dépit de leur niveau fort modeste. En effet, ainsi que l'a déclaré M. Adrien Zeller, « *nous essayons de cantonner les frais généraux dans des limites raisonnables. Cela vaut en particulier pour notre politique de communication, très ciblée, avec le bulletin sans doute le moins cher de France. Même si, cette année, du fait de la réalisation d'un film, à l'occasion de la fin de la construction de la maison de la région, le budget communication atteint 1,3 million d'euros, il reste relativement modeste* ». De même, le Limousin qui se distingue en 2005 par une hausse de ses taux de 1,7 %, n'a quasiment pas augmenté ses dépenses de communication.

Enfin, en ce qui concerne les actions européennes et internationales, il est difficile de distinguer une orientation claire de ces dépenses, le faible montant des sommes en jeu empêchant en tout état de cause que leur évolution ait un impact significatif sur les budgets et la fiscalité des régions.

On relève cependant un quasi-quadruplement de ces dépenses pour la région Nord-Pas-de-Calais à 4,49 millions d'euros, contre environ 1,15 en compte administratif 2004. S'il est raisonnable de penser que l'intégralité des crédits votés ne sera pas dépensée, une telle augmentation suscite la curiosité. Votre Rapporteur a ainsi découvert, à la lecture du rapport de présentation du budget primitif pour 2005, que la région Nord-Pas-de-Calais conduit une politique internationale très ambitieuse puisqu'elle soutient des projets au Sénégal – notamment la mise en place d'un centre de formation au football –, au Mali, au Vietnam, au Maroc. La région a d'ailleurs mis en place une mission « relations internationales » dont l'objectif est de réfléchir « *à ce que devrait être en 2005 et pour les années à venir la stratégie internationale d'une région du nord-est de l'Europe* ».

S'agissant des départements, l'analyse de l'évolution de leurs frais généraux ne permet pas de dégager aussi clairement une corrélation avec la hausse de la fiscalité.

Certes, la Charente, qui a augmenté de 30,7% ses dépenses de communication à 0,885 million d'euros et de 42,3% ses dépenses au titre des actions européennes et internationales, se caractérise par une forte progression de sa fiscalité en 2005 ; en revanche, le département de la Vienne a diminué ses

dépenses de communication, de réception et de représentation de 9,2% à 3,126 millions d'euros et ses dépenses au titre des actions européennes et internationales de 9,2% à 0,711 million d'euros – tout en augmentant le taux de ses taxes de 13% en 2005 : il s'agit pour ce département de deux volets complémentaires d'un plan de redressement.

L'extrême diversité du montant des sommes engagées dans ces domaines empêche de tirer une conclusion générale de leur évolution. Ailleurs, la diminution de ce type de dépenses a contribué à stabiliser le taux des impôts. Ainsi le département des Alpes-Maritimes. Selon M. Christian Estrosi, président du conseil général, entendu par votre Commission le 26 mai 2005 : « *une maîtrise des dépenses de fonctionnement passe par un volontarisme direct et concret. Ainsi, entre 2003 et 2004, les dépenses de communication et de réception ont diminué de plus de 1,7 million d'euros, passant de 6,4 à 4,6 millions d'euros* ».

b) Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel des collectivités territoriales sont de valeur très inégale : alors que les régions sont encore – avant le transfert des TOS des lycées – des « administrations de missions », investies d'un rôle d'animation économique, les départements ont à gérer un personnel nombreux. Il en résulte une forte inertie budgétaire.

• Départements : des administrations de gestion

Dans les budgets départementaux, ainsi que l'a déclaré M. Claudy Lebreton, « ***le deuxième poste est la masse salariale, avec 187 200 fonctionnaires territoriaux titulaires et non titulaires ce qui représente une dépense de 5,1 milliards d'euros, soit 18% du total des dépenses de fonctionnement*** » selon les comptes administratifs des départements pour 2003. Avec de tels effectifs, une mesure comme le passage aux 35 heures joue évidemment à plein. Cependant, ainsi que l'a déclaré M. Brice Hortefeux, en 2005, « *les dépenses de personnels […] suivent une croissance encore soutenue – 7 % –, un peu supérieure à celle de 2004, qui était de 6 %* ».

Par ailleurs, comme pour les frais généraux, l'évolution des dépenses de personnel, autrement plus importantes il est vrai, ne détermine pas celle de la fiscalité en 2005. Ainsi, le département du Loir-et-Cher – qui a augmenté ses taux de 15% – n'enregistre-t-il qu'une hausse limitée de 4,8% de ses dépenses de

personnel, alors même que ses dépenses de cabinet restent stables. Cependant, les départements qui n'ont pas augmenté leur fiscalité n'y sont généralement parvenus que grâce à la relative stabilité de leurs dépenses de personnel.

• Régions : des administrations de missions ?

Au contraire des départements, les dépenses de personnel des régions ne constituent qu'une faible part des dépenses courantes, 5,7%, les effectifs étant réduits par rapport à l'ensemble de la fonction publique territoriale (12 514 agents au 31 décembre 2002 contre 1,718 million pour l'ensemble de celle-ci). Cependant, leurs dépenses de personnel ont poursuivi en 2005, par rapport à 2004, une croissance soutenue, de 15,6 %, à 574 millions d'euros, le nombre d'agents devant atteindre 14 127 selon les inscriptions aux budgets 2005.

Par ailleurs, on relève une forte croissance des dépenses de cabinet. Même si ces dépenses ne pèsent que très marginalement dans le budget des régions et des départements, il est intéressant d'observer qu'elles ont tout de même augmenté souvent plus rapidement que l'ensemble des dépenses de personnel elles-mêmes. Si la moitié seulement des régions a renseigné cet élément dans leur réponse au questionnaire, ce n'est peut-être pas seulement en raison de difficultés de nature technique : elles ont bien voulu en surmonter de plus délicates pour d'autres rubriques.

En outre, les dépenses de cabinet progressent à un rythme s'échelonnant de + 3,8% en Île de France – où elles atteignent le niveau record de 2,2 millions d'euros – à + 118% en Bourgogne – où elles restent cependant à un faible niveau. Enfin, la région Haute-Normandie présente la double particularité d'avoir la plus faible dépense de cabinet et de ne pas l'augmenter en 2005.

BUDGET DES REGIONS EN 2005 :

LES FRAIS DE PERSONNEL ET LES DEPENSES DE CABINET

(en millions d'euros)

	Frais de personnel		Dépenses de cabinet	
	2005	*Évolution*	*2005*	*Évolution*
Alsace	18,3	+ 12,5%	0,352	+ 33%
Aquitaine	26,4	+ 15%	0,685	+ 16,3%
Auvergne	9,7	+ 18,4%	0,48	+ 17%
Bourgogne	14	+ 12,1%	0,186	+ 118%
Bretagne	20,4	+ 29,8%		
Centre	21,5	+ 9,8 %		
Champagne-Ardenne	10,7	+ 14,7%	0,55	+ 28%
Franche-Comté	12,8	+ 30,3 %	0,487	+ 110%
Île de France	73,5	+ 20,3 %	2,228	+ 3,8%
Languedoc-Roussillon	27,2	+ 55%	0,8	+ 33,3%
Limousin	15,15	+ 12%	0,238	0 %
Lorraine	17,7	+6,9 %		
Midi-Pyrénées	28,4	+ 11,9 %	0,676	+ 55%
Nord-Pas-de-Calais	65,2	+ 8,6 %		
Basse-Normandie	11,2	+ 6,5 %		
Haute-Normandie	18,7	+ 6,5 %	0,023	0%
Pays de la Loire	28,1	+ 28,2 %		
Picardie	21,9	+ 12,8 %	0,374	+ 26,3%
Poitou-Charentes	17,2	+ 24,7 %		
PACA	54,8	+ 9,7 %		
Rhône-Alpes	41,1	+ 9,4 %		
Corse	20,7	+ 12,6%		

Les taux de croissance présentés ci-dessus sont fournis à titre indicatif pour les dépenses de personnel. Certaines régions ont présenté dans leur budget 2005 un rappel de leur budget 2004 dans la nouvelle nomenclature, ce qui a permis de calculer la croissance en 2005. Pour les autres régions, la DGCL s'est efforcée de retraduire les budgets primitifs 2004 en nomenclature M71 afin de procéder à des calculs d'évolution, mais cet exercice est bien sûr imparfait.

Sources : DGCL (pour les dépenses de personnel, sauf la région Limousin) et réponses au questionnaire (pour les dépenses de cabinet).

Cependant, on est en droit de s'étonner devant la hausse des dépenses de personnel qu'affichent certaines régions en 2005, notamment en région Languedoc-Roussillon où elle atteint 55 %, à 27,2 millions d'euros. Les dépenses de personnel s'élevaient à 17,7 millions d'euros dans le budget primitif 2004, mais à 21,5 millions d'euros en compte administratif 2004, ainsi que l'a déclaré M. Claude Cougnenc, directeur général des services, lors de son audition du 19 avril 2005. Il a par ailleurs indiqué que « *nous sommes passés de 520 postes en mars 2004 à 517 en mars 2005, et il est prévu au budget de porter l'effectif à 580 postes fin 2005* », augmentation qui résulte en partie de l'intégration de personnel auparavant employé par des associations. Cependant, M. Richard Mallié s'est justement demandé « *pourquoi la masse salariale augmente-t-elle de 30 % si les effectifs n'augmentent que de 20 % ?* ».

Ainsi que l'a déclaré M. Claude Cougnenc : « *il y a plusieurs explications à l'augmentation du volume des dépenses de personnel. La première tient à la revalorisation, de 1,043 million à 1,778 million, du budget de formation pour le personnel de la région, étant donné les besoins induits par les nouvelles compétences transférées et la faiblesse du budget initial. La seconde est l'augmentation, conformément au cadre légal, négligé sous la précédente présidence, des prestations sociales servies au personnel* ». M. Georges Frêche a précisé à ce propos que « *des tickets restaurants d'une valeur faciale de 7 euros sont désormais proposés à l'ensemble des 520 employés au lieu que, comme par le passé, une centaine seulement ait accès à un restaurant particulier. Cela coûte plus cher, mais c'est plus efficace* ». Par ailleurs, suite à l'élection de M. Georges Frêche à la présidence du conseil régional, la région Languedoc-Roussillon dispose désormais d'un encadrement à la hauteur… de son nouveau budget. En effet, à la question de votre Rapporteur sur le nombre des directeurs généraux adjoints sous la précédente majorité, M. Georges Frêche a répondu dans son style inimitable : « *il y a avait un, il y a en a désormais six. Je divise pour mieux régner* ». Cette attitude se reflète aussi dans le nombre des chefs de service régionaux. Il va de soi que ce « renforcement » est constaté hors effet des compétences transférées. Les décisions des collectivités territoriales en matière de personnel pèsent donc incontestablement sur leurs dépenses.

Cependant, au-delà du cas particulier de la région Languedoc-Roussillon, la croissance des dépenses de personnel des régions et des départements est une problématique qui dépasse la seule année 2005. En effet, les collectivités territoriales connaissent depuis vingt ans une augmentation régulière et forte de leur personnel qui constitue incontestablement, sur le long terme, une cause d'évolution de la fiscalité locale, étudiée plus longuement dans la deuxième partie du présent rapport. Cependant, la forte croissance des dépenses de personnel peut sans conteste être expliquée par une cause spécifique à l'année 2005 : la croissance des interventions des départements et des régions, avec pour conséquence inéluctable une augmentation du nombre des personnels chargés de les mettre en œuvre.

2.– Le libre choix de dépenser plus

On pardonnera à votre Rapporteur de rappeler cette évidence que les recettes servent à financer les dépenses et qu'en conséquence, la hausse de la fiscalité intervenue en 2005 s'est naturellement traduite par une forte augmentation des budgets des collectivités territoriales. Ainsi, les dépenses totales inscrites au budget primitif des régions de métropole s'élèvent en 2005 à 18,8 milliards d'euros, en croissance de 12,6 % par rapport à 2004. Quant aux budgets primitifs des départements, selon les premières tendances présentées par M. Brice Hortefeux lors de son audition du 15 juin 2005, « *ils sont en augmentation sensible de 6 à 7 %, soit un rythme supérieur à celui des années précédentes* », excepté en 2004, année où le montant global des dépenses des départements s'est élevé (hors opération de gestion active de la dette) à 52 milliards d'euros.

S'agissant des régions, la forte croissance de leurs dépenses touche plus le fonctionnement (+ 13,8 %) l'investissement (+ 11,3 %). Dans les deux cas, cette évolution s'explique par une forte augmentation des interventions des régions dans le cadre de l'exercice de leurs compétences, enseignement, transport ferroviaire de voyageurs et surtout formation professionnelle et apprentissage.

Quant aux départements, selon les déclarations de M. Brice Hortefeux, « *trois postes expliquent à eux seuls la moitié de cette hausse : le RMI, l'APA et les charges de personnel* ». Quant aux dépenses d'investissement, elles « *devraient progresser moins rapidement cette année qu'en 2004 : 3 % environ contre 13 %* ». Pour ce qui concerne le RMI et l'APA, on se reportera au B du I de la présente partie.

De fait, le développement qui suit traitera principalement des régions, à partir de la distinction entre les dépenses obligatoires et les dépenses non obligatoires qui, dans les deux cas, regroupent des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement selon une présentation fonctionnelle.

a) La distinction entre les dépenses obligatoires et les dépenses non obligatoires des collectivités territoriales

L'article L. 1612-15 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) retient deux critères pour définir les dépenses obligatoires : « ***les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé*** ».

• Les dépenses obligatoires des communes

Les dépenses obligatoires des communes sont listées par l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales qui compte 32 rubriques. Le caractère non limitatif de cette liste est souligné par l'adverbe « notamment » qui introduit la liste. D'autres dispositions du CGCT et divers textes législatifs complètent cette liste.

Une présentation synthétique permet de distinguer trois catégories de dépenses obligatoires pour les communes :

– les dépenses relatives à des services publics non communaux, c'est-à-dire les dépenses d'intérêt national (ex : le cadastre, l'enseignement public et privé), ou départemental (ex : SDIS ou l'aide sociale) ;

– les dépenses relatives à des services publics communaux, comme la rémunération des agents communaux, les frais de l'administration générale ou la police municipale ;

– les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles, c'est-à-dire les dettes liquides et certaines qui, par exemple, proviennent des décisions des autorités communales ou le remboursement des emprunts.

• Les dépenses obligatoires des départements

La liste des dépenses obligatoires des départements est fixée à l'article L. 3321-1 du CGCT sous 21 rubriques. Cette liste ne saurait cependant être considérée comme exhaustive, le juge administratif qualifiant progressivement d'obligatoires de nouveaux types de dépenses.

Néanmoins, leur liste peut être établie à tout moment. C'est ainsi que le président du conseil général de la Nièvre, M. Marcel Charmant, publie une présentation de son budget en distinguant dépenses obligatoires et non obligatoires. On y reviendra dans la troisième partie ci-après.

Sont notamment obligatoires pour les départements les dépenses en matière d'administration générale, les collèges, le RMI, l'APA et les services d'incendie et de secours.

• Les dépenses obligatoires des régions

Les dépenses obligatoires des régions sont énumérées à l'article L. 4321-1 du CGCT sous neuf rubriques. En dehors des dépenses d'administration générale, les dépenses obligatoires des régions concernent les compétences qu'elles exercent exclusivement, comme les dépenses de formation professionnelle, les TER, ou les lycées.

Outre leurs compétences obligatoires, les collectivités territoriales jouissent, depuis la loi du 2 mars 1982, d'une clause générale de compétence. L'article 1er de la loi du 7 janvier 1983 précise que « *les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence. Ils concourent avec l'État à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie* ».

Il résulte de ces dispositions que le champ ouvert à l'interventionnisme des collectivités territoriales est extrêmement vaste, si vaste que pour le cerner, il est préférable de s'appuyer sur la notion de dépenses interdites. Les dépenses interdites aux collectivités territoriales sont de deux sortes : d'une part les dépenses interdites par la loi (par exemple les dépenses relatives aux cultes) et les dépenses ne présentant pas un intérêt public local, c'est-à-dire présentant un intérêt privé, un intérêt relevant de la compétence exclusive d'une autre collectivité et enfin les dépenses étrangères à l'intérêt public local du fait de leur nature.

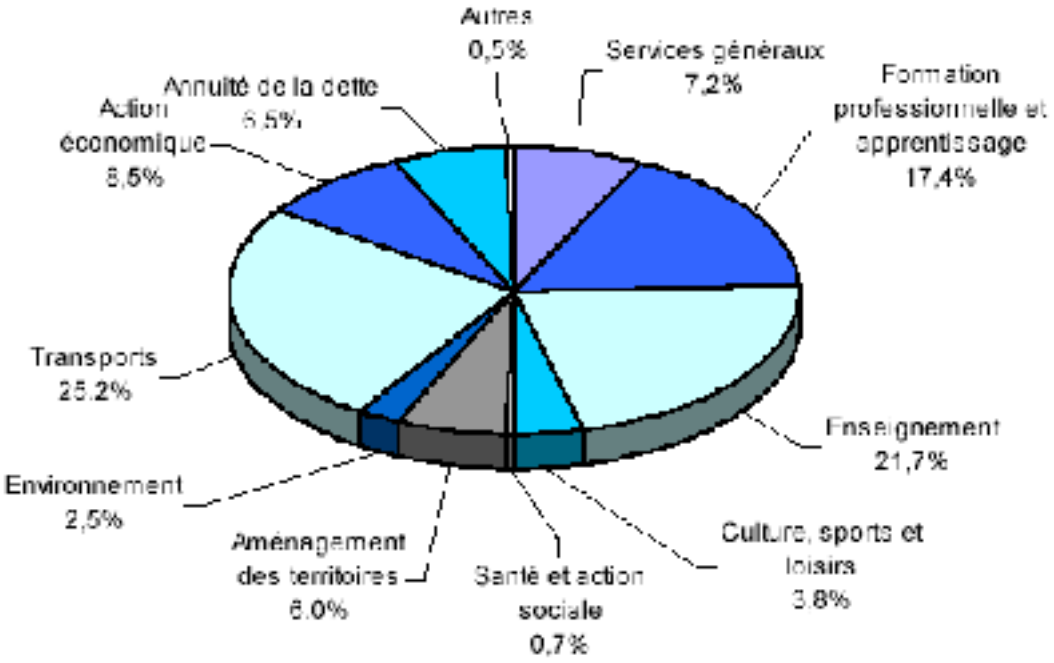
Il convient donc d'analyser successivement l'évolution des dépenses des collectivités territoriales entrant dans leur champ de compétences obligatoires et celles situées hors de ce champ. Cependant, il faut être conscient que les collectivités territoriales font autant usage de leur autonomie lorsqu'elles décident d'accroître leurs dépenses dans le domaine de leurs compétences obligatoires que lorsqu'elles choisissent d'étendre leurs interventions au delà.

b) La volonté de faire mieux et plus dans le domaine des compétences obligatoires

Dans le domaine de leurs compétences obligatoires, M. Brice Hortefeux a observé, s'agissant des régions, que « *les nouvelles équipes élues en 2004 ont décidé d'accroître leurs marges de manœuvre et de renforcer leurs possibilités d'intervention sur leurs principales compétences : ferroviaire, formation professionnelle et lycées. Ce ne sont donc pas les compétences nouvellement transférées en 2005 qui viennent accroître les budgets régionaux* ».

L'instruction budgétaire M71, entrée en vigueur en 2005 (sauf pour les régions Languedoc-Roussillon et Limousin et les régions d'outre-mer), permet désormais de procéder à une analyse fine des domaines d'intervention des régions. La ventilation fonctionnelle étant la même pour les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement, il est possible de chiffrer le montant total des dépenses prévues pour chaque grand poste.

Le graphique suivant présente la répartition des dépenses par domaine, fonctionnement et investissement confondus, hors Languedoc-Roussillon et Limousin.



Parmi les compétences obligatoires, les trois principales nous retiendrons particulièrement : la formation professionnelle, l'enseignement et les transports. En raison du changement de nomenclature comptable, il n'est pas possible de procéder à des comparaisons entre les dépenses des budgets primitifs 2005 et 2004 sauf pour les dépenses de formation professionnelle et d'enseignement dont le périmètre n'a pas été modifié. L'analyse de l'évolution des dépenses au titre de ces compétences, qui représentent ensemble près de 40 % du total des budgets régionaux, permet d'éclairer les choix budgétaires des régions en 2005.

BUDGETS DES REGIONS EN 2005 :

LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET L'ENSEIGNEMENT

	Formation professionnelle et apprentissage		**Enseignement**	
	2005	*Évolution*	*2005*	*Évolution*
Alsace	89,1	+ 14,9 %	116,7	+ 20,9 %
Aquitaine	151,8	+ 16,8 %	185,5	+ 21,3 %
Auvergne	70,8	+ 6,1 %	98,1	+ 18 %
Bourgogne	114	+ 86,7 %	84,5	+ 11,3%%
Bretagne	142,3	+ 8,1 %	161,8	+ 1,6 %
Centre	142	+ 4 %	158,3	+ 1,3 %
Champagne-Ardenne	83,9	+ 36,3 %	110,1	+ 5 %
Corse	18,9	-	29,9	-
Franche-Comté	68,8	+ 5,7 %	84,4	+ 4,7 %
Languedoc-Roussillon	151	-	155,1	-
Limousin	40,8	-	55,2	-
Lorraine	95,5	+ 5,9 %	115	- 0,8 %
Midi-Pyrénées	168,8	+ 25 %	244,8	+ 16,9 %
Nord-Pas-de-Calais	187,3	+ 11,8 %	253,3	- 8,2 %
Basse-Normandie	99,5	+ 12,1 %	87,5	+ 16,9 %
Haute-Normandie	130,5	+ 7,9 %	148,4	- 12,3 %
Pays de la Loire	244,6	+ 20,9 %	188,7	+ 1,3 %
Picardie	126,5	+ 24,6 %	173,8	+ 32,1 %
Poitou-Charentes	102,7	+ 9,1 %	121,2	+ 12,4 %
PACA	248,7	+ 18,9 %	272,2	+ 21,5 %
Rhône-Alpes	270,3	+ 47,1 %	427,8	+ 13,3 %
Île de France	534,6	+ 12,1 %	766,7	+ 16,4 %

Source : DGCL

• Régions : la formation professionnelle

En matière de formation professionnelle et d'apprentissage, les régions détiennent, depuis le 1er juin 1983 une compétence de droit commun en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage. Cette compétence a été élargie par la loi quinquennale pour l'emploi du 20 décembre 1993 à la formation qualifiante et pré-qualifiante des jeunes de moins de 26 ans qui a pris effet le 1er juillet 1994. Par ailleurs, la loi « démocratie de proximité » a transféré aux régions la rémunération des employeurs d'apprentis. Son dispositif prévoyait un taux progressif de versement de 6 % en 2003, de 63 % en 2004 et de 97 % en 2005. Le montant total versé par les régions atteint ainsi 696 millions d'euros en 2005, financé par une dotation à due concurrence. Enfin, la loi du 13 août 2004 a renforcé et élargi le rôle des régions dans le domaine de la formation continue et de l'apprentissage.

Ainsi que l'écrit la DGCL dans son analyse des budgets primitifs des régions en 2005, « *les régions se sont appropriés cette compétence générale et ont décidé d'augmenter fortement les crédits en 2005. Le total des dépenses devrait atteindre 3 282 millions d'euros, en croissance de 18,6 % par rapport à 2004 et de 11 % si on neutralise les indemnités aux employeurs d'apprentis* ». Les dépenses sont constituées pour l'essentiel de dépenses courantes, 3 113 millions d'euros en 2005, qui absorbent 31 % du total des dépenses de fonctionnement régionales. Ces dépenses concernent essentiellement les participations aux centres de formation professionnelle et la rémunération des stagiaires. Les crédits d'investissement restent logiquement en revanche très limités, avec 169 millions d'euros en 2005.

Plus particulièrement, on constate la variété des choix des régions dans l'exercice de cette compétence. Si les dépenses de la région Centre n'ont augmenté que de 4 %, la région Bourgogne a augmenté les siennes de 86,7 % si bien qu'avec 70,7 euros par habitant, ses dépenses se situent désormais largement au dessus de la moyenne des régions de métropole – 54,7 euros. Ce niveau reflète, ainsi que le dit le rapport de présentation du budget primitif pour 2005 « *la montée en puissance des mesures nouvelles initiées depuis avril 2004* » (emplois tremplins, 2 000 parcours pour l'emploi…).

De même, si les problèmes de nomenclature budgétaire ont empêché la DGCL de renseigner l'évolution des dépenses de la région Languedoc-Roussillon en matière de formation professionnelle, les documents budgétaires révèlent que la région a voté un budget de formation professionnelle et d'apprentissage en hausse de 35 %, à 95,435 millions d'euros. Parmi de nombreuses mesures, la région a décidé de débloquer un million d'euros pour les aides individuelles aux projets n'entrant pas dans les programmes de formation de la région ou encore d'améliorer le système de défraiement forfaitaire des apprentis (5 millions d'euros). De plus, M. Christian Fina, directeur général adjoint chargé de la formation professionnelle, de l'apprentissage et de l'éducation, a déclaré lors de son audition du 19 avril 2005 que « *la politique d'achat de formations a été réorientée vers des actions qualifiantes, notamment dans l'industrie, qui coûtent beaucoup plus cher, ce qui induit un coût direct de 7,1 millions d'euros en 2005* ».

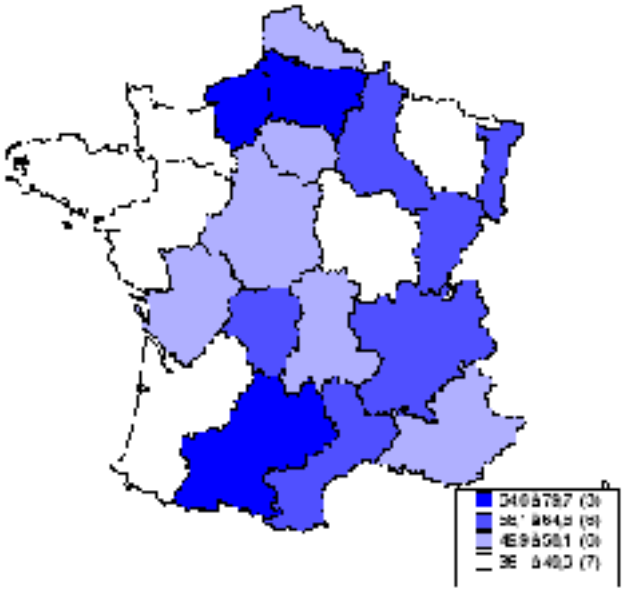
• Régions : les lycées

S'agissant de l'enseignement, depuis le 1er janvier 1986, les régions ont compétence en matière d'équipements des lycées. Les crédits votés à ce titre par les régions de métropole atteignent 3 351 millions d'euros en 2005, ce qui représente 17,8 % de leur budget total. Les dépenses de fonctionnement pour les lycées ne représentent que 29 % de l'ensemble des crédits. Ces charges comportent les dépenses courantes des établissements, mais pas la rémunération des enseignants qui reste à la charge de l'État. Elles s'élèvent à 930 millions d'euros en 2005 et devraient progresser de 11,7 % par rapport à 2004. Ainsi que l'observe la DGCL, « *la forte croissance des dépenses de fonctionnement des lycées résulte de nombreuses décisions nouvelles prises par les assemblées régionales, comme la gratuité progressive ou intégrale des manuels scolaires* ».

Cette mesure de gratuité constitue en effet une promesse électorale que les nouvelles majorités se sont empressées d'appliquer dès la rentrée 2004. Or, son coût est très élevé. Par exemple, en Languedoc-Roussillon, il est estimé à 6,5 millions d'euros, ce coût intégrant par ailleurs 6 495 tenues de travail et 5 000 boites d'outillage. En région Bourgogne, la gratuité des manuels scolaires prend la forme d'une dotation forfaitaire attribuée à chaque élève de première et de terminale pour un montant de 2,55 millions d'euros. De plus, 400 000 euros sont votés au titre de l'aide à l'équipement professionnel des élèves de première année de BEP et de CAP. Enfin, en région Poitou-Charentes, le coût de cette mesure est de 4,9 millions d'euros.

Cependant, c'est encore l'investissement qui draine l'essentiel des crédits de cette compétence avec 2 421 millions d'euros prévus en 2005, en hausse de 8,5 % par rapport à 2004. Ces dépenses correspondent à la rénovation et la construction du patrimoine scolaire. Par exemple, la région Languedoc-Roussillon a lancé un programme d'investissement « *100 % avenir* » se traduisant par la construction de 8 nouveaux lycées, dont trois avaient d'ailleurs été programmés par l'ancienne majorité, afin de répondre à l'accroissement du nombre des effectifs. Cela représente 123 millions d'euros en autorisations de programme et 650 000 euros en crédits de paiement. Par ailleurs, la région a lancé un vaste programme de rénovation des lycées pour 127,9 millions d'euros en AP et 6 millions en CP. Enfin, les lycées verront leurs équipements fonctionnels et pédagogiques complétés et renouvelés à hauteur de 16,5 millions d'euros en AP et 14 millions en CP.

Enfin, il est intéressant d'observer que le montant des dépenses totales, en 2005, pour les lycées varie du simple au double selon les régions, de 36 euros à 80 euros par habitant, variations que n'expliquent pas uniquement les écarts démographiques.



• Régions : les transports ferroviaires de voyageurs

Enfin, dans le domaine des transports ferroviaires de voyageurs, la généralisation de la compétence des régions a été mise en œuvre le 1er janvier 2002. Conformément aux dispositions de la loi SRU du 13 décembre 2002, l'ensemble des régions métropolitaines, à l'exception de la Corse et de l'Ile-de-France, sont devenues les autorités organisatrices des services régionaux de voyageurs au 1er janvier 2002. Cette nouvelle compétence s'est traduite par des mouvements financiers très élevés : les dépenses prévues dans les budgets primitifs pour 2005 pour la régionalisation ferroviaires atteignent 2,64 milliards d'euros en augmentation de 12,9 % par rapport à 2004. Dans ce domaine, ce sont les dépenses d'investissement qui tirent les interventions des régions. Par exemple, en Languedoc-Roussillon, selon M. Gérard Blanc, directeur général adjoint chargé de la direction de l'action territoriale, de la direction des transports et des communications, de la direction de l'environnement et de la direction de la prospective de la région, « *de 2005 à 2008, la région consacrera 78 millions au financement de matériels nouveaux ; 23,4 millions en CP sont inscrits à cette fin au budget 2005* ».

Ces quelques exemples illustrent le dynamisme de l'investissement en 2005. Avec un montant de 8 695 millions d'euros de crédits votés, les dépenses d'investissement des régions (neutralisées des opérations de gestion active de dette) devraient progresser, rappelons-le, de 11,3% en 2005. Cette forte croissance concerne surtout les subventions d'équipement, et, dans une moindre mesure, l'investissement direct. Sur les régions, la DGCL indique : « *S'agissant de l'investissement, les dépenses devraient s'élever à 851 millions d'euros de plus qu'en 2004 ; ce sont surtout les subventions d'équipement versées qui devraient augmenter le plus rapidement : plus 608 millions d'euros, soit + 14,1 %. Quant aux équipements d'enseignement, ils absorbent 300 millions d'euros de la croissance des dépenses d'investissement* ». Le tableau suivant récapitule le montant et l'évolution de chaque catégorie de dépenses d'investissement.

CREDITS D'INVESTISSEMENT DES REGIONS EN 2005
(BUDGETS PRIMITIFS)

	Montant en M€ en 2005	**Croissance 2005/2004**
Dépenses d'investissement	8 695	+ 11,3%
Remboursement de dette	876	+ 3,7%
Subventions d'équipement versées	4 907	+ 14,1%
Investissements directs	2 736	+ 7,5%

Hors gestion active de la dette

Source : DGCL

De manière générale, ainsi que l'a déclaré M. Brice Hortefeux « *les administrations publiques locales prennent une part prépondérante dans l'investissement public de la Nation : près de 70 % en 2003. Pour l'essentiel, il s'agit d'ailleurs d'investissements voulus par les collectivités territoriales et qui, chacun s'accordera à le reconnaître, ont un effet positif sur la croissance* ». M. Jacques Pélissard a en outre rappelé que « *un tableau intéressant dressé par la Fédération nationale des travaux publics fait apparaître que l'investissement public des collectivités territoriales a progressé, en 2004, de 6 %, tandis que celui des entreprises privées n'a augmenté que de 2 % et que celui de l'État a baissé de 8 % : c'est donc bien l'investissement public des collectivités territoriales qui a soutenu, en particulier, le marché du bâtiment et le niveau d'équipement du pays* ». La note « *Finances locales en France, grandes tendances 2004-2005* » publiée par Dexia estime d'ailleurs que l'investissement des collectivités territoriales s'élèverait à 44,6 milliards d'euros en 2005, soit une progression de 4,5 % par rapport à 2004.

En conséquence, ainsi que l'a rappelé M. Alain Guengant, « *elles se retrouvent à la tête d'un patrimoine considérable – 700 à 750 milliards d'euros, pour 100 milliards de dettes, autrement dit, s'il s'agissait d'entreprises, plus de 600 milliards d'euros de fonds propres – qui représente 80 % de l'équipement public de la France hors hôpitaux. Par comparaison, le patrimoine en équipement de l'État n'est évalué qu'à 150 milliards d'euros. Les collectivités territoriales apparaissent bien comme les aménageurs, en termes d'équipement public, du territoire national* ».

c) La volonté d'élargir le champ des interventions

Chacun sait depuis Montesquieu que « *c'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser ; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites* ». En écartant la notion d'abus et sans aucune intention malveillante, on pourrait transposer cette phrase aux collectivités territoriales qui, depuis que les lois de décentralisation leur ont attribué une compétence générale, tendent à élargir le champ de leurs interventions jusqu'à la limite ultime des dépenses interdites.

Cet élargissement est d'ailleurs pleinement assumé par les responsables locaux qui n'hésitent pas, dans leurs documents budgétaires comme dans leurs dossiers de presse ou leurs déclarations, à mettre en avant l'ampleur de leurs interventions comme la preuve d'un meilleur service assuré au citoyen. M. Jean-Yves Le Drian, dans son rapport de présentation du budget primitif pour 2005 de la région Bretagne, déclare ainsi faire « *une lecture volontariste des compétences régionales. Les onze missions régionales reposent d'abord sur le socle des compétences dévolues à la région, que la collectivité entend assumer pleinement.* ***Elles reposent aussi sur une volonté nouvelle d'aller au-delà de ce que la loi prescrit strictement****, dans la mesure où l'intervention régionale est attendue et susceptible d'apporte une dimension jusque là insuffisamment prise en compte.* ***C'est ainsi que ce budget propose des objectifs nouveaux dans le cadre de nos compétences traditionnelles, mais va plus loin en ouvrant des champs d'intervention jusqu'alors inexplorés*** ». De même, M. Georges Frêche n'a pas simplement détaillé ses ambitions dans son rapport de présentation mais a clamé dans Le Monde du 20 février 2005 : « *Nous augmentons de 76 % les crédits de la culture, de 58 % ceux du sport et de 40 % ceux du développement durable* ». La seule lecture d'un budget primitif suffit d'ailleurs à édifier le lecteur peu averti qui croyait naïvement que les régions et les départements se contentaient d'exercer les compétences que la loi leur avait expressément attribuées.

• La flambée des dépenses dites d'intérêt régional

Les réponses aux questionnaires envoyés par votre Commission d'enquête aux régions révèlent que les dépenses d'intérêt régional, c'est-à-dire les dépenses des régions hors de leur champ de compétences obligatoires, connaissent une forte croissance en 2005. Le tableau ci-dessous se fonde sur les chiffres communiqués par les exécutifs régionaux, le calcul de l'évolution s'effectuant selon les cas par rapport aux montants du budget primitif pour 2004, lorsqu'ils étaient mentionnés ou, à défaut, du compte administratif 2004 sachant que certaines régions n'ont pas spécifié l'origine de leurs chiffres. Votre Rapporteur tient à préciser qu'il est conscient des limites de cet exercice de comparaison ainsi que des difficultés qu'ont pu rencontrer les régions dans l'extraction des chiffres de leur comptabilité ; mais il lui a semblé nécessaire, pour la bonne information de votre Commission d'enquête, de faire figurer ce tableau dans le présent rapport.

DEPENSES D'INTERET REGIONAL EN 2005 ET EVOLUTION PAR RAPPORT A 2004

(en M€)	Recherche		Emplois (dont emplois tremplin)		Développement économique		Action sociale		Action culturelle		Action pour le sport		Action pour l'enseignement supérieur		Action pour l'environnement	
	2005	*Evol*	*2005*	*Evol.*	*2005*	*Evol.*	*2005*	*Evol*	*2005*	*Evol*	*2005*	*Evol*	*2005*	*Evol*	*2005*	*Evol*
Alsace	8,4	- 23%	1,5	+93%	17,8	-6,6%	0,25	- 12%	17,2	+40%	5,4	+41%	3,6	+72%	5,9	-27%
Aquitaine	32	+ 62%	(avec dév éco)		82,2	+4,7%	-	-	14,2	+1,3%	5,1	+15%	15,6	+83%	8,5	-25%
Auvergne	3,9	+169%	1	-	45,5	-16%	12,8	-	10,5	+29%	6,4	-0,7%	9	+480%	4,7	-22%
Bourgogne	**8,1**	**+24%**	**6,2**	**+296%**	**21,6**	**+6,1%**	**1,1**	**+222%**	**12,7**	**+30%**	**7,7**	**+167%**	**12,9**	**+33%**	**8,6**	**+173%**
Bretagne																
Centre																
Ch-Ardennes	3,4	+7%	4,2	+13%	26,4	+48%	0,2	-16%	4,8	+14%	1,6	+81%	15	+24%	6,8	+38%
F-Comté	4,8	+17%	12,4	-4,6%	22,5	+3,8%	-	-	8,9	+9%	2,4	+28%	4,9	-24%	3,3	+82%
Ile-de-France	112	+134%	16,5	-	53,4	+58%	45	+63%	64,9	+33%	15,1	-8%	62,7	-3,9%	112	+117%
L-Roussillon	**16,5**	**+68%**	**-**	**-**	**71**	**+16%**	**4**	**-**	**26**	**+87%**	**12,4**	**+85%**	**4,3%**	**+2,4%**	**9,8**	**+15%**
Limousin	2,1	-7,8%	2,3	+9,3%	17	+74%	0,5	-50%	10,8	+53%	3,5	+17%	18,3	+185%	3,7	+367%
Lorraine			4,9	+36%	28,7	+17%	-	-	11	+14%	5,6	+12%	11	+57%	7,3	+46 %
Midi-Pyrénées	15,4	+42%	7,6	+97%	85	-0,4%	0,5	+5,5%	19,2	+27%	10,5	+23%	10,5	+37%	9,7	+30%
N-Calais	6,54	+ 143%	-	-	45,6	+6,8%	-	-	50,05	- 7%	11	- 5,2%	7,65	+ 355%	27,5	+81%
B-Normandie	9,2	+40%	4,5	+98%	22,2	+79%	3,5	-46%	17,8	+27%	2,8	-16%	16,8	+187%	13,5	+3,1%
H-Normandie															8	
Pays-Loire																
Picardie	(avec ens sup)		4,8	-20%	30	+15%	-	-	14,7	+51%	3,2	+8,4%	31,9	+140%	19,9	+614%
P-Charentes	10	+75%			25,3	+35%			22,8	+57%	4,7	+92%	12,7	+105%		
PACA																
Rhône-Alpes	36,9	-15%			91	+7,7%	6,4	+25%	37,3	+27%	9,7	+70%	49,7	+11%	28,4	+18%
Corse																

Outre que ce tableau révèle l'extrême variété des priorités des régions, tant en termes de niveau d'intervention que d'évolution de celui-ci, il éclaire particulièrement les choix budgétaires des deux régions qui, en 2005, ont le plus augmenté leurs taux de fiscalité : le Languedoc-Roussillon et la Bourgogne.

Ainsi, le budget de la région Languedoc-Roussillon a augmenté en 2005 de 211 millions d'euros pour s'établir à 765 millions d'euros, augmentation financée par une hausse de 79,4% du taux de sa taxe professionnelle et de sa taxe sur le foncier bâti. En conséquence, les interventions de la région connaissent une hausse vertigineuse de 42,7% en 2005. Pour M. Christian Bourquin, vice-président de la région Languedoc-Roussillon, entendu par votre Commission le 30 mars 2005, « *M. Georges Frêche […] a clairement dit à nos concitoyens que l'augmentation de l'impôt régional visait également à financer des opérations qui n'étaient pas assumées précédemment* ». Il s'agit là d'un choix de la région qui, en 2005, a voulu faire un budget « *100% offensif* » selon les mots de son président, et d'augmenter la fiscalité en conséquence, choix qu'il ne s'agit aucunement de juger ici.

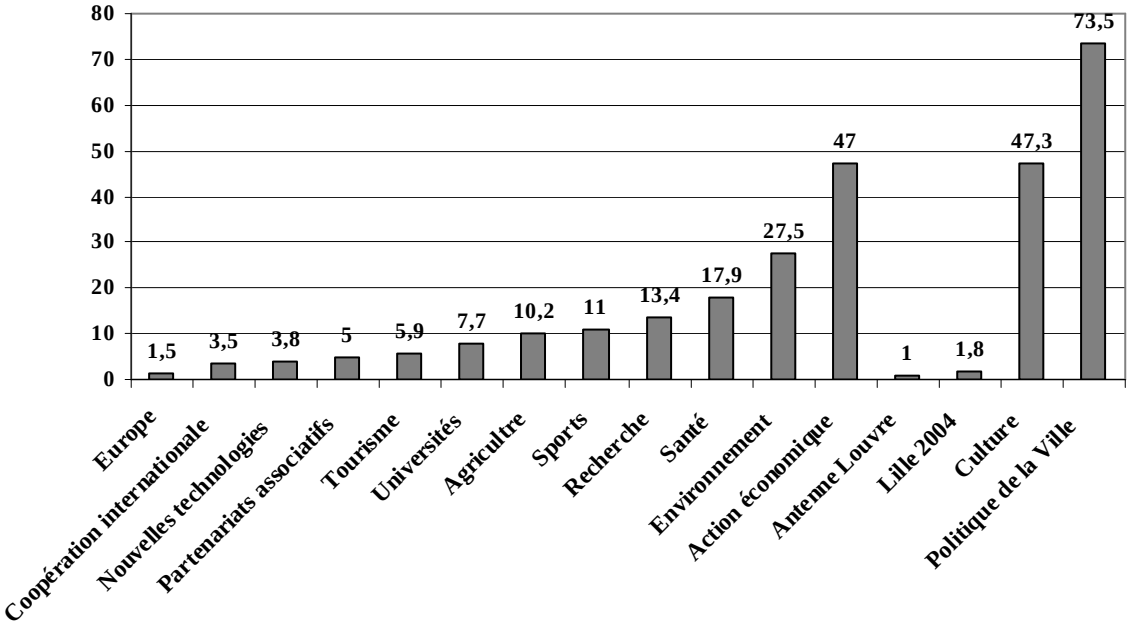
Parmi les dépenses mises en avant par la région Languedoc-Roussillon, l'endiguement du Rhône figure en bonne place. Pour M. Christian Bourquin, « *nous nous devons, par exemple, même si le Rhône est un fleuve national, de pallier le désengagement de l'État pour que soient construites les digues qui doivent l'être et éviter ainsi un nouveau débordement dans le Gard. Le conseil régional a investi 9 millions d'euros, ce fut sa première décision […]. On peut se demander quelles sont les compétences de l'État et celles de la région. On peut aussi se demander qui s'est désintéressé de l'aménagement du Rhône. Il faudra bien dire à nos concitoyens que l'État n'a pas assumé ses responsabilités* ».

La remarque mérite qu'on s'y arrête : il convient de se demander en l'occurrence si l'État n'a pas, au contraire, assumé ses responsabilités en ne finançant pas l'endiguement du Rhône et si la région n'a pas fait preuve de précipitation en lançant seule cet investissement. Ainsi que l'a déclaré M. Francis Idrac, préfet de la région Languedoc-Roussillon, « *s'agissant de la protection contre les inondations, le problème ne s'est pas tant posé au niveau de la mobilisation des crédits, au niveau du CPER comme des fonds européens, qu'à celui de la maturation de projets prêts à être financés. Il est toujours très difficile et très long de mettre au point des projets arbitrant valablement entre l'amont et l'aval, la rive gauche et la rive droite. La philosophie de la protection elle-même a évolué, dans la mesure où l'on s'est rendu compte que la technique des digues était finalement le système de protection le plus meurtrier et qu'il convenait d'adopter une approche différente de gestion dynamique des crues. La protection*

contre les inondations appelle un effort considérable, que nous avons récemment chiffré à environ 700 millions d'euros. Mais c'est une problématique pour l'avenir ; les crédits disponibles, au niveau tant du CPER que des fonds européens, sont longtemps restés inemployés. Ainsi, la protection des basses plaines de l'Aude, à la suite des inondations de 1999, n'a toujours pas donné lieu à un projet faisant consensus ».

En ce qui concerne la Bourgogne, l'interventionnisme est encore plus flagrant, dans la mesure où cette région se distingue par des progressions à trois chiffres de certaines de ses dépenses. Le rapport de présentation de M. François Patriat sur le budget 2005 révèle des initiatives aussi nombreuses que variées. Par exemple, « *le cinéma fait l'objet d'une politique volontariste de la région* » se traduisant notamment par la mise en place d'un fonds d'aide à la production cinématographique et audiovisuelle auquel est affecté 1,330 million d'euros. Dans le domaine du sport, la région soutient de nombreuses associations qui organisent des manifestations sportives, à hauteur de 2,3 millions d'euros, le montant total des dépenses dans ce domaine progressant de 167 % à 7,7 millions d'euros. Dans le domaine de la santé et de l'action sociale : « ***le conseil régional souhaite participer à la politique de santé aux côtés de l'État dont c'est une compétence régalienne et de l'assurance maladie dont c'est la mission*** ». Voilà ce qui est clairement assumé et entraîne une multiplication par plus de trois des dépenses. En matière d'environnement, « *tous les dirigeants politiques ou économiques, tous les citoyens sont invités à agir pour un nouveau mode de développement durable. Le conseil régional de Bourgogne ne doit pas échapper à cette invitation. C'est pourquoi, en lien avec tous ses partenaires, il a pour volonté d'engager une action concrète dans ce domaine pour contribuer à l'effort planétaire en faveur de la préservation des ressources vitales tout en améliorant la qualité de vie des Bourguignons* », ce qui se traduit par un quasi-triplement des crédits affectés à cette politique. Dans le domaine de l'emploi, la région a voté 2,609 millions d'euros en faveur de la création d'emplois tremplin, le montant des dépenses de la région dans ce domaine progressant de 296 % à 6,259 millions d'euros. Enfin, dans le domaine de la recherche, « *la région affiche sa volonté de soutenir le développement de la recherche en finançant des allocations de recherche* » pour un montant global de 1,981 million d'euros.

Une région a d'ailleurs fait de son intervention au-delà de ses compétences obligatoires un choix politique clairement revendiqué : la région Nord-Pas-de-Calais. En effet, dans le n° 7 de son journal « *L'information de la région Nord-Pas-de-Calais* », publié en février 2005, le conseil régional a publié le tableau suivant sous le titre : « *des choix volontaristes : politiques au-delà des compétences de la région* ».



Le budget 2005 de la région s'élevant à 1,374 milliard d'euros, et ces dépenses au-delà des compétences obligatoires à 269 millions d'euros, **ce sont donc près de 20 % de ses crédits que la région Nord-Pas-de-Calais consacre à des interventions en dehors de son champ de compétence**, et ces dépenses sont évidemment en forte croissance.

La croissance des interventions régionales dans tous les domaines semble d'ailleurs devenir le mètre étalon de la modernité et du dynamisme régional. Sont instructives de ce point de vue les déclarations du président de la région Bretagne, M. Jean-Yves Le Drian, dans son rapport pour le débat d'orientations budgétaires pour 2005. Rappelant le choix historique de la région pour un niveau d'intervention publique minimaliste, il estime que celui-ci « *n'est pas à la hauteur des attentes exprimées envers la région* », puisque le budget par habitant se situait au dernier rang des 22 régions en 2004 (240 € contre une moyenne de 280 €), tout comme les dépenses de fonctionnement interne (6 € contre 9 €). Et l'ancien indicateur de bonne gestion se trouve affecté d'un signe négatif : un budget économe devient la manifestation d'un retard par rapport à la moyenne nationale. M. Le Drian chiffre ce « *nécessaire rattrapage* » du budget régional, qui est une « *contrainte supplémentaire* » pesant sur le budget, à 129 millions d'euros, ce qui semble justifier par avance d'autres augmentations de la fiscalité régionale. Sans doute la Bretagne – encore l'une des régions les moins fiscalisées de France en 2005, a-t-elle également pour ambition de rattraper, dans le domaine de la pression fiscale comme dans les autres, la moyenne nationale. Il serait bon que les contribuables bretons en soient informés.

Enfin, votre Rapporteur a décidé de regarder de plus près le cas de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, en raison de son caractère illustratif, malgré son refus de répondre au questionnaire de votre Commission.

Dans le rapport de présentation du budget primitif 2005, M. Michel Vauzelle écrit « *il est cependant nécessaire d'augmenter la fiscalité locale, directe et indirecte, de 30% pour faire face aux transferts de charges imposés par l'État* ». Cette « nécessité » se traduit par une hausse de 30,4% de la taxe sur le foncier bâti, de 30,2% pour la taxe sur le foncier non bâti et de 30,4% de la taxe professionnelle ainsi que par un produit supplémentaire de 40 millions d'euros pour les taxes directes et de 72 millions d'euros pour les taxes indirectes, soit un total de 112 millions d'euros. Or, ainsi que l'a remarqué M. Richard Mallié lors de l'audition de M. Michel Vauzelle avec l'Association des régions de France le 30 mars 2005, « *la décision modificative n°1 votée par l'assemblée plénière le 18 mars 2005 précise les dépenses relatives à ces transferts. Pour l'année 2005, elles devraient s'élever à 23 millions d'euros, intégralement compensés par l'État comme le précise une annexe de la circulaire de la DGCL du 11 février 2005. Sur le site Internet du conseil régional de Provence-Alpes-Côte-d'Azur, je lis, ou du moins je lisais le 25 mars dernier : « d'ores et déjà, un montant de 6,724 millions d'euros a été adopté lors du vote du budget du 21 janvier 2005 concernant le transfert des compétences ». Compte tenu de vos choix politiques, comment allez vous employer ces 112 millions d'euros de recettes fiscales supplémentaires que vous allez demander au contribuable* » ?

M. Michel Vauzelle a déclaré que « *le budget que nous avons présenté tient compte des contraintes nées du désengagement de l'État sur des points importants, notamment en ce qui concerne l'exécution des contrats de plan* ». En répondant ainsi, **il abandonne donc implicitement l'argument selon lequel la hausse de la fiscalité résulterait des transferts de compétences.** De plus, il a fini par reconnaître, avec la retenue qui s'impose : « *que cet impôt soit en partie destiné à financer une politique volontariste, je ne le nie pas […]. Nous nous devons d'être soucieux de respecter les choix politiques qui ont été faits de manière claire par les citoyens de notre régions* ». C'est ainsi qu'il a mis en avant la création de 230 emplois visant à assurer la sécurité dans les gares et les trains, ou la création d'antennes départementales afin de renforcer la démocratie de proximité. Et l'on retrouve ainsi le troisième mouvement de la « *valse à trois temps* ».

M. Michel Vauzelle a donc repris à son tour le discours classique des responsables régionaux qu'avec un peu de poésie, votre Rapporteur a qualifié de « *valse à trois temps* ». Dans un premier temps, les régions ont quasi-unanimement dénoncé les transferts de l'acte II de la décentralisation comme cause principale de l'augmentation de leur fiscalité. Puis, dans un deuxième temps, cette argumentation ne tenant pas, elles ont mis en avant le coût du « *désengagement de l'État* », sans d'ailleurs clairement définir cette notion bien pratique. Enfin, parce que le « désengagement de l'État », à supposer même qu'il soit caractérisé, ne pourrait néanmoins expliquer une telle hausse, elles ont fini par accepter leur part de responsabilité dans l'augmentation des dépenses, en minimisant la charge de la rançon fiscale.

L'extension générale du champ de compétences des collectivités territoriales n'est d'ailleurs pas propre aux régions. Les départements sont eux aussi concernés. Ainsi que l'a déclaré M. Claudy Lebreton : « *les départements ont compétence obligatoire en matière de routes, de collèges, d'action sociale, de SDIS, et, dans ces domaines, ils sont seuls financeurs. À côté de l'exercice de ces compétences, ils définissent des politiques d'accompagnement au développement local, d'aménagement du territoire solidaire, notamment dans les domaines de l'éducation, de la culture, du sport, de la vie sociale. Ainsi, de très nombreuses réalisations ne verraient pas le jour sans la participation financière des collectivités, pourtant facultative, ou optionnelle* ». Cependant, l'analyse des réponses au questionnaire envoyé aux départements, si elle démontre qu'effectivement, les départements ont élargi le champ d'intervention, ne révèle aucune rupture en 2005 par rapport à 2004, y compris dans les départements qui ont fortement augmenté leur fiscalité.

• La stratégie de la région Alsace : maîtrise des dépenses, ciblage des interventions et choix pertinent de leurs modalités

La justification de l'intervention des régions, comme des départements, en dehors de leurs compétences obligatoires, est (faut-il le rappeler) *« la multiplication des désengagements de l'État* », selon l'expression de M. Georges Frêche, qui les contraint à se substituer à lui dans des domaines aussi variés que la recherche, la culture, l'emploi ou l'action économique. Le retrait de l'Etat, par une sorte d'automatisme, déclencherait l'intervention des collectivités territoriales.

Or, une région au moins a refusé de fonder son intervention sur le seul désengagement, réel ou supposé, de l'État : l'Alsace. Ainsi que l'a déclaré M. Adrien Zeller, « *lorsqu'une association ou une commune nous a dit qu'elle avait moins de crédit d'État, nous nous sommes posé deux questions. Premièrement, y a-t-il un intérêt régional à intervenir ? Deuxièmement, le conseil régional est-il le mieux placé pour cela ? En d'autres termes, nous avons appliqué le principe de subsidiarité* ».

En effet, a-t-il rappelé, le danger qui guette les régions, c'est « *l'accroissement des frais de fonctionnement* ». En particulier, « *L'Alsace est une petite région extrêmement sollicitée dans les domaines culturel, sportif ou environnemental, et nous devons être présents dans tout ce qui représente un intérêt pour la région, en évitant toutefois de nous occuper trop de ce qui ne nous regarde pas. À côté de nos missions fondamentales dans les domaines des transports, de l'éducation, de la formation professionnelle et maintenant du développement économique, nous avons décidé de nous efforcer de limiter à 2 % le taux de croissance de nos dépenses non obligatoires, dans les secteurs où nous n'avons pas de compétence explicite. [Ainsi, bien que] nous sommes souvent sollicités par des acteurs qui pensent que nous avons vocation à nous substituer, en tout ou partie, à l'État [,]* ***nous décidons alors au cas par cas, en fonction de l'intérêt régional et des besoins réels*** ».

De plus, s'agissant des subventions aux communes qui pèsent d'un poids important sur les budgets régionaux, M. Adrien Zeller a déclaré : « *nous leur avons clairement annoncé que nous n'avons pas pour compétence générale de les soutenir. Nous n'intervenons à leur profit que sur des thèmes régionaux, pour financer des équipements culturels d'une certaine importance, des infrastructures permettant d'accomplir des économies d'énergie ou de produire des énergies renouvelables, pour valoriser le patrimoine, agir sur la trame verte ou en faveur de l'habitat* ».

Ainsi, les interventions de la région Alsace sont, selon M. Michel Thénault, préfet de la région, « *assez bien ciblées autour de quatre priorités : les transports, la formation, l'économie et l'enseignement supérieur, la recherche et la technologie* », ces interventions étant « *toutes cohérentes avec la situation régionale* ». L'Alsace a donc évité la tentation de tout faire dans tous les domaines, tentation à laquelle ont cédé un certain nombre de régions. De plus, elle n'a pas hésité à remettre en cause le calendrier de ses investissements. Ainsi que l'a déclaré M. Adrien Zeller lors de son audition du 30 mars 2005 : « *dans la situation difficile qui est la leur, les collectivités locales sont contraintes de faire*

des choix. Pour sa part, l'Alsace a décidé d'étaler légèrement son programme de modernisation des lycées, qui se réalisera sur huit ans au lieu de six ».

La même stratégie a été suivie par M. Christian Estrosi dans le département des Alpes-Maritimes : « *Dès 2000, le choix a été fait de privilégier la politique d'investissement pour apporter des réponses concrètes aux difficultés quotidiennes des Azuréens et améliorer les conditions de développement des entreprises. De 2000 à 2003, le conseil général a investi 820 millions d'euros, soit une moyenne de 205 millions par an ; les réalisations se sont amplifiées pour atteindre 241 millions en 2003. Les chiffres sont supérieurs à la moyenne de la strate […] En 2004, 273 millions ont été réalisés en investissement, avec en outre un taux d'exécution de 85 %, contre 77 % en 2003. Les crédits d'investissement inscrits au budget primitif 2005 atteignent le niveau sans précédent de 330 millions. Sur la base d'un audit réalisé par le cabinet Klopfer, une politique de planification et de contractualisation a été engagée. L'an passé, quatre grands programmes d'investissement ont donc été votés par l'assemblée départementale* ». Pour le détail de ces programmes – construction de quinze collèges et six internats d'intégration, 110 chantiers routiers, construction d'un hôtel de police de 110 brigades de gendarmerie, contrat de plan avec quatre communautés d'agglomération – on se reportera au tome II du présent rapport. M. Christian Estrosi a conclu : *« Grâce à cette politique de planification et de contractualisation, je sais exactement ce que je vais dépenser chaque année en investissement. Nous éviterons ainsi tout saupoudrage* ».

Enfin, même lorsqu'elle décide d'intervenir en dehors de ses compétences, par exemple pour mettre en œuvre une politique d'aide à l'achat des livres scolaires – politique qui a un coût élevé pour les régions – elle s'est attachée à choisir les modalités les plus adaptées tant à la finalité de celle-ci qu'à la réduction de son coût. Ainsi, « *l'Alsace n'a pas adopté le principe de la gratuité des livres scolaires. Nous avons préféré accorder une prime de rentrée scolaire aux familles dont les ressources sont inférieures à la moyenne régionale, ce qui signifie que nous n'adressons pas de chèques aux familles aisées ou riches. On peut se demander quelle est la politique la plus sociale* ».

• Une forme atypique d'intervention : la suppression de la taxe sur les permis de conduire

L'intervention des régions peut également prendre la forme de la diminution ou de la suppression d'une recette lorsque celle-ci s'inscrit dans le cadre d'une politique régionale. Ainsi, un grand nombre de régions ont décidé de diminuer, voire de supprimer complètement, la taxe sur les permis de conduire

afin d'aider les jeunes, qui en sont les premiers redevables – ou leurs parents. C'est ainsi que la taxe sur le permis de conduire n'est plus prélevée que par cinq régions métropolitaines sur vingt-deux en 2005, après que les régions Auvergne, Midi-Pyrénées et Poitou-Charentes aient décidé à leur tour de la supprimer. Quant à celles qui la perçoivent encore, quatre n'ont pas touché à son tarif et une l'a divisé par deux.

TAXE SUR LES PERMIS DE CONDUIRE EN 2005

région	**tarifs (***en euros***)**		**régions**	**tarifs (***en euros***)**	
	En 2005	*Évolution*		*En 2005*	*Évolution*
Alsace	0		Limousin	39	0%
Aquitaine	52	0%	Lorraine	0	-
Auvergne	0	– 100%	Midi-Pyrénées	0	– 100%
Bourgogne	0	-	Nord-pas-de-Calais	0	-
Bretagne	0	-	Basse Normandie	0	-
Centre	0	-	Haute Normandie	0	-
Champagne-Ardenne	23	0%	Pays de la Loire	0	– 100%
Corse	33	-	Picardie	0	-
Franche-Comté	22	– 50,2%	Poitou-Charentes	0	- 100%
Île de France	0	-	PACA	0	-
Languedoc-Roussillon	0	-	Rhône-Alpes	0	-

Source : réponses au questionnaire et budgets primitifs des régions

La région Midi-Pyrénées a justifié ainsi sa décision de supprimer la taxe en 2005 : « *cet impôt, qui pesait réellement sur le budget des familles et des jeunes, est supprimé dans un souci de solidarité. La perte de produit sera compensée par l'augmentation du taux sur les cartes grises* ». La région se prive ainsi d'une recette estimée à 2,3 millions d'euros dans le budget primitif pour 2004. De même, la région des Pays de la Loire a supprimé le 30 juin 2004 la taxe sur les permis de conduire dont le produit s'élevait à 2,5 millions d'euros.

Certes, la taxe sur le permis de conduire ne constitue qu'une faible part des recettes fiscales des régions, mais, par équité, il convenait de mentionner que, dans un contexte de hausse générale des taux de fiscalité régionale, une taxe au moins aura vu son tarif diminuer, parfois jusqu'à zéro. Il est d'ailleurs à souligner que certaines régions sont moins fondées à se plaindre de la faiblesse de leur autonomie financière après avoir décidé volontairement de se priver d'une ressource fiscale.

• La croissance des dépenses, obligatoires comme non obligatoires, exige une augmentation des ressources

En conclusion, les dépenses hors compétences obligatoires ont fini par représenter une part importante des budgets locaux. Ainsi que l'a déclaré M. Charles Buttner, président du conseil général du Haut-Rhin, lors de son audition du 18 mai 2005 : « *hors compétences obligatoires, il y a en premier lieu d'abord l'aide aux communes, pour les bâtiments publics, la voirie, etc. Je le dis très volontiers, car c'est un vrai enjeu au sein du projet départemental. Cela représente un peu plus de 100 millions d'euros sur un budget de 600 millions environ, soit un peu plus de 15 %, M. Chochoy pourra vous donner les chiffres exacts. S'ajoutent à cela les compétences en matière de développement économique, qui sont importantes, d'aide aux universités, qui sont importantes aussi. Au total, nous ne sommes pas loin, sinon du tiers, du moins du quart des dépenses* ». M. Michel Chochoy, directeur général adjoint des services du département, a précisé : « *le montant précis des dépenses hors compétences obligatoires s'élève à 145 millions en fonctionnement* ». **Ainsi, dans le cas d'un département dont la politique budgétaire est comparativement très modérée, les dépenses non obligatoires représentent le quart du budget.**

Dans le cas des régions, si l'on se fonde sur la répartition fonctionnelle des dépenses, on arrive à un total des dépenses non obligatoires de 21 % dès lors que l'on considère que ne sont pas juridiquement obligatoires les dépenses relatives à l'environnement, à l'aménagement des territoires, à la santé et à l'action sociale, à la culture, au sport et aux loisirs et à l'action économique.

Certains ont même craint, à l'instar M. Georges Vincent, président du groupe démocratie et République du conseil général de l'Hérault le 19 avril 2005, que les collectivités territoriales diminuent leurs dépenses dans le domaine de leurs compétences obligatoires au profit de l'exercice des nouvelles compétences qu'elles se sont octroyées : **«** *Le département intervient en effet hors de ses compétences dans un grand nombre de domaines. On peut parfois le comprendre, comme par exemple dans le domaine de l'enseignement élémentaire et préélémentaire, où les aides aux communes pour les créations de classes sont de l'ordre de 250 000 francs par classe, ce qui est une somme relativement importante, et appréciable pour les élus. Mais d'un autre côté, l'enveloppe du Fonds d'équipement des communes urbaines est insuffisante et mériterait d'être augmentée. Elle se rétrécit d'année en année, jusqu'à atteindre 397 000 euros cette année. Or, c'est quand même un élément important de l'amélioration du tissu urbain des communes et de la qualité de vie urbaine dans ces communes. D'un côté, le département accorde aux communes des aides hors de son champ*

de compétences, et de l'autre les aides du FECU sont insuffisantes. Le département intervient également dans les domaines sportif, culturel, économique, qui ne sont pas de sa compétence ».

Or, cette crainte, malgré quelques réalisations locales, paraît vaine. En dépit d'une intervention croissante hors du champ de leurs compétences, les collectivités territoriales n'ont jamais abandonné leur « *cœur de métier* », les dépenses progressant régulièrement dans tous les domaines.

Ainsi que l'a rappelé M. Jean-François Copé lors de son audition du 14 juin 2005, elles ont même progressé à un rythme tel que, « *en 2004 est apparu un élément nouveau : pour la première fois depuis bien longtemps, les collectivités territoriales n'ont pas maintenu l'équilibre de leurs comptes. En clair, les comptes publics locaux sont tombés dans le rouge, affichant pour la première fois un déficit de 0,1 point de PIB. C'est là un élément nouveau pour les collectivités territoriales mais, hélas ! ancien pour l'État, qui ne saurait dans ce domaine leur donner de leçons. S'il tient incontestablement ses engagements quant aux transferts de compétences et aux transferts de ressources, son comportement dans ce domaine n'a rien de très glorieux. Reste que, pour la première fois depuis très longtemps, la forte augmentation des dépenses locales s'est traduite par un déficit des comptes des collectivités territoriales, qui de surcroît intervenait au cours d'une année relativement favorable sur le plan des conditions macro-économiques* ».

M. Brice Hortefeux a résumé la situation le 15 juin 2005 : « *l'offre des services des collectivités territoriales augmente sous l'effet des transferts de compétences, mais aussi en fonction du choix éventuel des collectivités d'accroître leur niveau de service en allant au-delà de ce que faisait l'État ou en intervenant davantage sur leurs compétences générales* ». En conséquence, les collectivités territoriales se sont donc trouvées dans l'obligation de dégager des ressources supplémentaires qu'elles ont essentiellement trouvées dans l'augmentation de leur fiscalité.

C.– LA STRATEGIE FINANCIERE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

1.– L'arbitrage des collectivités territoriales entre emprunt et autofinancement a pesé sur l'évolution de la fiscalité locale

Le dynamisme de l'investissement des collectivités territoriales, réel depuis quelques années, s'est donc poursuivi en 2005. Or, celles-ci disposent de deux moyens pour financer leurs dépenses d'investissement : par l'emprunt et par

l'autofinancement, c'est-à-dire, principalement, par leur épargne. En effet, à la différence des dépenses de fonctionnement, l'exigence d'une couverture par des recettes de fonctionnement, parmi lesquelles le produit de la fiscalité, ne s'applique pas aux dépenses d'investissement. En conséquence, ainsi que l'a souligné M. Dominique Hoorens au cours de son audition du 9 mars 2005, « *le choix stratégique entre fiscalité immédiate, par le biais de l'autofinancement, ou étalée dans le temps, par le biais de la dette, joue effectivement sur le niveau de pression fiscale* ».

De plus, les dernières années ont été marquées par une relative dégradation du taux d'épargne des départements et des régions, alors même que les dépenses de fonctionnement et d'investissement ont tendance à augmenter. Dès lors, certaines collectivités ont pu choisir d'affecter le surplus de recettes fiscales provenant de la hausse de leurs taux à la réduction du recours à l'emprunt et à la reconstitution de leur épargne. Ce choix stratégique, qui relève de leur libre administration, n'appelle en lui-même aucun jugement de valeur de la part de votre Commission d'enquête. Mais il est l'un des éléments explicatifs déterminants de l'évolution des impôts locaux en 2005.

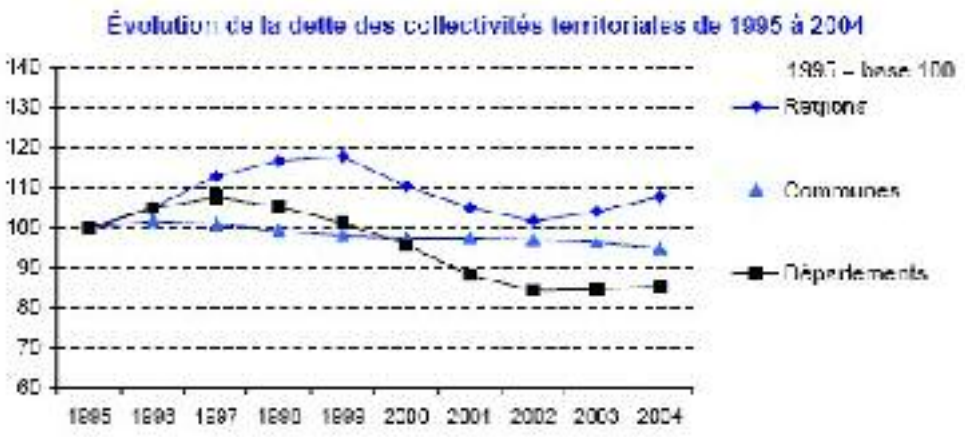
a) Bilan de la situation financière des collectivités territoriales à la veille de l'acte II de la décentralisation

M. Brice Hortefeux a résumé le 15 juin 2005 pour la Commission la situation. A la veille de l'acte II de la décentralisation, « *les finances locales pouvaient se prévaloir de fondements financiers solides […]. Les premiers éléments disponibles pour l'année 2004 indiquent, d'une part, un tassement de l'épargne des collectivités sous l'effet incontestable d'une accélération des dépenses de personnels, et d'autre part la persistance d'un niveau élevé d'investissement : +7,2 % pour l'ensemble des collectivités. Cela se traduit à l'évidence par un besoin de financement pour l'ensemble des secteurs des administrations publiques locales et, du coup, par une légère augmentation de leur endettement. Encore faut-il relativiser ce phénomène qui intervient après huit années d'excédents : non seulement ce besoin est strictement lié à l'effort d'investissement […] mais le recours à l'emprunt accompagne un autofinancement qui reste largement positif, à hauteur de 29,9 milliards d'euros. Ajoutons qu'il intervient dans un contexte financier reconnu comme favorable, les très faibles taux d'intérêt rendant l'endettement plus attractif. Les collectivités ont donc conservé des marges de manœuvre certaines en termes d'endettement. Enfin, le niveau de leur dette a très nettement diminué par rapport à ce qu'il était voici dix ans, rendant la charge de cette dette « soutenable » pour la plupart des collectivités* ». La solidité de la situation financière des collectivités territoriales se

reflète donc dans un endettement maîtrisé, quoiqu'en légère augmentation, et un autofinancement élevé, bien qu'en légère diminution.

• Le poids de la dette des collectivités territoriales est soutenable

Les collectivités territoriales ont globalement diminué leur recours à l'emprunt au cours des dernières années, ainsi que le montre le graphique suivant. Le reflux a été engagé, au milieu des années 1990, d'abord par les communes, instruites par l'exemple, puis par les départements et les régions.



En 2004, selon les estimations de la Direction générale des collectivités locales, la dette totale des budgets principaux des régions (y compris les marchés d'entreprises de travaux publics) s'établit à 8,1 milliards d'euros. Elle était de 18,47 milliards d'euros pour ceux des départements et de 50,04 milliards d'euros pour ceux des communes. Le montant total de la dette des budgets principaux des collectivités territoriales atteint donc 76,61 milliards d'euros. Ainsi que l'a observé M. Dominique Schmitt : « *le niveau de la dette des collectivités territoriales a très nettement diminué et la charge de la dette est devenue, pour la plupart, tout à fait supportable* », résultat d'une politique de maîtrise de l'endettement mise en œuvre depuis la fin des années 90.

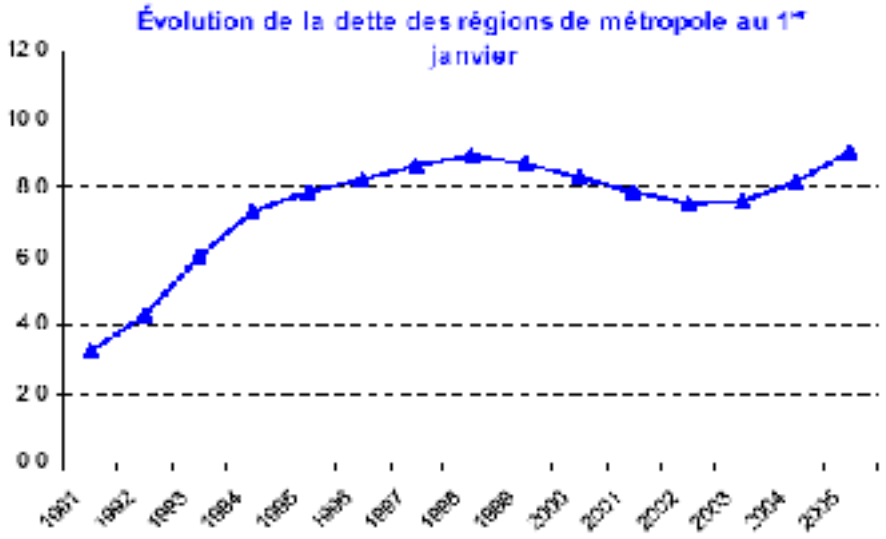
DETTE DES BUDGETS PRINCIPAUX EN EUROS PAR HABITANT AU 1ER JANVIER

	2000	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**
Régions	143	136	132	135	140
Départements	356	328	314	315	318
Communes	885	885	881	875	862

Source : DGCL

De plus, pour M. Alain Guengant, entendu le 8 mars, les collectivités territoriales se trouvent « *à la tête d'un patrimoine considérable – 700 à 750 milliards d'euros, pour 100 milliards de dettes, autrement dit, s'il s'agissait d'entreprises, plus de 600 milliards d'euros de fonds propres* ». Les collectivités territoriales ont donc, globalement, une situation financière saine.

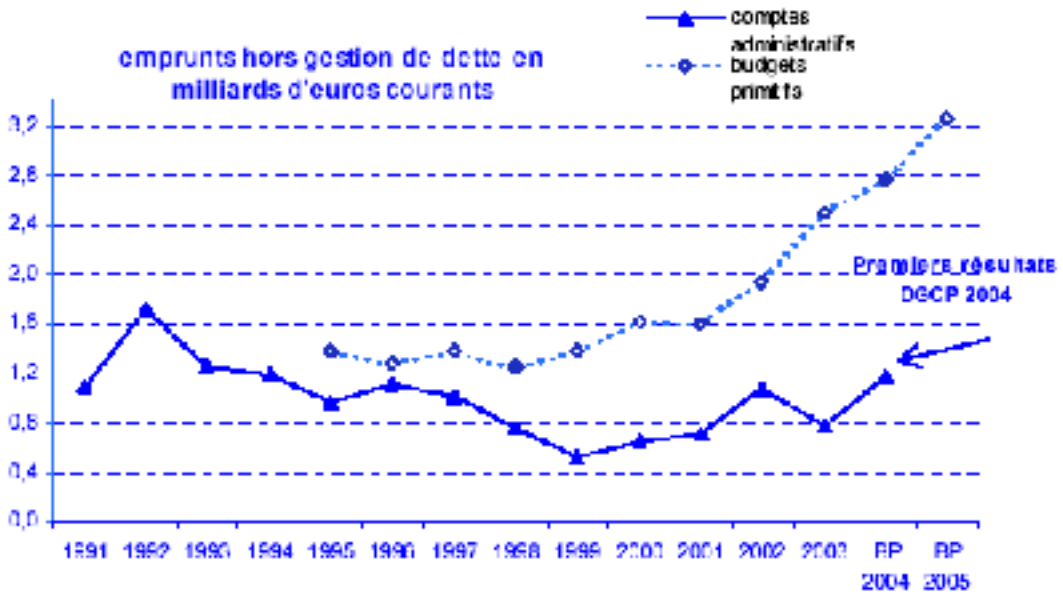
On observe cependant des évolutions contrastées selon les catégories de collectivités territoriales. Si les communes connaissent une baisse régulière de leur endettement, l'encours de dette des départements, qui avait diminué de 18,6 % entre 1998 et 2002, connaît un début de remontée à partir de 2003. Plus significativement, l'endettement des régions, qui avait été réduit de 12,6 % entre 1998 et 2002 après une très forte augmentation au cours des années 1990, a repris sa progression depuis cette date :



En 2005, les emprunts prévus par les régions de métropole au moment du vote de leur budget primitif s'établissent ainsi à 3 265 millions d'euros hors mouvements financiers liés à la gestion active de la dette, ce qui constitue une croissance de 19,1 % par rapport au budget primitif 2004. Cependant, comme l'a dit M. Robert Hertzog à votre Commission le 8 mars 2005 : « *si la dette publique locale augmente à nouveau, c'est parce que l'investissement a redémarré, et elle ne me semble pas atteindre, pour l'instant, un niveau inquiétant* ». À noter qu'en période de taux d'intérêt historiquement bas, un arbitrage favorable à l'emprunt est économiquement sain.

En tout état de cause, cette croissance doit être interprétée avec une grande prudence. Ainsi que l'a observé M. Brice Hortefeux : « *l'appel à l'emprunt, devenu au fil des ans une variable d'ajustement des budgets régionaux, est toujours surestimé par les prévisions. À l'inverse, les rentrées fiscales s'avèrent souvent meilleures que prévu et les investissements, pour des raisons différentes, souvent réalisés en partie seulement* ».

Le graphique suivant illustre bien cette pratique, en comparant les emprunts prévus au moment des budgets primitifs des régions et les emprunts effectivement souscrits. On observe que l'écart se creuse au fil des ans, ce qui permet de penser que les emprunts prévus en 2005 ne seront pas intégralement réalisés.



Cette pratique est également constatée pour les départements. M. Michel Buttner en a donné une illustration frappante le 18 mai, en signalant que, dans le Haut-Rhin, « *le recours à l'emprunt est traditionnellement prévu à hauteur de 80 millions d'euros mais nous n'en avons réalisé que 30 millions en 2004* ».

• Une épargne élevée, quoiqu'en légère diminution

Plus encore que pour l'endettement, les collectivités territoriales présentent des situations contrastées en matière d'autofinancement, bien que celui-ci reste globalement à un niveau satisfaisant, à 29,9 milliards d'euros. Ainsi, la question de l'autofinancement n'est pas vraiment pertinente pour les communes, dont la capacité d'autofinancement a encore progressé en 2004 (+2,7 %), bien que la croissance se ralentisse.

Éléments de gestion financière

La capacité d'autofinancement d'une collectivité territoriale dépend de deux éléments : l'épargne dégagée sur la section de fonctionnement et les recettes d'investissement.

La contribution de la section de fonctionnement au financement des investissements peut être appréhendée par la mesure de la capacité d'épargne dégagée par la collectivité sur sa section de fonctionnement. Elle s'apprécie à travers l'analyse des trois ratios de la chaîne d'épargne :

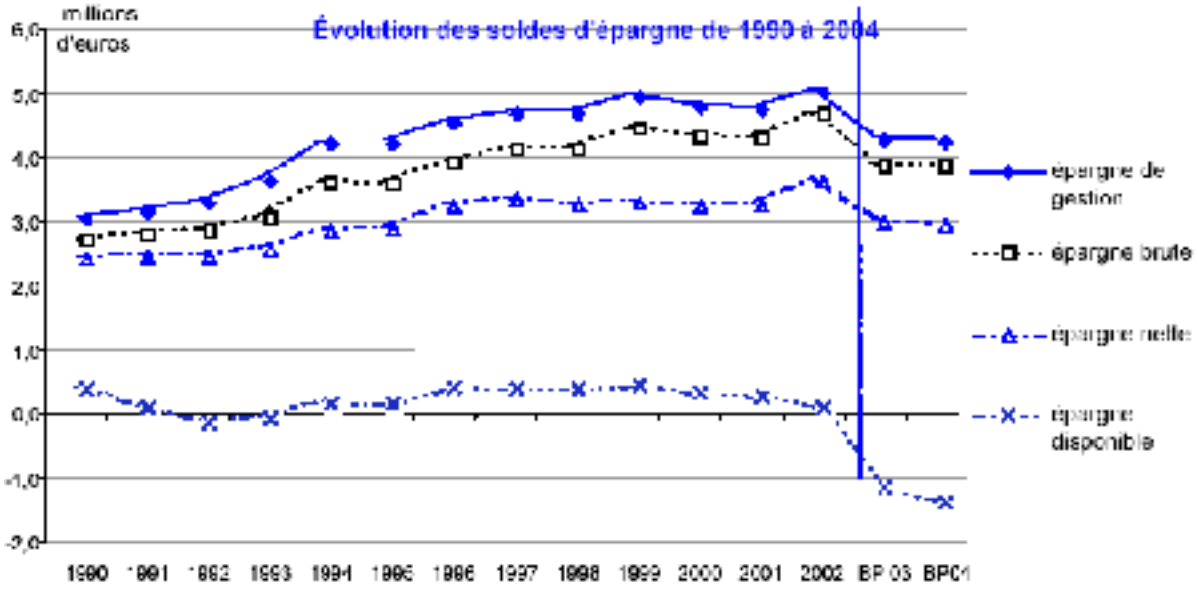
– l'épargne de gestion, dégagée sur la gestion courante, représente la différence entre les recettes réelles de gestion et les dépenses réelles de fonctionnement avant paiement des intérêts de la dette ;

– l'épargne brute correspond à la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement après paiement des intérêts de la dette (soit l'épargne de gestion moins les intérêts de la dette) ;

– l'épargne nette correspond à l'épargne brute une fois déduite la dépense d'investissement prioritaire qu'est le remboursement du capital de la dette et les opérations liées au réaménagement de la dette. L'épargne nette représente la contribution de la section de fonctionnement au financement de la section d'investissement.

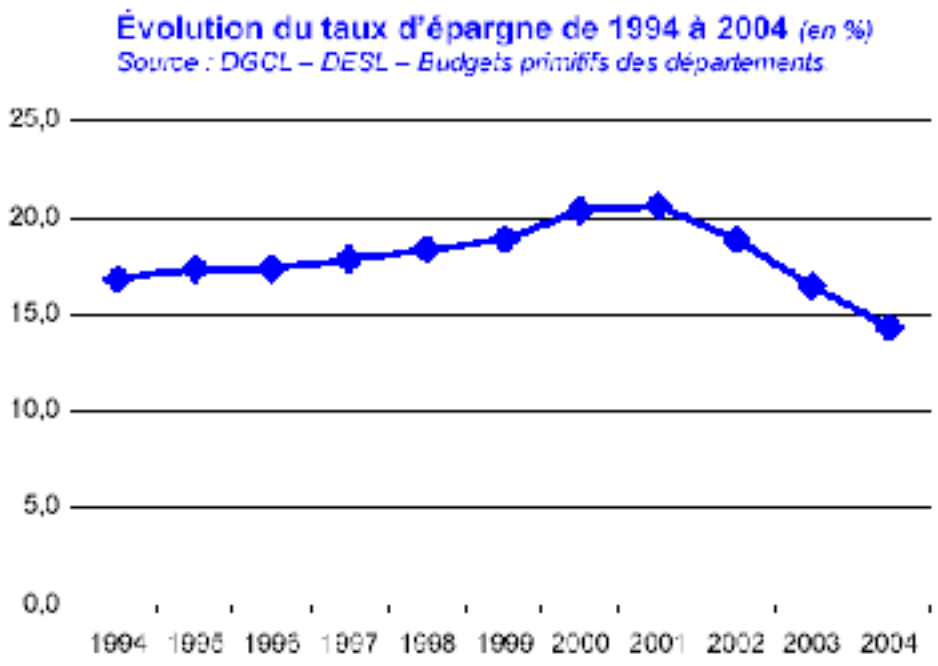
La capacité d'autofinancement est calculée en ajoutant à l'épargne nette les ressources propres d'investissement qui sont composées, pour l'essentiel, du FCTVA et des remboursements de prêts et d'avances consenties à d'autres collectivités. Ces recettes dépendent donc directement des dépenses d'investissement réalisées au cours des exercices antérieurs et, pour les prêts, des échéanciers de remboursement qui s'y attachent. La capacité d'investissement avant emprunt détermine le montant total des investissements que la collectivité peut financer avant de recourir à l'emprunt.

En revanche, la baisse de l'épargne des régions est particulièrement nette au cours des dernières années, ainsi que le montre le graphique suivant :



En effet, selon les chiffres de la Direction générale des collectivités locales, en 2004, les dépenses de gestion (dépenses de fonctionnement hors intérêts de la dette) ont augmenté sensiblement plus vite que les recettes de fonctionnement (11,3% contre 6,8%), ce qui induit une diminution de l'épargne de gestion de 1,9%. Malgré la stabilisation des intérêts de la dette, l'épargne brute diminue encore plus (-2,1%) et l'épargne nette baisse finalement de 4,4% pour atteindre un montant de 2,7 milliards d'euros, ce qui est insuffisant pour financer l'intégralité des investissements.

Les départements ont eux aussi, connu une baisse de leur épargne brute au cours des dernières années, ainsi que le montre le graphique suivant :



Cependant, globalement, la situation des départements est loin d'être mauvaise. Ainsi que l'a déclaré M. Claudy Lebreton durant son audition du 23 mars 2005, « *le total de nos dépenses de fonctionnement selon les comptes administratifs 2003 s'élève à 28,7 milliards d'euros et le total de nos recettes de fonctionnement s'élève en 2003 à 37 milliards d'euros, dont 20,6 milliards d'euros de recettes fiscales. Cela signifie que les départements ont dégagé en 2003 une épargne brute de plus de 8 milliards d'euros, signe d'une gestion financière globalement saine* ». De plus, les remboursements de dette diminuant régulièrement, les départements ont connu en 2004 une augmentation de leur épargne nette de 5,5 % à 3,7 milliards d'euros selon les estimations de la DGCL. Cependant, il est encore une fois difficile de tirer une conclusion générale, du fait des situations extrêmement contrastées des départements, comme le montre le tableau suivant :

Répartition des départements selon l'évolution de leur épargne nette en 2002, 2003 et 2004
Source : DGCL – DESL – Budgets primitifs des départements.

On constate que le nombre de départements dont l'épargne diminue fortement (avec une évolution située entre – 25 % et plus de – 100 %) se réduit entre 2003 et 2004 mais reste supérieur à 2002.
Inversement, le nombre de départements dont le niveau de l'épargne évolue positivement (de + 0 % à + de 100 %) augmente entre 2003 et 2004 mais n'atteint pas le niveau de 2002.

Nombre de départements	2004/2003	2003/2002	2002/2001
de + 25 % à + 100 %	14	10	22
de + 0 % à 25 %	22	20	36
de 0 % à - 25 %	39	40	24
de plus de - 25 % à plus de - 100 %	25	30	18

De manière générale, il convient de relativiser les conséquences de ce tassement de l'épargne des collectivités territoriales et de la reprise concomitante de leur endettement :

– d'une part, cette reprise est strictement liée à l'effort d'investissement des collectivités territoriales, l'épargne restant positive à un niveau élevé ;

– d'autre part, elle intervient dans un contexte financier favorable, puisque les taux d'intérêt très faibles rendent l'endettement plus attractif ;

– enfin, ainsi qu'il a été dit, le niveau de la dette des collectivités territoriales, a très nettement diminué depuis quelques années, et la charge de la dette est soutenable pour la grande majorité d'entre elles.

b) Les choix des collectivités territoriales en matière d'emprunt expliquent en partie l'évolution de leurs taux de fiscalité

Sur longue période, les collectivités territoriales ont opéré des choix de financement variés pour leurs investissements. Certaines ont d'emblée privilégié le recours à l'emprunt, répartissant ainsi la charge entre les générations. D'autres ont choisi d'utiliser plutôt leur marge de manœuvre fiscale, limitant ainsi la charge de la dette, présente et à venir, mais faisant porter la charge du financement sur les contribuables actuels.

Pour M. Dominique Schmitt, « *ces variations n'obéissent à aucune logique spécifique ; elles tiennent seulement à des arbitrages entre endettement et fiscalité librement arrêtés par les collectivités territoriales* » qui « *utilisent à plein leur marge d'autonomie locale* », a-t-il estimé le 10 mai 2005.

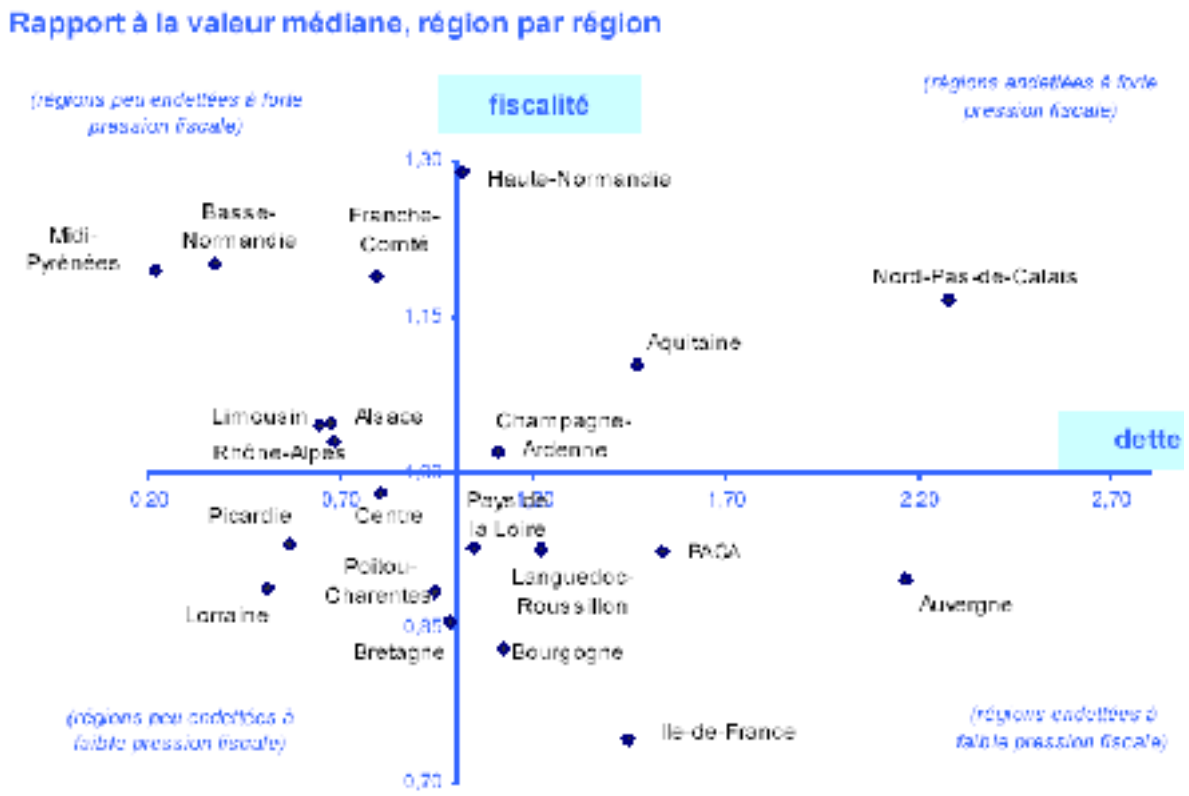
Pour la période récente, M. Alain Guengant a néanmoins observé que « *l'arbitrage des collectivités locales en faveur de l'autofinancement et la réduction de leur demande d'emprunt ont également pesé sur le taux de fiscalité* ». En effet, *« aux débuts de la décentralisation, 60 % de l'investissement local était couvert par l'emprunt ; nous n'en sommes plus aujourd'hui qu'à 30 ou 35 %* ». Les investissements qui n'ont pas été financés l'emprunt l'ont été par l'autofinancement, et d'abord par la fiscalité, puisque les concours de l'État aux investissements sont demeurés proportionnellement constants.

Cependant, afin d'apprécier dans quelle mesure l'arbitrage des collectivités territoriales au détriment de l'emprunt relève d'un libre choix, il est nécessaire de déterminer la situation financière de chacune d'entre elles au regard de la pression fiscale et de l'endettement. En effet, une collectivité fortement endettée n'aura pas la même possibilité de recourir à l'emprunt qu'une collectivité qui l'est faiblement, et aura plutôt tendance à privilégier le désendettement. Or, une telle étude n'est actuellement disponible que pour les régions. Elle est riche d'enseignements.

Le graphique ci-dessous situe, en 2004, chaque région :

– sur l'axe horizontal, par rapport à la valeur médiane de l'ensemble des régions en ce qui concerne la dette par habitant ;

– sur l'axe vertical, par rapport à la valeur médiane de l'ensemble des régions en ce qui concerne les recettes fiscales en euros par habitant.



Il apparaît qu'une catégorie de régions avaient, en 2005, le choix libre de recourir à l'endettement plutôt qu'à la fiscalité pour le financement de leurs investissements : les régions peu endettées à faible pression fiscale. Parmi celles-ci, deux régions ont un comportement particulièrement significatif : la Bretagne et la région Centre.

La région Bretagne, qui se caractérise par l'une des pressions fiscales les plus faibles du pays – avec le plus faible budget par habitant – a décidé de rééquilibrer sa stratégie financière au détriment de l'emprunt. En effet, ainsi que l'a fait valoir le président du conseil régional dans son rapport pour le débat d'orientations budgétaires pour 2005, « *en l'absence d'une forte revalorisation des dotations de l'Etat ou d'une réforme profonde de la fiscalité locale donnant pleinement aux régions les moyens de leurs responsabilités, le conseil régional devra, dès 2005, recourir, soit à l'emprunt, soit à un appel supplémentaire à la fiscalité.* […] *Pour ne pas poursuivre une stratégie de recours à l'emprunt, potentiellement très dangereuse, l'équilibre budgétaire devra être assuré par une augmentation de la fiscalité régionale* ». En conséquence, la région précise dans sa réponse au questionnaire de notre Commission d'enquête que « *la hausse des taux et tarifs de la fiscalité (31 millions d'euros) vient essentiellement compenser la baisse de l'emprunt (20 millions d'euros)* ».

La région Centre a, elle aussi, fait le choix délibéré d'une hausse de la fiscalité et d'un moindre recours à l'endettement. Dans son rapport de présentation du budget primitif de la région pour 2005, M. Michel Sapin, président du conseil régional, a confirmé qu'en « *refusant de recourir de manière inconsidérée à l'emprunt, il devenait nécessaire d'agir sur les seules ressources dont nous avions la maîtrise : la fiscalité* ». En conséquence, « ***l'augmentation de 18,6 % des dépenses d'investissement par rapport au BP 2004 se réalise avec un recours limité à l'emprunt* »,** l'emprunt d'équilibre s'établissant à 79,8 millions d'euros contre 113 millions d'euros en 2004.

Enfin, la région Languedoc-Roussillon, qui se caractérise par un endettement légèrement supérieur et une fiscalité légèrement inférieure à la valeur médiane de l'ensemble des régions, a choisi d'assurer le financement de ses investissements par la fiscalité plutôt que par l'emprunt. Ainsi que l'a déclaré, le 19 avril 2005 à Montpellier, M. Thierry Camuzat, directeur général adjoint chargé des finances de la région, « *il a été décidé d'augmenter les taux de fiscalité au maximum puis d'en emprunter le solde* », alors même qu'il reconnaît que « *la région n'est pas particulièrement endettée* ». **M. Georges Frêche a admis pour sa part que « *la région n'a pas voulu tout financer par l'emprunt, même si elle aurait pu le faire, et ainsi augmenter ses impôts beaucoup moins* ».** C'est pourquoi, selon M. Jacques Blanc, ancien président du conseil régional, « *en 2005, avec une fiscalité normale et un emprunt normal, on pouvait faire face aux investissements générés par les autorisations de programme* ». Et il conclut : « *il fallait faire l'emprunt en totalité. […] Ce n'était pas une charge supplémentaire, mais une gestion intelligente pour les investissements* ».

Par ailleurs, s'agissant de la région Franche-Comté, le rapport de présentation du budget primitif pour 2005 indique que « *le choix proposé par la région en 2005 est d'ajuster les recettes par une augmentation de la fiscalité tout en diminuant le recours à l'emprunt afin d'assurer une gestion responsable de ses compétences et financer, à court, moyen et long terme, ses projets* ». Quand bien même la région Franche-Comté se situait en 2004, sur le graphique, dans la catégorie des régions faiblement endettées à forte pression fiscale, elle a clairement fait le choix de la fiscalité au détriment de l'emprunt pour le financement de ses investissements.

À l'inverse, deux régions peu endettées et disposant d'une fiscalité légèrement supérieure à la valeur médiane ont fait le choix de recourir à l'emprunt plutôt que d'augmenter les impôts régionaux : la région Rhône-Alpes et l'Alsace.

Comme l'a précisé M. Jean-François Debat, vice-président du conseil régional de Rhône-Alpes, le 30 mars 2005, lors de l'audition de l'Assemblée des régions de France, « *la région Rhône-Alpes était peu endettée, ce qui nous a permis d'augmenter très nettement notre recours à l'emprunt tout en le maintenant dans des limites acceptables* ». L'emprunt de la région a augmenté de 130 millions d'euros en 2005 afin de faire face notamment à un très important programme d'investissement dans le domaine ferroviaire. Pour cette région, à la différence de certaines autres, la rationalité économique de la stratégie retenue apparaît de façon limpide.

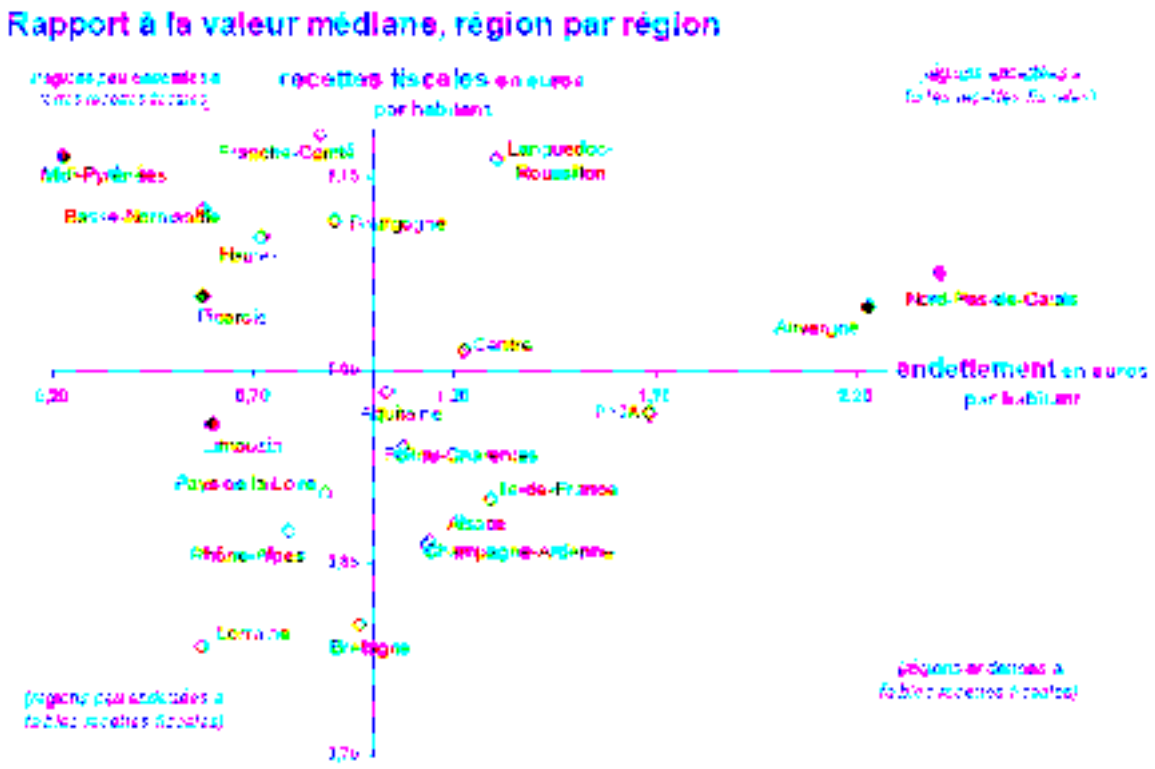
Quant à l'Alsace, c'est une région qui, selon M. Michel Thénault, préfet de la région, pouvait « *jouer sur trois paramètres au moins : le recours à la fiscalité, le recours à l'emprunt mais aussi […] une possible révision du calendrier de certains investissements* ». Or, l'Alsace a fait le choix d'une hausse modeste de sa fiscalité et d'un recours important à l'emprunt, sans pour autant renoncer à ses investissements. Ainsi que l'a expliqué M. Adrien Zeller le 18 mai 2005, « *notre région se caractérise par l'ampleur de ses projets, en particulier de ses grands projets comme les TGV, ce qui nécessite un effort considérable et se traduit par une augmentation temporaire de l'emprunt. Nous pratiquons une planification financière pluriannuelle, révisée chaque année, afin de savoir où nous allons. Nous avons choisi, sur la période dix ans en cours, de financer nos investissements lourds à hauteur des deux tiers par l'autofinancement et du tiers restant par l'emprunt, soit une augmentation de 100 millions d'euros par an* ». Le niveau d'endettement est passé de 87 euros par habitant en 2002 à 167 euros par habitant en 2004 et devrait atteindre 397 euros en 2010, si l'on en croit le dernier débat d'orientations budgétaires. Certains pourraient s'effrayer d'une telle progression de l'endettement, et y voir la conséquence d'une mauvaise gestion, porteuse de risques financiers. Cependant, ce serait oublier deux choses, ainsi que l'a rappelé le préfet de région : d'une part « *le recours à l'emprunt est inéluctable pour financer des investissements qui, à l'image du TGV à Strasbourg, finiront par rapporter, pour peu que l'on sache s'y prendre* » et, d'autre part, que « *pour la région, l'investissement forme une bosse, non un mille-feuille* ». C'est pourquoi, fort de son expérience d'ancien Directeur général des collectivités locales, il ne doute pas que « *dès 2012, sa capacité de désendettement sera revenue à des niveaux raisonnables* ».

Certains départements ont également recouru à l'endettement afin de financer leur programme d'investissement. Ainsi, le département des Alpes-Maritimes, dont les taux n'ont pas augmenté en 2005. Comme l'a fait valoir M. Christian Estrosi lors de son audition, le 26 mai 2005 : « *pour l'avenir, sur la base d'un audit rétrospectif et prospectif, le conseil général inscrit ses dépenses dans un cadre clair et rigoureux. Le programme d'investissement de 2 milliards d'euros que j'ai signalé sera financé à hauteur de 750 millions par l'emprunt. La collectivité départementale approchera ainsi huit années de capacité de désendettement en 2010. Ce recours important à l'emprunt se justifie par un désendettement massif : la dette est passée de 600 à 50 millions d'euros, entre 1994 et 2004. La capacité de désendettement atteignait alors six mois. […]* ***Le recours à l'emprunt, accompagné d'une maîtrise des dépenses de fonctionnement, nous permettra de financer notre programme d'investissement 2004-2010 sans accroître le recours à la fiscalité*** **».**

Il est intéressant de constater de la sorte que trois collectivités territoriales qui ont peu ou pas augmenté leurs taux en 2005 ont défini une stratégie financière pluriannuelle pour le financement de leurs investissements, en intégrant l'emprunt parmi les choix de financement.

En effet, non seulement la solvabilité d'une collectivité s'apprécie sur le long terme, mais elle n'est pas mise en danger par une augmentation temporaire de l'endettement. M. Gérard Burel, président du conseil général de l'Orne, a du reste témoigné le 10 mai 2005 de ce qu'un redressement financier courageux peut, en peu d'années, « sortir du rouge » une collectivité en situation critique : « *pendant six ou huit mois, j'ai vraiment cru que je ne redresserais pas la situation, mais peu à peu les clignotants se sont remis au vert. Et en quatre ans, à ma grande surprise car je croyais que ce serait plus long, le département est revenu à meilleure fortune* ».

Les stratégies variées des régions en matière d'endettement et de fiscalité en 2005 ont naturellement bouleversé leurs positions respectives dans le graphique :



On observe ainsi que la Bourgogne, suite à la hausse de ses taux de 64,2 % – pour un produit voté en hausse de 68,4 % – se retrouve désormais dans de la catégorie des régions faiblement endettées à forte pression fiscale. La région Languedoc-Roussillon, qui a augmenté ses taux de 79,4 % pour un produit voté en hausse de 85,6 %, devient la deuxième région aux plus fortes recettes fiscales par habitant, *ex-aequo* avec Midi-Pyrénées, alors qu'elle se situait en 2004 en dessous de la valeur médiane. De même, le Limousin et la Picardie inversent leur position respective par rapport à la valeur médiane en matière de dette, le premier rejoignant les régions faiblement endettées à faible pression fiscale et la seconde les régions faiblement endettées à forte pression fiscale. Le choix de la région Aquitaine en faveur du désendettement apparaît clairement sur le graphique, puisqu'elle passe d'un rapport de 1,5 en termes de dette par habitant par rapport à la valeur médiane à quasiment la valeur médiane. Enfin, la région Alsace, située en 2004 dans la catégorie des régions faiblement endettée à forte pression fiscale intègre la catégorie exactement opposée des régions fortement endettées à faible pression fiscale.

Ainsi que l'a observé M. Brice Hortefeux : « ***les collectivités ont pleinement joué de leur autonomie et de leur liberté de gestion.*** *Pour mobiliser des ressources nouvelles, certaines préfèrent emprunter et répartir dans le temps la charge du financement ; d'autres choisissent la fiscalité et font porter l'effort sur le contribuable de l'année* […]. M. Alain Rousset a également reconnu : « *De même qu'une entreprise peut, à un moment donné, choisir de faire appel aux fonds propres plutôt qu'à l'emprunt, elles ont choisi de financer leurs dépenses par une augmentation de leurs taux* ».

c) Les raisons de ce choix d'un recours limité à l'emprunt

Il est souhaitable que les collectivités fortement endettées s'engagent ou poursuivent une stratégie de désendettement. De même, il est compréhensible qu'elles maintiennent un niveau élevé d'investissement par la hausse de leur fiscalité. Cependant, le refus de l'emprunt de la part de collectivités territoriales raisonnablement endettées conduit à s'interroger sur les raisons d'un tel comportement. En effet, « *il est étonnant que les collectivités territoriales, dans ce contexte économique de baisse des taux, aient globalement réduit leur appel à l'endettement* », comme l'a souligné M. Dominique Hoorens au cours de son audition.

Il semblerait, selon M. Philippe Laurent, que *« les élus locaux éprouvent une réticence générale à voir leur capacité d'épargne se dégrader ; c'est à partir de cet indicateur qu'ils mesurent la santé financière de leur collectivité.* ***En effet, en matière de gestion publique locale, l'emprunt a mauvaise presse depuis les affaires d'Angoulême et de Briançon*** *mais aussi en raison du poids de la dette de l'État* ». De plus, « *les agents territoriaux spécialisés dans les finances sont devenus très compétents, détiennent un savoir-faire et une expérience, pèsent auprès des élus mais ont une tendance peut-être excessive à la prudence.* ***La fonction financière agit comme un frein****. Ainsi, un accroissement des dépenses est généralement équilibré par une augmentation de la pression fiscale plutôt que par une diminution de la capacité d'épargne. La fonction financière semble guidée par un principe qui s'énoncerait de la façon suivante :* ***la bonne gestion, c'est une épargne importante*** ». Cette cause de l'augmentation de la fiscalité locale, qui est structurelle, sera examinée plus longuement dans la deuxième partie du présent rapport.

• La volonté de certaines collectivités territoriales d'augmenter leur taux d'épargne en 2005

Or, l'épargne des départements et des régions, si elle se situe à un niveau satisfaisant, est néanmoins en diminution. De plus, ces collectivités pourraient voir cette épargne diminuer encore sous l'influence de deux facteurs :

– le premier résulterait de l'éventuel alourdissement du poids des charges transférées, lesquelles de manière générale, s'imputent sur la section de fonctionnement du budget des collectivités territoriales et réduisent mécaniquement leur épargne. Cet alourdissement est anticipé par nombre d'exécutifs locaux, qui pourraient décider de faire plus que l'État, sous l'effet notamment de la demande sociale ;

– le second facteur tient au dynamisme des dépenses d'investissement, qui les obligent à dégager des ressources croissantes. Or, si elles recourent à l'emprunt, les annuités pèseront progressivement sur l'excédent de la section de fonctionnement et donc, à terme, sur le taux d'épargne, réduisant d'autant les marges de manœuvre pour les investissements futurs ;

La préservation, voire l'augmentation du taux d'épargne, constituent donc, pour certaines collectivités, une priorité. Or, il existe trois manières d'améliorer ce taux :

– comprimer les dépenses de fonctionnement,

– diminuer le recours à l'emprunt (et, partant, le poids des annuités),

– et enfin augmenter les recettes de fonctionnement.

Les collectivités territoriales n'ayant, globalement, pas pu ou pas su maîtriser leurs dépenses de fonctionnement, la restauration du taux d'épargne passait par la hausse des impôts et par la diminution du recours à l'emprunt. Mais, comme les dépenses d'investissement augmentent et qu'il faut bien les financer, la diminution du recours à l'emprunt s'est traduite à son tour par une hausse supplémentaire de la fiscalité.

Les cas de deux régions illustrent la mise en œuvre d'une telle stratégie.

Ainsi, la région Centre. **M. Michel Sapin a écrit dans le rapport de présentation du budget 2005 : « *le choix a été fait d'augmenter la capacité d'autofinancement pour faire face aux investissements importants que nous devrons réaliser* ».** En 2005, poursuit-il « *cet autofinancement atteindra un peu plus de 177,7 millions d'euros contre 147 millions d'euros lors de l'adoption du BP 2004* ». En effet, les recettes de gestion progressent par rapport à 2004 de 8,9%, beaucoup plus vite que des dépenses de gestion en hausse de 3,9%. Ainsi, l'épargne de gestion augmente de 20%, l'épargne brute et l'épargne nette progressant dans les mêmes proportions, les frais financiers étant contenus grâce au niveau bas des taux d'intérêt. Enfin, la progression de la fiscalité régionale en 2005 apportant une ressource supplémentaire de 44 millions d'euros, M. Michel Sapin considère que *« **cette ressource supplémentaire devra aussi, en grande partie du moins, le moment venu, nous aider à faire face à l'augmentation générale de nos charges que l'on doit craindre en 2007/2008 du fait des textes de décentralisation qui sont actuellement mis en œuvre*** ».

De même, **la stratégie de la région Bretagne a été clairement exposée par M. Jean-Yves Le Drian lors de l'audition du 15 juin 2005 : « *pourquoi ai-je été amené à relever la pression fiscale de 15 % ? En raison de l'explosion de notre dette, essentiellement pour rétablir ma capacité nette d'épargne.*** *J'ai ainsi diminué mon appel à l'emprunt sur mon budget 2005 »*. En conséquence : « *j'affecte l'essentiel de la ressource fiscale au rétablissement de l'épargne nette de la région, afin de corriger la situation que j'ai trouvée, où la dette avait été multipliée par trois »*. En effet, *« le président de région que je suis s'est trouvé confronté au problème du financement de cet endettement, alors même que l'épargne nette était passée de 47 % à 36 %. Devais-je continuer dans cette logique ou prendre des remèdes ? J'ai pris des remèdes, et la seule possibilité était de retrouver mon épargne nette. Tant et si bien qu'en 2005, j'emprunte moins que mon prédécesseur* ».

Enfin, interrogé par votre Rapporteur sur la question de savoir pourquoi l'Alsace n'avait augmenté ses taux que de 2 %, M. Alain Rousset, président du conseil régional d'Aquitaine, a répondu : « *M. Adrien Zeller a choisi un autre rapport entre fiscalité et endettement que celui que nous avons choisi* »,. En effet, comme il l'a écrit dans une lettre adressée au président de votre Commission en date du 8 avril 2005, « *la poursuite de la politique de désendettement est dictée par des principes de précaution et de responsabilité* » puisque « *le service de la dette reste encore trop important […], privant ainsi la région des marges de manœuvre correspondantes* » Or, la région aura besoin de ces marges de manœuvre en 2007, « *c'est-à-dire à un moment où la région devra dégager d'importants moyens pour honorer les engagements pris et pour ne pas faire échouer des projets d'investissement essentiels à l'attractivité du territoire*

Aquitain (bouchon ferroviaire de Bordeaux, grand contournement de Bordeaux, TGV sud Europe Atlantique, autoroute Bordeaux-Pau…). En conséquence, ainsi qu'il l'a reconnu lors de son audition, ***« l'augmentation de la fiscalité a été principalement due à l'impasse budgétaire où se trouvait la région et à son niveau d'endettement »***.

Exemple d'une stratégie de restauration de l'épargne: le département du Loir-et-Cher

Le département du Loir-et-Cher, ayant voté une hausse uniforme de 15% dans son budget primitif, est l'un des départements qui ont le plus augmenté leurs taux de fiscalité en 2005. Cependant, cette augmentation s'inscrit dans une stratégie pluriannuelle qui vise à la restauration de la capacité d'épargne dégradée du département.

Le débat d'orientations budgétaires pour 2005 révèle en effet que sur la base d'évaluations budgétaires prévisionnelles, reposant notamment sur l'hypothèse d'une stabilité des taux de fiscalité, l'autofinancement dégagé par la section de fonctionnement en 2005 serait de l'ordre de 19 millions d'euros, soit un niveau légèrement inférieur à celui du budget primitif pour 2004. Compte tenu de ce volume d'autofinancement, l'équilibre de la section d'investissement en 2005 nécessiterait un volume d'emprunt de plus de 43 millions d'euros (soit un financement de la section d'investissement hors amortissement de la dette à plus de 60 % par l'emprunt). Toujours sur ces bases, la capacité de désendettement du département qui devrait se situer fin 2004 à 3,4 années, durée déjà supérieure à la moyenne nationale, pourrait atteindre près de 7 ans à la fin de l'exercice 2005.

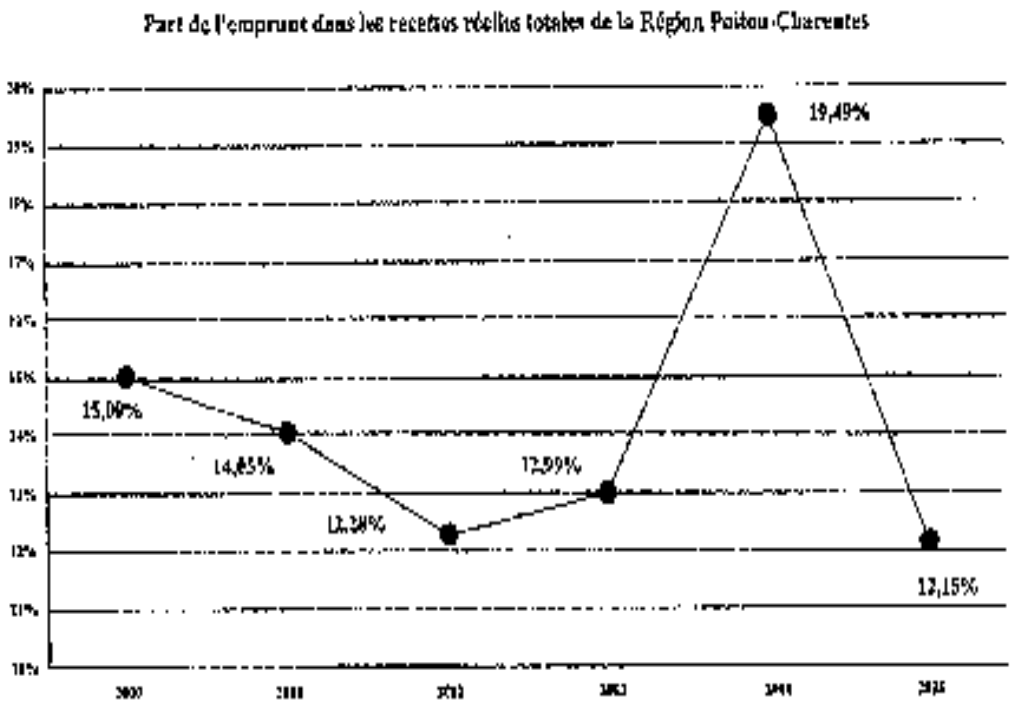
De plus, le département doit faire face à la nécessité de réaliser un certain nombre d'investissements structurants, dans les domaines de la voirie et des collèges, en particulier, ainsi qu'à des sollicitations toujours plus importantes des communes. Il en résultera donc un montant d'investissements à réaliser plus important que dans l'hypothèse retenue dans le scénario théorique, ce qui est susceptible d'entraîner une dégradation plus importante encore de la situation financière.

C'est pourquoi compte tenu de l'accroissement de charge que devra supporter le département, ***« le maintien de l'épargne passe nécessairement par un recours à la fiscalité directe »***. Le Président du conseil général, M. Maurice Leroy, conclut « *je serai donc amené à proposer dans le cadre du budget primitif 2005 une hausse des taux […] qui devra permettre de ramener le financement des dépenses d'investissement par l'emprunt sous la barre des 50 % en terme d'inscription budgétaire. Un objectif qui permet de préserver à moyen terme l'équilibre des finances du département, en particulier notre capacité de désendettement* ».

• Le cas particulier de la région Poitou-Charentes

Enfin, la région Poitou-Charentes mérite une attention particulière au regard de l'insistance de la présidente de son conseil régional à imputer aux transferts de charges décidés par l'État l'intégralité de la hausse de ses taux en 2005. Mme Ségolène Royal, lors de son audition avec l'Association des régions de France, le 30 mars 2005, a présenté les trois choix de la région Poitou-Charentes pour son budget 2005 : « *le premier a été de maintenir, hors transferts de charges, le total des dépenses en 2005 au même niveau qu'en 2004, soit 484 millions d'euros. Cela signifie que toutes les dépenses nouvelles ont été financées par des économies ou des redéploiements* ». Le deuxième « *a été de réduire l'appel à l'emprunt* ». Enfin, « *le troisième choix a été de financer les transferts de charges décidées par le Gouvernement* » sachant que « *l'augmentation de 6 euros par habitant correspond, en effet, à l'euro près, à une augmentation des charges due aux transferts en provenance de l'État* ».

L'incohérence de l'argumentation apparaît immédiatement. En effet, si, à niveau de dépenses constant (hors transferts de charges), l'intégralité de la hausse de la fiscalité régionale a été absorbée par lesdits transferts, **comment la région a-t-elle pu diminuer son emprunt dans de telles proportions**, puisque celui-ci s'élève à 60 millions d'euros, en très forte diminution (- 36,64 %) par rapport au budget 2004 rectifié et « *en dessous de la strate de référence 2003, soit 15,84% et au taux le plus bas depuis 2000* » ?

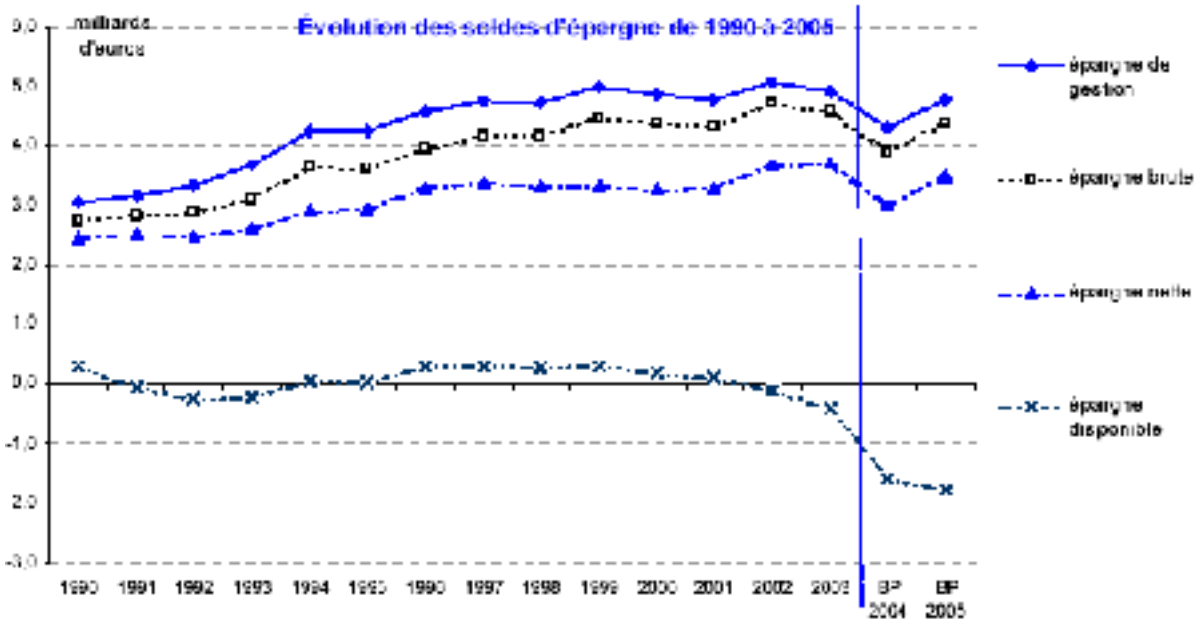


L'explication se trouve dans la réponse au questionnaire envoyé à la région par votre Commission d'enquête. On y découvre que les dotations de fonctionnement de l'État ont augmenté entre 2004 et 2005 de 23,258 millions d'euros – soit de 11,5 % – à 226,358 millions d'euros, les dotations d'investissement restant stables. Or, dans le même document, les transferts de charges décidés par l'Etat sont chiffrés à 25 millions d'euros – montant qui ne sera pas discuté ici. Si l'on suit le raisonnement Mme Ségolène Royal, la région Poitou-Charentes, qui a utilisé l'intégralité de la hausse de sa fiscalité pour financer les transferts de charges de l'État, a donc affecté la totalité de la hausse des dotations à la réduction de son emprunt. L'inverse est d'ailleurs possible, sachant que les dotations ou la fiscalité ne sont pas affectées spécifiquement à telle ou telle catégorie de dépenses.

Ce qui est incontestable, et ce que revendique Mme Ségolène Royal, c'est que « *le choix a été fait de réduire l'appel à l'emprunt* », et que ce choix a été financé. Dès lors, on peut se demander, avec M. Jean-Yves Chamard, pourquoi « *Mme Royal s'est répandue dans tous les journaux en expliquant que la forte augmentation de la fiscalité régionale […] était en quelque sorte un « impôt Raffarin »*. **Pour le président de la commission des finances du conseil général de la Vienne, il n'y a pas de doute : « *Mme Royal a voulu réduire la charge d'emprunt qu'elle considérait, à juste titre, trop élevée en la remplaçant par de la fiscalité* ».** Mais si tel était dès le départ l'objectif – tout à fait compréhensible – de la présidente du conseil régional, *« mieux vaut faire savoir en toute transparence que trop d'emprunt, ce n'est pas bon pour l'avenir, a fortiori lorsque l'on craint l'éventualité de nouvelles dépenses, et que l'on a décidé de reporter une partie de l'effort sur la fiscalité afin d'alléger la charge d'emprunt, ce qui n'a rien d'absurde, plutôt que de faire croire n'importe quoi. Je suis vraiment très remonté contre cette présentation totalement biaisée, ainsi qu'en témoigne la comparaison entre les budgets régionaux 2004 et 2005. La décentralisation n'est pour rien là-dedans, si ce n'est à la marge* ».

d) Conclusion : la réduction de l'emprunt et la hausse de la fiscalité ont conduit à une amélioration des soldes d'épargne des régions en 2005

En conclusion, ainsi que l'a déclaré M. Brice Hortefeux : « *la capacité d'épargne des régions est en nette amélioration en 2005, les dépenses augmentant un peu moins vite que les recettes de fonctionnement*». Le choix des régions de restaurer leur épargne apparaît clairement dans le graphique suivant, qui est le prolongement de celui présenté plus haut :



Par ailleurs, le tableau ci-après synthétise les conséquences du choix des régions en matière d'endettement et de fiscalité.

Évolution des soldes intermédiaires de gestion de 2004 à 2006

	Dépenses de gestion	Recettes de fonctionnt	Épargne de gestion	Intérêts de dette	Épargne brute	Remboursts de dette	Épargne nette	Subventions versées
Alsace	+11,1%	+5,5%	-0,5%	-50,3%	-12,4%	+20,5%	-22,8%	-7,6%
Aquitaine	+11,1%	+9,1%	+6,5%	-10,8%	+7,7%	-16,0%	+16,3%	+10,3%
Auvergne	+25,9%	+20,7%	+12,7%	-12,5%	+16,0%	+14,3%	+16,7%	-1,9%
Bourgogne	+43,9%	+38,5%	+4,0%	-11,6%	+5,8%	+2,1%	+6,9%	+37,9%
Bretagne	+12,1%	+10,9%	+8,8%	-3,4%	+5,8%	+9,6%	+5,8%	+4,1%
Centre	+19,7%	+13,5%	+10,9%	+1,5%	+20,0%	+13,1%	+21,5%	+46,5%
Champagne-Ardenne	+15,4%	+9,5%	-21,4%	+5,5%	-24,7%	+53,6%	-33,6%	+14,9%
Corse	+5,1%	+3,5%	-1,5%	-38,1%	-2,5%	-68,3%	+20,7%	+2,1%
Franche-Comté	+17,9%	+10,5%	+10,7%	+6,6%	+13,3%	+8,6%	+10,5%	+8,6%
Languedoc-Roussillon	+29,0%	+25,9%	+20,6%	-4,6%	+23,0%	-10,1%	+37,1%	+70,6%
Limousin	+8,0%	+7,5%	+2,9%	-1,5%	+3,3%	+3,5%	+3,5%	+17,9%
Lorraine	+7,8%	+7,9%	+6,6%	-36,9%	+6,1%	-0,9%	+7,1%	+13,7%
Midi-Pyrénées	+19,9%	+17,1%	+13,6%	-10,9%	+14,0%	+10,7%	+12,7%	-7,8%
Nord-Pas-de-Calais	+7,7%	+17,5%	+61,5%	+6,5%	+61,9%	+52,3%	+248,6%	+6,7%
Basse-Normandie	+14,1%	+10,4%	+2,6%	-17,5%	+2,3%	-0,3%	+2,5%	+0,4%
Haute-Normandie	+9,2%	+8,2%	+6,3%	-33,3%	+13,0%	+14,7%	+8,5%	+43,3%
Pays de la Loire	+17,7%	+15,5%	+8,3%	-21,5%	+14,3%	-28,1%	+26,6%	+34,9%
Picardie	+17,7%	+21,5%	+53,9%	-16,5%	+59,7%	-6,1%	+49,6%	+27,1%
Poitou-Charentes	+15,9%	+10,9%	+14,4%	-76,5%	+11,3%	+52,9%	+5,5%	-8,5%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	+15,0%	+16,1%	+29,6%	-56,4%	+24,9%	+2,0%	+40,9%	+12,1%
Rhône-Alpes	+11,5%	+6,1%	-6,9%	+6,4%	-7,1%	+10,9%	-11,6%	+23,6%
Métropole sauf Ile-de-France	+14,4%	+13,3%	+10,7%	+6,3%	+11,2%	+4,8%	+13,1%	+16,3%
Ile-de-France	+15,7%	+15,6%	+32,9%	-40,6%	+34,4%	-0,7%	+47,5%	+10,4%
Métropole	**+14,9%**	**+14,2%**	**+12,9%**	**-8,0%**	**+13,2%**	**+3,7%**	**+18,0%**	**+14,1%**
Guadeloupe	+64,8%	+22,3%	-19,7%	+0,0%	-22,2%	+4,6%	-33,9%	+56,1%
Guyane	+3,8%	-8,4%	-23,4%	-48,5%	-25,5%	-36,0%	-8,4%	-24,9%
Martinique	+0,4%	+4,6%	+12,1%	-75,6%	+13,2%	-60,3%	+37,5%	+14,3%
Réunion	+12,7%	+4,0%	-5,7%	-17,7%	-5,4%	-71,0%	+1,3%	+5,5%
Outre-Mer	+19,3%	+7,6%	-7,6%	-34,6%	-7,2%	-52,1%	-1,1%	+29,9%
France entière	**+15,1%**	**+13,8%**	**+11,2%**	**-8,2%**	**+10,4%**	**+1,2%**	**+17,1%**	**+15,0%**

source : budgets primitifs

L'épargne nette des régions de métropole augmente globalement de 18,8 %. La région Alsace connaît une dégradation de son épargne nette de 22,8 % du fait de la faible hausse de ses recettes de fonctionnement et d'un recours accru à l'endettement. De même, les régions Champagne-Ardenne et Rhône-Alpes connaissent une baisse de leur épargne nette respectivement de 33,8 % et de 11,6 % pour les mêmes raisons. Inversement, la forte hausse de fiscalité décidée par la région Languedoc-Roussillon se traduit dans le solde de son épargne nette qui progresse de 37,1 %. Dans le cas de la région Île de France, la hausse de la fiscalité s'est ajoutée à la maîtrise de l'endettement, aboutissant à une augmentation spectaculaire de l'épargne nette de 47,2 %.

A contrario, les choix de financement des départements sont également visibles à travers l'évolution de leur taux d'épargne. En 2005, ainsi que l'a déclaré M. Brice Hortefeux : « *l'épargne nette découlant de ces prévisions de recettes et de dépenses* [dans les budgets primitifs pour 2005] *diminuerait légèrement : -1 %. Rappelons toutefois que les prévisions d'épargne des budgets primitifs s'avèrent souvent en deçà des réalisations*».

2.– Des hausses opportunistes et de précaution

a) La suppression envisagée de la part régionale de la taxe professionnelle a pu susciter des comportements opportunistes

Sur décision du Président de la République, a été lancée une vaste réflexion sur la réforme de la taxe professionnelle menée par la commission présidée par M. Olivier Fouquet, aboutissant à un rapport dans lequel est notamment envisagée la suppression de la part régionale de la taxe professionnelle. Ainsi qu'il est écrit, « *la réforme de la taxe professionnelle, notamment la mise en place d'un taux local encadré, peut être facilitée par une certaine spécialisation de la fiscalité locale, par ailleurs souhaitable à de nombreux égards. La commission a envisagé plusieurs scénarios. Elle en a retenu le dénominateur commun, qui est la suppression de la part régionale de la taxe professionnelle* ».

Les régions ont exprimé à maintes reprises, tant lors de l'audition de leurs représentants que dans leurs documents budgétaires, leur inquiétude face à la possible suppression de cette ressource dynamique. Cependant, sans attendre la décision finalement prise s'agissant de la réforme de la taxe professionnelle en général, et de sa part régionale en particulier, certaines ont cherché à anticiper les éventuelles conséquences budgétaires de celle-ci par une stratégie d'optimisation fiscale.

En effet, toute diminution ou suppression d'une ressource des collectivités territoriales par décision de l'État doit être compensée par celui-ci. La suppression de la part régionale de la taxe professionnelle aurait donc pour conséquence le versement d'une compensation représentative du produit de taxe professionnelle perçu par chaque région antérieurement à cette suppression. Or, celle-ci se ferait naturellement à concurrence du montant des ressources supprimées. D'où la tentation pour la région de fixer ce montant de référence au niveau le plus élevé possible. Le directeur général des collectivités locales, **M. Dominique Schmitt, a estimé sans ambages le 10 mai 2005 : « *il y a évidemment eu des recherches d'effets d'aubaine, s'agissant de la taxe professionnelle* ».** En effet, selon M. Philippe Laurent, « ***de nombreux directeurs financiers ont fait le raisonnement suivant : dès lors qu'une ressource risque d'être figée au niveau atteint en 2005, il est logique que les régions se pressent d'accroître leur taux afin de maximiser leur produit et partant, le montant de leur compensation ultérieure*** ». M. Jean-Yves Le Drian, président du conseil régional de Bretagne, a confirmé le phénomène le 15 juin 2005 : « ***je me suis pour ma part demandé un moment si je n'allais pas augmenter davantage la fiscalité dans le seul but de me prémunir contre les risques d'une compensation de la***

taxe professionnelle ». En définitive, la hausse du taux de taxe professionnelle décidée par la région Bretagne a été relativement modeste comparée à celles votées par d'autres régions – 17,4 %, mais, a-t-il ajouté, « ***je sais que c'est ce qu'on fait certains de mes collègues*** ».

Cette stratégie avait d'ailleurs été menée par certaines régions à la fin des années 90, en anticipation de la décision de suppression la part régionale de la taxe d'habitation. Ainsi que l'a écrit M. Didier Migaud dans son rapport sur la loi de finances rectificative du 13 juillet 2000[1] : « ***la base retenue pour le calcul de la compensation est le produit des rôles généraux de l'année 2000. On peut d'ailleurs se demander si certaines régions, ayant anticipé cette mesure parfois évoquée dans un passé récent, n'en ont pas profité pour augmenter fortement leur taux de taxe d'habitation pour 2000****, sachant que la charge effective de cette hausse serait supportée, non par les contribuables, mais par l'État* ». Le Nord-Pas-de-Calais a ainsi voté un taux de taxe d'habitation en hausse de 9,3% tandis que la hausse a atteint 15,2% en Lorraine et 19% en Provence-Alpes-Côte-d'Azur. A noter qu'une seule région avait, cette année là, baissé le taux de sa taxe d'habitation de 1,76% : la région Languedoc-Roussillon. Les conceptions ont bien changé entre temps.

Or, M. Georges Frêche, qui a reproché à son prédécesseur « *la pérennisation d'une compensation minimale de la taxe d'habitation, dont les taux ont été systématiquement baissé les années précédant la suppression de la part régionale* », a augmenté le taux de la taxe professionnelle de 79,6 % en 2005. Il n'apparaît pas impertinent de déceler un lien entre les deux. D'ailleurs, **à la question de votre Rapporteur sur le fait de savoir si cette hausse ne constituait pas une stratégie d'optimisation des ressources de la région, M. Georges Frêche a répondu que « *cela a été l'un des éléments de la réflexion* ».** De son côté, M. Thierry Camuzat, directeur général adjoint chargé des finances de la région Languedoc-Roussillon, a très clairement reconnu que « ***compte tenu des projets de réformes qui pèsent sur les régions s'agissant notamment de la taxe professionnelle, il a été décidé de fixer au maximum possible le taux de la taxe professionnelle et, en application de la règle de liaison des taux, celui du foncier bâti au même niveau*** ».

---

1 Rapport A.N. n°2387, p. 243-244.

De même, M. François Patriat, président du conseil régional de Bourgogne, a indiqué lors de son audition que « *depuis cinq ans maintenant, la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle et de la part régionale de la taxe d'habitation a été compensée sur une base très défavorable en Bourgogne* », suite à la décision de la majorité précédente de pratiquer une politique de « *blocage des impôts* ». De fait, n'est-il pas permis de penser que la perspective d'une suppression de la part régionale de la taxe professionnelle a pesé dans sa décision d'augmenter de 74,6% le taux de sa taxe professionnelle ?

b) L'impôt de précaution et d'anticipation

Les collectivités territoriales, par la voix des représentants auditionnés par votre Commission d'enquête, ont largement fait part des incertitudes entourant les modalités des transferts de compétences à venir et en particulier les compensations qui leur seront accordées au titre de ceux-ci. Aux députés qui en auraient douté, il a été abondamment rappelé que « gouverner, c'est prévoir ».

M. Martin Malvy écrit ainsi, dans son mémorandum en réponse au questionnaire de la Commission d'enquête, que « *la région Midi-Pyrénées est extrêmement inquiète des conséquences à venir de la loi du 13 août 2004 […], les expériences passées en matière de décentralisation ont suffisamment instruit les élus locaux quant aux modalités de calcul des dépenses transférées et quant à l'évolution du droit à compensation qui ne prend pas en compte les rattrapages qualitatifs et quantitatifs exigés par le citoyen local* ». Le rapport du président Le Drian pour le débat d'orientations budgétaires de la région Bretagne note que *« le budget 2005 se prépare dans un contexte de très profonde incertitude quant aux conditions des transferts de charges et de leur compensation au titre des lois de décentralisation* ». Enfin, ainsi que l'a déclaré M. Louis de Broissia, président du conseil général de la Côte d'Or, « *nous abordons l'acte II de la décentralisation avec le sentiment que nous avons beaucoup donné et que la prudence s'impose* », surtout s'ils pensent comme M. Georges Frêche, que « *avec ce gouvernement, le pire est toujours vrai* »… Les collectivités territoriales craignent donc à la fois une compensation insuffisante des compétences transférées et une forte augmentation des dépenses résultant de ces transferts dans les années à venir. Elles ont pu également craindre la réforme de la taxe professionnelle.

Or, n'est-il pas possible de penser que face à cette incertitude, réelle ou supposée, certaines collectivités territoriales ont jugé nécessaire, contrairement à M. Jean-Yves Le Drian, d'augmenter leur fiscalité par précaution, ce qui fait dire à M. Philippe Laurent que ***« l'une de causes de l'augmentation de la fiscalité est le fait que certains fonctionnaires territoriaux et élus locaux anticipent les difficultés de façon excessive, et ce phénomène ne peut être évalué qu'une fois le mal fait ».*** On retrouve ici l'influence de la fonction financière au sein des collectivités territoriales, dont on a observé qu'elle était croissante pour l'arbitrage entre emprunt et fiscalité pour le financement des investissements. Pour autant, ce sont les politiques qui décident des choix, quelle que soit la façon dont ils sont conseillés.

Ainsi, Mme Ségolène Royal a-t-elle déclaré lors de l'audition de l'Association des régions de France : « *j'ai provisionné des dépenses à venir correspondant à toute une série de charges nouvelles qui ne seront pas compensées* ». Il est d'ailleurs permis de se demander, sachant l'état d'incertitude dans lequel les collectivités territoriales disent être tenues de la part de l'État, comment elle peut être aussi catégorique. Et d'ajouter : ***« nous nous sommes publiquement engagés à diminuer les impôts si l'État accorde les compensations qu'il doit nous accorder ».*** Si l'État compense intégralement les charges qu'il transfère à la région Poitou-Charentes, comme aux autres d'ailleurs, et que celle-ci diminue ses impôts, n'est-ce pas la preuve qu'il s'agissait d'une fiscalité de précaution, la région s'étant constitué un « matelas » au détriment des contribuables ?

Pour M. Brice Hortefeux : « *certains exécutifs considèrent que la constitution d'une réserve leur permet de faire face à la dérive de charges transférées, présentées tout à la fois comme inévitable et inéluctable****. Je ne partage pas cette inquiétude, au moins pour trois raisons*** :

– ***« première raison : la progression structurelle des recettes est intrinsèquement bonne****. Indépendamment des ressources fiscales, destinées à compenser en 2005 les transferts, la fiscalité en général et les dotations augmentent plus vite que l'inflation* ;

– ***« deuxième raison : le pari – que prend le Gouvernement – d'une meilleure gestion à moyen terme des compétences transférées par l'État****. C'était d'ailleurs bien, en matière de RMI, l'intention du législateur, qui souhaitait responsabiliser les départements dans leurs efforts d'insertion* ;

– « ***troisième raison : il appartient aux assemblées locales et à leurs exécutifs d'afficher et d'assumer leurs choix*** ».

On peut également se demander dans quelle mesure une telle attitude de la part d'un décideur local est réellement responsable. En tout état de cause, elle n'avait rien d'inéluctable. Ainsi que l'a déclaré M. Marcel Charmant, président – socialiste – du conseil général de la Nièvre, « *le plein effet des mesures de décentralisation et de transfert n'est pas encore complètement connu et les élus de la majorité* [départementale] *souhaitent y voir plus clair avant de procéder à des ajustements* », quand bien même il se déclare inquiet quant à la compensation de l'allocation de compensation du handicap. M. Hervé Bramy, son collègue communiste de Seine-Saint-Denis, a insisté sur le fait que : « *contrairement à d'autres collectivités territoriales, nous n'avons nullement voté une hausse des impôts par anticipation des transferts de charges à venir : routes nationales, personnels des DDE, agents, techniciens et ouvriers de service des collèges – alors que ce sont entre 30 et 50 millions d'euros selon les estimations qu'il nous faudrait intégrer dans le budget 2006. Au contraire, nous avons pratiqué la plus totale transparence tant auprès de la population que de l'ensemble des conseillers généraux, qui ont bénéficié, en temps utile, de l'ensemble des éléments d'appréciation* ». Enfin, M. Michel Gaudy, vice-président du conseil général de l'Hérault : « *l'Hérault n'a jamais augmenté la fiscalité de manière préventive mais toujours après avoir mesuré l'impact des mesures nouvelles mises à sa charge par l'État* ».

Il convient d'ailleurs de souligner la **promptitude des élus départementaux, de toute tendance politique, à non seulement écarter dans leur cas particulier l'application de l'impôt de précaution mais également à en rejeter l'idée**. Ainsi que l'a déclaré M. Brice Hortefeux : « *les départements anticipent […] une hausse des charges liées à leurs compétences principales – RMI et personnes âgées –, mais n'ont sans doute pas constitué autant de réserves de précaution que les régions* ». **À cette sage modération des exécutifs départementaux fait écho le silence des régions sur cette question sauf lorsque, à l'instar de la région Poitou-Charentes, elles reconnaissent avoir voté un impôt de précaution**.

*

* *

Au-delà de la polémique propre à l'année 2005, des sources profondes de la flambée fiscale apparaissent. Votre Commission a été conduite à s'interroger sur le fonctionnement d'un système dans lequel la responsabilité fiscale ne s'exerce plus et où chaque niveau de collectivité peut se défausser sur les autres de ses choix politiques. Il s'agira dans la deuxième partie d'identifier les phénomènes structurels par lesquels le système favorise la hausse fiscale.

DEUXIEME PARTIE : CAUSES ET CONSEQUENCES STRUCTURELLES DE LA DERIVE DE LA FISCALITE LOCALE

LES CHIFFRES CLEFS DES FINANCES LOCALES

Les 36 782 communes, 18 504 organismes de coopération intercommunale (dont 2 455 à fiscalité propre), 100 départements et 26 régions constituent, avec les organismes divers d'administration locale, les administrations publiques locales (APUL) au sens de la comptabilité nationale.

Leurs dépenses totales se sont élevées à 163 milliards d'euros en 2003 (soit 10,5 % du PIB), dont 48 milliards d'euros au titre des dépenses de personnel (1,72 million d'agents publics travaillent pour le compte des collectivités locales). À titre de comparaison, les dépenses de l'État étaient de 355 milliards d'euros. Leurs dépenses d'investissement ont été proches de 35 milliards d'euros, à comparer avec 8 milliards d'euros seulement pour l'État.

Les communes représentaient 44 % des dépenses des collectivités territoriales, l'ensemble des groupements de coopération intercommunale 22 %, les départements 24 % et les régions 9 %.

Leurs recettes comprennent le produit de la fiscalité locale (soit en 2004, 21 milliards d'euros de taxe professionnelle, 18,8 milliards d'euros de taxes foncières, 10,6 milliards d'euros de taxe d'habitation et 7,5 milliards d'euros de droits d'enregistrement) et l'ensemble des transferts en provenance de l'État (le montant total de 71,5 milliards d'euros comprenant notamment 36,7 milliards d'euros au titre de la DGF et 10,4 milliards d'euros correspondant à la prise en charge d'exonérations et de dégrèvements de fiscalité locale).

Le taux de prélèvements obligatoires des APUL devrait être de 5,4 points de PIB en 2005 (y compris la part prise en charge par l'État), contre 16,2 % pour l'État et 20,6 % pour la sécurité sociale. En vingt ans, depuis le début des années 1980, leurs dépenses sont passées de 8 points de PIB à près de 11 points, 1/3 de cette augmentation étant le fait de la décentralisation et 2/3 résultant de la dynamique des dépenses.

En 2004, pour la première fois depuis 1993, les APUL devraient être en déficit, avec un besoin de financement de 2,2 milliards d'euros (soit 0,1 point de PIB), couvert par un recours accru à l'emprunt (la dette publique des collectivités territoriales représentait déjà 105 milliards d'euros en 2003).

Tout a déjà été dit et écrit sur l'organisation du système financier local. Pour autant, il ne serait pas concevable, dans le cadre d'un rapport analysant l'évolution de la fiscalité locale, de ne pas rappeler en quoi, de manière permanente, les structures du système institutionnel et fiscal français ont des conséquences fortes sur le taux de prélèvements obligatoires.

Comme le rappelle M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, « *les collectivités territoriales pèsent d'un poids croissant dans l'économie et augmentent logiquement la pression fiscale. Sur les 25 dernières années connues – de 1978 à 2003 –, la croissance des administrations publiques locales (APUL) a été en moyenne de 6,8 % par an, supérieure donc à celle de l'ensemble des administrations publiques – 6,3 % et 5,4 % pour l'État – et à la croissance du PIB : 5,2 %. Les dépenses des administrations publiques locales représentent un peu plus de 10 % du PIB en 2003 : 10,5 %, contre 9,8 % en 1998.* »

Le ministre délégué aux collectivités territoriales a clairement résumé les causes de cette augmentation des dépenses locales : « *l'offre des services des collectivités territoriales augmente sous l'effet des transferts de compétences, mais aussi en fonction du choix éventuel des collectivités d'accroître leur niveau de service en allant au-delà de ce que faisait l'État ou en intervenant davantage sur leurs compétences générales. Les collectivités territoriales interviennent ainsi, et de manière croissante, dans des domaines où se manifeste une demande sociale importante et où s'expriment des besoins forts et précis : l'éducation, la formation professionnelle et l'aide sociale.* »

Cette augmentation des dépenses a pour conséquence systémique directe la hausse de la fiscalité locale. En 2004, les collectivités territoriales ont perçu, au titre seulement des quatre taxes directes locales, un montant de 53,5 milliards d'euros : 34,9 milliards d'euros pour les communes et leurs groupements, 15,4 milliards d'euros pour les départements et 3,2 milliards d'euros pour les régions.

Le ministre délégué aux collectivités territoriales a présenté la synthèse des évolutions sur longue période : « *d'après les comptes de la Nation, la part des impôts revenant aux administrations publiques locales – environ 5 % du PIB – est trois fois moins élevée que celle des impôts revenant à l'État. La part cumulée de l'État et des APUL est restée globalement stable au cours de ce dernier quart de siècle ; la hausse des prélèvements obligatoires tient en fait à la très forte progression des impôts revenant aux organismes sociaux. À l'intérieur de l'ensemble État+APUL, la part de ces dernières a d'abord régulièrement*

progressé, accompagnant une stabilisation, puis une diminution de la part de l'État : c'est la conséquence de la décentralisation des années 1980, certains transferts de compétences ayant été compensés par des transferts d'impôts : carte grise, vignette, etc. Puis la part des APUL s'est mise à diminuer à la suite des allégements fiscaux de la période 1999-2003, l'État compensant les pertes correspondantes pour les collectivités territoriales. Les modalités de compensation des récents transferts de compétences auront […] pour effet d'augmenter dans les années à venir la part relative des APUL au détriment de celle de l'État, par l'effet mécanique de l'autonomie financière des collectivités territoriales. »

Pour prendre la mesure d'ensemble de ces évolutions des finances et de la fiscalité locales, on se reportera au graphique n° 3 présenté devant votre Commission par M. Dominique Hoorens, qui figure dans le tome III du présent rapport. Celui-ci fait les mêmes analyses que le ministère de l'Intérieur : « *on entend très souvent dire que les prélèvements obligatoires augmentent. Or qu'obtient-on en rapportant au PIB la somme des prélèvements levés par l'État et par les administrations publiques locales (APUL) ? Le résultat a légèrement baissé entre 1982 et 2003, puisqu'il est passé de 22,5 % à 20,7 % : le mouvement n'est certes pas énorme mais il n'y a pas eu de dérapage global, c'est un fait, alors que* ***la part propre aux APUL est passée, en vingt ans, de 3,5 % à 5,1 %****. […] Le pendant des prélèvements obligatoires, ce sont les dépenses. Rapportées au PIB, celles de l'État enregistrent une légère inflexion à la baisse, tandis que celles des collectivités territoriales suivent un mouvement inverse, qui fut très notable au début de la première vague de décentralisation, puis s'est stabilisé et semble actuellement connaître un regain avec le début de la deuxième vague, pour atteindre 10,2 % du PIB en 2003. […] Toutes les données présentées sur ce graphique sont calculées par référence au PIB, ce qui signifie donc bien, s'il y a stabilité relative, qu'elles augmentent de manière réelle, d'environ 4 % par an en moyenne.* »

Votre Commission a souhaité aller plus loin, en tentant de quantifier les différents facteurs de hausse des impôts locaux. M. Alain Guengant, directeur de recherche au CNRS, s'est livré à cet exercice, méthodologiquement très difficile, dans une étude des *Sources de croissance du taux de prélèvement obligatoire des administrations publiques locales*, qui figure dans le tome III du présent rapport. Selon les résultats de cette étude, « ***de 1978 à 2003, l'accroissement du taux de prélèvement des APUL provient pour un premier tiers environ de la croissance des frais de personnel, pour un deuxième tiers de l'augmentation des autres dépenses de fonctionnement, hors charges transférées, et enfin pour un dernier tiers de la progression des dépenses financières et d'investissement autofinancé****. Les deux autres sources potentielles de variation du taux de prélèvement se*

neutralisent sur la période : la hausse induite par le financement des charges transférées est compensée par la baisse due à l'effet de levier favorable des dotations [y compris compensations des dégrèvements et exonérations par l'État] et autres recettes de fonctionnement. »

Ces différentes causes structurelles d'augmentation des dépenses publiques locales - et donc des impôts locaux -, qu'elles soient institutionnelles, liées aux charges des collectivités elles-mêmes et inhérentes à leur mode de financement, ont des conséquences non négligeables, tant sur les ménages que sur les entreprises, qu'il vous est proposé d'analyser à la fin de cette partie du rapport.

I.– UN SYSTEME INSTITUTIONNEL LOCAL STRUCTURELLEMENT DEPENSIER

L'organisation institutionnelle du système local français est en elle-même, intrinsèquement, cause d'augmentation des dépenses et des impôts locaux.

Cet aspect structurel, lié à la multiplicité des niveaux de collectivités territoriales, s'est encore accru avec le développement de l'intercommunalité.

A.– LE MILLEFEUILLE FRANÇAIS

Qui est chargé de l'action économique ? de la culture ? de la protection de l'environnement ?… Toutes les collectivités, à des degrés divers ! Chacune intervient, à son niveau, en complément d'une autre institution.

Outre qu'il est difficile de se repérer dans ce maquis institutionnel, il va de soi que la multiplication des compétences exercées par les collectivités territoriales, notamment après la mise en œuvre de la décentralisation en 1982, a été source d'augmentation des dépenses. Quant à l'État, il se contente de jouer un rôle d'observateur de toutes ces évolutions, au nom de la libre administration.

1.– La multiplication des acteurs locaux

L'organisation administrative locale de la France se caractérise par une superposition des niveaux administratifs et un nombre très élevé de collectivités. Depuis l'acte I de la décentralisation, il existe trois niveaux de collectivités territoriales de plein exercice : la commune, le département et la région. À ces trois niveaux s'ajoutent les structures de coopération intercommunale.

Les communes et départements disposent de budgets autonomes depuis la monarchie de Juillet. La création de nouvelles institutions autonomes (les régions en 1986, les intercommunalités, les pays) entraîne inévitablement un surcoût institutionnel : il s'agit de la notion, bien connue au sens de l'article 40 de la Constitution, de charge de gestion. Les nouvelles structures, quoiqu'elles fassent, et même si elles ne font rien, ont un coût réel de fonctionnement. Dans un article intitulé *À la recherche d'une théorie du système financier public complexe*[1], le professeur Robert Hertzog a constaté que « *la multiplicité des centres de pouvoir financier, c'est-à-dire des autorités ayant la liberté de décider de dépenses, a, par elle-même, des coûts immédiats provenant des appareils managériaux qu'il faut mettre en place. Elle génère aussi des surcoûts structurels provenant de la gestion de cette complexité : l'administration de l'administration prolifère sans rien produire que du papier, des normes, des réunions et une opacité croissante.* »

Le système local français n'est donc pas vraiment un exemple de « jardin à la française », selon l'image du ministre délégué aux collectivités territoriales : bien au contraire, tout le monde constate, pour la déplorer mais sans oser y toucher, une certaine confusion des compétences qui conduit à des financements croisés et à des doublons institutionnels. Les principes constitutionnellement garantis de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales se traduisent ainsi en pratique par la diversité des choix des 36 782 communes (autant que dans tout le reste de l'ancienne Union européenne à quinze, des 18 504 groupements intercommunaux (syndicats et communautés), 100 départements et 26 régions, soit **plus de 50 000 acteurs.**

Il faut encore ajouter à ce rapide panorama institutionnel les 344 pays, initiés par la DATAR depuis la fin des années 1970 et reconnus par la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Ni échelon administratif, ni collectivité territoriale, le pays est un territoire présentant une cohésion géographique, culturelle, économique et sociale, dont les communes qui le composent élaborent un projet commun de développement, notamment en matière de services de proximité. Ce projet peut donner lieu à un contrat avec l'État et la région dans le cadre du volet territorial des contrats de plan État-régions[2], donc à des financements et des dépenses supplémentaires.

---

[1] *in : Constitution et finances publiques, Économica, 2005.*

[2] C'est le cas pour 225 pays.

Comme l'a dit, avec un certain sens de la litote, M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes, lors de son audition, le 21 juin 2005, par la Commission des finances de l'Assemblée nationale sur les résultats budgétaires 2004, « *on ne saurait conclure de l'évolution observée depuis les lois de 1982 à une sous-administration territoriale de la France, et quelques ajustements équitablement répartis permettraient sans aucun doute d'aboutir à une situation plus raisonnable…* » Pas plus que le Premier président, votre Commission n'est cependant apte à trancher aujourd'hui ce débat institutionnel récurrent. Il lui suffira de constater en quoi le système institutionnel est cause d'évolution de la fiscalité locale.

a) La course à la subvention, cause d'illisibilité du système financier local et d'irresponsabilité des élus

Votre Rapporteur s'inquiète des risques de gaspillages liés aux procédures de financement partagé pour de nouveaux équipements publics, qui résultent à la fois d'un trop grand nombre d'échelons territoriaux et de l'attribution à chacun d'entre eux d'une clause de compétence générale, c'est-à-dire d'une habilitation inconditionnelle à dépenser. Trop souvent, la pression fiscale locale se trouve ainsi indûment accrue dans l'opacité, source d'irresponsabilité. La stratification des différents échelons locaux et le coût qui en résulte nuisent à l'efficacité de la dépense publique et pèsent autant sur l'usager que sur le contribuable, local et national.

Le professeur Robert Hertzog a décrit cette « course à la subvention » dans son article précité, *À la recherche d'une théorie du système financier public complexe* : l'« ***émiettement extravagant des structures publiques est un puissant facteur de gaspillage par doubles emplois, chevauchements de compétences, surenchère et compétition dans la dépense***. *Les riches dépensent sans évaluer avec une attention suffisante l'efficacité de l'opération et les moins riches utilisent leur entregent pour chercher des co-financeurs, que le nombre d'organismes existant permet presque toujours de trouver.* » Lors de son audition par votre Commission, il a également mentionné « *l'effet institutionnel et bien connu d'entraînement, qui fait que la moindre décision de financement du conseil général est généralement suivie par la communauté, puis par la région : bon nombre d'opérations arrivent ainsi à bénéficier de financements publics sans rapport avec leur utilité marginale.* »

Il y a en effet une tradition ancestrale de partenariat des départements avec les communes. M. Michel Mercier, président du conseil général du Rhône, a indiqué devant votre Commission avoir « *conservé toute [son] action en direction des 293 communes du département, de la plus petite à la plus grande. Mais le département reste aussi une collectivité territoriale de plein exercice, avec une compétence générale, même s'il a des compétences particulières dans le domaine social.* » M. Adrien Zeller, président du conseil régional d'Alsace, a aussi précisé que « *la plupart des départements […] ont instauré des barèmes de taux modulés très généraux pour l'ensemble des équipements municipaux.* » Ces financements constituent, pour les collectivités bénéficiaires, une ressource parfois non négligeable.

M. Marc Censi, président de l'Association des communautés de France, confirme l'existence d'un tel système pour le dénoncer avec vigueur : « *la multiplication des acteurs locaux et l'incohérence des politiques menées sont un vrai problème. […] La clause de compétence générale pose problème parce que chaque niveau de collectivité veut intervenir dans tous les domaines.* ***S'il y a une économie à faire, […] c'est dans l'imbroglio des compétences et la concurrence entre départements et régions. Les différents niveaux de collectivités sont mis en concurrence et chacun souhaite planter son drapeau sur les opérations locales. Ce système empêche les collectivités de réaliser des montages financiers cohérents.*** *Il y a là une véritable gabegie que personne ne veut ni dénoncer, ni mesurer. […] Les politiques territoriales sont fondées sur la clause générale de compétence pour tous les niveaux de collectivités, et sur la totale absence de hiérarchie ou de dépendance entre chacun de ces niveaux. Chacun peut donc faire n'importe quoi et tous les élus locaux savent très bien que l'on aboutit ainsi à une pagaille noire.* »

M. Pierre Méhaignerie, président de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, a même constaté que « *dans les grandes entreprises françaises, on a souvent recruté des diplômés des grandes écoles d'administration afin d'obtenir plus facilement toutes les subventions possibles. Aujourd'hui, certaines collectivités recrutent des personnes chargées de préparer des dossiers afin de bénéficier de tous les " arrosoirs " financiers. […] Il y a des investissements qui ne se feraient pas s'ils n'étaient pas financés par des subventions à hauteur de 75 %, 80 %, voire 85 %. […] Ces « arrosoirs » impliquent à chaque fois des demandes faites en multiples exemplaires. […]* ***Des centres culturels […] reçoivent ainsi sept subventions différentes. Je ne suis pas sûr que cela soit de la bonne gestion.*** »

Votre Rapporteur souscrit pleinement à cette appréciation. Il a donc été très attentif aux propositions formulées en vue d'une clarification : mettre en place la notion de collectivité chef de file, voire instaurer un plafond de subventions. Ces pistes sont évoquées au II.– A de la troisième partie ci-après.

b) Le marché politique local de la dépense publique, cause d'augmentation de la pression fiscale

Le problème institutionnel posé par la multiplication des acteurs locaux est renforcé par un effet d'entraînement politique, car les institutions locales ne sont pas désincarnées comme l'administration : il s'agit d'élus, et la problématique du pouvoir se pose en permanence. Comme l'a dit très bien M. Marc Censi, le système politique local « *conduit à des choses impensables car les appartenances partisanes et les enjeux de pouvoir l'emportent trop souvent sur les stratégies de développement.* »

Ainsi que l'a rappelé le professeur Robert Hertzog, lors de son audition par votre Commission, « *la multiplication des "entrepreneurs politiques", comme disent les politologues américains, entraîne* ipso facto *une multiplication des projets et des initiatives, que l'on ne saurait condamner en elle-même mais qui rend d'autant plus difficile l'arbitrage global, c'est-à-dire l'équilibre entre les finances publiques et l'économie, voire la société. En effet,* ***si on multiplie les acteurs autonomes, que l'on peut présumer rationnels en ce qui concerne l'élaboration de leurs budgets propres, on n'est plus assuré de la rationalité du système dans son ensemble****. Ce problème se retrouve dans tous les systèmes financiers complexes. »* En effet, comme il le précise dans son article précité, *À la recherche d'une théorie du système financier public complexe*, tous ces entrepreneurs politiques locaux « *ont des clientèles politiques à satisfaire et ont, chacun, d'excellents arguments pour augmenter la dépense afin de satisfaire des besoins, souvent légitimes, qui leur sont exposés par leurs partenaires.* »

Et le professeur Hertzog de poursuivre, devant votre Commission, sur cette notion de marché politique et institutionnel de la dépense publique locale, en ce qui concerne notamment les régions. Comme il s'agit des dernières collectivités de plein exercice créées au sein du système institutionnel local, elles ont besoin « *d'affirmer leur place et leur pouvoir, sachant que celui-ci, à défaut d'être normatif – contrairement à certaines de leurs homologues étrangères, nos régions ne peuvent pas influer sur les politiques des autres acteurs par des lois ou des règlements –, ne peut que reposer sur l'instrument financier. D'où le sentiment d'assister à une course vers la taille financière critique, perçue comme un élément de pouvoir. […] Un président de région peut-il raisonnablement*

supporter d'être financièrement plus petit qu'un de ses départements, voire qu'une communauté urbaine ? »

Ce n'est sans doute pas le président du conseil régional d'Aquitaine, et président de l'Association des régions de France, qui dira le contraire. M. Alain Rousset se livrait ainsi à cette comparaison devant votre Commission : « *mon collègue Martin Malvy [président du conseil régional de Midi-Pyrénées] et moi-même nous sommes rendus à Hambourg. Le président du* Land *– qui compte 1,5 million d'habitants, contre 6 millions dans l'ensemble Aquitaine-Midi-Pyrénées – va consacrer 80 millions d'euros par an à l'aide à l'innovation de ses PME. Nos deux régions ensemble ne sont pas capables de consentir la moitié de cet effort. Que font les régions françaises en matière de recherche et de transferts de technologies ? Selon une étude de l'Institut de la décentralisation, par rapport aux régions américaines, l'échelle est de un à sept.* »

Emporté par son élan, M. Alain Rousset oublie une différence institutionnelle de taille : la France n'est pas un État fédéral. L'article 1er de la Constitution affirme seulement, depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, que « *son organisation est décentralisée* ». M. Georges Frêche, président du conseil régional de Languedoc-Roussillon, se définissant comme un « *jacobin décentralisateur* », est pour une fois beaucoup plus mesuré en la matière : « *je constate que l'on ne peut comparer les deux régions [Languedoc-Roussillon et Catalogne], puisqu'à population égale, notre budget, de huit à dix fois moindre que celui de la Catalogne, est ridicule. […] Ils ont beaucoup plus de compétences, et leur budget est bien supérieur au nôtre. Aussi ne peut-on valablement nous comparer.* »

Un peu de modestie ferait du bien à tout le monde, et notamment au contribuable local, qui n'en demande pas tant et se trouve être la victime toute désignée des ambitions des autres ! On relèvera ainsi le caractère un peu présomptueux du terme, si souvent utilisé, de « président de région », alors qu'il s'agit de la présidence du conseil régional. Simple commodité de langage, dira-t-on, mais elle est significative.

2.– Les conséquences de l'acte I de la décentralisation

En vingt ans, les collectivités territoriales ont hérité de nombreuses compétences qui étaient auparavant du ressort de l'État. La mise en œuvre de l'acte I de la décentralisation, à partir de 1983, a eu lieu dans un cadre garantissant une compensation financière plus qu'équitable pour les collectivités territoriales. Pour autant, **on ne peut objectivement que constater, aujourd'hui, un fort**

décalage entre les ressources initialement transférées et les dépenses réelles engagées par les collectivités. Ce décalage a bien dû être financé par une augmentation des impôts locaux.

M. Alain Guengant a tenté de quantifier ces éléments dans l'étude précitée des *Sources de croissance du taux de prélèvement obligatoire des administrations publiques locales*, qui figure dans le tome III du présent rapport. Selon les résultats de cette étude, « *le financement des compétences transférées, y compris l'aide sociale départementale avant 1983, est à l'origine de 12,99 % de la hausse du produit des impôts [directs locaux] sur la période [1979-2003], dont 10,78 % attribuable à l'évolution des dépenses et 2,21 % à un effet de levier globalement défavorable des ressources transférées (dotations et impôts). […] Ainsi, le solde net du financement des transferts de compétences en fonctionnement serait à l'origine d'une augmentation de 3,67 % du taux de prélèvement obligatoire des APUL, soit 10,03 % du total [de cette augmentation]. L'augmentation des dépenses contribue pour 3,33 % à l'élévation de la pression fiscale, alourdissement amplifié par un effet de levier défavorable des dotations transférées (DGD), à hauteur de 1,35 %, mais réduit par un effet de levier favorable des impôts transférés de – 1,00 %.* »

Pourquoi en est-on arrivé là ? L'État a bien joué le jeu, seulement les collectivités territoriales ont décidé, librement, de faire plus que l'État.

a) Une compensation financière rigoureuse et équitable

La compensation financière des transferts de compétences intervenus entre 1983 et 2003 s'est effectuée dans le cadre déterminé par la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État. Le législateur avait déjà posé le principe selon lequel les transferts de compétences aux collectivités territoriales devaient donner lieu à une compensation financière concomitante, intégrale, dynamique et évolutive, sous la forme de transferts de fiscalité et de dotations budgétaires.

Le montant du transfert de ressources destiné à compenser, pour la collectivité nouvellement compétente, l'accroissement de charges résultant des transferts de compétences devait être équivalent au montant de la dépense réalisée par l'État l'année précédant le transfert. Le droit à compensation a été actualisé annuellement par application du taux de progression de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et, pour les dépenses d'investissement, du taux de progression de la formation brute du capital fixe. La compensation financière qui

devait couvrir ce droit à compensation a été assurée par le transfert d'impôts d'État, et pour le solde, par des crédits budgétaires évoluant annuellement.

Par ailleurs, un fonds de compensation de la fiscalité transférée (FCFT) a été instauré par la loi de finances pour 1997. Il s'agit d'un compte spécial du Trésor ayant vocation à accueillir, en son sein, le montant des écrêtements opérés sur la fiscalité transférée aux collectivités territoriales, lorsque cette fiscalité est supérieure au droit à compensation. Les crédits ainsi collectés sont reversés aux collectivités territoriales dont le montant des ressources fiscales transférées ne couvre que partiellement leur droit à compensation. Dans les faits, ce fonds ne concerne que les départements. Le nombre des départements contributeurs a évolué au gré des ajustements et des réformes fiscales ; ils sont aujourd'hui trois départements dits surfiscalisés (les Alpes-Maritimes, Paris et les Hauts-de-Seine), qui supportent un prélèvement total de 142,3 millions d'euros en 2004.

Les **transferts de compétences aux départements** ont été financièrement compensés par l'attribution de deux impôts : les droits de mutation à titre onéreux (droits d'enregistrement et taxe de publicité foncière) et la taxe différentielle sur les véhicules à moteur, dite vignette automobile. On peut constater que l'évolution du produit réel de la fiscalité a été sensiblement plus favorable que l'évolution de la fiscalité indexée sur le taux de la DGF. Cet accroissement du produit fiscal des départements conjugue les effets base et taux et démontre que les départements ont su tirer parti de ces transferts de fiscalité pour faire face à leurs nouvelles charges.

Plusieurs aménagements fiscaux ont cependant modifié le rendement de cette fiscalité affectée : ainsi notamment la réduction, à partir de 2000, du taux du droit d'enregistrement sur les ventes d'immeubles d'habitation à 3,6 % (alors qu'auparavant il pouvait varier jusqu'à 5 %) et l'exonération de vignette, à compter de 2001, pour les personnes physiques. Bien que financièrement compensées par abondement de la dotation générale de décentralisation (DGD), ces exonérations ont néanmoins privé les départements de recettes fortement dynamiques et ont surtout contribué à dégrader substantiellement leur taux d'autonomie financière.

S'agissant plus particulièrement des dépenses d'investissement, la compensation financière a pris la forme, d'une part, de concours particuliers pour les ports maritimes de pêche et de commerce ainsi que pour les bibliothèques départementales de prêts et, d'autre part, d'une dotation spécifique pour les collèges, la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC).

Les **transferts de compétences aux régions** en matière de formation professionnelle ont été financièrement compensés par l'attribution de la taxe sur les certificats d'immatriculation, dite carte grise. A l'instar des départements, le solde entre le produit indexé de la carte grise et le montant du droit à compensation a été compensé par l'attribution d'une dotation budgétaire. Les transferts de compétences intervenus dans les autres secteurs ont été compensés sous forme d'une attribution de DGD. S'agissant plus particulièrement des dépenses d'investissement, la compensation financière a pris la forme d'une dotation spécifique pour les lycées, la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES).

b) Des dépenses nouvelles allant bien au-delà des charges transférées

Au-delà de ces principes, comment a été vécue sur le terrain la mise en œuvre de l'acte I de la décentralisation ?

Comme l'a constaté M. Dominique Schmitt, directeur général des collectivités locales lors de son audition le 10 mai 2005, « *les dépenses correspondant aux transferts de compétences ont, pour les régions, connu une progression assez sensible du fait de la montée en charge de leurs nouvelles compétences. Les dépenses de formation professionnelle continue et d'apprentissage ont crû à un rythme plus rapide que les dépenses liées aux lycées - dont le volume reste cependant supérieur mais dont la progression, très soutenue jusqu'en 1992, est depuis lors devenue très faible.* »

Cependant, M. Alain Guengant, directeur de recherche au CNRS, a rappelé devant votre Commission que « *les dépenses associées à ces nouvelles compétences ont progressé nettement plus vite que les ressources – dotations ou impôts – transférées en contrepartie. D'où un effet de ciseaux qui a commencé à apparaître, non pas en 1982-1983, mais au début des années quatre-vingt-dix, et qui s'est, par la suite, considérablement amplifié. C'est dans cette période 1990-1993 que s'est clairement manifesté dans les départements l'effet de ciseaux entre le niveau des dépenses transférées et celui des ressources accordées en contrepartie.* ***La manière dont les collectivités ont géré les compétences transférées a été incontestablement un facteur d'augmentation***. »

En effet, pour le professeur Robert Hertzog, « *si les transferts de charges ont été jusqu'à présent compensés d'une manière généralement très correcte, la compensation n'a toutefois pas porté sur la totalité de la dépense effective, du fait que ce transfert s'est accompagné d'un besoin de rattrapage. […] S'agissant des compensations des transferts de compétences, la Constitution*

a prévu un mode de calcul simple : ce sera autant que ce que l'État dépensait. Pour objectif qu'il soit, ce critère n'est pas satisfaisant : rien ne dit que l'État dépensait à un niveau optimal. L'expérience a montré qu'il fallait faire plus pour rattraper les inégalités territoriales. »

On conviendra volontiers avec M. Dominique Hoorens, directeur des études et de la documentation de Dexia Crédit Local, qu'« *il est un transfert dont le résultat n'est guère contesté par les Français : celui des lycées et des collèges, lesquels sont aujourd'hui dans un bien meilleur état qu'il y a vingt ans. L'État compense en versant aux collectivités territoriales l'équivalent de ce que lui coûtaient ces équipements, partant du principe qu'il envisageait de ne pas investir davantage. Si celles-ci décident de faire davantage, elles doivent payer car il serait intellectuellement compliqué – et même déresponsabilisant – de faire rembourser l'État.* »

Un certain nombre d'élus locaux, responsables de collectivités, ont parfaitement assumé devant votre Commission ce choix de faire plus. Ainsi M. Charles Buttner, président du conseil général du Haut-Rhin : « *pour avoir vécu de très près l'acte I de la décentralisation, notamment celle des collèges, je tiens à souligner que la part de la DGF " collèges " représente aujourd'hui moins du septième de ce que le département y consacre, et que c'est à peu près la même chose partout, mais aussi qu'il y a aussi une satisfaction générale vis-à-vis du service public assuré par les départements. […] À mon avis,* ***les compétences transférées devront s'accompagner de mesures d'amélioration du service public****. […] Il y a différents niveaux de service. Je me souviens du temps où les collèges étaient de la responsabilité de l'État. Les structures y étaient parfois délabrées, les équipements inexistants, notamment pour les enseignements spécialisés, et cela sans que nous puissions interpeller un quelconque responsable. Nous étions bien obligés de nous accommoder de cette situation. Depuis que, le 1er janvier 1986, les collèges lui ont été transférés, le département du Haut-Rhin a d'abord décidé, dans les deux ans, la reconstruction d'un premier collège […] après quoi il y a eu ensuite un plan pluriannuel d'investissement.* »

M. Jacques Blanc, ancien président du conseil régional de Languedoc-Roussillon, a fait le même constat lors de son audition par votre Commission : « *je ne reviens pas sur l'influence de la décentralisation, sauf pour dire que ce sont les modalités financières de celle de 1982 qui ont entraîné la plus forte augmentation de charges. Pour les lycées, nous avons investi, entre 1986 et 2003, 1,5 milliard d'euros, alors que l'État ne nous a transféré que 250 millions d'euros. La DRES, dans le budget 2004, était de 16 millions d'euros pour plus de 80 millions d'investissements.* »

Pour M. Christian Estrosi, président du conseil général des Alpes-Maritimes, « *la décentralisation coûte certes de l'argent […], mais elle fait avancer la France : il suffit de comparer l'état actuel des établissements scolaires avec celui dans lequel ils se trouvaient avant leur livraison aux départements ou aux régions. Le jeu normal de la décentralisation, c'est que l'État compense à l'euro près les compétences transférées, puis que* ***les collectivités prennent leur propre part de responsabilité sur le plus qu'elles peuvent apporter***. »

Les représentants de l'État entendus par votre Commission ont exactement la même analyse que les élus locaux. Ainsi, M. Michel Thénault, préfet de la région Alsace : « *la décentralisation correspond au transfert de certaines compétences, avec les ressources afférentes à l'euro près. Mais elle ne peut pas se limiter à faire faire par d'autres, elle doit* ***faire plus, peut-être mieux que ce que l'État faisait jusque-là*** *; le but profond est bien de prendre en compte des besoins auxquels l'État était incapable de répondre ou entre lesquels il lui était impossible d'arbitrer. Entre un lycée à Brive-la-Gaillarde et un autre à Molsheim, soit il n'en faisait aucun, soit il décidait lequel… Aujourd'hui, les deux sont faits. La satisfaction du besoin de service local a été nettement améliorée ; reconnaissons pourtant que la DGD était loin d'être à la hauteur… Malgré cela, aucun lycée en France n'est en ruine ; c'est donc bien la preuve que la décentralisation a permis de répondre à un besoin exprimé.* »

Les collectivités territoriales s'engagent ainsi désormais bien au-delà de ce que l'État faisait sur les compétences transférées ; elles doivent évidemment y consacrer des crédits supplémentaires, pris sur leur propre budget. On peut reprendre un exemple, exposé par M. Michel Thénault, préfet de la région Alsace : « *lorsqu'elle décide d'investir sur un lycée, la région y installera le panneau solaire le plus approprié, la chaufferie au bois si possible, bref, tout un équipement 30 % plus cher, mais très performant, ce que jamais l'État n'aurait fait, sauf à récupérer une subvention de la région…* ». M. Gérald Chaix, recteur de l'académie de Strasbourg, résume bien ce phénomène : « ***ce que fait la région ne peut pas, en l'occurrence, se comparer à ce que fait l'État, dans la mesure où elle ne se substitue pas à lui, mais traite le problème d'une autre façon.*** » L'exemple donné ne me semble pas être une juste approche : on dépense plus ; gérer autrement ne signifie pas pour autant occasionner plus de dépenses. Il est loisible aux collectivités d'être plus efficientes, c'est-à-dire de fournir des services à moindres coûts.

Pour retracer l'esprit de la décentralisation, M. Alain Rousset, président de l'Association des régions de France, a estimé que « *le service public a été amélioré, car la décentralisation, cela sert à l'amélioration du service rendu.* » Pour autant, une amélioration du service rendu implique souvent une dépense, et donc un choix budgétaire de financement. **La décentralisation ne peut pas être un alibi pour qu'une collectivité dise être obligée d'augmenter les impôts : c'est elle qui décide de le faire**.

Mais tout n'est pas possible, ni tout de suite, ni à 120 % : comme le soulignait à juste titre M. Adrien Zeller, président du conseil régional d'Alsace, « *les régions sont contraintes de faire des choix. Pour sa part, l'Alsace a décidé d'étaler légèrement son programme de modernisation des lycées, qui se réalisera sur huit ans au lieu de six.* » Faire ces choix, étaler ces dépenses nouvelles, aurait permis de limiter la pression fiscale induite par la mise en œuvre de l'acte I de la décentralisation. Il n'est pas certain que, dans l'enthousiasme des débuts, les différentes collectivités concernées aient voulu le faire, même en Alsace !

3.– L'abstention de l'État

Les relations entre l'État et les collectivités territoriales ont été fondamentalement modifiées par la mise en œuvre de l'acte I de la décentralisation. Depuis 1982 en effet, la tutelle de l'État sur les différentes collectivités a été remplacée par un contrôle *a posteriori* de la légalité des actes des collectivités, et le pouvoir exécutif a été transféré aux présidents des conseils généraux et régionaux.

Après le traumatisme vécu parfois au sein de ce qui s'appelait encore les services extérieurs de l'État, de nouveaux liens ont dû se créer. Il n'est cependant pas certain que l'équilibre actuel entre services de l'État et collectivités territoriales soit optimal en termes de régulation systémique, faute de vision stratégique globale sur les moyens d'assurer une régulation du système, tout en respectant l'autonomie de chacun.

a) Une multiplicité de services de l'État en relation avec les collectivités territoriales

Les collectivités territoriales sont certes très nombreuses, mais les services de l'État qui sont en relation avec elles ne le sont guère moins, ce qui ne facilite pas nécessairement une bonne coordination.

L'échelon de base est toujours constitué par **le préfet**, seul titulaire de l'autorité de l'État sur le territoire qu'il administre. Il est localement le chef de l'ensemble des services déconcentrés de l'État. En plus de son rôle de garant du respect des lois, il a auprès des collectivités territoriales un rôle de conseil et de soutien. On peut d'ailleurs s'interroger sur la nature exacte de ce rôle qui peut aller jusqu'à une forme de cogestion avec le conseil général, organisant parfois une sorte de hiérarchie des collectivités territoriales. Il joue également un rôle important dans les relations contractuelles, accords et conventions qu'il établit au nom de l'État avec les collectivités locales. À ce titre notamment, il a un rôle central de négociateur des contrats de plans qui sont passés entre l'État et les régions.

Le préfet n'exerce plus ni tutelle, ni contrôle d'opportunité, ni contrôle *a priori* sur les actes des collectivités territoriales. Le contrôle de légalité est désormais fondé sur trois principes : les actes des collectivités territoriales sont immédiatement exécutoires dès qu'ils ont été publiés ou notifiés ; le contrôle s'exerce *a posteriori* et ne porte que sur la légalité des actes, et non pas sur leur opportunité ; le représentant de l'État défère les actes qu'il estime illégaux au juge administratif, seul en mesure d'en prononcer l'annulation s'il y a lieu. Il porte sur un champ si large, au regard des moyens mobilisables, qu'un responsable important du corps préfectoral le qualifiait de « fausse monnaie ».

Au niveau de l'administration centrale, les choses sont beaucoup plus complexes.

Le ministère de rattachement des préfets, à savoir le ministère de l'intérieur, est bien évidemment le « tuteur » des collectivités. En son sein, la **direction générale des collectivités locales** (DGCL) a pour mission de définir les règles de fonctionnement et d'organisation des collectivités territoriales et de leurs groupements, de répartir les principaux concours financiers de l'État aux collectivités locales et de collecter et diffuser les données financières et statistiques relatives aux collectivités territoriales. La DGCL assure également le secrétariat de différents organismes de concertation comme le Comité des finances locales ou le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

Pour assurer un suivi des finances et de la fiscalité locales, la DGCL analyse les données provenant des budgets primitifs et des comptes administratifs. Ces données lui permettent de suivre les dépenses (prévues, puis réelles) correspondant à l'exercice des compétences transférées, ainsi que la recette correspondante. Elles figurent dans des publications statistiques, notamment le rapport annuel de l'Observatoire des finances locales, émanation du Comité des

finances locales, présenté traditionnellement à la fin du mois de juin et destiné à faciliter la préparation du projet de loi de finances, pour les aspects touchant aux finances locales..

Les données statistiques tirées des budgets primitifs de l'année n sont diffusées entre juin et novembre de cette même année. Elles permettent d'appréhender les grandes tendances de l'évolution des finances locales, avec un certain retard donc. Les données statistiques tirées des comptes administratifs de l'année n sont diffusées en n+2 : en janvier pour les régions, mars pour les groupements de communes, juin pour les communes de plus de 10 000 habitants et août pour les départements. L'analyse des comptes des communes de moins de 10 000 habitants, très lourde du fait de leur nombre, est traditionnellement disponible à l'automne n+2.

L'analyse de la fiscalité locale est conduite en trois temps : en juin, des éléments complets sur l'évolution des bases de fiscalité directe, ainsi que sur les taux pratiqués par les grandes collectivités ; en septembre ou octobre, une analyse complétée par les données portant sur le vote des taux des communes et de l'ensemble des EPCI à fiscalité propre ; au début de n+1, une publication détaillée sur les bases, taux, produits des quatre taxes locales et de la TEOM, par région, département, taille de commune et type d'intercommunalité d'appartenance.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie procède de son côté, avec son propre réseau (impôts, trésorerie), aux mêmes types d'analyses.

La **direction de la législation fiscale** élabore les règles s'appliquant en matière de fiscalité locale.

La sous-direction des finances publiques au sein de la **Direction générale du Trésor et de la politique économique**, en coordination avec la **Direction du budget** pour la synthèse, conduit les travaux concernant l'équation des finances publiques, les tendances d'impôt ou de déficit, qui concernent les collectivités territoriales. Elle évalue le compte des administrations publiques locales qui est notifié à l'Union européenne deux fois par an, début mars et début septembre.

Elle s'appuie pour cela sur les échantillons et les analyses des budgets locaux qui ont été réalisés par la **Direction générale de la comptabilité publique**, dont la cinquième sous-direction suit spécifiquement le secteur public local. Elle analyse les comptes de gestion transmis par les comptables publics et publie des brochures d'information ; avec son soutien, l'ensemble des comptables

publics jouent un rôle d'information et de conseil en matière de fiscalité directe locale envers les collectivités territoriales puisque, depuis le 1er janvier 2005, ils récupèrent auprès de la direction générale des impôts les informations relatives aux bases d'impôts locaux et les transmettent aux collectivités, en pouvant réaliser des simulations et des analyses financières individualisées.

Enfin, la direction générale de l'**INSEE** élabore, *a posteriori*, les comptes nationaux.

Les administrations publiques locales au sens de la comptabilité nationale

En comptabilité nationale, le sous-secteur des administrations publiques locales (APUL) comprend les collectivités locales et les organismes divers d'administration locale (ODAL). Les comptes des APUL présentent des résultats différents de ceux qui sont obtenus pour les collectivités territoriales en termes de comptabilité publique (comptes de gestion ou comptes administratifs).

Aux collectivités territoriales au sens constitutionnel du terme – à savoir les communes, départements et régions -, on adjoint l'ensemble des structures de coopération intercommunale pour constituer les collectivités locales. Cependant, certains syndicats (SIVU ou SIVOM) et régies sont classées dans la catégorie des sociétés non financières lorsque le produit de leurs ventes couvre plus de 50 % de leurs coûts de production.

L'autre ensemble des APUL est constitué par les organismes divers d'administration locale (ODAL), lequel regroupe les autres établissements publics locaux (CCAS, caisses des écoles, SDIS), les établissements publics locaux d'enseignement, certains établissements publics nationaux (agences de l'eau, organismes consulaires, SAFER, STIF) et les écoles privées sous contrat.

L'établissement du compte des APUL s'effectue par consolidation des mouvements entre collectivités : par exemple, les subventions que versent les régions aux communes sont neutralisées, alors qu'en comptabilité publique les flux financiers sont maintenus en dépenses des régions et en recettes des communes. De même, en comptabilité nationale, les mouvements de dette (emprunts nouveaux et remboursements de dette ancienne) ne sont pas retracés, alors qu'ils représentent une part élevée des budgets locaux (environ 10 % des recettes totales).

Ce panorama rapide des services de l'État concernés par les collectivités territoriales complète le panorama institutionnel des collectivités elles-mêmes. Il n'est guère plus brillant : trop de services interviennent, les collectivités territoriales ont trop d'interlocuteurs, et ces relations complexes nuisent à une vision d'ensemble du système. Il s'agit bien évidemment d'une des causes du manque de régulation systémique : personne n'est en mesure d'assurer une ligne de conduite, car il n'y a pas de lieu de synthèse.

b) Pas de pilote dans l'avion !

Les enjeux pour l'État des finances locales peuvent s'observer au travers du prisme du budget de l'État. En effet, le niveau élevé des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales (ils représentent 20 % du budget) et leur progression rapide (supérieure en volume à la progression des dépenses de l'État) justifieraient un minimum de pilotage par l'État des finances locales, en tout cas de sa contribution à celles-ci.

Il s'agirait notamment d'assurer la cohérence entre les finances locales et l'ensemble des finances publiques, et même plus largement l'économie quand on discute globalement de pression fiscale. Pour cela, une connaissance précise de la dynamique et des équilibres financiers internes des collectivités territoriales sont des préalables indispensables.

L'État, en tant que contribuable local, et au-delà du strict exercice de compensation, assure globalement une part substantielle du financement des collectivités territoriales. Celle-ci peut-elle l'inciter à influer sur l'évolution des finances locales ? Le principe d'autonomie des collectivités territoriales le lui interdit-il ?

M. Dominique Schmitt, directeur général des collectivités locales, est très clair : « *nous sommes régis par le principe de libre administration des collectivités territoriales ;* ***la DGCL n'a absolument aucun rôle de régulation****. […] Nous ne pouvons jouer que sur un élément : l'évolution des dotations aux collectivités territoriales. C'est le seul que l'État contrôle. […] En l'absence de normes législatives sur la dépense, nous n'avons de moyens d'action potentiels que sur les dotations. Tout le reste relève de la libre administration des collectivités territoriales. Tout au plus pourrions-nous éventuellement jouer sur les règles de liens fiscaux entre les différentes taxes [et sur les dégrèvements,] mais nos marges sont très réduites.* ***[Il n'y a] aucune réflexion structurée dans le cadre d'un objectif de régulation globale.*** »

M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, répond encore plus brutalement : « ***l'État ne pilote pas les budgets locaux.*** […] *L'État fixe, en relation avec le Parlement, les montants des dotations et les règles de la fiscalité*. ***N'attendez pas de l'État qu'il devienne un pilote qu'il entend ne pas être et qu'il ne veut plus être.*** »

Il faut quand même bien mesurer l'ampleur des compensations financières versées par l'État en contrepartie des allégements d'impôt, sous forme soit de dégrèvements, soit de compensations d'exonération. Ainsi que l'a rappelé M. Alain Guengant, directeur de recherche au CNRS, lors de son audition par votre Commission, « *si les concours de l'État aux collectivités territoriales ont considérablement augmenté dans les années quatre-vingt-dix, cette augmentation est uniquement imputable à l'accumulation des compensations venues en contrepartie des allégements des impôts locaux. […] La question se pose de savoir comment ont été financées ces compensations. N'ont-elles pas contribué à creuser le déficit du budget de l'État ?* »

Pour le professeur Robert Hertzog, « *notre système souffre d'un manque et peut-être d'une hypocrisie* : **un manque de régulateur, l'État ne jouant plus ce rôle**, *cependant que l'hypocrisie consiste à dire qu'il n'y a pas de régulateur dans le système local lui-même ; et comme il n'y a pas de hiérarchie entre régions, départements et communes, tout le monde peut faire la même chose. Peut-on raisonnablement tenir dans un système sans normes de gestion plus ou moins autoritairement fixées par l'État – le Gouvernement, mais le Parlement a lui aussi un certain pouvoir en la matière –, ni véritable procédure de concertation ?* »

Même vis-à-vis de l'extérieur, les collectivités territoriales peuvent prendre des positions inverses de celles, officielles, du gouvernement français. Ainsi, en ce qui concerne les négociations sur les perspectives financières 2007-2013 pour le budget de l'Union européenne, alors que la France demande, avec cinq autres pays contributeurs nets, la limitation de sa contribution au budget communautaire à 1 % de son revenu national brut (RNB), l'association des régions de France a fait savoir à la Commission européenne qu'elle soutient sa position, à savoir une participation à hauteur de 1,24 % du RNB, car elle espère ainsi disposer de plus de crédits, au titre des fonds structurels, pour les régions françaises. M. Marc Censi, président de l'Association des communautés de France, a aussi demandé, lors du congrès 2005 de l'Association pour la fondation des pays, que « *si le budget européen est ramené à 1 % du PIB, comme le demande la France, contre 1,24 %, alors l'État devra redistribuer aux collectivités le manque à gagner*. »

Tout cela ne paraît guère sérieux et ne contribue pas à rationaliser le fonctionnement du système local français. Il y a bien, semble-t-il, un problème institutionnel qui dépasse le seul cadre des collectivités territoriales. Le Parlement et le Gouvernement, qui comptent bien des élus locaux, ne pourraient-ils plus aujourd'hui jouer leur rôle de directoire et de conseil de surveillance de la maison France ?

B.– L'IMPACT DE L'INTERCOMMUNALITE

La loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992 et celle du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite « loi Chevènement », ont lancé en France un mouvement de coopération intercommunale de grande ampleur. Face à la permanence d'un découpage communal émietté à l'extrême, la promotion de l'intercommunalité, en favorisant la mise en commun des moyens, devait permettre au secteur communal de fournir les services locaux à un meilleur niveau pour un moindre coût et renforcer la solidarité financière entre communes.

Aujourd'hui, la couverture du territoire français par les structures intercommunales est en passe d'être achevée. Au 1er janvier 2005, 32 311 communes, rassemblant 52,2 millions d'habitants (84 % de la population), sont réunies au sein de 2 525 groupements.

Le succès de l'intercommunalité est le résultat d'une politique d'incitation financière active menée par les pouvoirs publics. Il est aussi la conséquence d'un choix majeur de politique économique : l'attribution désormais automatique aux EPCI du pouvoir de lever l'impôt local. Cette autonomie fiscale intercommunale a suscité un débat public qui n'a pas encore été clairement tranché. En effet, alors que certains attendaient de la coopération intercommunale une réduction de la pression fiscale du secteur public communal (communes et intercommunalités), par le biais d'économies d'échelle résultant de la mise en commun des compétences communales, d'autres défendent désormais le point de vue contraire : la coopération intercommunale serait un facteur significatif d'augmentation des taux d'impôts locaux en France.

Cependant, force est de constater que, passés les constats statistiques sommaires et les jugements plus ou moins intuitifs, l'évaluation de l'une des principales politiques publiques menées au sein du secteur local fait défaut.

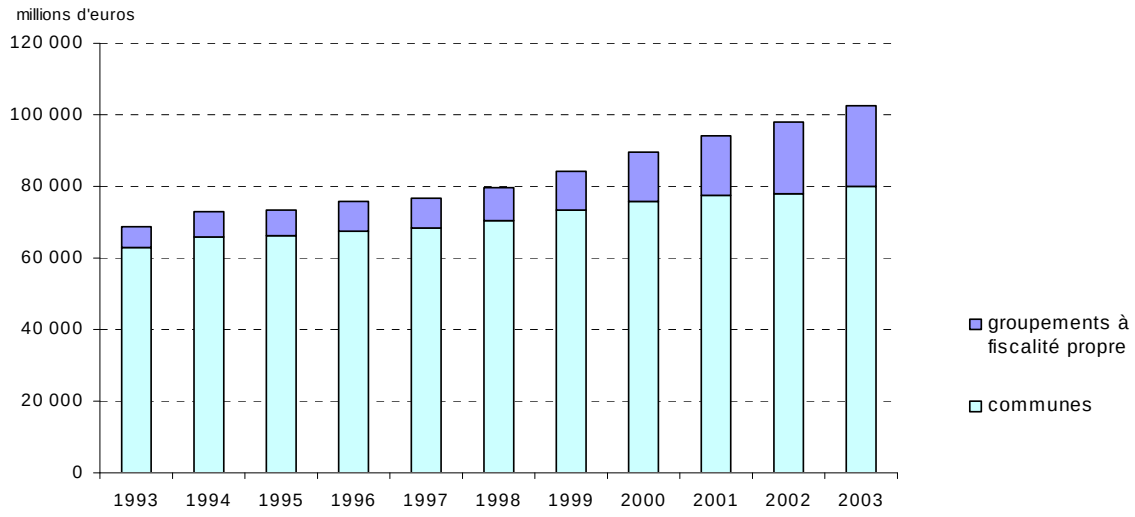
Dans le cadre de ses investigations sur les causes de l'évolution de la fiscalité locale, votre Commission d'enquête a souhaité contribuer à une clarification du débat sur l'impact de l'intercommunalité sur les finances locales, sans remettre en cause le bien-fondé et les avantages à attendre de la coopération intercommunale.

1.– Une inflation fiscale indiscutable

a) L'impact de l'intercommunalité sur la dépense : l'incomplète substitution entre dépense communale et dépense intercommunale

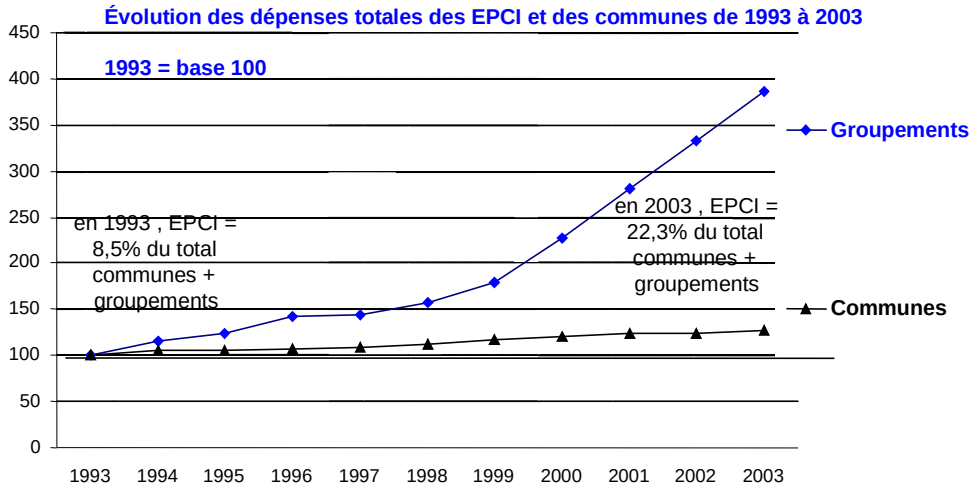
Selon la DGCL (*Les finances des groupements de communes à fiscalité propre, 2003*), les dépenses réalisées par les groupements de communes à fiscalité propre ont été multipliées par 3,9 entre 1993 et 2003, pour atteindre 22,9 milliards d'euros, soit 22,3 % du total du budget « communes + groupements », contre 8 % en 1993.

DEPENSES TOTALES DES COMMUNES
ET DE LEURS GROUPEMENTS A FISCALITE PROPRE



Audition du Directeur général des collectivités locales – 25 mai 2005

Le graphique suivant retrace l'évolution comparative du budget des communes et de celui de l'ensemble des groupements de communes à fiscalité propre.



La forte croissance des dépenses des groupements à fiscalité propre observée depuis 2000 s'explique par la création des communautés d'agglomération et le passage à la taxe professionnelle unique (TPU) de nombreux groupements existants. La transformation de groupements en communautés d'agglomération, dotés de moyens plus importants et de compétences plus nombreuses, relance sensiblement l'activité de ces groupements.

Cependant, le graphique montre clairement que l'accélération de l'accroissement des dépenses des groupements n'a pas été compensée par une diminution de celles des communes. La montée en puissance des intercommunalités ne s'est donc pas accompagnée d'un « effet de vases communicants » entre les deux niveaux d'administration.

La DGCL fait généralement valoir que le volume budgétaire par habitant des communes membres d'EPCI à fiscalité propre est inférieur à celui des communes isolées. Ainsi, pour les communes de plus de 10 000 habitants de métropole en 2002, le volume budgétaire atteint 1 695 euros par habitant pour les

communes n'appartenant pas à un groupement à fiscalité propre. Il est inférieur de 36 % pour les communes appartenant à une communauté urbaine 4 taxes et de 21 % pour les communes appartenant à une communauté de communes à TPU.

Pour les communes de moins de 10 000 habitants en 2001, la tendance est identique. Celles appartenant à une communauté de communes 4 taxes présentent des budgets inférieurs de 20 % environ à ceux des communes n'appartenant à aucun groupement à fiscalité propre. [1]

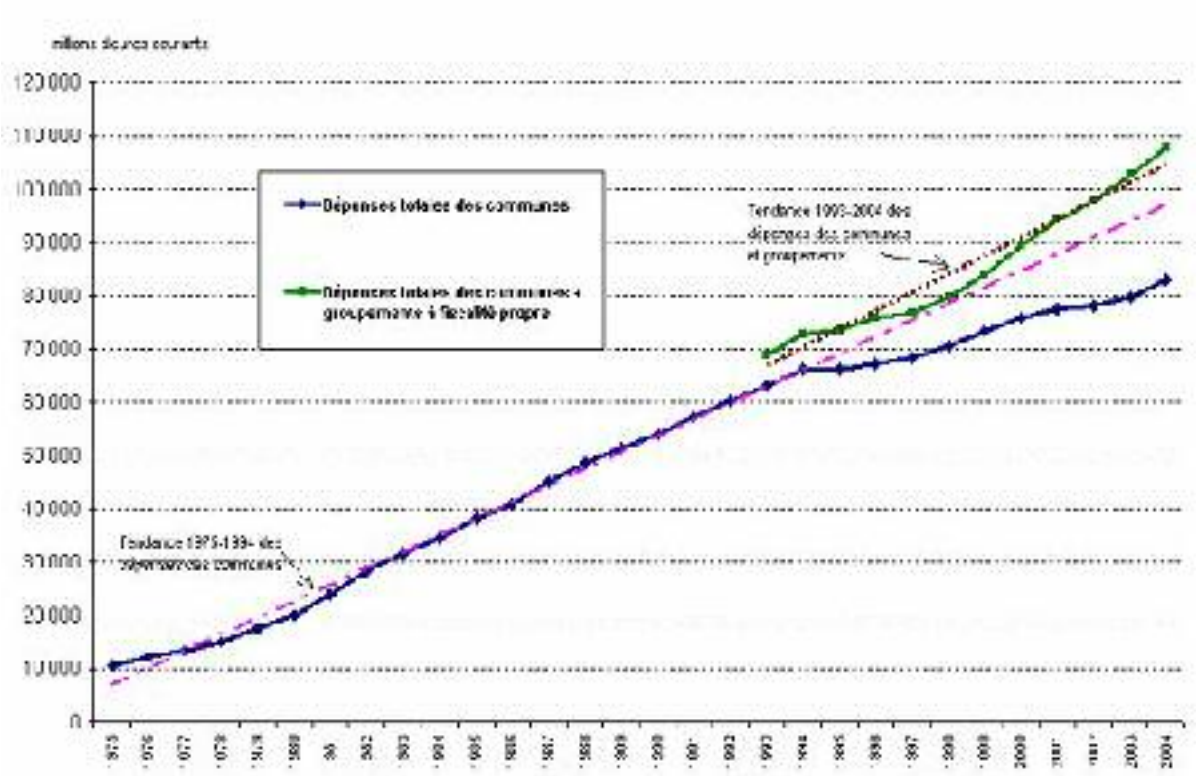
Cependant, dans une étude publiée en 2004 [2], les professeurs Mathieu Leprince et Alain Guengant montrent que l'augmentation de la dépense intercommunale conduit, toutes choses étant égales par ailleurs, c'est-à-dire après neutralisation de l'influence des multiples facteurs explicatifs de la dépense communale, à une faible réduction voire à une augmentation de la dépense communale.

Le graphique ci-joint met en évidence une rupture nette dans la progression des dépenses des communes à partir de 1992, rupture qui correspond à l'essor de l'intercommunalité. Le graphique montre que, sans l'intercommunalité, la progression des dépenses des communes aurait été beaucoup plus forte, puisqu'elle aurait suivi la tendance observée de 1975 à 1992, indiquée en pointillé. En revanche, il apparaît clairement que l'essor de l'intercommunalité s'accompagne d'un accroissement de la croissance tendancielle des dépenses cumulées des communes et des groupements.

---

[1] Rapport de l'Observatoire des finances locales, 2004.

[2] « Évaluation des effets des régimes de coopération intercommunale sur les dépenses publiques locales », Document de travail du CREM, 2004.



b) L'impact de l'intercommunalité sur la pression fiscale cumulée des communes et des intercommunalités

L'essor de l'intercommunalité transforme en profondeur la répartition des recettes fiscales entre collectivités. En 1993, la fiscalité directe des groupements de communes représentait moins de 10 % de la fiscalité de l'ensemble du secteur communal. En 2003, c'est presque 30 % d'impôts qui sont prélevés directement par l'intercommunalité à fiscalité propre.

Quant à son impact sur les taux cumulés de pression fiscale, si son évaluation n'est pas évidente, les études montrent clairement aujourd'hui que le développement de l'intercommunalité s'accompagne d'un alourdissement du fardeau fiscal.

• Le développement de l'intercommunalité à fiscalité additionnelle s'est accompagné d'un alourdissement du poids des impôts locaux

Le Conseil des impôts, dans son rapport de 1997 consacré à la taxe professionnelle, puis la Chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées, dans une enquête de 1998, ont tenté de montrer que le développement de la coopération intercommunale à fiscalité additionnelle n'a pas permis une maîtrise de la pression fiscale locale, alors qu'au contraire, la coopération intercommunale à TPU serait plus propice au maintien des taux d'impôts locaux. La méthode utilisée se bornait à identifier l'existence de taux d'impôts locaux cumulés, dans les communes membres d'un groupement à fiscalité propre, supérieurs aux taux d'impôts votés par les communes isolées. Or, l'évaluation des effets potentiels de l'intercommunalité sur les taux d'impôts locaux doit être menée en prenant en compte simultanément l'ensemble des déterminants potentiels de ces taux.

Un premier travail rigoureux d'évaluation mené sur un échantillon représentatif de communes et de groupements à fiscalité additionnelle sur l'année 1997 a cependant permis de valider cette hypothèse[1]. L'analyse économétrique confirme que la pression fiscale communale est peu sensible aux variations de la pression fiscale intercommunale et ne diminue pas suffisamment pour compenser l'augmentation intercommunale. Il s'ensuit que la pression fiscale cumulée, communale et intercommunale, augmente quand l'intercommunalité à fiscalité additionnelle se développe. **Toutes choses égales par ailleurs, les estimations économétriques indiquent qu'en moyenne, une hausse de 10 % du taux d'impôt intercommunal réduit de 1 % seulement le taux d'impôt communal voire même l'augmente dans les petites communes. C'est donc désormais un fait acquis : le développement de l'intercommunalité à fiscalité additionnelle s'est accompagné d'un alourdissement du poids des impôts locaux.**

• Les effets de la TPU sur la pression fiscale ne pourront être évalués que dans la durée

Lors de son audition du 25 mai dernier, M. Dominique Schmitt, Directeur général des collectivités locales (DGCL) a indiqué que « *si l'on essaie de voir ce que tout cela donne en termes de fiscalité, on constate que la pression fiscale des EPCI est restée relativement stable dans le temps.* ***En particulier, la TPU ne semble pas être un facteur d'inflation fiscale****. Les taux sont calculés*

---

[1] Matthieu Leprince, *Superposition des niveaux de collectivités locales et comportements de dépenses publiques. Le cas de la coopération intercommunale en France.* Thèse de doctorat en sciences économiques, dir. Alain Guengant, Université de Rennes I, 2001.

automatiquement pour la première année d'exercice et ils sont par la suite rarement et peu relevés, même quand la possibilité est offerte par l'évolution du taux d'imposition « ménages » des communes. »

Pour affirmer que « la TPU n'est pas un facteur d'inflation fiscale », la DGCL, dans un document intitulé *Les finances des groupements de communes à fiscalité propre, 2003*, s'appuie sur le tableau suivant qui récapitule les taux d'imposition à la taxe professionnelle observés chaque année sur chaque catégorie d'EPCI.

Taux d'imposition TP	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Communautés urbaines										
sans TPU	7,44 %	7,50 %	7,72 %	7,77%	7,74%	7,82%	8,04%	7,54%	7,85%	8,39%
avec TPU ou mixte	-	-	-	-		-	22,30 %	21,49 %	21,09 %	20,88 %
Communautés d'agglomération										
créées en 1999			-	-	-		13,99 %	15,97 %	16,06 %	15,40 %
créées en 2000	-	-		-	-	-		17,36 %	17,41 %	17,34 %
créées en 2001	-	-	-		-	-	-	-	17,66 %	17,97 %
créées en 2002		-	-	-	-	-	-		-	15,29 %
SAN	17,94%	17,61%	17,67%	17,91%	17,81%	17,94%	17,03%	16,12%	16,20%	16,75%
CC à TPU ou mixte	13,36%	13,29%	16,19%	13,25%	16,26%	16,22%	16,15%	12,91%	13,01%	12,35%
CC 4 taxes	2,12 %	2,08 %	2,11 %	2,18%	2,23%	2,25%	2,20%	2,51%	2,39%	2,49%
Ensemble	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns	ns

arrivée d'une CU au régime TPU en 2003 : taux modifiés mécaniquement du fait du passage « 4 taxes » en TPU.

Cependant, le tableau ci-après montre que les taux de taxe professionnelle sont plus élevés dans les EPCI à TPU.

DES TAUX SUPERIEURS DANS LES EPCI A TAXE PROFESSIONNELLE UNIQUE

Taux communaux et groupements 2003	Moins de 500 hab.	De 500 à 2 000 hab.	De 2 000 à 3 500 hab.	De 3 500 à 5 000 hab.	De 5 000 à 10 000 hab.	De 10 000 à 20 000 hab.	De 20 000 à 50 000 hab.	De 50 000 à 100 000 hab.	De 100 000 à 300 000 hab.	Plus de 300 000 hab.	Ensemble
EPCI à TPU	8,30	11,74	13,12	13,84	15,30	17,95	19,09	19,16	19,00	18,12	16,52
EPCI à fiscalité additionnelle	11,[illegible]	11,46	11,83	13,03	14,17	15,46	17,05	17,03	18,22	-	13,27
Communes isolées	11,07	10,84	12,22	12,[illegible]	12,59	15,85	15,20	15,96	8,59	12,35	10,51

Source : DGCL.

Le tableau suivant distingue les modalités de fixation du taux de taxe professionnelle par les communes et groupements de communes disposant de ce pouvoir.

MODALITÉS DE FIXATION DES TAUX DE TAXE PROFESSIONNELLE

Modalités de fixation des taux	Communes isolées ou à fiscalité additionnelle		EPCI à fiscalité additionnelle		EPCI à fiscalité additionnelle avec TP de zone		EPCI à TPU		EPCI à fiscalité mixte		EPCI à TPU de zone (taux de TP de zone)	
	Nombre	En %	Nombre	En %	Nombre	En %	Nombre	En %	Nombre	En %	Nombre	En %
Variation proportionnelle	20 275	81,57	775	91	326	80,09						
Taux stable ou application du lien							496	78,13	75	87,21	273	67,08
Variation du [illegible]	2 350	9,45	24	2,82	41	10,07					3	0
Diminution des taux	994	4,00	45	5,28	39	9,58	72	11,34	6	6,98	63	15,48
Majorations spéciales	277	1,12	0	0	0	0	61	9,60	5	5,81	0	0
Détaxes et majorations											14	3,44
Cas particuliers	876	3,56	4	0,48	1	0,25	4	0,63			57	14
TOTAUX	24 745	100,00	856	100,00	407	100,00	635	100,00	86	100,00	407	100,00

N.B. : La colonne « EPCI à fiscalité additionnelle avec TP de zone » vise les modalités de fixation du taux de TP additionnelle.

Source : DGCL.

Certes, une étude de la DGCL sur l'utilisation par 134 communautés à TPU de leurs facultés d'augmentation des taux de taxe professionnelle montre que les communautés qui avaient en 2003 la possibilité d'augmenter leur taux ne l'ont pas saisie systématiquement (dans moins d'un cas sur deux), néanmoins, le tableau qui précède montre que l'utilisation des dispositions dérogatoires aux règles de liaison entre les taux est liée à la spécialisation de l'impôt : 5,12 % des communes isolées ou en EPCI à fiscalité additionnelle ont mis en œuvre un dispositif dérogatoire, contre 20,94 % des EPCI à TPU sans fiscalité mixte.

Un travail récent d'évaluation des effets de l'intercommunalité à TPU [1] suggère d'ailleurs que l'adoption par les groupements de la TPU ne modifie pas les tendances récentes d'évolution des dépenses locales et des taux d'imposition cumulés. Comme dans le cas de la fiscalité additionnelle, les comportements budgétaires des communes ne semblent pas tels que, en TPU, les dépenses locales se stabilisent. Cependant, il convient de nuancer ce résultat dans la mesure où **nous manquons du recul nécessaire pour évaluer les effets de la TPU.** L'étude précitée indique que « *le résultat pourrait provenir de la nature dynamique de la TPU fondée sur le partage, non pas du montant, mais de la croissance de la taxe professionnelle entre le groupement et les communes membres. En conséquence*

[1] Alain Guengant et Matthieu Leprince, *Évaluation des effets des régimes de coopération intercommunale sur les dépenses publiques locales*, document de travail du CREM, Université de Rennes I, 2004.

les effets de la TPU n'apparaissent pas immédiatement mais s'accumulent graduellement dans le temps. Or, la création de la TPU est récente et seule la loi Chevènement de 1999 a réellement stimulé son développement. ***En d'autres termes, le changement serait encore trop récent pour déceler l'influence spécifique de la TPU sur les comportements de demande du bien communal***. »

• L'intercommunalité semble avoir entraîné une inflation de la fiscalité affectée

M. Jean-Philippe Vachia, président de la Chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées, lors de son audition du 25 mai 2005 a souligné, à juste titre, les limites des statistiques nationales : « *lorsque nous parlons de la pression fiscale des intercommunalités, deux précisions méthodologiques doivent rester présentes à notre esprit. La première est qu'****il faut considérer l'évolution cumulée des impôts communaux et communautaires****, que l'on soit en TPU ou en fiscalité additionnelle. La seconde, et c'est une manière de critique que nous faisons aux données statistiques nationales, est qu'****il faut****, afin de mesurer le poids financier réel de l'intercommunalité,* ***considérer tous les services publics, c'est-à-dire tous les budgets annexes, la fiscalité spécialisée et les financements affectés*** *: la taxe – et accessoirement la redevance – d'enlèvement des ordures ménagères, la redevance d'assainissement, le prix de l'eau, le versement transport.* ***Si l'on prend tout cela en compte, force est de constater une tendance générale, que l'on pouvait déjà percevoir en 2003 et qui devrait s'accentuer dans les années à venir, à l'accroissement de la pression fiscale globale sur le contribuable-usager***. »

Le Directeur général de collectivités locales a d'ailleurs fait remarquer que « *l'augmentation de la fiscalité directe est bien plus importante si l'on prend en compte la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Non seulement l'instauration de cette taxe et sa prise en charge par les groupements s'est développée dans le temps, mais la recette a progressé rapidement.* ».

Le tableau ci-après montre que, pour l'ensemble des structures de coopération intercommunale à fiscalité propre, cette taxe représentait 325 millions d'euros en 1995 (15 % du total) et qu'elle a atteint en 2003, 1 827 millions d'euros en 2003 sur un total prélevé de 3 675 millions, soit la moitié de la TEOM totale.

ÉVOLUTION DU PRODUIT DE TEOM DE 1995 A 2003

TEOM des groupements en millions d'euros	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
CU	246	254	272	282	289	292	391	431	420
CA	40	40	58	99	134	170	231	417	698
SAN	0	0	0	0	0	0	1	1	1
CC à TPU	14	22	34	46	56	70	103	190	356
CC 4 taxes	25	35	61	81	98	119	161	215	352
Ensemble	325	350	426	508	577	650	887	1 255	1 827
TOTAL TEOM	2 153, 6	2 383, 4	2 550, 8	2 688, 3	2 825, 8	2 917, 3	3 066, 0	3 370, 2	3 675, 4

CU : communautés urbaines, CA : communautés d'agglomération, SAN : syndicats d'agglomération nouvelle, CC : communautés de communes.
Les valeurs fournies pour les CA avant 2000 correspondent à celles des anciens districts ou CC qui se sont transformés.
Audition du directeur général des collectivités locales-25 mai 2005

• La tentation croissante de recourir à la fiscalité mixte

Si le recours à la fiscalité mixte reste marginal, M. Charles-Éric Lemaignen, Vice-président de l'ADCF chargé des affaires financières et fiscales et Président de la communauté d'agglomération d'Orléans Val-de-Loire, a indiqué, au cours de l'audition du 6 avril dernier, qu'un nombre croissant de groupements s'interroge sur l'opportunité de pratiquer une fiscalité mixte. « *Très peu encore ont franchi le pas : 97 communautés de communes, 7 communautés d'agglomération, 4 communautés urbaines, parfois en se contentant de voter le principe sans voter de taux. C'est seulement une possibilité qu'elles se réservent. Mais* ***le débat sur l'opportunité de passer à la fiscalité mixte devient récurrent dans certaines communautés****.* »

En conclusion, l'argument de la neutralité de la coopération intercommunale sur les taux d'impôts locaux ne peut plus être utilisé. Cependant, en l'absence d'indicateurs de la qualité du service rendu, il n'est pas possible de quantifier la part de la croissance des dépenses dans le cadre intercommunal qui est due à l'amélioration du service et celle qui résulte de l'accroissement des coûts lié à l'empilement des structures et à l'existence de doublons. L'analyse de l'impact de l'intercommunalité ne peut dès lors qu'être partielle.

2.– Des facteurs multiples

a) L'intercommunalité élargit l'éventail des services publics proposés aux usagers.

• D'une part, la montée en puissance des EPCI allège bien les dépenses communales mais les communes refusent d'être marginalisées sur le plan budgétaire. Elles maintiennent leurs ressources constantes pour redéployer leur action vers l'amélioration de la qualité des services publics restés de la compétence communale, ou par l'offre de nouveaux services publics non fournis en l'absence de coopération.

M. Pascal Buchet, rapporteur général de la commission des finances et de la fiscalité locale de l'AMF et maire de Fontenay-aux-Roses, entendu le 3 mai 2005, a expliqué que, **«** *si les charges transférées ne se traduisent pas toujours par une diminution des dépenses des* ***communes****, c'est que ces dernières* ***utilisent trop souvent l'intercommunalité comme palliatif à la diminution de leurs marges de manœuvre****, pour se décharger de certaines dépenses. C'est dommage car cela peut aller contre l'intérêt des intercommunalités. Je dois cependant dire que, maire depuis onze ans, je constate que les marges de manœuvre des communes ne cessent de se restreindre et que les capacités de choix des élus sont amputées. La tentation de se tourner vers l'intercommunalité pour élargir ses marges de manœuvre est donc tout à fait humaine.* **»** Au cours de la même audition, M. Jacques Pélissard, Président de l'AMF, a pourtant souligné à juste titre que « *l'intercommunalité n'a pas vocation à être une mise sous perfusion financière de communes exsangues.* »

• D'autre part, « *le fait de se regrouper permet à des communes d'émerger à un niveau d'ambition qu'aucune n'aurait pu atteindre isolément* » ainsi que l'a expliqué M. Marc Censi, président de l'ADCF, auditionné le 6 avril 2005.

La coopération intercommunale offre en effet aux communes, souvent trop petites ou trop pauvres pour agir seules, un levier pour financer certains équipements et services importants, notamment sportifs ou culturels. À titre d'exemple, M. Georges Frêche, Président de la communauté d'agglomération de Montpellier, a indiqué que celle-ci mettait en place « *un réseau de piscines et de médiathèques dans toutes les communes aux alentours de Montpellier, qu'elles étaient incapables de se payer.* »

Dans la mesure où le service public offert dans le cadre intercommunal n'était pas offert antérieurement par les communes isolées, la création d'un groupement ne peut pas induire une substitution entre la dépense communale et la dépense intercommunale et donc *a fortiori* une baisse du taux cumulé d'imposition.

M. Jean-Philippe Vachia, chargé de coordonner une enquête conduite par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes sur l'intercommunalité, a expliqué, le 25 mai dernier, que les juridictions financières avaient « *recherché des exemples d'économies d'échelle, de services améliorés, de mutualisation* » : « *Nous avons trouvé des exemples de réussites en la matière. Mais il y a une limite, liée au fait que la réorganisation des services au plan communautaire se traduit la plupart du temps par une amélioration de ces derniers et donc par des hausses de fiscalité. Par exemple, les habitants des communes se situant à la périphérie des communes centres bénéficient le plus souvent d'une mutation qualitative et quantitative du service de ramassage des ordures ménagères mais, parallèlement, ils subissent* ***une augmentation de la fiscalité spécialisée, qui ne s'accompagne pas forcément d'une diminution corrélative de la fiscalité généraliste. Au final, le service est meilleur mais le coût est plus élevé****.* »

C'est ce qui explique l'explosion de la TEOM dans le cadre intercommunal. Il convient cependant de souligner que les dépenses liées à l'amélioration de la qualité du service peuvent résulter de choix délibérés mais aussi de l'imposition de normes techniques plus sévères, notamment en matière de traitement des ordures ménagères.

M. Jacques Pélissard, Président de l'Association des maires de France (AMF) a estimé que « *les intercommunalités, du fait de la masse géographique et des capacités financières qu'elles représentent, sont (…) mieux à même de répondre à des besoins nouveaux exprimés par des population et cela peut amener à une plus grande intensité des investissements, mais ceux-ci sont légitimes dans la mesure où ils répondent à des attentes des populations.* »

« *Le risque* », comme l'a indiqué M. Alain Pichon, Président de la 4ème chambre de la Cour des comptes, le 25 mai dernier, « *est que l'intercommunalité, qui est une structure beaucoup plus importante, souhaite se doter d'équipements plus volumineux, qui peuvent être disproportionnés, non pas au regard des exigences de la commune-centre, mais par rapport aux besoins et aux attentes des petites communes périphériques. À cet égard, la taille relative des communes membres est déterminante. Dans le cas d'une intercommunalité*

qui comprend une commune centre de 200 000 habitants, entourée de plusieurs communes de 50 000 ou 60 000 habitants, le système est beaucoup plus équilibré que si la commune centre compte 800 000 habitants et la deuxième commune la plus peuplée 20 000 seulement. »

Plus une collectivité est peuplée, plus la gamme de services publics qu'elle offre est importante. L'intensité de l'effet d'accroissement global du niveau de service public induit par l'intercommunalité augmente donc avec la taille démographique du groupement. En zone rurale, l'effet serait faible, puisque les groupements restent en général trop petits pour fournir de grands équipements publics de proximité. Par conséquent, les taux cumulés augmentent davantage dans les petites communes appartenant aux grands EPCI.

b) La gestion à deux niveaux, au lieu de favoriser l'apparition d'économies d'échelle, s'accompagne le plus souvent de doublons et d'une augmentation des coûts de structure administrative et de production des services

M. Alain Guengant, directeur de recherche au CNRS, auditionné par votre Commission le 8 mars 2005, constate dans le surcroît de dépenses lié à l'intercommunalité « *une déperdition non négligeable sous forme de charges de structure au niveau communautaire. Certains affirment que* ***le bonus de DGF accordé par l'État, qui a fait le succès de la « loi Chevènement », a été pour moitié absorbé par des charges de structure supplémentaires***. »

• Ces charges de structure sont d'abord des charges de personnel.

Dans une note fournie à votre Rapporteur, la Direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE) indique que la croissance de la masse salariale des collectivités territoriales s'est accélérée sur la période 1999-2004, passant de +4,6 % entre 1992 et 1998 à +5,7 % par an en moyenne entre 1999 et 2004 et que la moitié de cette accélération s'explique par le développement de l'intercommunalité et la mise en place de la réduction du temps de travail. **Le développement de l'intercommunalité, qui s'est traduit par des transferts de personnels des communes aux groupements mais également par la création de nouveaux postes, aurait contribué au tiers de la progression de la masse salariale entre 1999 et 2004.**

M. Alain Pichon, entendu par votre Commission le 25 mai 2005 a constaté « ***une augmentation globale des effectifs et des dépenses consolidées de personnel***. *On constate en effet qu'il y eu un transfert a minima de personnels des communes membres vers la communauté et un recrutement de nouveaux personnels par cette dernière, ce qui peut se justifier par le fait qu'elle a*

justement été créée pour faire ce que ne faisaient pas les communes séparément, mais cela a forcément un coût. » Complétant ces observations, M. Jean-Philippe Vachia a fait remarquer que « *la plupart des communautés urbaines ou d'agglomération récemment constituées, organismes nouveaux souhaitant s'affirmer, préfèrent souvent, plutôt que de « faire leur marché » en ressources humaines parmi le personnel des communes membres, recruter de nouveaux agents plus jeunes et plus qualifiés, en laissant les communes membres réaffecter les leurs à d'autres tâches, voire attendre qu'ils partent à la retraite, ce qui sera le cas d'un grand nombre d'entre eux d'ici cinq à dix ans. C'est plutôt cette stratégie qui a été choisie. Mais à l'arrivée, le coût additionnel n'est pas négligeable.* »

Au 1er janvier 2004, plus de 114 300 agents territoriaux, tous statuts confondus, ont été recensés dans les EPCI à fiscalité propre. Cet effectif moyen varie fortement selon le type de communauté : de 20 agents pour les communautés de communes à 246 pour les communautés d'agglomération et à 2204 pour les communautés urbaines. Près des trois quarts des agents sont titulaires de la fonction publique territoriale. Globalement, on observe un taux d'encadrement de niveaux A et B supérieur dans les communautés comparé à celui des collectivités territoriales. Il s'agit, respectivement de 11,4 % (niveau A) et de 15,1 % (niveau B) dans les EPCI, pour 8 % et 13 % dans l'ensemble des collectivités. Dans les communautés d'agglomération, ce taux d'encadrement est renforcé, puisqu'il est de 14 % pour les agents de catégorie A et de 16,5 % pour les agents de catégorie B [1].

M. Pascal Buchet, rapporteur général de la commission des finances et de la fiscalité locale de l'AMF et maire de Fontenay-aux-Roses, entendu le 3 mai 2005, a expliqué que **l'intercommunalité entraîne un alignement vers le haut des régimes statutaires et indemnitaires des personnels transférés à la communauté** : « *Quand des compétences sont transférées (…) et que des personnels basculent dans une intercommunalité, il y a un phénomène d'alignement par le haut : il y aura par exemple une généralisation des titularisations (…) au détriment des emplois aidés. L'opération a donc des répercussions financières mais se solde aussi par un bénéfice en termes de qualité de service.* »

[1] Source : *Ressources humaines intercommunales*, ADCF, CNFPT, octobre 2004.

LA « SPIRALE INFLATIONNISTE » DU TRANSFERT DES PERSONNELS
(*Ressources humaines intercommunales*, étude publiée par l'ADCF et le CNFPT, 2004)

« *Le législateur a tenu à assurer un minimum de garanties aux agents transférés.*

La première de ces garanties concerne les avantages acquis prévus au 3ème alinéa de l'article 111 de la loi du 26 février 1984. L'article 64 de la loi du 12 juillet 1999 permet à l'organe délibérant de l'EPCI de maintenir à titre individuel aux agents issus des communes membres de l'EPCI les avantages collectivement acquis dont ils bénéficiaient. En effet, ces avantages ne peuvent plus être institués depuis l'entrée en vigueur de la loi de 1984, ce qui signifie qu'un agent qui quitte une collectivité qui avait instauré un tel avantage pour en rejoindre une autre qui n'a pas instauré le même, en perd automatiquement le bénéfice. Or, la plupart des EPCI à fiscalité propre (hormis les communautés urbaines de la première génération et les communautés issues des premiers districts) ont été créées après la loi de janvier 1984 et n'ont pu instaurer de tels avantages. L'article 64 de la loi Chevènement du 12 juillet 1999 visait donc à limiter l'effet dissuasif d'une mutation des agents communaux vers un EPCI. Le maintien des avantages acquis n'est nullement une obligation, simplement une faculté : c'est à l'organe délibérant de l'EPCI d'en décider.

Autre disposition, plus impérative celle-là, la loi du 27 février 2002 prévoit expressément que les agents transférés conservent le bénéfice du régime indemnitaire de la commune lorsqu'il leur était plus favorable. (…) Le régime indemnitaire a été essentiellement employé dans les communautés pour compenser les inégalités générées entre les agents en raison du maintien des avantages acquis à ceux qui pouvaient y avoir droit. Il s'agit par exemple de compenser le treizième mois que certains n'avaient pas, par un niveau de primes mensuel plus élevé (…).

Le transfert de personnel a donc un coût. Les avantages acquis, *s'ils peuvent ne pas être maintenus puisque la loi Chevènement ne faisant de leur maintien qu'une simple faculté****, il est rare de les voir supprimés lors du transfert. L'éventuelle compensation salariale par le régime indemnitaire pour les agents qui ne disposaient pas d'avantages acquis crée une dépense nouvelle à la charge de la communauté*** *(qui ne peut être déduite de l'attribution de compensation).* ***Il en va de même pour la nécessaire harmonisation des régimes indemnitaires des agents qui proviennent de communes différentes, et qui disposent de régimes indemnitaires différents. Cette harmonisation a le plus souvent été réalisée à la hausse, c'est-à-dire en reprenant le régime le plus favorable et en le généralisant à l'ensemble des agents.*** »

• **Aux dépenses de personnel, il convient d'ajouter les dépenses « somptuaires » des structures intercommunales** : dépenses de locaux, de communication, indemnités des élus etc. Il s'agit globalement des dépenses

engendrées par le « train de vie » des intercommunalités avec certains abus qu'il n'est pas possible de quantifier. Au cours de l'audition du 25 mai dernier, le Directeur général des collectivités locales a estimé qu'il avait pu « *y avoir, çà et là, des abus* » tout en précisant que « *ce n'est certainement pas l'explication première de l'évolution des dépenses des communes et de l'intercommunalité.* »

M. Charles-Éric Lemaignen, au cours de l'audition du 6 avril dernier, a par ailleurs rappelé que « *même si l'impact est assez dérisoire dans le budget, certaines communautés ont (…) eu une politique consistant à attribuer à chaque commune un vice-président, ce qui a pu entraîner ça et là une augmentation assez forte de l'effectif du bureau.* »

• Les redondances dans les structures administratives et l'exercice des compétences ont pu entraîner d'importants surcoûts.

Il convient de rappeler que l'intercommunalité est fondée sur les principes de spécialité et d'exclusivité, ce qui suppose que les communes et les EPCI constituent deux niveaux de structures distincts, administrativement et fonctionnellement autonomes, où chacun exerce de son côté ses compétences avec ses propres moyens. Ces principes répondent au souci de ne pas voir l'apparition d'un nouvel échelon d'administration locale venir compliquer un paysage où les acteurs sont déjà nombreux et les chevauchements de compétence fréquents.

Toutefois, ce système, satisfaisant pour l'esprit, s'est heurté aux réalités complexes du terrain où l'intervention conjointe des communes et de leurs EPCI est souvent légitime dans un domaine donné. Ainsi de la voirie, mais aussi de bien d'autres qui relèvent tant des équipements (structures culturelles et sportives…) que de l'animation (tourisme, action économique…). **Il apparaît clairement aujourd'hui qu'un cloisonnement trop strict peut nuire à la cohérence de l'action locale et entraîner un dédoublement coûteux des services.**

Pour prendre en compte cette réalité, un premier assouplissement aux principes de spécialité et d'exclusivité a été introduit par la loi Chevènement en 1999 avec **l'introduction de la notion d'intérêt communautaire**. Celui-ci permet aux communes (ou au conseil communautaire dans le cas des communautés d'agglomération) de tracer une ligne de partage, au sein d'une même compétence, entre la partie de la compétence que l'on souhaite exercer au niveau de la communauté et celle que l'on désire au contraire conserver dans le champ d'action des communes.

Cependant **l'insuffisante définition de la notion d'intérêt communautaire a pu elle-même entraîner des redondances**. M. Jean-Philippe Vachia a indiqué, au cours de l'audition précitée, que les juridictions des comptes ont observé « *des cas d'intercommunalités dans lesquels l'intérêt communautaire a été insuffisamment défini, ce qui entraîne des doublons entre les projets des communes et ceux de la communauté.* »

Dans le souci de pousser à la définition de l'intérêt communautaire, la loi relative aux libertés et responsabilités locales a imposé un délai, soit 1 an à compter de la publication de la loi pour les EPCI existants, porté à 2 ans pour les nouveaux transferts de compétences. À défaut de définition dans ces délais, l'intégralité des compétences considérées est transférée à l'EPCI. **Ces dispositions permettront de concrétiser la clarification des responsabilités entre l'EPCI et ses communes membres**.

La mutualisation peut être un outil efficace pour éviter le dédoublement des services. De nombreuses communautés se sont engagées avec leurs communes membres dans des démarches de mutualisation. Ces dernières peuvent être informelles : une communauté assiste ponctuellement ses communes membres ou inversement. La mutualisation peut aller jusqu'à la fusion des services d'une ou de plusieurs communes avec ceux de la communauté. Depuis 1972, la ville de Strasbourg n'a plus de services propres, ceux de la communauté urbaine étant affectés aux compétences communales et intercommunales.

La loi du 13 août 2004 offre également un cadre juridique assoupli et rénové aux « services communs » ou « services partagés ». Les conditions de partage de services sont assouplies : communes et EPCI peuvent mettre à disposition leurs services (auparavant seuls les EPCI y étaient autorisés) dans un souci de bonne organisation. La loi consacre la possibilité de conclure des conventions entre les communautés de communes et leurs communes membres. Ces conventions portent sur la création ou la gestion de services ou d'équipements. Elles complètent les dispositions relatives au partage de services et répondent aux mêmes objectifs.

M. Charles-Éric Lemaignen, au cours de l'audition précitée, a estimé que ces dispositions étaient de nature à limiter les doublons et partant les dépenses inutiles, « *car si la communauté ne peut pas s'adresser facilement aux services communaux, elle créera ses propres services techniques d'agglomération, qui feront double emploi.* »

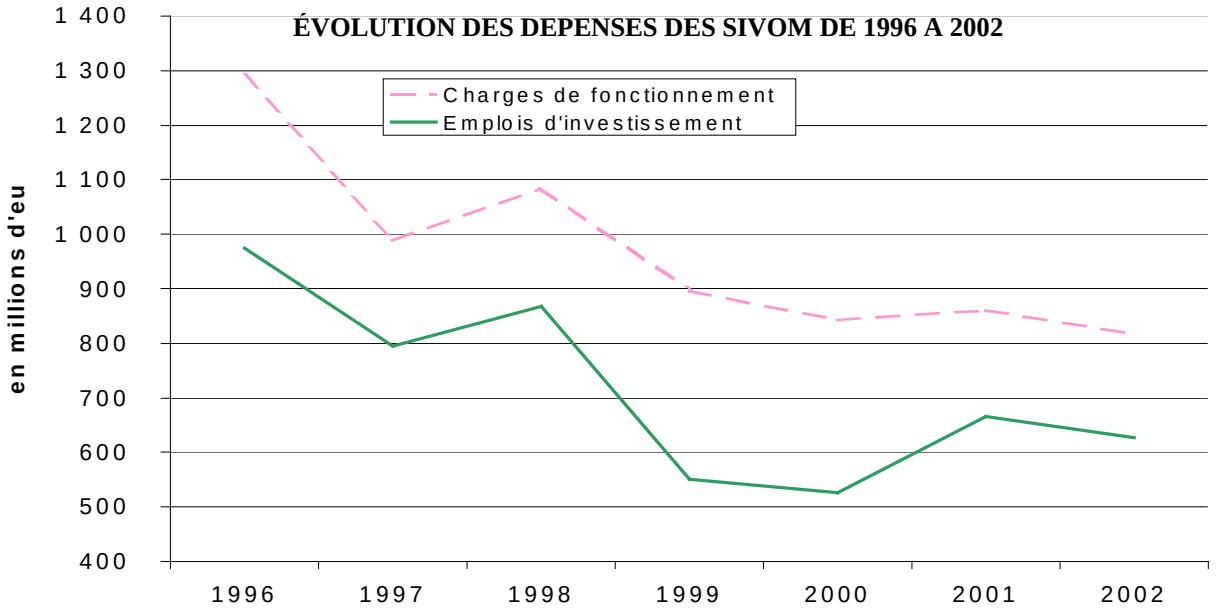
M. Jacques Pélissard, Président de l'AMF, a indiqué, au cours de l'audition du 3 mai 2005, qu'« *après une période de balbutiement où la tentation naturelle a été d'organiser des doublons entre administrations intercommunales et municipales, une série de dispositions, avalisées par l'ensemble du bureau de l'AMF, ont été intégrées à la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, constituant son fameux titre IX : des outils existent désormais pour mettre sur pied des services partagés entre, d'une part, la communauté de communes ou la communauté d'agglomération et, d'autre part, les communes membres, notamment la ville centre, avec la possibilité de considérer les services rendus comme des prestations in-house, échappant au code des marchés publics. Nous croyons que* ***cette novation juridique sur l'organisation de services partagés va permettre de mettre fin aux situations de doublons*** *entre les administrations communautaires et les administrations municipales. Nous avons déjà pu le constater dans de nombreux cas. Cette administration commune, transversale des services entre communes membres (notamment la ville-centre) et intercommunalités a permis de réaliser des économies et* ***limite le risque d'inflation fiscale.*** »

• Enfin, M. Robert Hertzog, professeur à l'université de Strasbourg III, entendu le 8 mars dernier a expliqué qu'« *il existe également des causes « institutionnelles »* [d'augmentation de la fiscalité locale] *dont on ne parle guère. La prolifération de nouvelles institutions entraîne deux sortes de charges supplémentaires. Non seulement la création d'une nouvelle entité provoque inévitablement, au moins dans un premier temps,* ***un surcoût institutionnel*** *assez facilement mesurable, quand bien même la nouvelle communauté peut utiliser en partie les moyens des communes existantes, mais surtout,* ***la multiplication des « entrepreneurs politiques »****, comme disent les politologues américains,* ***entraîne ipso facto une multiplication des projets et des initiatives****, que l'on ne saurait condamner en elle-même mais qui rend d'autant plus difficile l'arbitrage global (…).* » « *À l'effet institutionnel d'entraînement (…)* », a précisé M. Robert Hertzog, « *est venu s'ajouter un effet politique, mais également de système, lié au* ***besoin pour*** **[les nouvelles institutions]** ***d'affirmer leur place et leur pouvoir, sachant que celui-ci, à défaut d'être normatif*** *– contrairement à certaines de leurs homologues étrangères, nos régions ne peuvent pas influer sur les politiques des autres acteurs par des lois ou des règlements –,* ***ne peut que reposer sur l'instrument financier. D'où le sentiment d'assister à une course vers la taille financière critique, perçue comme un élément de pouvoir.*** »

Face à de tels comportements d'affirmation des groupements, les communes membres souhaitent, pour leur part, se donner les moyens de continuer d'« exister » en gardant, malgré les transferts vers l'intercommunalité, « *une taille financière critique* », ce qui entraîne un effet d'accumulation de la dépense. « *Si* ***l'intercommunalité crée des doublons de charges*** **», c'est aussi parce que** « ***dans la pratique, chaque commune conserve des antennes dans toutes les compétences, y compris celles qui ont été transférées****, ce qui ne permet pas de concrétiser les économies d'échelle.* », ainsi que l'a expliqué M. Michel Klopfer, consultant, à votre commission le 15 mars 2005.

c) Le paysage de l'intercommunalité est encore trop compliqué

Le Directeur général des collectivités locales, M. Dominique Schmitt, au cours de son audition du 25 mai, a indiqué que, parallèlement à la montée en charge de l'intercommunalité, « *le dispositif s'est aussi considérablement simplifié : on compte 14 communautés urbaines, 162 communautés d'agglomération, 2 443 communautés de communes, les six syndicats d'agglomération nouvelle qui continuent à exister ayant vocation à intégrer des communautés d'agglomération. (…) Parallèlement au développement des EPCI fiscalité propre,* ***[le nombre de SIVOM] a chuté de 2 472 en 1992 à environ 1 500 en 2005****. La constitution des intercommunalités a permis de supprimer un certain nombre de SIVOM, leurs dépenses globales passant en dix ans de 2 231 millions de francs à 1 447 millions de francs. Cette réduction est perceptible aussi bien sur le fonctionnement que sur l'investissement (…).* »



Audition du directeur général des collectivités locales – 25 mai 2005

Le diagramme précédent permet cependant de constater que la diminution des dépenses des SIVOM s'est ralentie entre 1999 et 2002. Au cours de la même audition, M. Dominique Schmitt a par ailleurs indiqué que la diminution du nombre de SIVU (qui est passé de 14 885 en 1999 à 13 500 en 2005) « *a été moins marquée car le périmètre de la plupart d'entre eux était contraint par leur vocation spécifique, qu'il s'agisse du transport scolaire, de l'aménagement de berges ou de l'adduction d'eau. Il ne leur était donc pas facile de se fondre dans des EPCI dont les périmètres n'étaient pas nécessairement les mêmes.* »

Pour sa part, la Cour des comptes « *a dû constater* ***l'insuffisance de la simplification du paysage intercommunal*** », ainsi que l'a indiqué M. Jean-Philippe Vachia, Président de la Chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées au cours de l'audition du 25 mai dernier : **«** *Tout d'abord, nous avons vérifié très attentivement si, dans tous les cas prévus par la loi, les syndicats ont bien été dissous, ou absorbés par les communautés. Dans l'ensemble, cela a été fait mais pas toujours de manière évidente. En effet, on constate souvent que des communautés de communes ont pris, par exemple, les compétences A, B, C, D, E et F, tandis qu'un syndicat intercommunal, SIVU ou SIVOM, conservait les compétences G et H, qui peuvent être des compétences assez voisines de celles de la communauté de communes, mais qui diffèrent en droit des compétences de la communauté de communes.* ***Une myriade de SIVU et de SIVOM a ainsi été maintenue avec des compétences assez ténues.*** »

M. Jean-Philippe Vachia a rappelé que « *lorsqu'une communauté de communes se crée à partir d'un syndicat mais que certaines communes membres du syndicat ne sont pas membres de la communauté, le syndicat, par définition, survit, sous la forme d'un syndicat mixte. Nous assistons donc au développement de syndicats mixtes de différents types. Il peut y avoir de très gros syndicats mixtes au niveau des grandes agglomérations pour gérer le PDU ou le SCOT. Il y a également des syndicats mixtes de taille plus réduite, notamment en zone rurale. Certains sont des syndicats mixtes de syndicats mixtes, alors même que la création de telles structures est interdite par la loi et la jurisprudence. Nous en avons recensé un certain nombre. Ces syndicats mixtes de syndicats mixtes n'ont pas été créés* ex nihilo, *mais sont devenus des syndicats mixtes de second degré par l'effet du mécanisme de représentation-substitution.* »

« *S'agissant de la création de syndicats mixtes,* » a précisé M. Alain Pichon au cours de la même audition, « *elle résulte souvent du fait que* ***le périmètre des intercommunalités ne coïncidait pas avec l'histoire, ou avec les lois de la physique.*** *Par exemple, l'histoire a pu faire qu'un réseau de transports urbains ne coïncide pas avec le périmètre d'une communauté. Dans ce cas, à moins de casser les lignes d'autobus, il faut créer en dehors de la communauté un syndicat mixte qui permette d'englober le périmètre du réseau de transports. S'agissant du service de l'eau et de l'assainissement, une intercommunalité peut être à cheval sur deux bassins versants. Il faut donc créer une structure supplémentaire pour gérer ce service dont le périmètre est déterminé par les lois de la physique. Il y a donc souvent un problème d'adéquation entre le périmètre de l'intercommunalité et l'héritage du passé ou les nécessités de la physique.* »

Notons que le périmètre cohérent de l'intercommunalité peut aussi ne pas coïncider avec « les lois de la politique ». M. Jean-Pierre Gorges a expliqué que « *chez* [lui], *autour de la communauté d'agglomération qui est réduite à l'espace urbain, il y a trois communautés de communes qui se sont montées de manière défensive, parce que la couleur politique de l'agglomération n'était pas la même. On en arrive donc à des rapprochements fondés sur des critères de personnalité, au prix d'****une multiplication des structures et des effectifs****.* »

EXTRAIT DU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES N° 046/701 DU 31 DECEMBRE 2004 DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE LANGUEDOC-ROUSSILLON RELATIF AU SIVOM DE LA REGION DU PIC SAINT LOUP

« *La Communauté de communes du Pic Saint Loup a été créée par arrêté préfectoral du 7 novembre 2002. La plaquette de présentation de cette dernière, éditée en juin 1999, précisait que les compétences du SIVOM du Pic Saint Loup seraient « à terme transférées dans la communauté de communes. (…) Toutefois, dès à présent* ***force est de constater qu'à défaut de la disparition à terme du syndicat, on assiste plutôt à une superposition de structures qui semble devoir se pérenniser*** *(…). Le chevauchement des périmètres des 2 entités implique la transformation du SIVOM en syndicat mixte ainsi que la substitution de la communauté de communes à ses communes membres au sein du même syndicat. (…) Les deux entités continueront à coexister, le Syndicat n'étant toutefois doté que de compétences limitées.*

En réponse aux constats provisoires de la Chambre, qui relevait une coexistence du syndicat et de la Communauté dans plusieurs domaines de compétences, le Président du

Syndicat a fait valoir la volonté affichée par les élus des deux entités « de transférer le plus de compétences possibles vers la communauté de communes ». (…)

Il convient toutefois de remarquer que le SIVOM n'est pas appelé à se dégager de compétences (débroussaillage, balayeuses) qui ne concernent que certaines communes et ne peuvent, selon le Président du SIVOM être fiscalisées sur l'ensemble des contribuables.

Interrogé dans le cadre de la procédure, le Préfet de l'Hérault a estimé qu'il paraîtrait logique que le Syndicat laisse place à la Communauté de communes même s'il est à craindre qu'il ne disparaisse pas du fait de l'intérêt, pour les élus, de pouvoir profiter de la plus grande souplesse qu'offre le syndicat par rapport à la communauté de communes pour le financement de certaines compétences. En effet, il est possible de moduler la participation financière des communes selon une clé de répartition, ce qui ne peut être le cas au niveau de la communauté de communes dont l'exercice des compétences est financé par la fiscalité. »

Enfin, il convient de mentionner le problème posé par l'intercommunalité « d'aubaine ». Selon M. Jean-Philippe Vachia, il existe un certain nombre de « *communautés de communes à qui l'on pourrait reprocher de n'être que des structures par trop ténues, des SIVOM rebaptisés « communautés de communes », avec un intérêt communautaire très limité. (...) Sans vouloir « épingler » des communautés en particulier, il y en a un certain nombre qui, principalement parce que l'intérêt communautaire n'a pas été défini ou l'a mal été, n'exercent pas les compétences qu'elles devraient exercer. D'autres, qui ont défini l'intérêt communautaire, n'exercent leurs compétences qu'a minima, sur le papier, en consacrant des années à élaborer des plans ou des projets sans passer aux réalisations.* ***Il y a là un opportunisme financier ou fiscal certain. C'est le cas notamment des communautés de communes à TPU qui ont, sur le papier, les compétences nécessaires à l'obtention de la bonification de DGF, mais qui ne les exercent pas réellement.*** *L'une d'elles a ainsi été sanctionnée par le retrait de cette bonification.* »

d) En fiscalité additionnelle, l'augmentation du niveau cumulé d'imposition pourrait résulter de la nature même du régime de coopération

Le régime de la fiscalité additionnelle lui-même pourrait être l'un des facteurs de l'alourdissement des taux d'impôts locaux dans la mesure où il offre un environnement institutionnel et financier propice à **des comportements de « défense » par les communes de leur poids budgétaire**. En effet, avec le régime de la fiscalité additionnelle, aucune obligation légale de coordination des politiques fiscales communales et intercommunales n'est imposée. Les décisions

de dépense des deux niveaux de gestion sont déconnectées, sans lien juridique contraignant. Le lien politique créé par la désignation des délégués communautaires par les conseils municipaux ne suffit manifestement pas à freiner l'accumulation de dépenses.

e) Si la TPU a été conçue dans l'objectif de limiter l'inflation fiscale, sa complexité suscite de nombreuses interrogations quant à ses effets

• **La politique publique d'incitation au choix de la TPU postulait que ce régime fiscal constituait un dispositif de nature à garantir une forte substitution entre dépenses communales et communautaires**, susceptible de contrer ou du moins d'atténuer fortement les tendances inflationnistes de la fiscalité additionnelle.

Les organismes ayant opté pour la TPU reçoivent le total du produit de la taxe professionnelle prélevée sur le territoire communal et doivent en redistribuer à leurs communes membres la part non utilisée pour le financement des compétences transférées sous forme d'une attribution de compensation, montant calculé au moment du passage à la TPU. La TPU opère donc, via le calcul de l'attribution de compensation, une réduction des ressources communales en proportion du montant des dépenses transférées. **Ainsi, le passage en TPU est neutre au plan budgétaire pour les communes, à condition évidemment que les charges transférées aient fait l'objet d'une juste évaluation.**

Le régime de la TPU est également conçu pour assurer une coordination contraignante des politiques fiscales des deux échelons superposés. L'adoption de la TPU suppose le plafonnement du premier taux voté par la communauté à hauteur de la moyenne des derniers taux votés par les communes. Enfin, les années suivantes, le taux d'imposition sur les entreprises voté par la communauté est lié à la moyenne des taux « ménages » votés par les communes.

• Il s'ensuit que le système de la TPU est complexe et suscite de ce fait certaines interrogations quant à ses effets

Entendu le 8 mars dernier, M. Alain Guengant, professeur à l'Université de Rennes I, expliquait à votre Commission que « ***la taxe professionnelle unique, en créant un rapport d'interdépendance très étroit entre communes et communauté, pose un problème de régulation du système***. *La TPU est certainement le système de fiscalité et de finances le plus complexe que l'on ait jamais construit, qu'il s'agisse de l'attribution de compensation, de la*

dotation de solidarité communautaire (DSC), des effets de transferts de charges, sans même parler de l'évaluation des charges transférées : si le législateur, par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, a jugé nécessaire d'en réformer les critères, c'est bien qu'elle posait problème… »

Dans un article intitulé « intercommunalité, une fiscalité maîtrisée ? »[1] Matthieu Leprince rappelle qu'en TPU, les communes et la communauté font face à une succession de choix imbriqués dont la logique est la suivante :

« *Dans un premier temps, les communes arbitrent entre les différents types de communautés accessibles en fonction de leurs caractéristiques. Elles décident ainsi du régime juridique de coopération, donc notamment des compétences obligatoires et optionnelles à exercer en commun. C'est l'ensemble du projet communautaire qui se dessine dès cette étape.*

Dans un deuxième temps, la communauté à TPU constituée et les compétences choisies, la communauté doit procéder à un arbitrage spécifique au régime de la TPU : elle doit choisir le degré d'intégration du groupement. Autrement dit, elle doit décider dans quelle proportion des ressources disponibles (recettes fiscales et dotations de l'Etat principalement, moins l'attribution de compensation versée obligatoirement aux communes) sont affectées, soit à la production de services publics communautaires, soit au reversement de ces fonds vers les communes. C'est à ce stade qu'interviennent la définition de l'intérêt communautaire et la procédure d'évaluation du coût des dépenses transférées par les communes au groupement qui sont deux éléments centraux de la « mécanique » financière de la TPU qui est enclenchée.

Dans un troisième temps, la communauté doit choisir la nature et les critères de reversement des fonds affectés aux communes. Elle doit alors décider de la nature plus ou moins redistributive de sa politique, notamment des critères de la dotation de solidarité communautaire (DSC), instrument central de mise en œuvre de cette solidarité. Mais des lois récentes ouvrent la voie à d'autres mécanismes d'aide communautaire aux communes notamment à travers le versement de fonds de concours dont l'intensité péréquatrice peut également varier. »

[1] Matthieu Leprince, Pouvoirs locaux, n° 64 I/2005.

Les évolutions constatées résultent de comportements propres à chaque groupement en matière d'évaluation des transferts de charges, de coordination plus ou moins étroite entre communes et communauté ou entre ville centre et communes périphériques, et en matière de définition de l'intérêt communautaire. **Plus largement, c'est la qualité de la gouvernance des communautés qui détermine le succès de l'intercommunalité à TPU. Les auditions menées par votre Commission ont montré que certaines configurations en TPU recèlent des risques d'inflation fiscale ou de difficultés financières.**

● L'imbrication étroite entre choix communaux et intercommunaux en matière de vote des taux pourrait avoir certains effets inflationnistes

M. Charles-Éric Lemaignen, au cours de l'audition précitée, a indiqué qu'il avait **«** *pu y avoir des pressions de certaines communes qui, lorsqu'elles ont augmenté leur fiscalité ménages, ont souhaité que l'agglomération profite de l'augmentation possible du taux de taxe professionnelle pour augmenter la DSC. Quantifier les conséquences de ce type de comportement, nous en sommes incapables, mais la tentation existe. Ont-elles résisté ? C'est difficile à mesurer. Dans ma communauté, des maires, ayant augmenté le taux de leurs impôts ménages, ont exigé que la communauté d'agglomération augmente le taux de la TPU. Nous ne l'avons pas fait. Ce raisonnement n'est pas illogique.* »

Au cours de la même audition, le président Augustin Bonrepaux relevait à juste titre que « *quand vous avez un projet ou un service d'utilité locale, il vous faut des moyens. Et si vous voulez des moyens, il faut augmenter les impôts locaux. Et quand vous n'avez que la TPU, il faut augmenter la TPU. Vous êtes donc obligé de demander aux communes membres d'augmenter leurs impôts ménages pour pouvoir mener à bien votre projet. N'y a-t-il pas là une incitation à l'augmentation fiscale ? Si nous voulons être objectifs, il faudra faire état de tout cela dans notre rapport.* »

« ***Le fait que la taxe foncière sur les propriétés bâties permette également d'imposer les entreprises au niveau communal n'est pas étranger à sa montée en puissance dans les communes en TPU dont l'allocation de compensation est gelée*** », ainsi que l'explique M. Yves Fréville, sénateur d'Ille-et-Vilaine, dans un article publié dans la revue *Pouvoirs Locaux*[1]. M. Alain

[1] « Réforme des impôts-ménages : entre le nécessaire et le possible », Pouvoirs Locaux, n° 64 I/2005.

Guengant, au cours de l'audition précitée a indiqué que la plupart des collectivités pratiquent explicitement un arbitrage « *qui consiste à jouer de la variation différenciée introduite par la loi de 1980 pour reporter les hausses de fiscalité directe sur les propriétaires en ménageant les occupants de logements. L'effet de ce report pratiquement systématique peut s'amplifier ponctuellement, en particulier dans* ***les communes industrielles membres de communautés à taxe professionnelle unique, qui peuvent être tentées de se reconstituer une mini-taxe professionnelle à partir de la taxe foncière sur les propriétés bâties, dont le taux peut littéralement exploser*** *lorsque 80 %, voire 90 % des bases sont des bases entreprises.* »

• Une mauvaise évaluation des charges communales transférées pourrait entraîner à terme des difficultés financières et un dérapage de la pression fiscale

« *Nous avons le sentiment que les différents transferts ne sont pas achevés* » a expliqué M. Jean Philippe Vachia au cours de l'audition du 25 mai dernier. « *Sur le papier, les intercommunalités ont toutes les compétences requises par leur statut, mais il est fréquent que l'intérêt communautaire ne soit pas défini, ou le soit insuffisamment, ce qui a un effet direct sur les transferts de charges, et donc d'actifs et de passifs. Dans les communautés à TPU, la recherche du consensus local a pu passer par l'adoption de stratégies qui n'étaient pas à l'avantage de la communauté, ce qui a eu pour effet de minimiser les charges qui lui étaient transférées.* (…) ***Il est des cas où les charges transférées à la communauté ont été largement sous-estimées au départ, ce qui a conduit à surévaluer l'attribution de compensation reversée aux communes.(…) Ce phénomène peut avoir, à terme, des effets fâcheux.*** »

« *Quels sont les scénarios à risques ?* » a déclaré M. Alain Pichon, au cours de la même audition. « *Le cas, par exemple, d'une intercommunalité bâtie par regroupement de communes petites et moyennes, et où l'intercommunalité, notamment à TPU, a surtout fonctionné, les premières années, comme une sorte de pompe aspirante et refoulante, privilégiant l'aspect redistributif par rapport aux projets ou aux services intercommunaux. Cela peut s'expliquer par le fait qu'il faut se donner du temps pour monter des projets, pour définir l'intérêt communautaire. Mais avec le passage en TPU et les effets d'aubaine qui l'accompagnent, on a souvent cherché à rassurer toutes les communes membres, en redistribuant au maximum, l'intercommunalité conservant en fait très peu de moyens.* ***Si des habitudes de ce type se prennent, le jour où il y aura un gros projet intercommunal à financer, soit le groupement se verra contraint de réduire la redistribution en faveur des communes pour garder plus d'argent au***

niveau intercommunal, soit il y aura un vrai risque de difficultés financières si la redistribution n'est pas ajustée à la baisse et qu'il faut néanmoins financer le projet. »

« *Mise à part une certaine communauté urbaine dont vous comprendrez que je ne veuille pas la nommer,* » a complété M. Jean-Philippe Vachia, « *la minorité de cas où nous avons observé des tensions financières sont des communautés qui avaient véritablement commencé à lancer de grands investissements mais où la redistribution avait été trop généreuse au départ.* »

La communauté de communes du Pic-Saint-Loup dont votre Commission a auditionné le président, M. Alain Poulet, le 19 avril dernier pourrait bien se trouver confrontée à une telle situation à court ou moyen terme. M. Alain Poulet a en effet expliqué que « ***l'attribution de compensation reversée aux communes est importante, supérieure même aux recettes de taxe professionnelle*** *: 2,904 millions d'euros contre 2,668 millions d'euros. (…) Si la politique fiscale de la communauté de communes du Pic-Saint-Loup apparaît aujourd'hui comme très modérée, c'est certainement grâce à la prudence des élus, soucieux de la pression fiscale qui pèse sur les contribuables, mais aussi au fait qu'étant une communauté nouvelle, ayant un an d'existence sous sa forme actuelle, elle n'a encore réalisé aucun projet lourd et consommateur de crédits.* ***Or des infrastructures manquent, notamment en matière sportive et culturelle, qui pourraient entraîner une tout autre situation fiscale*** *si la communauté devait les assumer sans autres moyens que les siens.* »

En conclusion, comme l'a indiqué M. Jean-Philippe Vachia, au cours de l'audition précitée, il y a, en TPU, « ***tout un faisceau de critères*** » **susceptibles** « ***d'aboutir à des difficultés financières, ce qui nous fait dire que la logique profonde de la TPU, même si elle n'apparaît pas dans la lettre de la loi de 1999, repose sur la définition d'une stratégie financière et fiscale coordonnée entre la communauté et les communes membres, sans quoi l'on risque d'aboutir à de graves désillusions.*** »

« ***Notre impression,*** » en conclut M. Jean-Philippe Vachia, « ***qui n'est qu'une impression, est que la montée en charge de l'intercommunalité n'est pas terminée. Il y aura des projets de grands équipements, la création de nouvelles zones d'activité ou d'aménagement…(…) Ce que nous craignons, mais nous manquons de recul, c'est que l'on assiste maintenant à une augmentation de la pression fiscale généraliste qui viendrait s'ajouter à celle de la fiscalité spécialisée.(…) Il faudra soit augmenter la TPU dans les limites fixées par la loi, soit recourir à une fiscalité mixte.*** »

II.– L'ALOURDISSEMENT DES DEPENSES A FINANCER

Au-delà du fonctionnement du système institutionnel local, qui est intrinsèquement inflationniste, les collectivités territoriales ont un certain nombre de dépenses, obligatoires et non obligatoires, qu'elles doivent financer, là aussi par augmentation de la fiscalité locale. Ces dépenses sont soit subies, comme les 35 heures ou les normes techniques, soit volontaires, comme le choix de faire toujours plus sur des compétences facultatives, en réponse à la pression citoyenne ou par volonté politique délibérée.

A.– TOUJOURS PLUS DE DEPENSES LOCALES

Y aurait-il un culte de la dépense publique au sein des collectivités territoriales ? On dépense pour investir, on dépense pour payer le fonctionnement et on dépense car on le croit utile.

1.– La dynamique de l'investissement public local et ses conséquences

Pour prendre la mesure de la croissance des dépenses d'investissement des collectivités territoriales, on se reportera au graphique n° 6 présenté devant votre Commission par M. Dominique Hoorens, directeur des études et de la documentation de Dexia-Crédit Local, et qui figure en page 183 du tome III du présent rapport.

a) Le moteur de l'investissement public en France

Les administrations publiques locales prennent une part prépondérante dans l'investissement public de la Nation : près de 70 % en 2003 selon les chiffres fournis par le ministère de l'intérieur. Entre 1999 et 2004, les dépenses d'investissement des collectivités territoriales ont crû de 0,4 point de PIB, et ont porté principalement sur les transports urbains, la voierie, les réseaux d'assainissement et la construction de bâtiments publics.

De ce fait, comme l'a rappelé M. Alain Guengant, directeur de recherche au CNRS, lors de son audition par votre commission, les collectivités territoriales « *se retrouvent à la tête d'un patrimoine considérable – 700 à 750 milliards d'euros, pour 100 milliards de dettes, autrement dit, s'il s'agissait d'entreprises, plus de 600 milliards d'euros de fonds propres – qui représente 80 % de l'équipement public de la France hors hôpitaux. Par comparaison, le patrimoine en équipement de l'État n'est évalué qu'à 150 milliards d'euros.* ***Les***

collectivités territoriales apparaissent bien comme les aménageurs, en termes d'équipement public, du territoire national. »

M. Jacques Pélissard, président de l'Association des maires de France, a aussi souligné l'importance, en flux, de l'investissement public local aujourd'hui : « *un tableau intéressant dressé par la Fédération nationale des travaux publics fait apparaître que l'investissement public des collectivités territoriales a progressé, en 2004, de 6 %, tandis que celui des entreprises privées n'a augmenté que de 2 % et que celui de l'État a baissé de 8 % : c'est donc bien l'investissement public des collectivités territoriales qui a soutenu, en particulier, le marché du bâtiment et le niveau d'équipement du pays.* »

Cela constitue un atout pour la France, et il s'agit bien d'une plus-value de la décentralisation. Pour autant, il est important pour votre Commission d'en mesurer les conséquences sur les impôts locaux.

Les collectivités territoriales appliquent certes la « règle d'or » de l'équilibre budgétaire réel : elles n'empruntent que pour investir et remboursent sur leurs fonds propres. Mais il faut bien dégager une capacité d'autofinancement pour rembourser ces emprunts, et donc avoir recours au produit de la fiscalité. M. Alain Guengant a tenté de quantifier ces éléments dans son étude précitée des *Sources de croissance du taux de prélèvement obligatoire des administrations publiques locales*, qui figure dans le tome III du présent rapport. Selon les résultats de cette étude, « ***les dépenses d'investissement autofinancé représentent la seconde source de croissance [du produit des impôts directs locaux de 1979 à 2003]*** *à hauteur de 30,90 %, dont 10,61 % induits par les remboursements d'emprunts, 2,94 % par les frais financiers et 17,35 % par l'épargne nette. […] Les dépenses financières et d'investissement ont induit une hausse de 11,37 % du taux de prélèvement, soit 31,04 % de l'augmentation totale. La progression provient pour moitié de l'alourdissement des annuités d'emprunts, avec une hausse de 5,61 %, soit 15,33 %, et pour l'autre moitié de la croissance de l'épargne nette, avec 5,76 % soit 15,71 % de l'augmentation totale de la pression fiscale.* »

b) Les conséquences induites sur les budgets locaux

Les dépenses d'investissement des collectivités territoriales permettent certes de financer des infrastructures, mais elles induisent aussi, indirectement, des dépenses de fonctionnement, pour entretenir et utiliser ces équipements.

Ainsi que l'a rappelé le professeur Robert Hertzog, lors de son audition du 8 mars dernier par votre Commission, « *contrairement aux entreprises, les personnes publiques, lorsqu'elles investissent, n'ont que des charges supplémentaires – charges d'emprunt et frais de fonctionnement induits – sans pouvoir espérer aucun revenu. […] Il est assez rare, même dans des collectivités présentées comme à vocation économique, de réaliser des investissements producteurs de recettes. La bibliothèque construite par une communauté urbaine aura un coût et surtout générera des frais de fonctionnement énormes, tout comme un conservatoire ou un équipement sportif.* » M. Roberto Schmidt, président de section à la Chambre régionale des comptes d'Alsace, fait *grosso modo* le même constat : « *on devrait moins s'inquiéter du coût de l'investissement initial – qui peut s'amortir sur une longue période – que des charges de fonctionnement non maîtrisées que peuvent induire de telles installations.* »

L'étude précitée de M. Alain Guengant (*Sources de croissance du taux de prélèvement obligatoire des administrations publiques locales*) a également analysé l'effet d'induction de l'investissement sur le fonctionnement, qui serait la source première de l'alourdissement des charges courantes : « *les modèles économétriques disponibles suggèrent un taux de récurrence de 0,28. En d'autres termes,* ***100 euros de nouveaux équipements (hors maintenance et renouvellement) induisent chaque année 28 euros supplémentaires de dépenses de personnel et de biens et services***. »

Il apparaît donc indispensable à votre Rapporteur de rentabiliser au maximum les équipements financés par les collectivités territoriales, en mettant en place des redevances et droits d'usage. Qui dit service public ne dit pas nécessairement gratuité : les services publics, eux aussi, doivent générer des ressources, pour améliorer leur propre qualité. Il s'agit d'une légitime alternative à l'augmentation de la fiscalité locale, plus responsabilisante car les utilisateurs sont les payeurs, à due proportion de leurs ressources bien entendu puisque, de manière générale depuis 1998[1], les tarifs des services publics locaux peuvent être modulés selon des critères sociaux. Plus largement, on regrettera la rareté et la pauvreté de l'analyse des retours sur investissement en termes de richesses et de ressources locales. Tel investissement engendre-t-il les ressources nouvelles qui permettront de le financer ? Cette interrogation est exceptionnelle.

---

[1] Cf. Conseil d'État, 29 décembre 1997, Commune de Gennevilliers et Commune de Nanterre : « *eu égard à l'intérêt général qui s'attache à ce qu'[un] conservatoire de musique puisse être fréquenté par les élèves qui le souhaitent, sans distinction selon leurs possibilités financières, [un] conseil municipal [peut], sans méconnaître le principe d'égalité entre les usagers du service public, fixer des droits d'inscription différents selon les ressources des familles, dès lors notamment que les droits les plus élevés restent inférieurs au coût par élève du fonctionnement de l'école.* »

2.– Le poids du personnel dans les dépenses de fonctionnement

Selon les derniers chiffres publiés par le ministère de l'intérieur, il y avait au 31 décembre 2002 1,72 million d'agents au service des collectivités territoriales, dont 1,46 million relevant de la fonction publique territoriale. M. Dominique Hoorens, directeur des études et de la documentation de Dexia-Crédit local, a présenté devant votre Commission les évolutions de ce poste de dépense : « ***parmi les dépenses évolutives, le poste principal est celui des dépenses de personnel des collectivités territoriales****, qui ont davantage augmenté que leurs autres dépenses. Elles devraient représenter 42 milliards d'euros en 2005 et participent à la tonicité de l'ensemble des dépenses, supérieure à la croissance du PIB.* » Pour prendre la mesure d'ensemble du phénomène, on se reportera, dans le tome III du présent rapport, au graphique n° 5 présenté devant votre Commission par M. Dominique Hoorens.

La masse salariale publique locale, qui représente plus du quart des dépenses totales des collectivités territoriales, explique 40 % de l'évolution totale des dépenses locales en point de PIB depuis 1980 (soit + 1,3 point de PIB).

M. Alain Guengant a mis en relation les charges de personnel et l'évolution des impôts locaux, dans l'étude précitée des *Sources de croissance du taux de prélèvement obligatoire des administrations publiques locales*, également reproduite dans le tome III. Selon les résultats de cette étude, « *sur la totalité de la période étudiée (1979-2003),* ***73,62 % de l'augmentation du produit des impôts locaux, hors impôts transférés, proviennent de la hausse des dépenses de fonctionnement, dont 38,25 % au titre des frais de personnel*** *et 35,37 % au titre des autres dépenses de fonctionnement. […] L'augmentation des dépenses de fonctionnement est à l'origine de 25,49 % de la hausse du taux de prélèvement, soit 69,60 % du total. La progression des dépenses de personnel contribue pour 13,16 %, soit 35,94 % de l'augmentation globale. L'impact des autres dépenses de fonctionnement contribue pour 12,33 %, soit 33,66 % de l'alourdissement total de la pression fiscale locale, hors impôts transférés.* »

Au-delà des facteurs généraux de hausse des dépenses de personnel dans les collectivités territoriales, il faut isoler en particulier les conséquences du passage aux 35 heures pour les budgets locaux.

a) Une tendance lourde et inflexible

Les dépenses liées à la fonction publique territoriale augmentent certes mécaniquement, comme toutes les dépenses de personnel, mais elles augmentent plus vite pour les collectivités territoriales que pour l'ensemble de la fonction publique. Comme l'a rappelé M. Dominique Schmitt, directeur général des collectivités locales, « ***la croissance des effectifs des collectivités territoriales est nettement supérieure à celle des effectifs de la fonction publique de l'État et à l'évolution moyenne de l'emploi en France***. *Entre 1981 et 2001, les effectifs ont crû de 38 % dans la fonction publique territoriale, de 15 % dans la fonction publique de l'État, de 28 % dans la fonction publique hospitalière, soit un total fonction publique de 23 %, alors que l'emploi n'a progressé d'une façon générale que de 13 % et la population active de 14 %.* » Ces évolutions sont récapitulées dans le tableau suivant :

Emploi dans les trois fonctions publiques, emploi total et population active

	Effectifs (en millions)					Évolution 1980-2001
	1980	**1982**	**1987**	**1997**	**2001**	(en %)
Fonction publique d'État	2,17	2,23	2,29	2,42	2,49	**15**
Fonction publique territoriale	1,02	1,07	1,11	1,28	1,40	**38**
Fonction publique hospitalière	0,67	0,72	0,76	0,83	0,86	**28**
Total fonction publique	3,86	4,03	4,17	4,53	4,76	**23**
Emploi	21,69	21,71	21,63	22,58	24,49	**13**
Population active	23,50	23,81	24,41	25,59	26,83	**14**

Champ : emploi public hors emplois aidés (champ de l'Observatoire de l'emploi public).
Source : fichiers de paie des agents de l'État, enquête sur les collectivités territoriales, DADS (INSEE); enquête SAE et H80 (DREES).

Les communes, qui restent le principal secteur employeur avec 1,2 million d'agents au total, sont particulièrement soumises aux effets de la croissance des frais de personnel, dont l'impact est d'autant plus élevé que la part du personnel dans leurs dépenses totales est sans commune mesure avec celle des départements et des régions. La part des frais de personnel dans les dépenses des communes s'établit en effet à 52,7 %, contre 15,7 % pour les départements et 6,7 % pour les régions. Elle croît avec la taille de la commune. Les effectifs ont également progressé sur les dernières années, accompagnant les transferts de compétences en direction des départements et des régions et le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre.

Considérés sur une dizaine d'années, les effectifs des collectivités territoriales font preuve d'une dynamique soutenue et continue, présente à tous les niveaux bien qu'à des degrés divers. Tout en portant sur des effectifs encore faibles, la croissance est la plus forte pour les régions (+ 7 % par an en moyenne sur 1993-2002). Elle est sensible, surtout dans la dernière période, pour les départements, dont les effectifs sont déjà bien plus importants. La croissance des effectifs des communes est plus mesurée, mais elle est continue et porte sur un effectif global qui représente encore plus de 70 % du total des collectivités territoriales. L'essentiel de la croissance se fait dans les groupements de communes, qui affichent un rythme annuel moyen de + 5,5 % sur la période, avec une accélération sensible depuis 1999.

LES EFFECTIFS DES COLLECTIVITES LOCALES DE 1993 A 2002

Effectifs	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Organismes régionaux	6 743	7 243	8 134	8 657	9 087	9 733	10 492	10 955	11 596	12 514
n/n-1		*+7,4%*	*+12,3%*	*+6,4%*	*+5,0%*	*+7,1%*	*+7,8%*	*+4,4%*	*+5,9%*	*+7,9%*
Organismes départementaux	*200 836*	*204 322*	*207 126*	*211 199*	*216 819*	*224 140*	*235 270*	*251 625*	*264 415*	*274 955*
n/n-1		*+1,7%*	*+1,4%*	*+2,0%*	*+2,7%*	*+3,4%*	*+5,0%*	*+6,9%*	*+5,0%*	*+4,0%*
Organismes communaux	*1 069 938*	*1 090 088*	*1 102 745*	*1 108 675*	*1 115 880*	*1 134 521*	*1 148 322*	*1 178 174*	*1 183 435*	*1 202 765*
n/n-1		*+1,9%*	*+1,2%*	*+0,5%*	*+0,6%*	*+1,7%*	*+1,2%*	*+2,6%*	*+0,4%*	*+1,6%*
Groupements de communes (1)	*98 963*	*102 557*	*107 111*	*110 820*	*114 446*	*120 428*	*124 508*	*134 061*	*141 679*	*159 147*
n/n-1		*+3,6%*	*+4,4%*	*+3,5%*	*+3,3%*	*+5,2%*	*+3,4%*	*+7,6%*	*+5,6%*	*+12,3%*
Ensemble	*1 376 480*	*1 404 210*	*1 425 116*	*1 439 351*	*1 456 232*	*1 488 822*	*1 518 592*	*1 574 815*	*1 601 125*	*1 649 381*
n/n-1		*+2,0%*	*+1,4%*	*+0,9%*	*+1,1%*	*+2,2%*	*+2,0%*	*+3,7%*	*+1,6%*	*+3,0%*

Source : INSEE (Enquête annuelle au 31 décembre).

M. Philippe Laurent, président-directeur général du cabinet Philippe Laurent Consultants, a évoqué quelques causes de ces augmentations : « *les dépenses de personnel ont évolué du fait de l'application du statut de la fonction publique territoriale, et par là même, de la hausse des cotisations versées à la CNRACL, des créations de filières, des 35 heures ou encore de la mesure concernant le lundi de Pentecôte, qui coûte d'ailleurs 0,3 point d'impôt aux communes. L'éventuelle augmentation d'un point de l'indice de la fonction publique, dont la presse vient de se faire l'écho, se traduirait par un coût de l'ordre de 800 millions d'euros pour l'État et par 300 millions de dépenses supplémentaires pour les collectivités territoriales, dont 250 millions pour les seules communes, ce qui correspond pour ces dernières, à 20 millions d'euros près, à un point d'impôt.* » Intervenant aussi devant votre Commission en tant que président de la Commission des finances et de la fiscalité locale de l'AMF,

M. Philippe Laurent a aussi rappelé que « *les compétences et la qualification des personnels tendent par ailleurs à s'améliorer, ce qui constitue un facteur de hausse des rémunérations.* », au-delà de l'effet mécanique du GVT, compte tenu des nouvelles tâches prises en charge par les collectivités territoriales.

Mme Fabienne Keller, maire de Strasbourg, a dressé un constat analogue devant votre Commission : « ***les collectivités territoriales sont soumises de façon automatique aux décisions de l'État, tant en ce qui concerne les évolutions statutaires, l'augmentation des traitements, que les mesures à caractère social*** *– augmentation des contributions à la CNRACL, retraite additionnelle, contribution sociale pour les personnes âgées – ce qui entraîne, à effectif constant, une augmentation automatique de 2 % à 3 % par an, sans même compter le GVT, dont on peut considérer qu'il peut être en partie maîtrisé. Cela se traduit par un nombre à peu près équivalent de points supplémentaires de fiscalité sur les ménages, étant donné que la masse salariale représente […] un peu plus de la moitié des dépenses de fonctionnement de la ville.* »

Des gains de productivité semblent difficiles à réaliser, structurellement parlant. Toujours pour Mme Fabienne Keller : « *nos activités revêtent une dimension profondément humaine, qu'il s'agisse des 900 agents de la culture, comme les musiciens de l'orchestre, ou des travailleurs sociaux, de sorte que la notion de gains de productivité est à manier avec douceur.* » M. Philippe Laurent évoque aussi la difficulté de faire mieux : « *sur la partie personnel, à service rendu constant, beaucoup de collectivités ont accompli des progrès en matière de gestion dans les services comptables et administratifs. Cependant, les trois quarts du personnel pour les communes œuvrent sur le terrain, sur la voirie, dans les crèches, les écoles, les centres de loisir, etc. Il est difficile de réaliser des économies dans ce domaine car il s'agit de dépenses normées qui augmentent mécaniquement avec la croissance de la demande.* »

Pour autant, des actions permettant de maîtriser la progression des dépenses de personnel sont quand même possibles. Mme Fabienne Keller a ainsi expliqué que « *les mesures prises pour contrôler la masse salariale concernent avant tout la gestion des effectifs. Ainsi, les services ont pour instruction de ne plus créer de postes sans en compenser l'équivalent, même lorsque l'ouverture d'équipements nouveaux nécessite de nouveaux emplois. Nous avons mis en place une gestion par objectifs, différencié le régime indemnitaire en fonction du niveau de responsabilité exercé – ce qui nous a valu une grève des éboueurs à Noël, mais nous avons tenu bon – et instauré progressivement des entretiens d'évaluation pour tous les agents, dans une collectivité qui en avait quelque peu perdu l'habitude. […] Nous demandons que les nouveaux services soient assurés à effectif constant, ce qui suppose des remises en cause, des réorganisations. C'est*

ainsi que la nouvelle déchetterie fonctionne avec un horaire réduit de moitié par rapport à celui des autres déchetteries, mais qui permet de couvrir 95 % des besoins, par exemple en ouvrant le samedi matin, ou à des moments où les gens sont plus disponibles. Nous profitons des nouveaux projets pour mettre les fonctionnaires dans une démarche dynamique, qui permet au passage à certains d'entre eux, gagnés par la lassitude, d'évoluer dans leur emploi. »

Qu'en est-il aussi de l'objectif de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux dans la fonction publique ? M. Philippe Laurent, président-directeur général du cabinet Philippe Laurent Consultants, a présupposé « *le remplacement, d'ici à dix ans, de 500 000 agents territoriaux en fin de carrière par des jeunes* », comme si un remplacement de un pour un devait aller de soi au niveau local, alors que tel n'est plus le cas pour les fonctionnaires de l'État. Ce qui est possible au niveau central ne le serait pas aux niveaux décentralisés ?

b) Les conséquences lourdes des 35 heures

Si l'augmentation des traitements et des charges de personnel est une donnée constante de la fonction publique territoriale au cours des dernières années, on constate conjoncturellement une augmentation plus prononcée des frais de personnel en 2002, année de mise en œuvre des 35 heures, tous niveaux de collectivités territoriales confondus. Cette inflexion est sensible (+ 6,4 %, contre 5 % environ en moyenne annuelle sur les huit dernières années).

Frais de personnel des collectivités territoriales en milliards d'euros

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*	2004**
- Régions	0,27	0,29	0,32	0,34	0,37	0,4	0,43	0,47	0,52	0,57
évolutions n/n-1	*+16,0%*	*+10,2%*	*+8,0%*	*+6,8%*	*+8,9%*	*+8,1%*	*+7,7%*	*+10,1%*	*+10,8%*	*+8,2%*
- Départements	3,24	3,4	3,53	3,73	3,98	4,22	4,52	4,87	5,29	5,64
évolutions n/n-1	*+8,8%*	*+5,0%*	*+3,8%*	*+5,7%*	*+6,7%*	*+5,9%*	*+7,1%*	*+7,9%*	*+8,5%*	*+6,7%*
- Communes	19,8	20,5	21,4	22,3	23,5	24,3	25,3	26,5	27,1	27,7
évolutions n/n-1	*+7,8%*	*+3,7%*	*+4,4%*	*+4,1%*	*+5,5%*	*+3,6%*	*+3,8%*	*+4,8%*	*+2,4%*	*+2,3%*
Ensemble collectivités territoriales	23,27	24,19	25,25	26,34	27,84	28,95	30,21	31,83	32,93	33,96
évolutions n/n-1	*+8,1%*	*+4,0%*	*+4,4%*	*+4,3%*	*+5,7%*	*+4,0%*	*+4,4%*	*+5,4%*	*+3,5%*	*+3,1%*
- Groupements à fiscalité propre	1,11	1,22	1,38	1,5	1,56	1,59	1,85	2,29	2,83	nd
évolutions n/n-1	*+15,0%*	*+9,6%*	*+12,6%*	*+9,2%*	*+3,7%*	*+2,4%*	*+16,3%*	*+23,7%*	*+23,4%*	nd
Ensemble collectivités locales	24,39	25,41	26,63	27,84	29,4	30,55	32,07	34,13	35,76	nd
évolutions n/n-1	*+8,3%*	*+4,2%*	*+4,8%*	*+4,6%*	*+5,6%*	*+3,9%*	*+5,0%*	*+6,4%*	*+4,8%*	nd

* : Résultats provisoires ** : Prévisions n.d. : non disponible

Source : direction générale de la comptabilité publique et direction générale des collectivités locales

Ainsi qu'a déjà tenté de le démontrer la mission d'information commune créée par l'Assemblée nationale sur l'évaluation des conséquences économiques et sociales de la législation sur le temps de travail[1], l'impact de l'aménagement-réduction du temps de travail sur la fiscalité locale reste cependant difficile à mesurer.

On se réfèrera aux déclarations de M. Dominique Bur, directeur général des collectivités locales à l'époque, devant cette mission d'information, le 8 janvier 2004 : « *les dépenses de personnel représentaient un peu plus de 30 milliards d'euros [en 2001]. Pour 2002, elles passent à près de 32 milliards d'euros, soit une progression de 5,9 % - + 1,77 milliard d'euros - soit une hausse sensiblement supérieure à celle des huit années précédentes, à savoir 4,6 %. […] Dans les budgets primitifs pour 2003, les dépenses de personnel passent à 33,37 milliards d'euros, soit + 4,3 % et + 1,39 milliard d'euros. […] Même si l'exercice est difficile puisque nous n'avons que des données globales,* ***nous estimons qu'au moins un tiers de cet accroissement annuel a été généré par l'ARTT****. […] Une étude, réalisée par DEXIA - Crédit local de France avec le concours de l'Association des maires des grandes villes de France, a montré que, parmi les vingt villes qui ont répondu à l'enquête, l'accroissement de personnel lié à l'ARTT pouvait être chiffré à environ 1 % des effectifs. En extrapolant à l'ensemble des collectivités, cela donne 16 000 emplois supplémentaires, avec un coût moyen d'environ 520 millions d'euros. Si on le rapporte à l'augmentation constatée des frais de personnel, nous arrivons environ au tiers de l'accroissement annuel.* »

M. Dominique Schmitt, directeur général des collectivités locales, aboutit aux mêmes conclusions aujourd'hui avec plus de recul : « *si l'augmentation des traitements et des charges de personnel est une donnée constante de la fonction publique territoriale au cours des dernières années, on constate conjoncturellement une augmentation plus prononcée des frais de personnel en 2002, année de mise en œuvre de la réduction du temps de travail (RTT), tous niveaux de collectivités territoriales confondus. La RTT avait été assez largement anticipée dans les grandes collectivités : au 31 décembre 2001, 40 % des communes de plus de 20 000 habitants, 30 % des conseils régionaux et généraux appliquaient d'ores et déjà les 35 heures, tant et si bien que l'entrée en vigueur effective de la RTT ne s'est pas traduite par un surcoût. Mais il n'en a pas été de même dans les petites communes, où la durée du travail était*

---

[1] cf. Rapport d'information de M. Hervé Novelli sur l'évaluation des conséquences économiques et sociales de la législation sur le temps de travail, n° 1544, déposé le 14 avril 2004.

majoritairement restée à 39 heures. D'autres phénomènes ont dans le même temps affecté les charges salariales : ainsi en a-t-il été de la progression du point d'indice, relativement significative – 0,6 point au premier mars 2002, 0,7 au 1er décembre 2002, venus s'ajouter au 0,7 point du 1er décembre 2001 –, du protocole sur la résorption de l'emploi précaire, des effets du GVT, de l'augmentation du taux de cotisation à la CNRACL, du financement de l'intégration d'anciens emplois-jeunes dans la fonction publique territoriale, ou encore des recrutements pour faire face aux nouvelles compétences comme l'APA. Au regard de tous ces éléments, on pourrait considérer que ***l'impact financier de la RTT est, malgré tout, resté significatif, surtout en 2002 : il correspondrait au moins au tiers de l'accroissement annuel des dépenses de personnel durant les années 2002 et 2003.*** »

Une évaluation très précise a été fournie à votre Commission par Mme Fabienne Keller, maire de Strasbourg. Pour l'administration unique de la ville et de la communauté urbaine de Strasbourg, dont les effectifs initiaux étaient de 5 996 agents, 200 recrutements ont été effectués en 2000 et 2001 du fait de la mise en place des 35 heures. Cet impact représente donc 3,3% de l'effectif, avec un coût en année pleine de 6,2 millions d'euros.

Ces estimations, déjà significatives, n'intègrent cependant pas toutes les conséquences indirectes des 35 heures, dont le coût se répercute par exemple sur la masse salariale de tous les établissements sociaux et médico-sociaux, dont le fonctionnement est financé par des subventions des départements. Ainsi, M. Jean-Yves Chamard, président de la commission des finances du conseil général de la Vienne, a expliqué devant votre Commission avoir donné son « *accord à une augmentation de 10 % de leur masse salariale, étalée sur trois ans. Quelques établissements ont été au-delà, d'où certains problèmes. […] Les établissements sociaux sont en permanence à vous expliquer qu'il faut, en fait, beaucoup plus de personnel compte tenu du vieillissement, de ceci, de cela… Au conseil général, nous nous sommes arrêtés à 6 % ; mais, pour les établissements sociaux, nous sommes donc allés jusqu'à 10 %. Peut-être avons-nous été trop généreux… […] Ce à quoi il faut ajouter l'augmentation de salaires des assistantes maternelles, dont il était impensable de réduire le temps de travail : une hausse sur trois ans de 5 %, puis 2 %, puis 2 % encore, négociée avec les syndicats.* »

Selon M. Philippe Laurent, « *l'effet des 35 heures n'a pas été positif, car la RTT ne peut avoir aucun effet sur la productivité des services normés tels que les crèches, qui ont des heures d'ouverture précises et requièrent, en vertu de normes précises, un certain nombre de personnes par tranche de berceaux.* »

Mais la réponse n'est pas univoque. Ainsi, M. Gérard Burel, président du conseil général de l'Orne, a indiqué à votre Commission n'avoir embauché personne du fait des 35 heures, car « *les fonctionnaires territoriaux ont su faire des progrès de productivité, que nous avons accompagnés par l'achat de matériels informatiques performants qui ont permis de supprimer des tâches répétitives.* »

Il va de soi – mieux vaut le rappeler car certains n'ont pas manqué de vouloir tracer des parallèles devant votre Commission - que la mise en place de la journée nationale de solidarité pour financer la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie a eu, sur les budgets locaux, un impact infime en comparaison avec celui des 35 heures. On se réfèrera avec profit aux précisions données par M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales : « *il est vrai qu'en contrepartie de cette journée travaillée non rémunérée, les employeurs territoriaux ont versé la contribution de 0,3 % de l'assiette des cotisations d'assurance maladie à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, installée voilà trois semaines. Rapporté à la masse salariale telle qu'elle apparaît dans les budgets primitifs, cela représente environ 100 millions d'euros, sans compter les frais de fonctionnement supplémentaires. Pourquoi ai-je donné ce chiffre ? Pour le comparer aux 35 milliards d'euros consacrés aux rémunérations par les collectivités… Cela donne un ordre de grandeur, et signifie tout simplement que chacun a dû supporter sa part de l'effort.* »

3.– Le choix de dépenser : entre résignation et volontarisme

Le professeur Robert Hertzog a bien rappelé, lors de son audition, que « *nous ne disposons d'aucune étude scientifique définitive pour déterminer la source de la dépense dans une collectivité territoriale. D'autant qu'il existe une série de mythes dépensiers : le mythe du développement local, de l'interventionnisme économique local, à l'origine de combien de dépenses économiquement inutiles, et parfois de dépenses sociales socialement inutiles ! La disposition de ressources génère de la dépense. Dans un organisme émargeant à INTERREG, par exemple, on est porté à inventer des choses avec des organismes allemands et suisses dont, franchement, l'utilité ne saute pas toujours aux yeux.* »

Quand une dépense n'est pas obligatoire, quand elle n'est pas la conséquence du fonctionnement d'une structure, il y a bien un choix, discrétionnaire, de dépenser. Ce choix peut résulter directement de la volonté politique des élus locaux, il peut aussi, d'une manière ou d'une autre, être provoqué par les électeurs, administrés et usagers des services publics locaux.

a) La pression citoyenne

Pourquoi les élus se sentent-ils si souvent obligés de dépenser ? La proximité, corollaire de la démocratie locale, implique un contact plus direct et quotidien entre élus et électeurs. **La pression sur les décideurs locaux est donc beaucoup plus forte qu'au niveau central**, où elle est médiatisée au travers de la démocratie représentative, des groupes d'intérêt et du filtre de l'administration.

Ainsi que l'a rappelé M. Philippe Laurent, lors de son audition du 15 mars 2005 en tant que président-directeur général du cabinet Philippe Laurent Consultants, « ***les exigences des populations ne cessent de croître en raison notamment du développement de la culture urbaine, c'est-à-dire de la diffusion dans les zones périurbaines et rurales de la demande de services qui n'existaient traditionnellement qu'en milieu urbain.*** *Les services publics locaux sont de plus en plus amenés à remplacer la solidarité de voisinage, qui, sur certains territoires, est en train de disparaître. La généralisation du travail des femmes a également un impact direct sur les services liés à la petite enfance et, même si des moyens sont mis en œuvre, de manière périodique ou sporadique, par l'État ou les caisses d'allocations familiales, ce sont les communes qui agissent au premier chef. L'allongement de la durée de la vie et l'amélioration du niveau de formation, qui rend les administrés plus à même de formuler des critiques et de faire pression sur les élus, sont également des facteurs de hausse de la dépense locale. On constate en outre un repli sur les centres-villes et un essor de la périurbanisation qui accroît la taille des communes ; or il est presque scientifiquement démontré que les dépenses par habitant augmentent en fonction de la taille des communes. Ce phénomène n'est pas dû au gaspillage de l'argent public mais à la demande croissante de services publics locaux.* »

Ces exigences seraient liées à l'évolution de la structure de la population active. Ainsi, selon M. Pascal Buchet, rapporteur général de la commission des finances et de la fiscalité locale de l'Association des maires de France, « *un pilier important de la croissance de la fiscalité, au-delà de l'aspect normatif, est le besoin en développement. Pour les crèches par exemple (qui ne sont à proprement parler la compétence obligatoire de personne), certains départements se désengagent. Or, compte tenu du taux d'activité féminine, il s'agit d'un très fort besoin émergent qui entraîne des coûts de personnel très importants.* » Pour autant, choisir entre le recours à des assistantes maternelles, qui offrent pourtant la bonne réponse dans certains cas, et l'ouverture de places de crèche n'est pas neutre financièrement pour les collectivités.

De très nombreux élus locaux ont décrit ou évoqué cette prétendue inéluctabilité de l'augmentation de la dépense provoquée par la pression citoyenne. Ainsi M. Joseph Spiegel, président du groupe socialiste au conseil général du Haut-Rhin : « *je pense que toute compétence décentralisée entraînera une exigence de qualité de service différente. De deux choses l'une : soit on est sourd aux préoccupations des habitants, soit cette exigence se traduira par une augmentation des dépenses.* » M. Bernard Cazeau, Président du conseil général de la Dordogne, s'estime contraint à faire des travaux de voierie « *sous la pression notamment des revendications très fortes des populations* ». De même, à propos de la mise en place de la nouvelle prestation de compensation du handicap, il rappelle « *qu'il faut tenir compte de la demande citoyenne émanant des associations.* » M. Jacques Pélissard, président de l'Association des maires de France, confirme lui aussi l'existence de cette pression citoyenne, lorsqu'il explique devant votre Commission que les investissements nouveaux réalisés par les structures intercommunales « *sont légitimes dans la mesure où ils répondent à des attentes des populations.* »

On semble découvrir un sentiment d'impuissance chez les élus locaux, qui ne seraient pas armés pour résister. M. Marcel Charmant, président du conseil général de la Nièvre, constate que « *si l'État a pu résister à la pression de la population et des élus, les conseils généraux et les conseils régionaux, eux, ne pourront pas se le permettre et seront contraints à entreprendre des travaux.* » M. Maxime Camuzat, maire de Saint-Germain-du-Puy, estime ne vas avoir le choix : « *quand les emplois-jeunes enseignant l'informatique dans les écoles sont supprimés, à quelle porte frappent les parents d'élèves et les enseignants ? À la porte de la mairie. Quand une association perd ses subventions de l'État, à qui s'adresse-t-elle ?* ***Nous résistons mais, lorsque les demandes correspondent à des besoins réels, nous sommes obligés de céder*** »

M. Alain Rousset, président de l'Association des régions de France, se demande, visiblement inquiet : « *comment vais-je résister aux parents d'élèves qui vont venir me dire qu'il manque deux postes au lycée de Bazas ? Comment vais-je résister aux organisations syndicales ? […]* ***Je résisterai beaucoup plus difficilement*** *[…] aux demandes des enseignants, des proviseurs, des parents d'élèves. […]* ***Pouvez-vous dire non*** *à un chef d'entreprise qui vous dit que, s'il n'achète pas tel ou tel outillage, il perdra le marché des bords d'attaque des moteurs Pratt et Whitney dont il a le marché aux États-Unis ? […] Que faire quand il y a un tel besoin ?* »

Pourquoi de telles réactions ? M. Gilles de Robien, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, a rappelé à juste titre devant votre Commission les propos de M. Jean-Pierre Raffarin, quand il était Premier ministre : « *les élus municipaux, départementaux et régionaux éprouvent d'autant plus le désir de bien faire qu'ils sont " à portée de baffes des électeurs* ". » Mais justement, là est le sens de la responsabilité politique des élus. En présence d'une attente ou d'une demande, la dépense publique correspondante n'est pas par nature ou par essence légitime : il faut arbitrer entre les différents intérêts en jeu, donc faire des choix, toujours difficiles. L'impôt de proximité n'est inéluctable que pour les résignés.

b) Les choix des élus

Quels choix font les élus locaux ? En matière de dépenses, leur credo semble être plutôt : toujours plus ! Est-ce bien responsable ?

Comme l'a expliqué M. Philippe Laurent lors de la même audition, **les élus locaux veulent « *aller au devant des attentes des administrés et fournir des services, notamment dans le domaine culturel, qui n'entrent pas strictement dans leur champ de compétences obligatoires*** *L'élu local refuse d'être un simple fonctionnaire : il souhaite fournir, par exemple, des places de crèche en nombre suffisant ou de nouvelles prestations culturelles, ces services étant dorénavant considérés comme des droits, en tout cas dans les grandes villes. […]* M. Philippe Laurent a aussi cité le cas des départements et des régions « *qui craignent par ailleurs – mais ce n'est pas avéré – de devoir faire face à de nouveaux mouvements de restructuration de services publics, auquel cas, ils estiment qu'ils ne pourront faire autrement que d'accompagner les communes.* » On ressent un effet cliquet très fort : toujours plus de dépenses, jamais moins !

Toujours selon M. Philippe Laurent, « *les collectivités territoriales estiment de surcroît qu'elles doivent de plus en plus intervenir à la place de l'État sans aucune compensation. Le domaine de la police municipale, même si, de la part des communes, il y a eu une réelle volonté de mettre en place des polices municipales, constitue une illustration particulièrement évidente de ce dérapage.* » Votre Rapporteur ne pense cependant pas que le « *dérapage* » provienne de l'État, mais des collectivités territoriales, qui veulent délibérément faire plus que l'État, et lui réclament alors - en raison du principe qui veut que l'État est responsable de tout, et notamment de la sécurité - une compensation qui n'a aucune raison d'être en l'espèce, car il ne s'agit aucunement d'un transfert de charges, contrairement à ce que laisse entendre M. Philippe Laurent.

Celui-ci semble avoir anticipé cet argument, en affirmant devant votre Commission que « *les polices municipales ont été mises en place par les communes pour faire mieux respecter les arrêtés municipaux et ont donné lieu à des dérives financières, mais comment isoler la part des dépenses relevant de la volonté politique de développer ce service et celle résultant de la nécessité de pallier les insuffisances de la police nationale ?* » Comment surtout vouloir évaluer ces prétendues « *insuffisances de la police nationale* » ? Le Parlement vote un budget pour la sécurité, et le ministre de l'intérieur le met en œuvre. Les missions régaliennes de l'État sont donc correctement exercées, selon les décisions prises par les représentants du peuple. On peut vouloir faire plus au niveau local, mais il faut alors l'assumer en tant que tel, sans se défausser sur l'État.

Comme l'a reconnu M. Jacques Pélissard, président de l'Association des maires de France, lors de son audition du 3 mai 2005, « *les dépenses publiques locales subissent une pression à la hausse. Celle-ci est partiellement imputable aux décisions des élus locaux, qui assument leur vision de l'avenir de leur territoire en procédant à des investissements.* » Mais, parmi les charges non voulues qui s'imposeraient aux élus, M. Jacques Pélissard cite « *la nécessité, pour les collectivités, d'accompagner puis de prendre le relais de mesures mises en œuvre au niveau national, avec notamment les contrats aidés faisant suite aux emplois jeunes* », alors qu'il s'agit d'un choix délibéré des élus de faire plus, ou plutôt de faire ce que l'État a délibérément décidé de ne plus faire, au motif qu'il estimait ces contrats aidés coûteux pour les finances publiques et inefficaces au titre de la politique de l'emploi.

M. Adrien Zeller, Président du conseil régional d'Alsace, a d'ailleurs décidé, fort à propos, de faire beaucoup moins : « *nous sommes souvent sollicités par des acteurs qui pensent que nous avons vocation à nous substituer, en tout ou partie, à l'État. Nous décidons alors au cas par cas, en fonction de l'intérêt régional et des besoins réels. […] Lorsqu'une association ou une commune nous a dit qu'elle avait moins de crédits d'État,* ***nous nous sommes posé deux questions. Premièrement, y a-t-il un intérêt régional à intervenir ? Deuxièmement, le conseil régional est-il le mieux placé pour cela ? En d'autres termes, nous avons appliqué le principe de subsidiarité****. Par exemple, la région a décidé de ne pas intervenir pour remplacer l'emploi-jeune perdu par un club de sport. […] Nous n'avons pas bâti de système global, du type emplois-tremplins. Nous avons fait preuve de sélectivité.* »

Voilà une véritable démarche responsable, qui ne considère pas l'augmentation de la dépense comme une fatalité. C'est un choix politique, assumé comme tel devant les électeurs, qui s'accompagne bien évidemment d'une modération concomitante de l'augmentation de la pression fiscale locale. CQFD.

B.– LE POIDS CROISSANT DES NORMES TECHNIQUES SUR LE BUDGET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Lors de son audition le 23 mars 2005, M. Claudy Lebreton a souligné que « *les collectivités territoriales doivent faire face à un alourdissement de leurs charges qui résulte de décisions prises par l'État : contraintes environnementales en matière de traitement des déchets, normes de sécurité imposées aux établissements publics dont les collectivités territoriales ont la responsabilité…* ».

Bien entendu, ce qui est visé dans cette déclaration, ce ne sont pas les normes au sens juridique du terme, mais les normes techniques, qui se sont considérablement développées au cours des dernières années. Or, les collectivités territoriales sont susceptibles d'être confrontées à la question des normes chaque fois qu'elles ont en charge un ouvrage public, qu'il s'agisse de voirie, d'établissement scolaires, sociaux, de santé ou, d'une manière générale, d'équipements collectifs (notamment en matière d'assainissement ou de déchets). Parce qu'elles renchérissent le coût desdits ouvrages, les normes techniques constituent un facteur d'augmentation à long terme de leurs dépenses, d'autant que les collectivités territoriales sont rarement associées à leur élaboration.

1.- Des normes nombreuses, d'une portée juridique variée et coûteuses à appliquer pour les collectivités territoriales

Ainsi que le rappelle un rapport d'information du Sénat[1], « *deux types de normes doivent être distinguées : les normes issues de textes législatifs ou réglementaires d'une part, les normes professionnelles, issues d'une démarche volontaire et établies par l'Association française de normalisation (AFNOR) d'autre part. À ces deux grandes catégories doivent être ajoutées les normes établies par les fédérations sportives* ». Cependant, la distinction entre ces différentes catégories de normes, d'une portée juridique variable, a tendance à s'estomper. En effet, les élus sont conduits, notamment pour répondre à une

1 Rapport d'information n° 166 (1999-2000) sur « *la sécurité juridique des actes des collectivités locales et les conditions d'exercice des mandats locaux* », présenté par M. Michel Mercier.

demande sociale de sécurité, à s'entourer du plus grand nombre possible de garanties. Ils cherchent en conséquence à satisfaire à des normes et références techniques qui ne leur sont pas opposables en droit, alourdissant encore le coût de la mise aux normes de leurs équipements.

a) Des normes nombreuses, d'une origine et d'une portée juridique variée

Le développement considérable des normes repose essentiellement sur l'internationalisation du commerce et la standardisation des produits. Cependant, s'agissant du cas particulier des normes applicables aux collectivités territoriales, deux causes majeures sont à l'origine de leur renforcement :

– d'une part, **la demande sociale de réduction de l'incertitude en matière de sécurité**. Le refus du risque conduit en effet à exiger l'élaboration de normes toujours plus nombreuses et précises, perçues comme autant de garanties contre les aléas techniques ;

– d'autre part, **les pouvoirs publics utilisent de plus en plus les normes pour fixer le détail des dispositions qu'ils arrêtent, notamment en matière de sécurité, d'environnement, de protection des travailleurs et des consommateurs**.

Ainsi qu'il est indiqué dans le rapport précité du Sénat, « *le stock de normes établies par l'AFNOR – qui toutes ne concernent pas les collectivités locales – s'élève à 20 000 et s'enrichit de 1 800 normes nouvelles chaque année. 85 % des nouvelles normes de l'AFNOR ont une origine européenne ou internationale* ». M. Jean Hyenne, directeur-adjoint de l'AFNOR, auditionné par votre Rapporteur le 24 mai 2005, a déclaré que le stock de normes s'élevait actuellement à 30 000, avec un flux d'environ 2 000 normes nouvelles par an. En l'espace de 5 ans, le stock de normes a donc augmenté de moitié. Par ailleurs, plus de 90 % de ce flux est constitué de normes professionnelles émanant de travaux tenus au niveau européen, principalement dans le cadre du Comité européen de normalisation (CEN), ou au plan international, au sein de l'International Standard Organisation (ISO). Cependant, seule une centaine de normes établies par l'AFNOR est rendue obligatoire dans un acte réglementaire.

À côté de la normalisation professionnelle, les règlements techniques, pour leur part, sont déterminés au niveau communautaire ou national, et prennent la forme de directives, de lois ou de règlements.

Enfin, à ces normes professionnelles et réglementaires s'ajoutent les normes édictées par les fédérations sportives. Selon M. Jacques Pélissard : « *la règle est aujourd'hui la suivante : les fédérations sportives sont compétentes pour déterminer les normes qui sont en liaison directe avec la pratique du sport lui-même, comme la largeur du terrain ou l'intensité de son éclairage ; le nombre de places des gradins et l'espace consacré aux cabines des journalistes, en revanche, n'entrent pas dans leurs compétences. Certains points restent toutefois assez flous et méritent d'être clarifiés, concernant par exemple la surface des vestiaires ou le nombre des pommeaux de douche* ».

Non seulement les normes ont une origine variée, mais toutes n'ont pas les mêmes destinataires, ni la même valeur juridique. Les normes professionnelles, dont l'application est volontaire et contractuelle, concerne en effet bien plus leurs fournisseurs que les collectivités elles-mêmes. Ces normes ne revêtent d'ailleurs une valeur contraignante que dans la mesure où elles sont reprises par la réglementation. Aussi, les difficultés que soulèvent les élus locaux au sujet des normes sont-elles le plus souvent du ressort du pouvoir réglementaire, qui énonce le droit, et non de la normalisation en tant que telle. Dans le domaine de l'eau ou des déchets, par exemple, les seuils réglementaires prévus par les directives européennes et les mesures nationales ne proviennent pas de la normalisation. Cependant, les règlements des fédérations sportives comportent des prescriptions unilatérales qui s'imposent aux collectivités territoriales, dès lors que ces dernières souhaitent accueillir des compétitions d'un certain niveau.

Cependant, les normes qui sont en principe facultatives peuvent acquérir un caratère plus ou moins contraignant. En effet, quelques sinistres médiatisés, à l'instar de celui des thermes de Barbotan, ont révélé que les élus pouvaient être mis en cause à titre personnel en cas de dommage, d'autant que les juridictions n'hésitent pas à se référer aux normes professionnelles pour déterminer les différentes responsabilités. Le code pénal prévoit ainsi plusieurs chefs de poursuite qui peuvent s'appliquer aux manquements aux normes. Les dispositions des articles 222-19 (atteintes involontaires à l'intégrité de la personne) et 221-6 (atteinte involontaire à la vie) répriment le manquement à l'obligation de sécurité et de prudence imposée par la loi ou les règlements, pris au sens large. Enfin, le délit de mise en danger délibérée de la vie d'autrui (article 121-3) sanctionne le fait d'exposer autrui au risque immédiat d'une atteinte physique grave, sans même qu'il y ait eu dommage effectif, par violation

manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité imposée par la loi ou les règlements[1] .

En conséquence, et afin d'éviter une possible mise en cause pénale, les élus locaux sont conduits à respecter les normes professionnelles, notamment en matière de construction et de mise en sécurité des bâtiments, quand bien même celles-ci ne sont pas obligatoires en droit.

b) Des normes de plus en plus coûteuses

Ainsi qu'il est dit dans le rapport du Sénat précité, « *si les normes les plus coûteuses pour les collectivités locales semblent d'origine législative ou réglementaire, notamment en matière d'environnement ou de sécurité,* ***il n'existe néanmoins pas d'étude globale permettant d'évaluer précisément les conséquences financières des normes*** ». D'après un rapport de l'inspection générale de l'administration (IGA) publié en 2000[2], les chiffres disponibles sont soit sous-évalués, car ils ne prennent pas en compte le coût de l'entretien des équipements, soit surévalués car ils retiennent le coût global des équipements et pas seulement le surcoût lié aux normes. Ainsi que l'a observé M. Robert Hertzog : « *Vous avez également posé la question du coût des procédures et des normes. Pensez-vous vraiment qu'on le connaisse réellement ? Je reste très perplexe à cet égard.* ***Ce sont le plus souvent des coûts induits, très indirects, peu lisibles*** *quand bien même ils sont incontestables, qu'il s'agisse des conséquences de la loi SRU, de la loi sur l'eau, des surcoûts liés aux nouvelles normes de construction, de traitement des ordures ménagères, etc. Comment les connaître exactement, alors que nous manquons cruellement d'études d'impact préalables et de simulations des conséquences financières de ces nouvelles normes ?* ». En conséquence, « *on ne peut que les mesurer collectivité par collectivité […] mais on ne saurait les retrouver dans les statistiques globales. D'où la nécessité de s'en assurer très concrètement au niveau micro-collectivité territoriale* ».

---

1 Il convient cependant de noter que la loi n°200-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels a apporté une nouvelle définition des infractions non intentionnelles qui limite les possibilités de mettre en cause les élus locaux.

2 « Les conséquences des normes techniques pour les collectivités locales », la Documentation française, 2000.

Pour prendre des exemples tiré d'un rapport de la section du rapport et des études du Conseil d'État[1] , le coût final d'une station d'épuration « aux normes de la directive de 1991 » pour la commune de Decize en Bourgogne (6 876 habitants) est de 5,7 millions de francs. Il atteint, pour la commune de Laon, dans l'Aisne (26 490 habitants), 63,3 millions de francs, pour le SIVOM de Metz (450 000 équivalents-habitants), 279 millions de francs et pour l'agglomération grenobloise (480 000 équivalents habitants) pas moins de 471 millions de francs. En effet, « *les dépenses liées aux investissements environnementaux sont fortement concentrées sur les collectivités locales, notamment dans le secteur de l'eau et des déchets* »[2]. Entre 1993 1995, les dépenses locales consacrées à l'assainissement de l'eau ont crû de 19,5 %, sans doute sous l'effet de la directive du conseil 91/271/CE du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduelles. De plus, toujours s'agissant de l'eau mais de sa distribution, ainsi que l'a déclaré M. Jacques Pélissard : « *le coût total de la suppression de tous les réseaux en plomb, imposée par l'Union européenne, lorsque Mme Dominique Voynet était ministre, a alors été évalué à 50 milliards de francs.*

Toujours dans le domaine de l'environnement, **la loi du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets**, qui a transposé la directive 91/156/CE du 18 mars 1991 relative aux déchets a renforcé la réglementation en matière de traitement et de valorisation des déchets. **Outre la mise en place d'une planification, autour de plans départementaux d'élimination des déchets, la loi a fixé de nouvelles exigences en matière de traitement et de valorisation des déchets, interdisant, à partir du 1er juillet 2002, la mise en décharge, sauf pour les déchets ultimes.** Ainsi que le rappelle le rapport précité du Sénat, « *l'investissement mis à la charge des collectivités territoriales était estimé, au moment de l'adoption de la loi, à 22 milliards de francs en 10 ans. Mais depuis, l'accroissement des exigences environnementales, s'agissant notamment de la réduction des émissions polluantes des installations d'incinération des déchets a sensiblement renchérit la facture : tenir l'objectif de 2002 demanderait aux collectivités d'investir 60 milliards de francs en 10 ans. 16 milliards de francs ayant déjà été engagés, l'effort à fournir reste considérable* ». Ainsi, toujours selon le même rapport, « ***le coût de la collecte et du traitement des déchets ménager est globalement passé de 170 francs par habitant en 1990 à 300 francs en 1997****, sous l'effet de l'augmentation de la quantité de déchets produites mais*

---

1 « Collectivités locales et obligations communautaires, étude du Conseil d'État, La documentation française, 2003 p. 38,39.

2 « Les coûts de la réglementation environnementale », David Litvan, Regards sur l'actualité, mai 1997, La Documentation française.

également du durcissement de la réglementation environnementale. On estime ainsi qu'une mise en décharge hors norme coûte entre 50 et 70 francs par tonne, alors qu'une mise en décharge aux normes revient à 250 à 300 francs par tonne ».

Ces chiffres doivent cependant être relativisés, dans la mesure où les collectivités territoriales financent rarement seules ces investissements. Ceux-ci bénéficient généralement de financements extérieurs qui, par exemple pour les stations d'épuration, s'établissent le plus souvent à 40 % de subventions provenant de l'agence de l'eau et de 20 % de prêts sans intérêt. Cependant, 40 % de l'investissement n'en restent pas moins à la charge immédiate de la collectivité maître d'ouvrage, dépenses auquelle elle parfois du mal à faire face, surtout dans les communes rurales .

Aux normes environnementales, désormais essentiellement d'origine européenne, s'ajoute le coût découlant des normes édictées par les fédérations sportives. Les exigences des fédérations sportives sont en effet parfois lourdes de conséquences pour les communes, mêmes les plus importantes. Par exemple, ainsi que l'a observé la mission d'évaluation et de contrôle de l'assemblée nationale, « *le football professionnel concentre les problèmes les plus visibles, sinon les plus nombreux, généralement liés à l'édiction de normes relatives à l'éclairage des stades, l'entretien des pelouses et surtout la capacité des tribunes dans les stades* […] *Ainsi peut-on évoquer l'exemple d'une commune de 8 500 habitants ayant déjà fait l'effort d'un taux d'équipement en bâtiment sportif équivalent à celui d'une commune de 20 000 habitants et dont la montée éventuelle du club de football en CFA 2 impliquerait de mettre aux normes le terrain sur une largeur de 68 mètre au lieu de 65 mètres, de prévoir la construction de tribunes assises avec ouverture d'un tunnel pour les joueurs et la pose d'un éclairage d'un montant total de 800 000 euros de modifier les vestiaires existants pour un coût de 662 400 euros, de répondre aux exigences en matière de vestiaires des officiels et de locaux annexes et de se doter d'un terrain de repli, lui aussi à des normes de dimensionnement et de sécurité nouvelles »*[1] .

Un autre domaine dans lequel les normes se révèlent coûteuses pour les collectivités territoriales est la mise en sécurité des installations. Ainsi que le rappelle le rapport de l'IGA précité, « *la direction générale des collectivités locales cite une estimation du total des investissements à réaliser de l'ordre de 30 milliards de francs s'agissant des équipements sportifs et de 40*

---

1 Rapport d'information n°2295 présenté par MM. Denis Merville et Henri Nayrou, députés, sur « *les normes édictées par les fédérations et les ligues sportives* », mai 2005.

milliards de francs en ce qui concerne les aires de jeux, sans que le surcoût de la mise aux normes puisse être isolé au sein de ces dépenses globales ». De plus, sur la base d'une étude de l'Observatoire national de sécurité dans les établissements scolaires[1], la proportion des établissements nécessitant une mise aux normes va de 10 % en matière d'évacuation incendie à 20 % dans le cas des écoles maternelles confrontées à un problème de stockage excessif de matériaux combustibles. De surcroît, 25 % des bâtiments scolaires ne disposent pas d'une installation électrique conforme. Si des progrès sont régulièrement enregistrés dans les rapports annuels de l'observatoire, d'autres obligations ont été mises depuis à la charge des collectivités territoriales. En particulier, le coût des travaux obligatoires d'extraction de l'amiante est évalué à près de 2 milliards de francs.

Enfin, la question des coûts prévisibles de la loi sur le handicap a été évoquée devant votre Commission. Selon M. Charles-Éric Lemaignen, vice-président de l'Association des communauté de France chargé des affaires financières et fiscales, lors de son audition du 6 avril 2005 : « *aux termes de la loi sur le handicap, tous les transports publics devront être accessibles aux handicapés d'ici dix ans. Dans mon agglomération, nous avons mené une réflexion sur l'accessibilité des lignes fortes du réseau. Pour les trams, c'est fait. Pour le bus, cela représentera, rien que pour l'accessibilité des stations, un million d'euros pour chacune des cinq lignes fortes, à quoi il faut ajouter les adaptations nécessaires pour équiper les matériels de palettes, ainsi que la modification du service TPMR, transport des personnes à mobilité réduite, dont le coût par personne transportée est extrêmement élevé. Je ne suis pas certain que beaucoup d'agglomérations seront en mesure, dans dix ans, de respecter la loi…* »

Le coût de plus en plus élevé de ces normes se traduit évidemment, dans une proportion qu'il est toutefois impossible de chiffrer, par une élévation de la fiscalité, parfois indirectement pour financer la mise aux normes d'équipements publics, mais aussi directement, lorsqu'une taxe finance un service, comme la TEOM.

---

1 Rapport annuel de l'observatoire national de la sécurité des établissements scolaires et d'enseignement supérieur, 1997.

Un exemple du premier cas a été donné par M. Thierry Camuzat, directeur général adjoint chargé des finances de la région Languedoc-Roussillon : « *s'agissant des normes, nous possédons une piscine couverte. Or, ma commune se situe à la limite du territoire de la communauté d'agglomération. Des écoles et habitants de nombreuses communes non membres de la communauté d'agglomération utilisent donc notre piscine mais ce sont les citoyens de ma commune qui paient le déficit du centre nautique. Si une commission de sécurité devait donner un avis négatif concernant le centre nautique et exiger des travaux, je ne pourrais pas fermer le complexe, car imaginez le tollé que cela provoquerait. Je devrais donc accroître la fiscalité pesant sur les familles pour pouvoir financer une mise aux normes du centre nautique* ».

Quant à la TEOM, M. Charles-Éric Lemaignen, a déclaré : « *si la taxe professionnelle n'a pas été inflationniste, en revanche, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères l'a été très fortement. Pourquoi ? Tout d'abord, parce que le taux de couverture des dépenses de collecte et de traitement des ordures ménagères par la TEOM est très variable d'une communauté à l'autre, et que beaucoup d'entre elles, face à la très forte pression à la hausse de ces dépenses, ont souhaité mieux les couvrir en accroissant le taux de la TEOM. En outre, la sévérité accrue des règles de mise aux normes a incontestablement conduit les collectivités, qu'il s'agisse des communes ou des communautés d'agglomération, à augmenter le taux de TEOM. Ainsi, la communauté d'agglomération que je préside est confrontée à des normes de traitement des fumées dans les usines de traitement des ordures ménagères. La construction du centre de traitement des fumées a coûté 9 millions d'euros. En fonctionnement, ce centre de traitement coûte un million d'euros par an à la communauté* ».

Enfin, le surcoût lié aux nouvelles normes peut peser sur l'usager par des augmentations significatives de tarifs, même s'il est difficile de les estimer précisément. Ainsi, en matière de traitement des déchets, toujours selon le rapport du conseil d'État, pour une agglomération comme celle de Caen, le coût des opérations de mise aux normes en 1993 d'une usine d'incinération importante, mise en service en 1973, s'est élevé à 67 millions de francs sur cinq ans, ce qui explique l'essentiel de la hausse tarifaire de 40 % intervenue entre 1994 et 1999.

2.- Les collectivités territoriales sont largement absentes du processus de normalisation et de réglementation technique

L'analyse du processus de normalisation, tant pour les normes professionnelles que pour la réglementation technique, révèle que les collectivités territoriales en sont largement absentes, malgré quelques progrès récents. Pourtant, ainsi qu'il a été vu, l'adoption de normes peut être lourde de

conséquences pour celles-ci. On arrive donc au paradoxe que souligne le rapport précité du Sénat : « *le payeur final est absent de l'élaboration des règles qui sont à l'origine des coûts* », cette absence pouvant d'ailleurs être considérée comme l'une des causes du coût des normes pour les collectivités territoriales.

a) Le processus de normalisation

Le processus de production de normes obéit à une logique technicienne exigeant des compétences spécialisées. Son organisation, qui reflètent les différents secteurs d'activité économique, est de fait verticale, qu'il s'agisse de la réglementation ou de la normalisation.

• La réglementation organisée par les administrations techniques

Ainsi que le rappelle le rapport précité de l'IGA, « *l'élaboration des règles techniques par les services de l'État obéit à une division du travail qui s'opère entre les administrations techniques distinctes* ». S'agissant des collectivités territoriales, celles-ci sont plus particulièrement concernées par la réglementation édictée par le ministère de l'intérieur (DGCL, direction de la défense et de la sécurité civile, direction des libertés publiques et des affaires juridiques), le ministère de l'environnement (direction de l'eau, direction de la prévention des pollutions et des risques), le ministère de la jeunesse et des sports (direction des sports).

Nullement exhaustif, cet inventaire traduit la diversité des producteurs de règles techniques qui concernent les collectivités territoriales. Or, chaque administration a pour vocation au demeurant légitime de faire prévaloir les préoccupations de son secteur d'activité. Dès lors, des points de vue divergents peuvent exister entre les différentes services techniques qui ne sont pas toujours arbitrés en raison des cloisonnements administratifs. Ainsi que l'a remarqué M. Pierre Méhaignerie : « *dans un système très verticalisé, chaque chef de bureau n'est attentif qu'à ce qui relève de sa compétence. Nous aboutissons à des additions de coûts qui deviennent insupportables pour le contribuable, national ou local* ».

Cependant, il convient de préciser que les positions divergentes des administrations sont arbitrées par la sous-direction de la normalisation, de la qualité et de la propriété industrielle du ministère de l'industrie. Celle-ci, après consultation du groupe interministériel des normes, prévu par le statut de la normalisation[1] et composé des responsables ministériels pour les normes désignés par chaque ministère intéressé, définit la politique des pouvoirs publics en matière de normes et s'assure de la cohérence des actions des différents intervenants.

• La normalisation professionnelle

La normalisation repose, elle aussi, sur une organisation sectorielle. L'organigramme de l'AFNOR est fondé sur une séparation en grands secteurs d'activité économique. La prise en compte des différents intérêts en cause lors de l'élaboration des normes s'opèrent au sein des 26 bureaux de normalisation, chacun spécialisé dans un domaine, qui chapeautent 1 200 commissions de normalisation dans lesquelles interviennent au total près de 30 000 experts. À l'issue du processus, l'AFNOR homologue les normes françaises.

Le Comité européen de normalisation est organisé selon un schéma voisin. Une douzaine de forums de discussion correspondent aux bureaux de normalisation français. Les normes sont élaborées par consensus par les experts issus des différents secteurs d'activité au sein de quelque 400 comités techniques. De fait, en France comme au niveau européen, la normalisation est une affaire de techniciens aux compétences extrêmement spécialisées.

Cependant, l'État n'est nullement étranger à l'activité normalisatrice. Si les institutions de normalisation bénéficient d'une large délégation de prérogatives de puissance publique, le ministère chargé de l'industrie conserve la tutelle de l'AFNOR.

b) La faible participation des collectivités locales à l'élaboration des normes

Le point de vue des collectivités territoriales n'est pas vertical mais transversal, par rapport à l'organisation technicienne de production de normes, puisqu'il porte sur les secteurs d'activité les plus divers. De plus, l'intérêt des finances locales se fond souvent dans la masse des enjeux économiques sous-jacents à la normalisation. Beaucoup de normes sont en effet loin de ne s'appliquer qu'aux collectivités territoriales. De fait, il est difficile pour les

---

1 Statut fixé par le décret n°84-74 du 26 janvier 1984 modifié.

collectivités territoriales à la fois de suivre le processus et de faire entendre leur voix en son sein. Ainsi que le note le rapport précité de l'IGA : « *la dimension transversale, politique et financière de l'impact d'une règle technique pour les collectivités territoriales est insuffisamment prise en compte, faute souvent d'avoir été portée par un des participants au processus d'élaboration* ». Cette faible association, qui se traduit par l'absence d'étude de l'impact financier des normes est l'une des causes du coût de celles-ci pour les collectivités territoriales.

• L'insuffisante représentation des collectivités territoriales dans les instances de normalisation

Dans le processus de normalisation, les faiblesses de la représentation des collectivités territoriales sont nombreuses, Sans doute le conseil d'administration de l'AFNOR fait-il place depuis 1996 à un représentant de l'AMF, mais sa légitimité peut-être contestée alors que la norme est déjà arrêtée, à l'instar de ce qui s'est produit en 1997 dans l'affaire emblématique de la norme d'hygiène des bacs à sable[1]. De même, si un comité de concertation « normalisation et collectivités locales », présidé par M. Jean Auroux et regroupant des représentants des collectivités territoriales (AMF, ADF, ARF notamment), de l'État et de l'AFNOR, a été créé en 2000, son influence est encore limitée. De plus, cette faible représentation des collectivités territoriales au sein de l'AFNOR a pour conséquence que leurs positions ne sont pas relayées dans les instances internationales et européennes de normalisation.

L'une des raisons majeures de cette sous-représentation des collectivités territoriales dans le processus de normalisation, ainsi que le note le rapport précité de l'IGA, tient au fait que « *les domaines précis de la normalisation pour lesquels la spécificité des collectivités est incontestable ne sont pas connus des élus* ». En effet, les élus doivent être capables d'identifier par eux-mêmes, au sein des 1 200 commissions de normalisation de l'AFNOR ou des 400 comités techniques du CEN, lesquels élaborent les normes qui leur sont applicables. De fait, seules « *les collectivités territoriales de taille importante n'ont pas de réelle difficultés à connaître les normes qui leur sont applicables.*

1 Une norme avait été adoptée par l'AFNOR dans ce domaine suite à un processus de concertation avec le représentant des collectivités territoriales qui se trouvait être un ingénieur de la ville de Paris. Or, cette norme, qui était adaptée aux grandes villes disposant de la compétence technique et des moyens nécessaires, était complètement inappropriée pour les petites communes en raison de ses coûts de mise en œuvre. En conséquence, certaines communes ont protesté et préféré faire bétonner leurs bacs à sable...

Certes, les moyens financiers viennent à leur manquer parfois pour se mettre à niveau mais du moins disposent-elles du savoir-faire technique pour identifier, dans le champ des prescriptions techniques, celles qu'elles doivent appliquer. En réponse, beaucoup de grandes collectivités ont d'ores et déjà renforcer leurs services techniques et juridiques en intégrant la fonction de veille ». Connaissant les normes qui leur sont applicables, elles sont mieux à même de réagir lorsque de nouvelles normes sont en cours d'élaboration. Cette observation s'inscrit dans un débat plus large relatif à la taille critique des collectivités territoriales, et en particulier, des communes.

Cependant, il faut aussi être conscient que les collectivités territoriales n'ont pas toutes les mêmes compétences, et celles-ci sont parfois éclatées entre plusieurs niveaux, nuisant ainsi à la cohérence de leur action dans le processus de normalisation.

S'agissant de la procédure d'élaboration des règles techniques (et non plus des normes professionnelles), l'administration doit en principe consulter en amont les collectivités territoriales. Chaque ministère technique, dès lors qu'il est chef de file, se doit de procéder aux consultations utiles. Dans plusieurs secteurs sensibles, des organes de concertation ont même été institués dans ce but. Les collectivités territoriales sont ainsi représentées au comité national de l'eau, au conseil national du bruit, au conseil national des opérations funéraires ou encore à la commission nationale du sport de haut niveau[1] . Cependant, ainsi que le note le rapport précité de l'IGA, « *les représentants des collectivités locales ne sont pas systématiquement consultés par les services de l'Etat dès lors qu'aucune procédure n'est prévue par les textes* ».

L'entrée en vigueur du traité de Maastricht, en instaurant le comité des régions, composé de représentants des diverses collectivités régionales des Etats membres, les collectivités territoriales françaises y désignant 24 représentants, et en imposant la consultation préalable sur des projets de textes dans des cas qu'il énumère limitativement, a permis d'associer ces collectivités aux processus de décision à Bruxelles. Cependant, le même rapport note que « *le comité des régions institué pour représenter les collectivités décentralisées n'a pas choisi de faire de la maîtrise de la prolifération des normes techniques imposées aux collectivités locales un axe fort de son action* ». On observe d'ailleurs que la plupart des avis qu'il rend sur des sujets techniques, tels que la qualité des eaux ou l'évaluation des incidences sur l'environnement, penchent en faveur d'un

---

1 Décrets respectifs n°65-749 du 3 septembre 1965 modifié, n°82-538 du 7 juin 1982, n°93-905 du 13 juillet 1993 et n°93-1034 du 31 août 1993.

renforcement de la réglementation. De plus, « *le souci des finances locales apparaît rarement, s'effaçant devant des considérations de santé publique, de protection de l'environnement et des consommateurs* ».

• L'insuffisante prise en compte par l'État des préoccupations des collectivités territoriales

Ainsi qu'il a été dit, ces intérêts ne sont pas univoques, et varient en fonction des niveaux de collectivités. De fait, ces intérêts sont difficiles à appréhender par l'administration de l'État, qui se heurte à des obstacles aussi divers que la représentativité des associations d'élus ou l'absence de méthode pour évaluer l'impact des normes nouvelles. Mais ces difficultés ne peuvent justifier que l'État abandonne à une logique purement technicienne le soin de fixer le niveau des charges imposées aux collectivités territoriales.

Or, ainsi que l'indique le rapport précité de l'IGA, « *au ministère de l'intérieur, la DGCL n'est pas la plus en pointe sur ce sujet qui touche pourtant le cœur des intérêts locaux. Faute de moyen, elle ne peut suivre l'ensemble des travaux du groupe interministériel. De fait, elle est peu présente dans les négociations. En conséquence, la voix du ministère de l'intérieur se confond le plus souvent avec celle de la direction de la défense et de la sécurité civiles, dont les préoccupations peuvent être en contradiction avec la position des collectivités locales et sont en tout état de cause très spécialisées. Paradoxalement, le ministère de l'intérieur revêt le rôle, en interministériel, d'une administration entièrement vouée à une logique technicienne et règlementaire. Il n'apparaît quasiment jamais comme le porteur de préoccupations locales* ». Dès lors, faute d'une coordination des différentes positions des services au sein du ministère chargé des collectivités territoriales, la prise en compte des intérêts locaux dans la normalisation, déjà faible dans les discussions interministérielles, n'est plus assurée dans les négociations internationales.

En matière de réglementation, l'administration a des difficultés à représenter les collectivités territoriales. La DGCL est certes plus présente à l'égard de la réglementation que de la normalisation. Il demeure que, comme le note le rapport de l'IGA, « *face aux experts des administrations techniques, les administrateurs du ministère de l'intérieur ne disposent pas toujours de la compétence nécessaire. Quant aux techniciens, ils auront tendance à perdre de vue les enjeux généraux au profit de considérations purement techniques* ».

De manière plus générale, l'élaboration des normes ne fait l'objet, en France, mais également au niveau communautaire, d'aucune étude d'impact préalable en matière de coût. Ainsi que l'a rappelé M. Jacques Pélissard s'agissant de la mise aux normes des réseaux de distribution d'eau en plomb : « *l'investissement est-il à la mesure des bénéfices sanitaires attendus ? L'analyse coût-avantages n'a jamais été effectuée. Le même constat pourrait être fait pour les normes en matière d'eau potable, d'emballages ou d'incinération* ». C'est pourquoi M. Pierre Méhaignerie a estimé : « *Les normes, c'est très bien, mais il y a un moment où il faut peser les avantages et les inconvénients. L'État doit réfléchir avant d'édicter ou d'homologuer de nouvelles normes* ».

Cependant, ainsi que l'a souligné M. Robert Hertzog, « *certains pays se sont dotés de « budgets de normes » et l'OCDE a développé toute une méthodologie en la matière : l'État ne peut émettre de nouvelle norme que pour autant que celle-ci ne se traduise pas par une dépense supplémentaire excessive pour telle catégorie de personnes ou entreprises. Les normes environnementales aux États-Unis ont ainsi fait l'objet de calculs très précis. Ces études, même sans être scientifiquement très satisfaisantes, pourraient représenter, au moins sur le plan intellectuel, un progrès non négligeable pour le Parlement* ».

• La conséquence : des normes s'imposant sans concertation, ni étude d'impact financier

En conséquence, non seulement les normes ne tiennent aucun compte des contraintes spécifiques pesant sur les collectivités territoriales, mais celles-ci sont mises devant le fait accompli. Ainsi que le remarque le rapport du Conseil d'Etat, à propos des normes techniques d'origine communautaire, « *l'absence, en amont de leur adoption, de toute mesure des effets financiers des textes communautaires et de toute information préalable des collectivités territoriales sur leur discussion font que ces dernières sont mise devant le fait accompli* ». Elles découvrent le plus souvent tardivement ces obligations, une fois qu'elles ont été transposées en droit français et ne mesurent l'impact financier qu'une fois l'investissement effectué, si bien que les plaintes des élus sont, dans la grande majorité des cas, formulées a posteriori, alors que la norme est déjà entrée en vigueur.

Or, les dates d'entrée en vigueur de ces nouvelles normes sont fixées sans tenir compte de leur capacité à financer les investissements nécessaires. Elles présupposent que les collectivités territoriales, mais aussi l'État qui cofinance, seront, en toutes circonstances, capables de dégager les financements nécessaires et que les usagers pourront faire face aux éventuelles hausses de tarif qui en

résulteront. Pour M. Pierre Méhaignerie, bien qu'il ait choisi des normes d'origine nationale, « *l'exemple du SDIS est une caricature. Je suis heureux de ne pas avoir voté cette réforme proposée par le ministre de l'intérieur de l'époque. Elle portait en germe tous les excès actuels, le ministère décidant des normes et laissant les élus, et si possible les départements, en assumer la responsabilité financière* ».

Cependant, l'implication des collectivités territoriales dans le processus de normalisation et de réglementation ne va pas de soi, non seulement à cause de la complexité du processus mais également parce qu'elle demande un effort conséquent de leur part. En effet, ainsi que l'écrivait au début des années 90 les responsables du service des études et techniques locales de la DGCL : « *cette implication nécessite sans attendre, de la part des collectivités locales, de gros efforts avant d'en recueillir les fruits : en matière de formation des hommes de dégagement de moyens de s'informer et suivre les travaux de normalisation, de coordination et de répartition des tâches entre les collectivités locales de façon à participer à toute la chaîne normative, de la définition des programmes et des stratégies à l'élaboration concrète des normes »*[1] . Ce constat ancien semble avoir fait son chemin puisque M. Jacques Pélissard a déclaré : **«** *l'État mais aussi l'Association des maires de France et l'ensemble des collectivités territoriales doivent cesser d'attendre benoîtement que les normes s'appliquent et se montrer plus actifs là où ces normes sont produites, en particulier sur le terrain bruxellois* ».

III.– UN SYSTEME DE FINANCEMENT FAVORABLE A L'IMPOT

A.– LA COMBINAISON DES CONTRAINTES BUDGETAIRES ET DES CHOIX FINANCIERS

Tout d'abord, chaque collectivité est sujette à des contraintes spécifiques de richesse, en fonction notamment de ses bases fiscales. Ensuite, pour un niveau de dépenses donné, les collectivités territoriales sont tenues d'ajuster leur produit fiscal dans le respect du principe d'équilibre réel. Le niveau de la fiscalité dépend donc également du niveau des dotations versées par l'État. Enfin chaque collectivité locale a une stratégie financière propre, avec deux arbitrages classiques : entre fiscalité et tarifs d'abord, c'est-à-dire entre le contribuable et l'usager des services publics, entre autofinancement et emprunt, ensuite, à savoir entre fiscalité d'aujourd'hui et fiscalité de demain.

---

1 « *La normalisation européenne et les collectivités locales* », Pierre Roussel et Claude Chaussoy, AJDA, 20 décembre 1991.

1.– Les inégalités de richesse entre collectivités

Les inégalités de pouvoir d'achat entre collectivités sont importantes, particulièrement entre les communes. En niveau, il convient de rappeler que **le pouvoir d'achat de la commune la mieux dotée, avant écrêtement des fonds départementaux, représente 8 500 fois celui de la commune la moins bien pourvue en 2001**. 1 % des communes les plus riches disposent de ressources potentielles, corrigées des charges, 44 fois plus élevées que les 1 % des communes les plus pauvres, soit 7 403 euros contre 168 euros par habitant. Les 10 % des communes les plus riches, regroupant 10,3 % de la population, bénéficient de 28,71 % du pouvoir d'achat. À l'opposé, les 10 % les plus pauvres disposent de 1,29 % du potentiel fiscal réels pour 3,25 % de la population[1].

Or, comme l'a indiqué M. Alain Guengant, directeur de recherche au CNRS et Professeur à l'Université de Rennes 1, au cours de son audition le 8 mars dernier, « *sur le rapport entre la richesse et la dépense, la réponse est claire :* ***si certaines collectivités dépensent plus que d'autres, c'est d'abord et principalement parce qu'elles sont plus riches****. Les travaux économétriques sur l'origine de la dépense communale, départementale et régionale ont montré que l'inégalité de la dépense par habitant tient pour les deux tiers à la richesse, le reste tenant aux différences de composition sociologique – à ce que l'on appelle les critères de charges et de besoin – et enfin aux choix politiques. Le comportement des collectivités s'apparente quelque peu à celui du consommateur : plus on a des revenus élevés, plus on consomme.* »

Par ailleurs, M. Jacques Pélissard, président de l'AMF, au cours de l'audition du 3 mai dernier, a rappelé à juste titre que « *l'inégale répartition des bases entre collectivités est aussi source d'augmentation de la pression fiscale : en effet,* ***pour compenser l'insuffisance de leurs assiettes, certaines collectivités sont contraintes de voter des taux plus élevés.*** »

On constate en effet que le produit cumulé (tous niveaux de collectivités) des impôts locaux varie assez nettement selon les départements. L'écart est de 1 à 1,5 entre les 10 plus forts et les 10 plus faibles. Il s'explique à la fois par des différences de bases et des différences de taux. En matière de taux d'imposition, les écarts d'une région à l'autre ou d'un département à l'autre sont très inférieurs à ceux que l'on observe au sein du secteur communal.

---

[1] Rapport réalisé à l'initiative du Commissariat général du Plan par Guy Gilbert et Alain Guengant, *Évaluation des effets péréquateurs des concours de l'État aux collectivités locales,* 2004.

S'agissant des taux d'imposition, la carte des taux cumulés de taxe professionnelle (figurant dans la note fournie par la DGCL reproduite dans le tome III du présent rapport) met en évidence une opposition assez marquée entre le nord et le sud. Les seuls écarts de taux de niveau départemental et régional n'expliquent qu'une faible part des écarts globaux, qui résultent essentiellement des écarts constatés au sein du secteur communal. **Ces taux visent à compenser la relative faiblesse des bases de taxe professionnelle, dans des départements souvent peu industrialisés.**

2.– Les conséquences du principe d'équilibre budgétaire

Comme l'a indiqué M. Robert Hertzog, Professeur à l'Université de Strasbourg 3, entendu le 8 mars 2005, « *la première, et très bonne cause* [d'augmentation de la fiscalité locale], *découle de la règle de l'équilibre réel, qui oblige à couvrir les charges de fonctionnement, les frais financiers et les amortissements avec, comme seule ressource d'ajustement en section de fonctionnement, l'impôt direct. Il est excellent qu'il en soit ainsi et que les collectivités territoriales ne puissent pas, comme le fait l'État, emprunter pour payer du fonctionnement ou de la dette !* »

Le budget des collectivités territoriales est en effet encadré par l'existence d'une règle d'or qui les oblige à financer l'ensemble de leurs dépenses de fonctionnement par des recettes propres (fiscalité, transferts, produits d'exploitation et du domaine), et leur permet d'avoir recours à l'endettement uniquement pour financer les investissements. Elles ne peuvent donc emprunter pour couvrir, ni leurs dépenses de fonctionnement, ni le remboursement en capital des annuités d'emprunt.

Ne pouvant être financée par l'emprunt, une large partie des dépenses supplémentaires des collectivités territoriales est financée par les deux autres types de ressources : les transferts de l'Etat et les ressources fiscales. Dans ces conditions, la fiscalité locale est la variable d'ajustement utilisée par les collectivités pour boucler leurs budgets. **Le taux de croissance du produit d'équilibre de la fiscalité dépend ainsi du taux d'augmentation des dépenses et de « l'effet de levier des dotations et autres recettes de fonctionnement », c'est-à-dire de l'écart entre les taux d'évolution des dépenses d'une part, des dotations et autres recettes d'autre part.**

Indépendamment du débat sur le bon niveau de la dépense locale, **l'augmentation du taux des impôts locaux pour ajuster les ressources locales au niveau des dépenses peut comporter des inconvénients**. Elle a un effet pro-cyclique lorsque les collectivités décident de maintenir ou d'augmenter les taux d'imposition en période de moindre croissance et elle rend moins lisible les efforts de l'État pour faire baisser le niveau global des prélèvements obligatoires.

3.– L'effet de levier des dotations

Si les dotations et autres recettes courantes augmentent plus vite que les dépenses, l'effet de levier est négatif et réduit d'autant le produit fiscal requis par l'équilibre budgétaire. Dans le cas inverse, l'effet de levier est positif et requiert un surplus d'impôts pour assurer la couverture des dépenses.

« *En schématisant,* » a expliqué M. Dominique Hoorens, Directeur des études et de la documentation de Dexia Crédit Local, au cours de l'audition du 9 mars dernier, « *on constate que, depuis vingt ans, les dépenses des collectivités territoriales ont augmenté davantage que la croissance économique, tandis que les dotations de l'État augmentaient plus que l'inflation, mais moins que la croissance économique. Le décalage entre l'évolution des dépenses et des ressources a été compensé par la progression naturelle des bases, mais aussi par la hausse des taux. C'est un constat un peu mécanique.* »

Entendu le 8 mars dernier par votre Commission d'enquête, M. Robert Hertzog, professeur à l'Université de Strasbourg 3, a dressé le même constat : « *Le deuxième facteur* [d'augmentation de la fiscalité] *tient à l'évolution contrastée des dotations, qui traduit un certain décrochage par rapport aux charges réelles des collectivités territoriales – « un certain », ai-je dit, dans la mesure où les modifications constantes du régime des dotations ne permettent pas d'en apprécier exactement l'évolution à périmètre et bénéficiaires constants. Quoi qu'il en soit, le phénomène est avéré. On disait à une certaine époque que la DGF devait à peu près couvrir les dépenses de personnel ; nous en sommes loin… Force est de compenser avec les ressources fiscales.* »

Depuis 1996, l'organisation des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales s'inscrit dans une démarche contractuelle, qui a pris initialement la forme d'un pacte de stabilité financière, puis, à compter de 1999, d'un contrat de croissance et de solidarité. Une large partie des transferts versés par l'État aux collectivités territoriales (43,3 milliards d'euros en 2004 sur un

effort total de l'État de 60,2 milliards d'euros) est encadré par ce contrat de croissance qui repose sur la définition d'une enveloppe normée regroupant les dotations faisant l'obligation d'une indexation spécifique. Cette enveloppe évolue chaque année selon un taux de progression annuel déterminé par l'application d'indices macroéconomiques.

Il convient de souligner que les règles d'indexation du contrat de croissance sont plus avantageuses pour les collectivités territoriales que ne l'étaient celles du pacte de stabilité qui l'a précédé. En effet, alors que le pacte de stabilité garantissait une évolution des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales fondée exclusivement sur l'indice prévisionnel des prix hors tabac, le contrats de croissance et de solidarité tient également compte de l'évolution annuelle du PIB, à hauteur d'un tiers depuis 2001. **Ainsi, en dépit des restrictions imposées aux finances de l'État dans un contexte budgétaire difficile, l'indexation actuelle du contrat de croissance est-elle moins contraignante que la norme que s'est imposée l'État en matière d'évolution de la dépense publique, à savoir « 0 % d'évolution en volume ». Ce ne sont donc pas les dotations qui n'augmentent pas assez, mais les dépenses locales qui augmentent trop.**

4.– L'arbitrage des collectivités territoriales en faveur de l'autofinancement

M. Michel Klopfer, consultant, a rappelé, au cours de l'audition du 15 mars dernier, la règle d'or qui doit théoriquement régir l'arbitrage entre fiscalité et emprunt : « *face à investissement additionnel, l'emprunt est préférable si la hausse de fiscalité à laquelle il faudra procéder pour payer l'annuité est moins élevée que si l'on y avait procédé au départ. Si la croissance des bases fiscales excède le taux d'intérêt, il est donc préférable d'emprunter ; sinon il vaut mieux jouer sur la fiscalité.* » « *Cependant,* » a-t-il poursuivi, « *les collectivités ne suivent pas toujours cette logique : en 1990, elles privilégiaient l'emprunt alors que les taux d'intérêt dépassaient l'inflation de sept points ; en 1998, elles privilégiaient la fiscalité alors que les taux d'intérêt ne dépassaient plus l'inflation que de deux points et que les bases avaient augmenté grâce au dynamisme économique.* »

« ***L'arbitrage des collectivités territoriales en faveur de l'autofinancement et la réduction de leur demande d'emprunt ont également pesé sur les taux de fiscalité*** », a estimé M. Alain Guengant, au cours de l'audition du 8 mars dernier. « *Aux débuts de la décentralisation, 60 % de l'investissement local était couvert par l'emprunt ; nous n'en sommes plus aujourd'hui qu'à 30 ou 35 %. La diminution, considérable, de la part de*

l'emprunt en tant que mode de financement des investissements a été intégralement compensée par une hausse de l'autofinancement, autrement dit de l'épargne nette des collectivités, et non par les concours de l'État aux investissements qui sont restés proportionnellement constants. » Dans une note écrite adressée à votre Commission et reproduite dans le tome III du présent rapport, le Professeur Alain Guengant indique que « *sur la période 1979-2003, 73,62 % de l'augmentation du produit des impôts locaux acquittés par les contribuables, hors impôts transférés, proviennent de la hausse des dépenses de fonctionnement. Les dépenses d'investissement autofinancé représentent la seconde source de croissance à hauteur de 30,90 %, dont 10,61 % induits par les remboursements d'emprunts, 2,94 % par les frais financiers et 17,35 % par l'épargne nette.* »

Pour M. Philippe Laurent, entendu le 15 mars dernier en tant que président directeur général du cabinet Philippe Laurent Consultants, ce phénomène serait dû à **l'« *amélioration remarquable de la qualité et de l'autorité de la fonction financière dans l'administration publique territoriale*.** » « *Les agents territoriaux spécialisés dans les finances sont devenus très compétents, détiennent un savoir-faire et une expérience, pèsent auprès des élus mais ont une tendance peut-être excessive à la prudence* », a expliqué M. Philippe Laurent. « ***La fonction financière agit comme un frein.*** *Ainsi, un accroissement des dépenses est généralement équilibré par une augmentation de la pression fiscale plutôt que par une diminution de la capacité d'épargne. La fonction financière semble guidée par un principe qui s'énoncerait de la façon suivante : « la bonne gestion, c'est une épargne importante ». Nous ne sommes pas certains qu'il s'agisse d'une vérité absolue. (…) Il faut dire que les élus locaux éprouvent une réticence générale à voir leur capacité d'épargne se dégrader ; c'est à partir de cet indicateur qu'ils mesurent la santé financière de leur collectivité. En effet, en matière de gestion publique locale, l'emprunt a mauvaise presse depuis les affaires d'Angoulême et de Briançon mais aussi en raison du poids de la dette de l'État. Le recours à des ratios et des analyses fondés sur un unique critère peut toutefois induire certains biais dans la compréhension de la situation financière d'une collectivité territoriale : il conduit à une prudence excessive, qui risque de perdurer et de poser problème en* ***entraînant une hausse continue de la fiscalité locale***. »

Or, comme l'écrit M. Michel Klopfer[1] : « *la dette est loin d'être un mal absolu, et toute collectivité doit faire appel à l'emprunt pour financer une partie de ses investissements* », sachant qu'« *une collectivité qui arriverait à payer* cash *tout nouvel investissement pourrait légitimement être accusée de sur-fiscalisation* ». Il conclut donc que « *ce n'est pas la dette qui est mal, c'est l'excès de dette lorsque la capacité de désendettement (nombre d'années d'épargne brute nécessaire pour amortir le stock de dette) est trop importante* », ce qui n'est le cas actuellement, sauf exceptions, ni pour les départements, ni pour les régions.

B.– L'IMPOT LOCAL INDOLORE… POUR LES COLLECTIVITES

La liberté de taux donnée aux élus locaux doit permettre aux collectivités de lier le montant des impôts qu'elles prélèvent à celui des prestations qu'elles offrent. L'autonomie fiscale des collectivités territoriales repose donc sur la responsabilité des élus locaux devant les contribuables-électeurs quant à leurs choix financiers. **En théorie, on peut espérer de ce phénomène une double concurrence bénéfique entre collectivités, favorisant à la fois une amélioration de la qualité des prestations et une baisse des taux.** Or, malgré les correctifs récents, ce mécanisme vertueux est encore faussé par certaines caractéristiques du système fiscal local qui peuvent inciter les collectivités à pratiquer des taux d'imposition supérieurs à l'optimum. Des documents complémentaires figurent en **page 97 du tome III** du présent rapport.

1.– L'État contributeur à la fiscalité locale et la dégradation du lien fiscal

a) Faute d'une réforme de l'assiette, les crises à répétition de la fiscalité locale ont été désamorcées grâce à une accumulation d'allègements financés par l'État

Le manque de pertinence de l'assiette des impôts locaux et les dysfonctionnements économiques et sociaux engendrés par les quatre taxes existantes ont été maintes fois soulignés. Cependant, face à l'impuissance des pouvoirs publics à promouvoir une réforme des bases en raison des transferts de charge qu'elle était susceptible d'entraîner, la réponse a consisté à multiplier les allégements compensés par le budget national. Les pouvoirs publics ont donc choisi de procéder à **une réforme « *masquée* » de la fiscalité locale**, selon les termes employés par le Professeur Alain Guengant au cours de l'audition du 8 mars dernier, « *masquée, en ce sens que l'évolution des taxes locales s'est*

---

1 « Pour une intelligence de la dette », *in* Pouvoirs Locaux, n°54, 2000, p. 75.

opérée non par une réforme des assiettes, mais à coup de dégrèvements législatifs : plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu, plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée. Ces deux dégrèvements accordés par l'État ont contribué à réformer les deux taxes en profondeur. »

Depuis le début de la décentralisation, l'État s'est donc engagé dans une politique de « **ravaudages successifs » de la fiscalité locale le conduisant à participer de façon croissance à son financement** par le biais des allègements de cotisations accordés à certains contribuables sous la forme soit d'exonérations de bases, soit de dégrèvements législatifs.

Ce mouvement s'est accéléré entre 1999 et 2000. Les lois de finances pour 1999 et 2000 ont supprimé la taxe additionnelle régionale et abaissé le tarif applicable aux droits de mutation sur les immeubles d'habitation ou professionnels. La première loi de finances rectificative pour 2000 a supprimé la part régionale de la taxe d'habitation et modifié le régime des dégrèvements jusqu'alors en vigueur en refondant quatre mécanismes de dégrèvement législatif en un seul dispositif de plafonnement en fonction du revenu. Les bénéficiaires des anciens dispositifs de dégrèvement sont, à situation de revenu inchangée, dégrevés dans des conditions plus favorables qu'avec les dispositifs qui étaient antérieurement en vigueur. Depuis le 1er décembre 2000, la vignette a été supprimée pour les particuliers et les associations. Enfin, la loi de finances pour 1999 a prévu la suppression progressive de la fraction imposable des salaires comprise dans l'assiette de la taxe professionnelle.

En matière de taxe professionnelle, l'État se substitue de façon massive aux contribuables par le biais des dégrèvements de taxe professionnelle. Ceux-ci ont progressé de 13 % entre 1995 et 2003 en dépit de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle. Ils représentent pour l'État une dépense très peu maîtrisable. Ainsi, en 2003, l'État s'est substitué aux entreprises pour 7,4 milliards d'euros de cotisations, dont 6,2 milliards d'euros, soit 84 %, au titre du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée. Ces dégrèvements représentent 31,5 % du produit voté. Si l'on ajoute les compensations perçues par les collectivités territoriales et que l'on déduit ses recettes annexes (cotisation minimale assise sur la valeur ajoutée, frais de gestion, de dégrèvement et de non-valeurs, cotisation nationale de péréquation), **l'État prend en réalité en charge 38,5 % des recettes de taxe professionnelle**.

Au total, le coût budgétaire de la taxe professionnelle a doublé entre 1995 et 2003, passant de 6 932 millions d'euros à 13 783 millions d'euros. La fiche n° 13 du « rapport Fouquet », *L'État contributeur*, reproduite en annexe, en **page 101 du tome III**, analyse en détail l'évolution de ce coût.

En matière de taxe d'habitation, la part prise en charge par l'État représente 29,5 % du total de la taxe en 2002. En prenant en compte les dégrèvements et les compensations, l'État prend à sa charge près de 4 milliards d'euros sur un produit total de 13,5 milliards d'euros. Les dégrèvements de taxe d'habitation ont fortement progressé à partir de 2000 en raison notamment des nouvelles modalités de calcul du plafonnement de la taxe en fonction du revenu se substituant aux divers dégrèvements partiels de la taxe afférente à l'habitation principale. Le montant de ces dégrèvements (hors admissions en non-valeur) est passé de 1 323 millions d'euros en 1999 à 2 356 millions en 2003.

Les deux taxes foncières voient également l'État intervenir mais dans une proportion beaucoup plus modeste. En 2002, l'État ne prend en charge que 4,9 % des recettes de taxes foncières. Deux tableaux, l'un retraçant les contributions versées par l'État au titre des quatre taxes directes locales, l'autre la charge pour l'État des compensations et dégrèvements législatifs par taxe et nature de l'allégement fiscal correspondant figurent dans le **tome III du présent rapport, en pages 97 et suivantes**.

Comme l'a indiqué M. Philippe Laurent, au cours de l'audition du 15 mars dernier, « *dès lors que l'accord est unanime pour dénoncer l'injustice et le défaut de pertinence des bases locales, il n'est pas illogique que la fiscalité nationale introduise un minimum d'équité en rendant les cotisations plus conformes aux capacités contributives des redevables.* » Cependant, cette substitution croissante de l'État au contribuable local induit de nombreux effets pervers et notamment un affaiblissement du lien fiscal et une érosion de l'autonomie financière des collectivités.

b) Conséquences : l'affaiblissement du lien fiscal, des augmentations de taux opportunistes et l'érosion de l'autonomie financière

• La détérioration du lien fiscal

Différentes règles relatives au calcul de la cotisation de taxe professionnelle et de taxe d'habitation viennent restreindre l'impact réel du taux voté par les collectivités sur les contribuables, biaisant ainsi les conditions de la concurrence fiscale.

En matière de taxe professionnelle, le principe d'un plafonnement de la cotisation en fonction de la valeur ajoutée remonte à la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 qui disposait que la taxe professionnelle acquittée par une entreprise ne pourrait excéder un pourcentage de sa valeur ajoutée. Initialement fixé à 8 %, le plafond créé en 1979 a été réduit à plusieurs reprises pour atteindre 3,5 % en 1991. La loi de finances pour 1996 a assorti ce plafond d'un plancher en instituant une cotisation minimale pour les grandes entreprises, cotisation initialement fixée à 0,35 % de la valeur ajoutée, puis relevée progressivement jusqu'à 1,5 % à compter de 2001. « ***Conçu au départ comme un palliatif dans l'attente d'une réforme, cet encadrement de la taxe a progressivement débouché sur la création d'une assiette autonome, dont l'importance n'a cessé de croître pour atteindre en 2003 près de 52 % du produit de la taxe professionnelle nette.*** [1] »

La taxe professionnelle est ainsi devenue un impôt dual, **apparemment local, mais en réalité souvent national lorsque l'assiette valeur ajoutée se substitue aux assiettes classiques.** À titre d'exemple, les entreprises assujetties à la cotisation minimale (0,6 % des entreprises pour 13,7 % de la taxe professionnelle nette) sont indifférentes à toute augmentation des taux votée par les collectivités territoriales, tant que leur cotisation, calculée selon les règles classiques, ne dépasse pas 1,5 % de leur valeur ajoutée.

Aux effets de l'encadrement de la cotisation par la valeur ajoutée, il convient d'ajouter ceux des **mécanismes de péréquation qui entraînent également une déconnexion entre les cotisations acquittées par les entreprises et le produit perçu par les collectivités**. À titre d'exemple, le mécanisme de la cotisation de péréquation, due par les redevables dont les établissements imposables à la taxe professionnelle sont situés dans des communes où le taux global de taxe professionnelle de l'année d'imposition est inférieur au taux global moyen constaté l'année précédente au niveau national et qui vise à réduire les écarts de taux entre collectivités territoriales conduit à calculer une cotisation qui ne dépend plus seulement des taux votés par les collectivités.

De la même façon, **si la cotisation normale de taxe d'habitation correspond à un impôt local,** « *suite à un ensemble de mesures votées depuis une quinzaine d'années, le redevable de la taxe d'habitation peut soit en être exonéré ou dégrevé totalement en raison notamment de la faiblesse de son revenu, soit voir sa cotisation plafonnée en fonction du niveau de son revenu et du*

---

[1] Rapport définitif, Commission de réforme de la taxe professionnelle, p. 11.

nombre de parts de son quotient familial. ***Dans tous ces cas, la taxe d'habitation s'apparente à un impôt national****. Son assiette, en cas de plafonnement, n'a plus aucun lien avec le logement mais est constituée par le revenu du contribuable. Son taux (ou son non-paiement) est déconnecté de tout choix fiscal local et dépend uniquement de décisions législatives à portée nationale*[1]. »

Les conditions d'une concurrence fiscale vertueuse ne sont donc plus réunies. Ainsi que l'indique le sénateur Yves Fréville dans son rapport précité sur la taxe d'habitation, « *le contribuable dégrevé n'a plus intérêt à fuir les communes surimposées en votant avec les pieds. Il a sans doute au contraire intérêt à s'y déplacer pour bénéficier de services locaux développés… financés par l'État !* »

• Les allègements d'impôts pris en charge par l'État ont pu encourager les collectivités opportunistes à augmenter les taux d'imposition mais des mécanismes ont été introduits afin de contrer ce phénomène

« *On peut également se demander,* » a estimé le professeur Alain Guengant, le 8 mars dernier, « *(…) si les allégements d'impôts de l'État n'ont pas eux-mêmes contribué à stimuler les hausses des taux d'imposition. Même s'ils n'apparaissent pas dans leurs budgets, les élus savent fort bien que les dégrèvements réduiront l'impact de l'impôt concerné sur les contribuables.* »

La technique du dégrèvement législatif comporte en effet un risque de déresponsabilisation des élus et d'aggravation de la dépense publique dans la mesure où l'Etat se substitue en totalité au contribuable local dégrevé, « hors la vue » des collectivités territoriales pour lesquelles la perte de recettes est nulle. Ainsi que l'a expliqué M. Robert Hertzog, le 8 mars 2005, « *l'État verse 100 là où l'on a voté 100 alors que les contribuables n'ont payé que 70. Des élus locaux peuvent ainsi se dire :* ***quand on augmente les impôts, on augmente la part versée par l'État au profit de la collectivité.*** » Les dégrèvements ont pu entraîner de tels comportements « opportunistes » de la part des collectivités territoriales.

---

[1] Rapport d'information n°71 (2003-2004) de Yves Fréville, fait au nom de la Commission des finances du Sénat, déposé le 19 novembre 2003.

Cependant, comme l'a expliqué M. Gilles Carrez, président du Comité des finances locales, le 8 juin 2005 : « ***on a coutume de dire que plus une collectivité augmente son taux, plus le contribuable national vole au secours du contribuable local. Cela a été vrai, mais ce ne l'est plus aujourd'hui, la mise en place des mécanismes de dégrèvement et*** **[de compensations d'exonérations]** ***s'étant progressivement accompagnée de l'introduction du principe dit du « gel des taux ».*** »

Un premier moyen permettant d'éviter de récompenser les collectivités territoriales qui augmentent le plus leurs taux consiste à transformer les dégrèvements en exonérations calculées sur la base de taux gelés. Ce fut le cas, comme l'a rappelé M. Gilles Carrez au cours de l'audition précitée, des actuelles exonérations de taxe d'habitation, qui étaient des dégrèvements jusqu'en 1992 : « *depuis cette époque, l'État verse aux collectivités territoriales une compensation, mais seulement à hauteur des taux pratiqués dans lesdites collectivités en 1991. Autrement dit, si le nombre d'allocataires de l'AAH augmente dans une commune, l'assiette va évidemment augmenter, et en temps réel ; en revanche, le niveau de compensation par l'État ne sera multiplié que par le taux de 1991.* »

Intégralement compensé par l'État, le plafonnement de la cotisation de taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée, principal dégrèvement en matière de taxe professionnelle, a pu encourager des collectivités opportunistes à augmenter leurs taux, dans la mesure où ces augmentations n'étaient pas ressenties par les entreprises. Confronté à une très forte progression des montants mis à la charge du contribuable national au titre de ce dégrèvement, dont le coût avait décuplé en valeur entre 1988 et 1995, **le législateur a, par la loi de finances pour 1996, prévu que le calcul du dégrèvement serait dorénavant effectué soit sur la base du taux en vigueur en 1995**, soit par référence au taux de l'année, s'il est inférieur. **Ce mécanisme fait ainsi supporter aux entreprises, et non plus à l'État, les hausses de taux décidées par les collectivités territoriales.**

De la même façon, depuis 2001, le calcul du dégrèvement au titre du plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu s'effectue sur la base du taux global en vigueur en 2000 : le montant du dégrèvement est donc réduit d'un montant égal au produit de la base nette imposable par l'augmentation du taux global de taxe d'habitation depuis 2000. Il s'agit d'un ticket modérateur au bénéfice de l'Etat dont le coût est supporté par le contribuable dégrevé. Toutefois, le dégrèvement étant calculé sur la base du taux **global** de 2000, c'est-à-dire, le taux voté en 2000, **toutes collectivités confondues**, si, par exemple, le

département baisse son taux, la commune pourra en profiter pour augmenter le sien, sans conséquence pour le contribuable dégrevé, ainsi que le souligne M. Yves Fréville dans son rapport précité sur la taxe d'habitation.

Par ailleurs, comme l'a souligné le Professeur Alain Guengant, au cours de l'audition précitée, il est apparu que « *(…) certaines collectivités* ***opportunistes*** *avaient délibérément supprimé des abattements facultatifs* [de taxe d'habitation] *pour augmenter spectaculairement le produit de la taxe en sachant pertinemment que (pour plus de la moitié de ces contribuables) ces augmentations se répercuteraient non sur les contribuables, mais intégralement sur le budget de l'État* » par le biais du plafonnement de la cotisation en fonction du revenu.

« *Bon nombre de villes avaient eu tendance à créer ce type d'abattement, espérant alléger, par ce biais, leur taxe d'habitation.* » a expliqué M. Gilles Carrez, au cours de l'audition du 8 juin dernier. « *Mais le système s'étant généralisé, elles se sont finalement rendu compte qu'à diminuer ainsi leur taxe d'habitation, elles faisaient moins jouer le mécanisme de prise en charge par l'État. Aussi certaines villes ont-elles fait marche arrière depuis quelques années et supprimé leurs abattements généraux (…). L'abattement étant supprimé, le montant de taxe d'habitation augmente ; mais sitôt qu'il dépasse 4,3 % du revenu, il est pris en charge par le contribuable national…* »

Le problème posé par ces comportements opportunistes a été réglé par un amendement du sénateur Yves Fréville. Comme l'a rappelé M. Gilles Carrez, « *l'amendement proposé par le sénateur Yves Fréville et adopté en loi de finances 2003 a (…) gelé la situation, en prévoyant que le dégrèvement serait calculé en prenant en compte les abattements tels qu'ils existaient en 2003. Autrement dit, la suppression d'un abattement général par une commune ne profitera pas à ses contribuables dès lors que la décision est postérieure à 2003.* »

« *Autre illustration de ce souci de maîtrise, la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation, intervenue en 2000. En l'espèce, c'est un autre mécanisme qui a joué puisque non seulement l'assiette, mais également les taux ont été gelés à leur niveau de 2000. Ainsi figé, le produit est désormais indexé comme la dotation globale de fonctionnement. Nous sommes dans une mécanique pure de compensation et non plus de dégrèvement* », a relevé M. Gilles Carrez au cours de la même audition.

LES ALLEGEMENTS DE TAXE D'HABITATION COMPENSES PAR L'ÉTAT

NATURE DE L'ALLÈGEMENT	BÉNÉFICIAIRES DE L'ALLÈGEMENT	PARTICIPATION DE L'ÉTAT ET ÉVENTUELS TICKETS MODÉRATEURS
Exonération totale (article 21 de la LFI 1992)	Sont exonérés, s'ils sont de condition modeste : - les plus de 60 ans ou veufs ou infirmes ou invalides ou titulaires de AAH - les titulaires de l'allocation spéciale du FSV	Ces exonérations étaient des dégrèvements jusqu'en 1992. L'Etat verse aux collectivités une compensation égale au produit des bases exonérées de l'année précédente par le taux de TH de 1991 ou le taux de l'année précédente s'il est inférieur => **La collectivité territoriale supporte donc un ticket modérateur proportionnel à l'augmentation de son taux de TH depuis 1991 mais la compensation est revalorisée chaque année à hauteur de la croissance des bases exonérées.**
Suppression de la part régionale : elle a pris la forme d'un dégrèvement pour tous les contribuables en 2000, puis d'une compensation à partir de 2001	Tous les redevables de la TH	Compensation égale au produit des rôles généraux de taxe d'habitation émis au profit de chaque région en 2000 et revalorisé comme la DGF à compter de 2002. Compensation intégrée dans la DGF régionale en 2004. **Ce mécanisme de compensation est différent de celui mis en place pour compenser les exonérations de TH, les bases étant définitivement figées.**
Dégrèvement total	- titulaires du RMI - foyers d'hébergement collectif	**Prise en charge intégrale par l'Etat : aucun ticket modérateur**
Plafonnement en fonction du revenu (article 1414 A CGI) : dégrèvement partiel, égal à la fraction de cotisation de TH qui excède 4,3 % du revenu de référence, diminué d'un abattement dont le montant varie selon la taille du foyer fiscal	Contribuables de condition modeste, dont le revenu fiscal ne dépasse pas 16 567 euros majoré de 3 871 euros pour la première demi-part et de 3 045 euros pour chacune des suivantes	**- depuis 2001, « gel des taux » : calcul du dégrèvement sur la base du taux global de 2000 :** il s'agit d'un ticket modérateur au bénéfice de l'Etat mais son coût est supporté non pas par les collectivités mais par le contribuable dégrevé : le montant du dégrèvement partiel est en effet réduit d'un montant égal au produit de la base nette imposable par l'augmentation du taux global de TH depuis 2000 **- à compter de 2003, « gel des abattements » :** lorsque les collectivités suppriment un ou plusieurs abattements en vigueur en 2003 ou réduisent le taux d'un ou plusieurs abattements en vigueur en 2003, le dégrèvement est calculé en prenant en compte les abattements de 2003. **Ce mécanisme est destiné à éviter que la suppression des abattements ou la baisse de leur taux engendre un accroissement du montant des dégrèvements alloués au titre du plafonnement.** En effet, compte tenu du fait que plus les abattements locaux étaient élevés, plus les bases nettes des contribuables étaient réduites, moins le montant du dégrèvement d'État était élevé, certaines collectivités « opportunistes » avaient mis en œuvre une politique de suppression des abattements facultatifs à la base pour en reporter la charge sur l'État.

Le tableau qui précède montre qu'« *il n'y a plus, en matière de taxe d'habitation, qu'un seul système totalement « pur », pour lequel on peut vraiment parler de dégrèvement intégral – assiette réelle multipliée par le taux réel : celui qui s'applique aux RMIstes et aux personnes logées en foyer d'hébergement collectif* », ainsi que l'a expliqué M. Gilles Carrez, le même jour.

En dépit de ces mécanismes de « gel des taux », « *l'accumulation du passé a créé des distorsions géographiques considérables* » dans la répartition de la participation de l'Etat au financement des taxes locales, comme l'a rappelé le président du Comité des finances locales.

Le rapport du sénateur Yves Fréville sur la taxe d'habitation a montré que la part de l'imposition globale de taxe d'habitation prise en charge par l'État est très inégale d'un département à un autre. Ces disparités dans la répartition spatiale de la participation de l'État au financement de la taxe d'habitation reflètent les conséquences de l'évolution passée. Le « rapport Fréville » montre que le niveau de la participation de l'État dépend fortement du montant moyen des ressources de taxe d'habitation : « *Si les collectivités locales ne votent qu'un faible montant de taxe d'habitation, leurs contribuables à l'évidence ne seront pas dégrevés partiellement et le montant des allègements totaux sera faible !* ». Il en déduit que les dégrèvements législatifs de taxe d'habitation s'apparentent à une « *subvention implicite de l'État au profit des collectivités locales les plus imposées* ».

L'un des tableaux tirés de ce rapport d'information et reproduit dans le tome III du présent rapport met en évidence que « *ce sont, plus surprenant, le Nord de la France, notamment le Nord et le Pas-de-Calais, et tout le pourtour méditerranéen qui bénéficient de la prise en charge la plus élevée de la taxe d'habitation par le contribuable national.* » a relevé M. Gilles Carrez. « *Le tableau détaille, en francs par habitant, les montants par département* [de la part de l'imposition globale de taxe d'habitation prise en charge par l'État]. *À un extrême, on trouve les Alpes-Maritimes, dont la taxe d'habitation totale, dégrèvements compris, est de 1 781 francs par habitant, dont 619 francs, soit 34,7 %, sont pris en charge par le contribuable national ; à l'autre extrême, en Lozère, les ressources totales provenant de la taxe d'habitation ne représentent que 535 francs par habitant dont 138 francs, soit 25,7 %, en dégrèvements… Sachant que ces dégrèvements sont censés compenser les disparités de revenus, faut-il en déduire qu'un habitant des Alpes-Maritimes est en moyenne trois ou quatre fois plus pauvre qu'un Lozérien ? Explication absurde…* »

• L'érosion de l'autonomie financière des collectivités territoriales

Ainsi que l'a rappelé Alain Guengant lors de l'audition précitée, « *d'exonération en exonération, les collectivités subissent une érosion de leur autonomie fiscale en termes de champ d'application du vote des taux, les bases se rétrécissant d'autant, mais également en termes « d'effet bases », la politique fiscale des collectivités produisant de moins en moins d'effet de retour à mesure que leur fiscalité propre devient de plus en plus réduite.* »

« *Le pourcentage des recettes fiscales prises en charge par l'État au titre des quatre taxes, en 2003, atteignait près de 35 %. Ce chiffre montre que le système est vraiment à bout de souffle et complètement perverti* », a estimé M. Jacques Pélissard, au cours de l'audition du 3 mai dernier. « *Pour les collectivités, cela se traduit non seulement par un manque à gagner mais aussi par une diminution de leur capacité réelle à maîtriser leurs ressources. En 2000, une étude de l'AMF sur l'autonomie financière des collectivités avait souligné une nette dégradation en la matière : avant les dernières mesures d'allégement de la fiscalité locale, particulièrement la suppression de la part salaires de la TP par M. Dominique Strauss-Kahn, une hausse de 10,2 % des taux d'imposition d'une commune lui permettait d'augmenter les recettes des communes de 5 % ; désormais, pour parvenir à une même augmentation de 5 %, une augmentation de la fiscalité de 12 % est nécessaire. Pour obtenir un même produit, les taux doivent donc être augmentés davantage.* »

Afin d'enrayer ce processus d'érosion de l'autonomie financière locale, qui a atteint une ampleur sans précédent avec la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle, la majorité actuelle a engagé la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003. Désormais, le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution garantit, sous le contrôle du juge constitutionnel, que « *les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités,* ***une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources***. ». Comme l'a indiqué, M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, au cours du son audition le 15 juin dernier, « *la réforme constitutionnelle de 2003 nous interdit les coupes franches dans les impôts locaux telles qu'elles ont pu être pratiquées par le passé (…). Le principe de l'autonomie financière protège les budgets locaux de toute suppression brutale d'impôt qui ne serait pas remplacée par des impositions de toutes natures.* »

2.– La superposition du pouvoir de vote des taux sur une même assiette

La fiscalité locale, tout particulièrement la fiscalité directe locale, est aujourd'hui caractérisée par une situation d'empilement : chacun des trois niveaux de collectivités (communes, départements et régions) perçoit l'impôt sur l'assiette de chacune des quatre taxes directes. À ces trois niveaux, il convient d'ajouter l'intervention des EPCI, celle des chambres consulaires et celle de l'État, par l'intermédiaire des dégrèvements qu'il prend en charge et des cotisations qu'il perçoit (cotisation minimale par exemple).

Il convient de noter que la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation fait exception à ce constat, de même que l'extension progressive de la taxe professionnelle unique qui tend à priver le niveau communal de cet impôt.

Cet empilement tend à brouiller, aux yeux du contribuable, les responsabilités de chaque échelon dans la hausse de la pression fiscale globale, et favoriser des augmentations dont la responsabilité sera diluée. Il peut ainsi s'avérer difficile pour une collectivité de mener une politique de taux, puisque les arbitrages qu'elle rend peuvent être annulés par les choix des autres collectivités : un effort de modération des taux décidée par une collectivité peut être masquée du fait des augmentation décidées par une autre.

En outre, **si, prise individuellement, chaque augmentation décidée par chacun de ces acteurs ne représente pas une charge fiscale importante**, ce que la plupart des régions n'ont pas manqué de mettre en avant pour justifier l'explosion des taux en 2005, « ce sont les petits ruisseaux qui font les grandes rivières » et **le cumul peut se révéler lourd à supporter pour le contribuable**.

L'empilement actuel des taux peut ainsi être la source d'une « illusion fiscale » : les contribuables n'ayant en général la vision que de l'échelon territorial dont ils sont les plus proches, en l'occurrence la commune, ils ont donc tendance à reporter principalement sur ce niveau leur réaction à une augmentation globale des taux. Les échelons supérieurs pourraient alors être tentés de se comporter en « passagers clandestins ». Comme l'a rappelé le président de l'AMF au cours de l'audition du 3 mai dernier**,** « *(…) les communes sont en prise directe avec leurs habitants, et c'est le maire que les contribuables peuvent interpeller lorsqu'une hausse d'impôt globale est constatée sur la feuille d'impôts. C'est le maire qu'ils vont trouver, qu'ils interrogent et sur lequel ils peuvent faire peser le plus fortement leur irritation.* »

Plus globalement, l'analyse économique montre que le principe de superposition du pouvoir de vote des taux sur une même assiette peut entraîner **un phénomène de concurrence verticale entre les différents niveaux de collectivités, qui tend à pousser les taux à la hausse**. Du fait de la multiplicité des décideurs, **les économistes montrent que chaque niveau de collectivité peut être tenté de préempter la marge politiquement admissible d'augmentation des taux afin d'éviter que ce soient les niveaux concurrents qui le fassent**. En effet, les gains financiers sont concentrés sur le niveau de collectivité qui décide l'augmentation de taux, alors que les coûts politiques sont répartis sur l'ensemble des bénéficiaires du produit de la taxe, du fait de l'opacité du système aux yeux des contribuables. **Le coût politique d'une augmentation de taux peut également être reporté sur l'un des échelons qui n'est en rien responsable de l'augmentation des taux.**

En 2005, c'est sur l'État que les régions ont choisi de faire porter la responsabilité des augmentations des taux, alors même que, dans un contexte budgétaire particulièrement difficile, ce dernier œuvre à l'amélioration du pouvoir d'achat des ménages et de la vie des entreprises, en réduisant ses propres prélèvements obligatoires, tout en prenant à sa charge une part croissante de la fiscalité locale, ne serait-ce que par le jeu du dégrèvement de taxe professionnelle au titre des investissements nouveaux. En outre, comme l'a précisé M. Philippe Laurent, au cours de l'audition précitée, « *afin que la fiscalité locale ait un impact positif et significatif sur le pouvoir d'achat, il faudrait consentir des baisses de taux extrêmement importantes, la masse considérée étant nettement plus faible que celle de la fiscalité nationale – impôt sur le revenu et surtout TVA. Or peu de collectivités peuvent se permettre une baisse d'une telle ampleur de leurs ressources fiscales.* » M. Philippe Laurent a donc souligné que « *le coût politique des hausses fiscales, pour un élu local, n'est pas aussi élevé que ce que l'on peut penser.* »

3.– Des interdépendances qui conduisent à une fiscalité excessive

Certaines études montrent que les vertus de la concurrence horizontale, censée permettre une stabilisation du taux d'imposition à son niveau optimal, peuvent être annulées par des comportements mimétiques entre collectivités d'un même niveau. En effet, **les collectivités sont tentées d'aligner leurs taux d'imposition sur ceux des collectivités voisines, induisant un phénomène d'entente qui peut se traduire dans certaines zones par une taxation supérieure à la taxation optimale**.

Une étude de Feld, Josselin et Rocaboy (2002) [1] a montré l'existence de tels comportements mimétiques dans le cas des 22 régions de métropole sur la période 1986-1998. D'après leurs résultats, les taux d'imposition locaux sont significativement et positivement influencés par ceux des régions voisines. La taxe professionnelle serait l'impôt régional suscitant le plus de mimétisme. **Une augmentation de 1 point du taux de taxe professionnelle des collectivités voisines d'une région donnée se traduirait par une augmentation de 0,225 point du taux de cette même taxe dans cette même région à court terme, et de 0,6 point à long terme.** Ainsi, ces résultats tendraient à révéler le caractère de complémentarité stratégique des taux d'impôts régionaux qui s'expliquerait par l'existence d'une compétition politique dans la mesure où les taux régionaux français convergent à la hausse sur la période étudiée.

IV.– DES CONSEQUENCES SOUS-ESTIMEES

A.– L'IMPACT TRES CIBLE DE LA FISCALITE LOCALE SUR LES MENAGES

La fiscalité locale est parfois dénoncée comme une charge dont le poids va croissant, au point de grever lourdement le budget des ménages. Chaque année, lorsque les collectivités territoriales votent le taux de leurs impôts, la presse se fait écho, comme M. Pascal Perrineau dans la Lettre du cadre territorial n°192 du 15 mars 2005, de « *l'agacement des français vis-à-vis de la pression fiscale directe et indirecte* ». Les chiffres issus de la comptabilité nationale conduisent, dans un premier temps, à relativiser l'impact de la fiscalité locale sur le pouvoir d'achat des ménages. En effet, les transferts et versements des collectivités territoriales et les allègements d'impôts locaux décidés par l'État atténuent sensiblement leur poids global. Cependant, ces derniers allègements ont aussi pour conséquence de concentrer l'impact de la fiscalité locale sur certaines catégories de ménages. C'est cette concentration qui explique le mieux le ressenti d'un prélèvement local excessif sur les ménages.

[1] « Le mimétisme fiscal : une application aux régions françaises », Économie et Prévision, n° 156 2002-5.

1.– Un impact malaisé à mesurer

a) Les impôts payés par les ménages aux collectivités territoriales ne représentent qu'une faible part des prélèvements obligatoires

D'après les comptes de la Nation en 2003, la part des impôts revenant aux administrations publiques locales représente 11,7 % du total des prélèvements obligatoires et 5,1 % du PIB. En ordre de grandeur, leur poids est proche du tiers des impôts d'État et, si l'on tient compte des cotisations sociales, il est inférieur au quart des prélèvements obligatoires revenant aux organismes de sécurité sociale.

REPARTITION DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES PAR TYPE DE PRELEVEMENT EN 2003

	En Mds€	En % du total	En % du PIB
État et ODAC	256,4	37,6	16,5
Administrations de sécurité sociale	339,6	49,8	21,8
Collectivités locales	79,7	11,7	5,1
Union européenne	6,8	1	0,4
Total des prélèvements obligatoires	**682,6**	**100**	**43,8**

Source : rapport sur les prélèvements obligatoires 2005

Pour 2004, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale ont perçu, au titre des quatre taxes directes locales, un montant total de 53,5 milliards d'euros.

PRODUIT VOTE DES QUATRE TAXES DIRECTES LOCALES POUR L'ANNEE 2004

(En millions d'euros)

	Communes	Groupements	Départements	Régions	Total
Taxe d'habitation	8 342	284	3 884	0	12 510
Taxe sur le foncier bâti	10 295	365	4 652	1 155	16 467
Taxe sur le foncier non bâti	783	86	40	10	919
Taxe professionnelle	4 601	10 174	6 864	1 990	23 629
Total	**24 021**	**10 909**	**15 440**	**3 155**	**53 525**

Ces produits intègrent les dégrèvements de fiscalité locale mais pas les compensations

Source : DGCL

Cependant, **outre les « quatre vieilles », les collectivités territoriales perçoivent une multitude de taxes indirectes qui, globalement, représentent des montants significatifs** : pour les régions, il s'agit essentiellement de la taxe sur les cartes grises – estimée à 1,379 milliard d'euros en 2004, pour les départements, des droits de mutation à titre onéreux – 4,2 milliards estimés en 2004 – et de la taxe sur l'électricité – 1,1 milliard d'euros en 2003, et pour les communes et les groupements, de la TEOM – environ 4 milliards d'euros en 2004.

Il est donc nécessaire de recourir à un agrégat plus large que la fiscalité directe locale : les prélèvements obligatoires à destination des administrations publiques locales, en isolant au sein de ceux-ci, les impôts payés par les ménages. Ce chiffre peut ensuite être rapporté au revenu disponible brut des ménages (RDB), lequel représente la part du revenu primaire restant à la disposition des ménages résidents pour la consommation et l'épargne. La relative stabilité de ce ratio sur longue période – **les prélèvements représentant entre 2 et 2,5% du revenu disponible brut des ménages** – témoigne d'une croissance à peu près parallèle du revenu des ménages et des prélèvements obligatoires qu'ils versent aux collectivités territoriales.

PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES PAYES PAR LES MENAGES AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES RAPPORTES AU REVENU DISPONIBLE BRUT

Mds€	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**
A. PO	18	19,6	20,3	21,7	21,8	23	20,9	20,1	20,3	21,5	22,6
B. RDB	720,2	737,8	772,7	787,6	810,9	839,2	866,7	907,3	951,3	991,8	1.015
Ratio A/B	2,5%	2,7%	2,6%	2,8%	2,7%	2,7%	2,4%	2,2%	2,1%	2,2%	2,2%

Source : DGTPE

Le tableau qui précède reflète, sur le plan macroéconomique, l'incidence significative de la politique d'allègements fiscaux conduite depuis quelques années. L'année 1999 marque un décrochement, le poids des impôts ménages s'établissant autour de 2,1 à 2,2 % de leur revenu disponible brut à partir de 2000, alors qu'il oscillait entre 2,5 % et 2,8 % jusqu'en 1998. Tel est le résultat de plusieurs mesures prises dans les lois de finances 1999, 2000 et 2001 : réduction des droits de mutation à titre onéreux (suppression de la taxe additionnelle régionale, réduction de la part départementale), suppression de la part régionale de la taxe d'habitation, suppression de la vignette automobile. Leur contrepartie, comme on l'a vu, est naturellement la réduction de la marge d'autonomie des collectivités.

Plus que les données agrégées, le montant de la fiscalité locale exprimé en euros par habitant donnent une indication plus concrète de son poids dans le budget des ménages.

LES IMPOTS ET TAXES EN EUROS PAR HABITANT HORS COMPENSATIONS FISCALES (COMPENSATIONS 4 TAXES, VIGNETTE, DMTO)

	2001	**2002**	**2003**	**2004**
État	4 068	3 991	3 985	Nd
Régions	83	84	83	85
Départements	318	330	351	447
EPCI à fiscalité propre	225	237	Nd	Nd
Communes	536	550	569	588

Source : DGCL

La répartition des impôts locaux entre les collectivités territoriales est donc extrêmement inégale, les communes percevant près de la moitié du produit total des taxes locales, les départements plus du quart et les régions seulement 6 %, sur la base des chiffres de 2002.

De plus, il convient de préciser que la forte hausse des recettes fiscales des départements en 2004 est liée au transfert d'une fraction de la TIPP par la loi de finances pour 2004, désormais considérée comme une ressource propre de ceux-ci et donc intégrés dans le produit de la fiscalité départementale. M. Dominique Schmitt est donc fondé à souligner que « *la compensation des derniers transferts de compétences par des transferts d'impôts aura évidemment pour effet de faire de nouveau augmenter la part relative des APUL au détriment de celle de l'État* ». Cependant, ces transferts ont aussi pour conséquence de fausser l'analyse du poids de la fiscalité locale sur les ménages. Doit-on en effet considérer que celui-ci s'est aggravé du seul fait du transfert d'une fraction du produit d'un impôt de l'État aux départements, alors que pour les ménages, ce transfert n'a aucune conséquence autre que juridique et comptable ? Les frontières sont d'autant plus brouillées que les départements n'ont pas la maîtrise du taux de TIPP dont elles reçoivent une fraction.

b) La charge pesant sur le contribuable national augmente en raison de la multiplication des allègements décidés par l'État et compensés aux collectivités territoriales

L'analyse du poids de la fiscalité locale est également faussée par l'intervention croissante de l'État dans la fiscalité locale. En effet, ainsi que l'a rappelé M. Dominique Schmitt, « *la part des APUL a diminué à la suite des allégements fiscaux de la période 1999-2003, l'État ayant compensé par des dotations les pertes qui en étaient résultées pour les collectivités* ».

Tandis qu'il allégeait la fiscalité des entreprises en supprimant la part salaire de la taxe professionnelle, le législateur a, comme on l'a vu, adopté une série d'exonérations et de dégrèvements au bénéfice des ménages, quand il ne supprimait pas purement et simplement des impôts ménages : vignette ou parts régionales de la taxe d'habitation et des droits de mutation à titres onéreux. Ces mesures, tout en allégeant la charge pesant sur le contribuable ménage, ont un coût élevé, supporté par le contribuable national par l'intermédiaire des dotations de compensation versées par l'État.

M. Dominique Schmitt a situé le niveau de l'enjeu financier : « *la prise en charge de la fiscalité locale par le contribuable national s'est élevée en 2003 à 25,2 milliards d'euros, dont 11,4 milliards au titre des dégrèvements, 3,7 milliards au titre des compensations et 9,9 milliards au titre des allégements fiscaux* ». S'agissant de la taxe d'habitation, le rapport du sénateur Yves Fréville relève que « *la participation de l'État, hors compensation de la suppression de la part régionale, est passée de 1,1 milliard d'euros en 1991 à près de 3,7 milliards d'euros en 2002* », le montant de la compensation au titre de la part régionale s'élevant à 977 millions d'euros à la même date, soit un coût total de 4 667 millions d'euros.

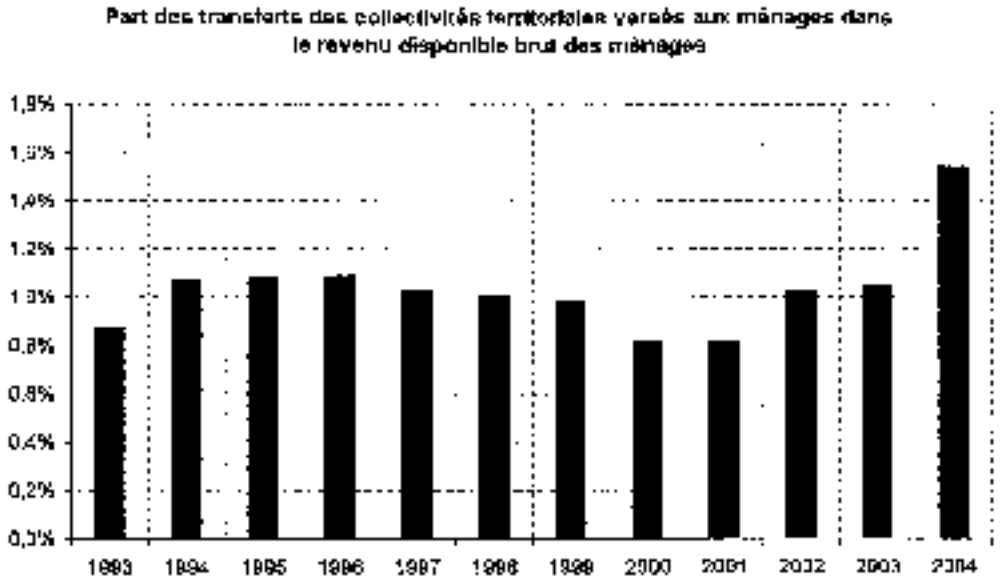
En d'autres termes, l'impact de la fiscalité locale sur les ménages est de plus en plus partagé entre le contribuable national et le contribuable local. Ainsi que l'a déclaré M. Jacques Pélissard, « *les interventions de l'État dans la fiscalité locale aboutissent ainsi à une détérioration du lien fiscal entre les collectivités et les contribuables locaux puisque* ***l'État, et donc le contribuable national, est devenu le premier contribuable de la fiscalité locale*** ». Cependant, s'il est possible de connaître le montant global des compensations, il est impossible, du fait du principe d'universalité budgétaire, d'identifier la part spécifique qui pèse sur les ménages au niveau national. Il est seulement possible d'affirmer que celle-ci est en constante augmentation.

Enfin, si l'État est massivement intervenu, n'est-ce pas, ainsi que l'a noté Mme Marie-Christine Lepetit, « *parce que les quatre vieilles ont atteint un niveau d'imposition qui, dans bon nombre de cas de figure, outrepasse ce que l'on peut considérer comme étant le niveau adéquat* ». De fait, remarquant que cette intervention a eu pour conséquence de soulager les contribuables locaux d'une part substantielle du poids de la fiscalité locale, **M. Pierre Méhaignerie s'est ainsi demandé : « *sans cette prise en charge, n'y aurait-il pas eu une révolte des contribuables, ou à tout le moins une pression des contribuables locaux sur leurs élus ?* ».** L'intervention de l'État pourrait avoir eu pour conséquence une moindre sensibilité des contribuables-électeurs aux décisions de leurs élus en matière de fiscalité locale.

c) L'impact des transferts et des prestations versées par les collectivités territoriales sur le pouvoir d'achat des ménages

• Le poids des transferts et des prestations versés aux ménages par les collectivités territoriales atténue l'impact de la fiscalité locale sur leur pouvoir d'achat

L'analyse de l'impact de la fiscalité locale sur le pouvoir d'achat des ménages ne peut ignorer le fait qu'une large part des impôts payés par les ménages leur revient sous la forme de transferts ou de prestations. **La fiscalité locale a, en effet, comme la fiscalité nationale, une dimension redistributive** qu'il faut prendre en compte, ainsi que le montre le tableau suivant :



Source : DGTPE

L'impact de ces transferts représente donc en moyenne sur la période 1 % du revenu disponible brut des ménages. On peut cependant observer, à partir de 2001, une augmentation très forte du ratio qui, de 0,8 % passe à plus de 1,5 %. Cette hausse s'explique par la création de l'APA et par le transfert du RMI aux départements en 2004 ; l'augmentation de la fiscalité départementale s'est accompagnée d'une augmentation du niveau des transferts aux ménages.

Le tableau suivant récapitule le détail des transferts et prestations sociales des collectivités territoriales vers les ménages.

En milliards d'euros		**2004**
Prestations sociales	APA	2,8
	RMI	5,4
	Autres	6
Transferts divers		2
Total		16,2

Source : DGTPE

Cependant, l'analyse est une nouvelle fois faussée par le fait que ces transferts et versements ne sont pas constitués exclusivement du produit de la fiscalité départementale mais également, pour une part variable, des dotations versées par l'État.

• La fiscalité locale a également un effet redistributif indirect

Pour évaluer l'impact de la fiscalité locale sur le pouvoir d'achat des ménages, ainsi que l'a rappelé M. Philippe Laurent, « ***il convient de prendre en considération les effets redistributifs indirects de la fiscalité locale***. *Par exemple, en permettant le financement de places de crèche, la fiscalité locale entraîne une redistribution des ressources entre les contribuables âgés, propriétaires, redevables de l'impôt foncier et de la taxe d'habitation, et les familles d'âge actif.* » Ainsi, pour reprendre cet exemple, parce que les communes financent des places de crèches, les jeunes parents – ou certains d'entre eux – n'ont pas à payer une garde individuelle à domicile nécessairement plus coûteuse.

C’est pourquoi l’analyse de l’impact de la fiscalité locale sur le pouvoir d’achat des ménages doit également prendre en compte les services que ceux-ci obtiennent en échange de leurs impôts. Or, ainsi qu’il a été dit lors des auditions, eu égard aux difficultés qu’une telle étude susciterait, aucune n’existe qui mette en parallèle hausse de la fiscalité et services rendus aux contribuables. Cependant, la seule lecture des rapports de présentation des budgets 2005 montre qu’une partie au moins des recettes supplémentaires provenant de la hausse de la fiscalité a servi à financer des dépenses nouvelles d’intervention et d’investissement dont les contribuables locaux sont les premiers bénéficiaires.

En conséquence, du point de vue macroéconomique, la mise en évidence des conséquences de l’évolution la fiscalité locale sur le pouvoir d’achat des ménages se heurte à de nombreux obstacles. Ils tiennent tant à sa faible part dans les prélèvements obligatoires qu’à l’importance des allègements, des transferts et des prestations venant en contrepartie.

2.– Un prélèvement très inégalement réparti entre les ménages

Cependant, la question se pose de savoir comment relier ce constat d’une stagnation, voire d’une diminution au niveau macroéconomique du poids des impôts ménages avec l’évidence d’une hausse continue des taux de fiscalité, dont l’impact devrait nécessairement se faire sentir sur les ménages. Une première réponse tient dans la prise en charge par l’État d’une part croissante de la fiscalité fiscale. Une seconde repose sur la répartition très inégale de cette charge entre les contribuables locaux.

a) Les inégalités géographiques en matière de fiscalité locale

En application du principe d’autonomie des collectivités territoriales, celles-ci votent librement le taux de leurs taxes, sous la seule contrainte des règles de liaison et des plafonds. En conséquence, **le poids de la fiscalité locale varie considérablement selon les collectivités territoriales, reflet de leurs choix en matière de dépenses et de recettes, et, avec lui, l’impact sur le pouvoir d’achat des ménages**.

Quelques exemples suffisent à illustrer la variété des situations individuelles. S’agissant des régions, pour l’année 2004, le produit par habitant de la taxe sur le foncier bâti s’échelonne de 9,43 euros en Corse à 30,73 euros par habitant en Haute Normandie, pour une moyenne hors Île de France de

20,52 euros. S'agissant des départements, le produit par habitant de la taxe d'habitation s'échelonne de 38,5 euros dans le Nord à 126,5 euros par habitant en Corse du sud, pour une moyenne hors Paris de 66,2 euros. Pour la taxe sur le foncier bâti, l'écart se situe entre 47,6 euros par habitants dans le Nord à 160,8 euros dans les Alpes de Haute Provence.

Or, comme le remarque le sénateur Yves Fréville dans son rapport précité, « ***la taxe d'habitation (et le cas échéant la taxe foncière) est un élément du choix d'un logement plus ou moins grand ou différemment situé pour tout contribuable qui souhaite en changer à l'intérieur d'une même ville, soit aller habiter dans une autre commune*** *(dans la même agglomération ou dans une autre)* ». La fiscalité locale a donc un impact sur la localisation des ménages qui se manifeste de deux façons :

– d'une part, sur la décision d'emménager dans une commune plutôt que dans une autre située dans une même zone géographique. En effet, un ménage privilégie sans doute, toutes choses égales par ailleurs, la commune dans laquelle les impôts locaux sont les plus bas ;

– d'autre part, sur la décision – ou même parfois l'obligation – de quitter une commune qui relèverait fortement ses taux de fiscalité. L'exemple type de cette situation est la ville d'Angoulême dans les années 90. Selon M. Jean Mardikian, maire-adjoint d'Angoulême : « *la politique somptuaire de Jean-Michel Boucheron a provoqué une montée en flèche des taxes foncières et professionnelle qui avait chassé la population d'Angoulême vers la périphérie* »[1] .

En d'autres termes, **le niveau de la fiscalité locale joue à la fois sur la décision d'aménager mais également de déménager**. Cependant, cet effet n'est apparemment significatif qu'entre les communes, et non entre les départements ou les régions. Il est en effet peu probable qu'un ménage décide de quitter son département ou sa région dans une perspective d'optimisation fiscale, en raison de contraintes d'emploi et de famille évidentes, mais aussi du fait que la fiscalité départementale et régionale pèse d'un poids moindre que la fiscalité communale.

---

1 *Le Point* n°1589 du 28 février 2003.

b) La multiplication des dégrèvements et des exonérations a abouti à concentrer l'impact de la fiscalité locale sur certaines catégories de ménages

L'analyse macro-économique des prélèvements obligatoires payés par les ménages à destination des collectivités territoriales est insuffisante en ce qu'elle est faussée par la multiplication des exonérations et des dégrèvements ciblés. **Une stagnation, voire une baisse globale peut masquer de fortes variations au profit ou au détriment de certaines catégories particulières de ménages, sans oublier la charge transférée sur le contribuable national**.

La taxe sur le foncier non bâti, concentrée sur les agriculteurs, ne pèse plus que très marginalement sur les ménages. Dès lors, ne restent comme impôts ménages significatifs que la taxe foncière et la taxe d'habitation. Or, ces deux impôts se caractérisent, en particulier la taxe d'habitation, par une multiplicité d'exonérations et de dégrèvements. En matière de taxe foncière sur les propriétés bâties, les exonérations et les dégrèvements sont les suivants :

– l'article 1390 du code général des impôts exonère les titulaires de l'allocation supplémentaire versée par le fonds de solidarité vieillesse ou le fonds spécial d'invalidité ;

– l'article 1391 du même code exonère les redevables âgés de plus de 75 ans au 1er janvier de l'année d'imposition dont les revenus de l'année précédente n'excèdent pas 7 286 euros pour la première part du quotient familial, majorée de 1 946 euros pour chaque demi-part supplémentaire ;

– les titulaires de l'allocation aux adultes handicapés dont les revenus de l'année n'excèdent pas la même limite sont exonérés en application de l'instruction fiscale 6 C-93.

De plus, lorsqu'ils ne sont pas exonérés, les redevables âgés de plus de 65 ans au 1er janvier de l'année d'imposition dont les revenus de l'année précédente n'excèdent pas la limite précitée bénéficient d'un dégrèvement de 100 euros de la taxe afférente à leur habitation principale.

En conséquence, le montant de la taxe payée par les contribuables locaux diminue sous certaines conditions de revenus et non en fonction de leur habitation.

Cependant, les allègements touchant le foncier bâti sont, somme toute, d'une portée limitée lorsqu'on les compare à ceux affectant la taxe d'habitation. Dans son rapport d'information sur la taxe d'habitation, le sénateur Yves Fréville a montré que le montant des exonérations et des dégrèvements dont bénéficient les contribuables locaux, sous condition de revenus, est tel que « *la moitié de ceux-ci ne paient plus ou ne paient que partiellement la taxe d'habitation* ».

En effet, « *la taxe d'habitation suit un processus que* » M. Dominique Hoorens « *qualifie de « nationalisation progressive », qui procède de deux mécanismes, surtout palpables depuis une dizaine d'années. Premièrement, l'État supprime des bases en instaurant des exonérations et en versant des compensations aux collectivités. Deuxièmement, il se substitue au contribuable local en plafonnant la taxe d'habitation en fonction du revenu et en accordant des dégrèvements* ».

De plus, ainsi que l'a souligné M. Alain Guengant au cours de son audition du 8 mars 2005, « *le dispositif de plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu date de 1999. Le taux administratif a été fixé à 4,6 % ; en réalité, la taxe d'habitation est aujourd'hui plafonnée à 3,4 % du revenu du foyer fiscal, mais seulement pour les contribuables en dessous d'un certain seuil. Ce plafond est assorti d'un abattement forfaitaire, ce qui entraîne un effet de progressivité de la taxe d'habitation en fonction du revenu des contribuables. Pour la première fois, nous avons un impôt local progressif sur le revenu – non pas* de jure, *mais* de facto *–, et ce jusqu'au seuil de 3,4 %* ». Cependant, une fois ce constat fait, « *se pose le problème des contribuables qui franchissent ce seuil, s'exposant très probablement à un effet de ressaut très important. Ensuite, la taxe d'habitation continue à décroître en proportion du revenu. De ce fait,* ***les contribuables les plus taxés sont ceux qui se situent au niveau du seuil, autrement dit les catégories moyennes-médianes et non plus les catégories les plus pauvres comme dans l'ancien système****. Dans les villes, compte tenu du fait que plus de 50 % des contribuables sont plafonnés, le fameux « électeur médian » se retrouve à bénéficier du plafond* ». Et M. Alain Guengant de conclure : « *pour l'heure, la taxe d'habitation est devenue un impôt dual : pour une partie des contribuables, c'est un impôt sur le revenu, national, à taux progressif ; pour l'autre partie, c'est un impôt local assis sur des valeurs locatives dont vous connaissez comme moi l'origine. La question se pose d'ailleurs de la compatibilité de ce système dual avec le principe de l'égalité des contribuables devant l'impôt* ».

Par ailleurs, outre les catégories moyennes-médianes ainsi évoquées, M. Philippe Laurent a identifié une autre catégorie de ménages sur laquelle l'impact de l'évolution de la fiscalité locale est significatif : celle des **jeunes retraités propriétaires** « ***qui subissent une baisse de revenu importante mais conservent leur logement, voient la pression fiscale progresser en permanence*** *et ont en outre perdu le bénéfice de l'abattement sur la taxe d'habitation. En proportion de leur revenu, ces contribuables ont subi une croissance très forte de la fiscalité locale* ».

En effet, ainsi que l'a observé M. Alain Guengant, **« *la taxe foncière sur les propriétés bâties, seul pilier intact de la fiscalité locale, se retrouve subir les hausses de taux les plus élevés*** *; ils augmentent en moyenne deux fois plus vite que les taux de taxe d'habitation et de taxe professionnelle* ». Non seulement cette taxe n'a pas été aussi atteinte par les dégrèvements et les exonérations que la taxe d'habitation, mais elle touche une catégorie de contribuables, les propriétaires, que certaines collectivités territoriales ont fait le choix de ne pas ménager, au contraire des locataires redevables de la taxe d'habitation. Ainsi que l'a déclaré le 19 avril à Montpellier M. Michel Gaudy : « *dans la région – je suis aussi conseiller régional – le taux du foncier bâti a augmenté et, pour ce qui concerne la taxe d'habitation, le département de l'Hérault n'en a pas réduit le taux mais a introduit un abattement à la base pour charges de famille, qui se fait sur la valeur locative moyenne, si bien que la charge fiscale a diminué pour certaines catégories de la population et légèrement augmenté pour d'autres. J'appartiens à une famille politique que vous connaissez, et nous avons pensé que c'était faire œuvre d'une plus grande justice fiscale* ».

Le parti pris de faire peser l'essentiel de la hausse de la fiscalité locale sur les propriétaires est assumé par M. Georges Frêche : « *ayant décidé de n'augmenter ni la taxe sur les permis de conduire pour ne pas taxer les jeunes, ni les impôts touchant les locataires, ni le foncier non bâti en raison de la crise viticole, nous avons centré l'augmentation de l'impôt sur les propriétaires et sur les entreprises au maximum du taux légal et financé le reste par l'emprunt* ». Il ajoute, s'agissant des propriétaires : « *ce qui n'est pas grave puisque dans la région, la valeur des propriétés a doublé en six ans : payer l'équivalent de quelques paquets de cigarettes ou de quelques places de cinéma n'est donc pas dramatique pour les propriétaires* ».

Enfin, cette concentration de la charge du paiement de l'impôt sur certaines catégories de ménages s'accompagne d'une concentration symétrique : ceux-là mêmes qui profitent des allègements de taxe d'habitation ou de taxe sur le foncier bâti sont les bénéficiaires des transferts et de versements des collectivités territoriales, en particulier du RMI. Les catégories identifiées ci-dessus, situées en dehors du champ d'application des allègements fiscaux, le sont également, et pour les mêmes raisons, de celui des prestations sociales versées par les collectivités territoriales. Seule des considérations de solidarité conduisent à nuancer le fait qu'elles supportent en quelque sorte doublement le poids de la fiscalité locale.

Rendu indolore pour les uns, l'impôt local est d'autant plus concentré sur d'autres. D'où les réactions parfois très vives suscitées par certaines augmentations.

B.– POUR LES ENTREPRISES : UN PRELEVEMENT INEQUITABLE ET UN HANDICAP DE COMPETITIVITE

L'imposition locale des entreprises paraît peu contestable dans son principe. Les entreprises sont en effet, pour les collectivités territoriales, sources de coûts, liés notamment à l'utilisation de services et d'infrastructures publics ainsi qu'aux nuisances ou effets externes négatifs qu'elles occasionnent.

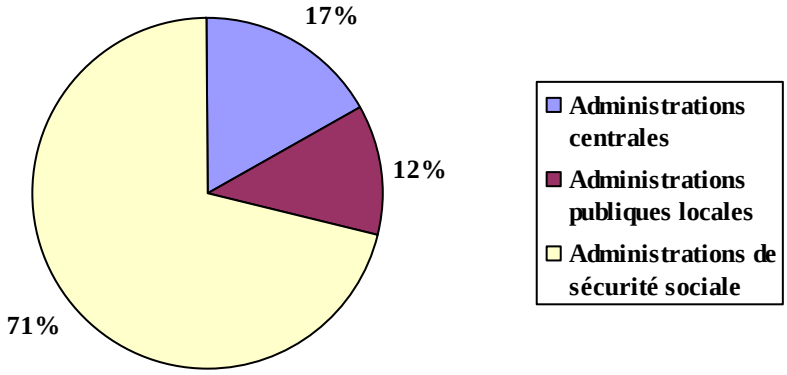
Cependant, l'imposition locale des entreprises en France, qui est principalement le fait des deux taxes foncières et de la taxe professionnelle, présente de nombreux défauts liés tant à son poids qu'à la répartition inéquitable de la taxe professionnelle. Au-delà, la taxe professionnelle pèse sur la croissance et handicape la France dans la concurrence internationale.

1.– Le poids du prélèvement local sur les entreprises

a) La part non négligeable des APUL dans l'ensemble des prélèvements supportés par les entreprises

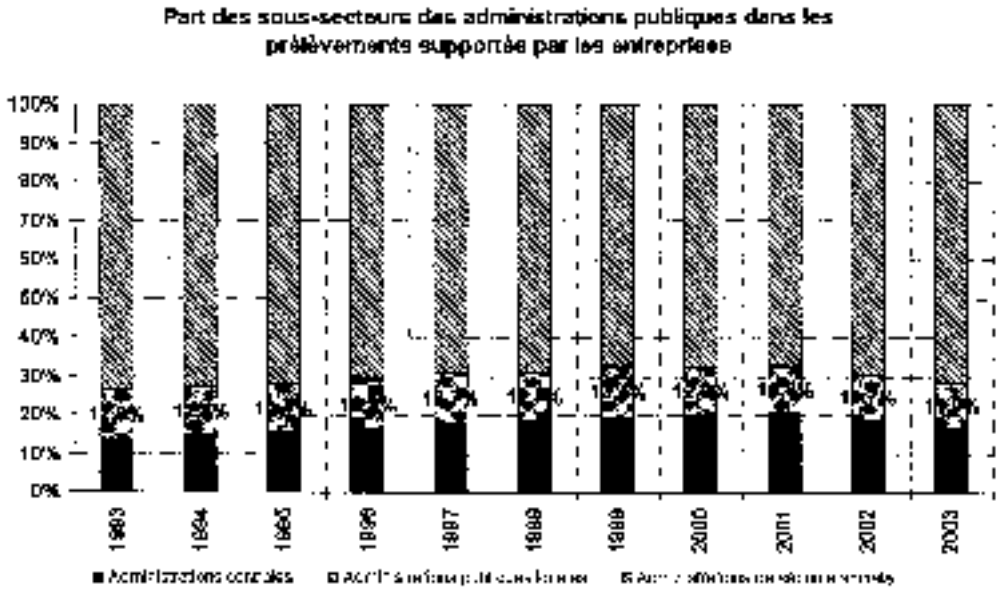
En 2003, les administrations publiques locales percevaient 11,9 % des prélèvements supportés par les entreprises, contre 17 % pour l'État et 71 % pour les organismes sociaux.

POIDS DES DIFFERENTS SOUS-SECTEURS DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES DANS LES PRELEVEMENTS SUPPORTES PAR LES ENTREPRISES EN 2003



Source : DGTPE.

La part des APUL dans les prélèvements supportés par les entreprises est quasiment stable depuis 1993. On peut néanmoins observer une légère diminution de cette part à partir de 2000, allègement lié à la suppression de la fraction « salaires » de bases de la taxe professionnelle.



Source : DGTPE.

b) Comparaisons internationales : les singularités françaises

• La taxation des investissements à l'échelon local

Trois lignes de force caractérisent l'assiette de l'imposition locale des entreprises dans les pays de l'OCDE :

– **la taxe foncière constitue le mode d'imposition locale des entreprises le plus répandu**. La totalité des pays de l'Union européenne à l'exception de la Suède, de la Grèce et de Malte ainsi que les États-unis se sont dotés d'une taxe foncière sur les propriétés bâties, la plupart disposant également d'une taxe foncière sur les propriétés non bâties ;

– **hormis la base foncière, le bénéfice des entreprises est très fréquemment imposé** (notamment en Allemagne, aux États-unis, au Japon et au Portugal) en dépit des inconvénients économiques liés à cette assiette qui est difficilement localisable, très volatile et peu corrélée à la valeur des services publics rendus par les collectivités ;

– **on constate enfin que la masse salariale constitue une assiette en déclin relatif dans les pays de l'OCDE**, exclue progressivement en Allemagne et en France. Au contraire, la valeur ajoutée, qui inclut les salaires, semble connaître un certain essor : elle constitue l'assiette de l'IRAP italien et de l'ILA de certains États fédérés des États-Unis (Michigan, New Hampshire). Elle intervient également de façon croissance en France par le biais de la cotisation minimale et du plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée.

Les taxes foncières françaises ne présentent donc pas d'originalité particulière par rapport aux pratiques étrangères. C'est la taxation des investissements au niveau local qui constitue une singularité française.

• Collectivités territoriales : un pouvoir étendu de fixation des taux

Les mécanismes de fixation des taux sont également très hétérogènes d'un pays à l'autre : dans certains pays (au Royaume-Uni notamment), les collectivités locales ne disposent d'aucun pouvoir de fixation des taux et se voient affecter une part d'impôt national. Inconnue en Scandinavie et au Royaume-Uni mais aussi en Grèce et aux Pays-Bas, la taxation des activités économiques par le biais d'un véritable impôt local est en Europe une spécificité des pays latins (France, Espagne, Belgique, Portugal) et germaniques (Allemagne, Suisse, Luxembourg). Elle existe également aux États-unis et au Japon.

IMPÔTS LOCAUX SUR LES ENTREPRISES EXISTANT DANS LES PRINCIPAUX PAYS DE L'OCDE

Pays	Dénomination	Bénéficiaire	Assiette	Marge de manoeuvre	Impôt foncier sur les entreprises
Allemagne	*Gewerbesteuer*	Communes (75,52%), Länder (17,72%) et Bund (7,46%)	Bénéfice d'exploitation	Oui (faible)	Oui, assis sur la valeur vénale, au taux variant de 0,98% à 2,1%
Autriche	*Komunalsteuer*	Communes	Masse salariale	Non	Oui
Belgique	- Impôt local sur la force motrice - Impôt local sur le personnel occupé	Communes et provinces	- moteurs - surface occupée par l'entreprise	Oui	Oui
Danemark	Pas d'impôt local sur les entreprises. Les communes perçoivent 12% du produit de l'IS national.				Oui, impôt foncier sur le bâti pour les seules entreprises (incidence limitée)
États-Unis	*Corporate income tax*, taux variable (de 0% à 10%)	États	Bénéfice fiscal, retraité et réparti entre États (règles variables)	Oui	Oui, *property tax*. Assiette variable suivant les États : foncier « élargi »
Espagne	Impôt local sur l'activité économique	Communes et provinces	Surface, secteur d'activité, puissance électrique	Oui (limitée à une fourchette fixée par l'Etat)	Oui
Finlande	Pas d'impôt local sur les entreprises. Les communes perçoivent environ 40% du produit de l'IS national	Communes	Bénéfice	Non	Oui
France	taxe professionnelle	Communes (et/ou groupements), départements, régions	Valeur locative des immobilisations, corrigée par la valeur ajoutée	Oui	Oui, assis sur la valeur locative cadastrale
Grèce	Pas d'impôt local, ni d'impôt transféré				
Irlande	Commercial rates	Comtés, cités	Propriétés immobilières à caractère industriel et commercial	Oui	
Italie	IRAP	Régions	Valeur ajoutée, taux de 4,25%	Oui, faible (1% au maximum)	Oui, assis sur la valeur des biens immobiliers, au taux variant de 0,15% à 0,7%

Japon	- Impôt sur les sociétés - Taxe sur le capital	Préfectures et municipalités	- Bénéfice fiscal, partiellement retraité - capital social	Oui	Non
Luxembourg	Impôt commercial	Communes	Bénéfice d'exploitation	Oui, limitée	Oui
Pays-Bas	Pas d'imposition locale				Oui
Portugal	Impôt sur les bénéfices	Communes	Bénéfice : l'impôt est une surtaxe de l'IS	Oui, limitée	Oui
Royaume-Uni	*Uniform Business Rate*	Toutes les collectivités	Valeur nette locative des biens fonciers des entreprises	Non	Oui, l'UBR, seul impôt local sur les entreprises, est un impôt foncier
Suède	Pas d'impôt local sur les entreprises ni d'impôt local partagé ou transféré				Non

Sources : DP et DLF.

• Le poids élevé de l'impôt local en France, facteur de délocalisation

La Direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) a comparé les régimes existant dans les cinq principales économies occidentales (États-unis, Allemagne, Grande-Bretagne, France, Italie), dans le cadre d'une analyse fondée sur l'application à des cas-types d'entreprises des différentes règles d'assiette et de taux des impôts locaux. Il ressort de cette étude que **les entreprises établies en France supportent des prélèvements locaux globalement plus lourds que leurs concurrentes situées dans les autres pays**.

Si l'on combine l'effet des taxes foncières et des impôts spécifiques sur l'activité économique, la charge fiscale supportée localement par les entreprises et rapportée à la valeur ajoutée apparaît inférieure en France à celle observée en Italie, mais plus élevée qu'en Allemagne, aux États-unis et au Royaume-Uni.

Comme notre pays se situe dans une situation médiane en matière d'impôt sur les sociétés, **c'est le niveau élevé des charges pesant localement sur les entreprises qui explique l'essentiel du surcroît de taxation en France et en Italie**.

Si la fiscalité locale française conduit à des montants prélevés globalement plus élevés que chez nos principaux concurrents, **ce constat est particulièrement net pour les entreprises déficitaires**, de nombreux pays disposant de taxes locales assises sur les résultats comptables de l'entreprise.

S'agissant des entreprises bénéficiaires, les prélèvements locaux sur les entreprises établies en France apparaissent au total inférieurs de 13 % à ceux observés en Italie, mais supérieurs d'environ 12 à 16 % aux niveaux observés en Allemagne et aux États-unis, et de plus de 35 % par rapport à la situation des entreprises britanniques.

S'agissant des entreprises déficitaires, la charge fiscale globale supportée par les entreprises françaises est inférieure de 25 % à celle grevant leurs homologues italiennes, mais sans commune mesure avec les niveaux observés dans les trois autres pays étudiés, qui sont trois à cinq fois inférieurs.

CHARGE FISCALE PESANT SUR LES ENTREPRISES

Charge fiscale globale (IS + impositions locales sur les entreprises) /Valeur ajoutée	**Allemagne**	**Royaume-Uni**	**États-Unis**	**Italie**	**France**
Entreprises bénéficiaires					
Impôts sur les sociétés / Valeur ajoutée	5,3%	6,3%	6,7%	6,2%	6,6%
Taxes locales / Valeur ajoutée	2,6%	0,5%	1,4%	4,3%	2,6%
Charge fiscale globale	**7,9%**	**6,8%**	**8,2%**	**10,6%**	**9,2%**
Entreprises déficitaires					
Impôts sur les sociétés / Valeur ajoutée	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%
Taxes locales / Valeur ajoutée	0,6%	1,0%	0,6%	4,3%	3,7%
Charge fiscale globale	**0,8%**	**1,2%**	**0,8%**	**4,6%**	**3,8%**

Source : DGTPE, étude sur cas-types. Ces données ne correspondent pas à une moyenne.

• Les secteurs à forte intensité capitalistique lourdement taxés

Les écarts de prélèvements entre la France et ses principaux partenaires sont également plus importants dans les secteurs à forte intensité capitalistique, tels que les secteurs des composants électriques ou de la métallurgie qui comptent parmi les secteurs plus exposés à la concurrence. Au contraire, ces écarts sont moindres, voire favorables à notre pays, dans le cas de certains secteurs tertiaires.

Ces constats s'expliquent essentiellement par les caractéristiques de la taxe professionnelle, impôt qui constitue une singularité française. Dans la mesure où elle pèse sur les facteurs de production et non sur les résultats et taxe davantage le capital que le travail, la taxe professionnelle engendre un problème bien connu : l'industrie, très intensive en capital, verse une part de la taxe bien supérieure à son poids dans la valeur ajoutée nationale, et sans rapport avec sa capacité contributive par rapport aux autres secteurs d'activité.

2.– La répartition inéquitable du poids de la taxe professionnelle

a) Un impôt dont le poids n'a cessé d'augmenter en dépit de la suppression de la part salariale de son assiette

Le poids de la taxe professionnelle a augmenté de façon continue et régulière depuis sa création. Son produit, qui représentait 1,1 % du PIB en 1976, a évolué près de deux fois plus vite que le PIB et atteint 2 % du PIB vingt ans plus tard. En 2003, il reste, malgré la suppression de la part salariale de l'assiette d'imposition, égal à **1,8 % du PIB**. Sur la période 1995-2003, le coût net de la taxe professionnelle a augmenté de 19 %.

La suppression de la part salariale de la taxe professionnelle n'aura eu qu'un impact limité sur cette évolution.

La part salariale de l'assiette de la taxe professionnelle représentait environ un tiers des bases brutes à la veille de sa suppression en 1998. Or, malgré cette réforme, le coût net de la taxe professionnelle pour les entreprises a légèrement augmenté sur la même période, en raison de la croissance dynamique des autres éléments de l'assiette, de l'augmentation des taux votés par les collectivités territoriales et des recettes perçues par l'Etat pour limiter le coût budgétaire de la réforme.

L'IMPACT DE LA SUPPRESSION DE LA PART « SALAIRES »

Année	1998	2003	Evolution 1998-2003
Produits collectivités locales	34 713	29 593	-5,3%
Taxes additionnelles	1 176	1 280	21,7%
Cotisation nationale de péréquation	587	877	49,4%
Frais d'assiette et de recouvrement	1 178	1 140	-3,2%
Frais de dégrèvement et de non-valeurs	092	027	-2,4%
Cotisation minimale	9	1 676	18 622,2%
Moins : Dégrèvements	6 926	7 566	9,4%
Total du coût pour les entreprises (valeur)	21 759	22 027	1,2%

Comme le montre le tableau qui précède, pour les entreprises, la diminution du produit voté par les collectivités territoriales a été plus que compensée par l'augmentation du taux de la cotisation nationale de péréquation et, surtout, du taux de la cotisation minimale assise sur la valeur ajoutée (porté de 0,35 % à 1,5 %).

b) Un impôt dont la charge, inégalement répartie, est faiblement corrélée aux indicateurs traditionnels de la capacité contributive.

Dans la mesure où elle pèse davantage sur le capital que sur le travail, la taxe grève plus fortement les secteurs les plus intensifs en capital.

Ce phénomène est amplifié par le fait que certaines collectivités territoriales peuvent profiter de l'existence d'assiettes captives liées à la présence d'établissements dotés d'immobilisations importantes, dont le risque de délocalisation est faible. Cela peut contribuer à expliquer pourquoi l'industrie, qui est le secteur dont les bases de taxe professionnelle sont les plus élevées, subit également les hausses de taux les plus élevées.

Le secteur industriel, l'énergie et les transports sont donc redevables de 65,9 % de la taxe professionnelle payée totale alors qu'ils ne produisent que 32,8 % de la valeur ajoutée comptable et ne dégagent que 34,7 % du bénéfice fiscal de l'ensemble des sociétés. Parmi ces activités, l'industrie automobile, l'énergie et les transports sont les plus touchés. En revanche, le secteur financier dégage 8,2 % de la valeur ajoutée totale et 19,6 % du bénéfice fiscal, alors qu'il ne paie que 2,7 % de la taxe professionnelle.

LA CONCENTRATION SECTORIELLE DE LA CHARGE DE TAXE PROFESSIONNELLE
(en % du total)

	TP émise	TP nette après PVA	Valeur ajoutée	IS
Industries agricoles et alimentaires	6,1	6,0	4,9	4,5
Industries des biens d'équipement et de consommation	10,8	11,8	9,4	12,4
Industries des biens intermédiaires	25,6	22,8	15,2	10,7
Industrie automobile	5,8	3,3	2,2	1,7
Énergie	8,2	9,6	3,5	2,4
Construction	3,3	4,0	5,2	2,8
Total industrie	**59,8**	**57,5**	**40,3**	**34,5**
Agriculture et pêche	0,5	0,4	0,4	0,6
Commerce	14,2	16,7	19,4	16,9
Transports	12,7	12,4	7,9	3,0
Activités financières	2,5	2,7	10,5	19,6
Immobilier, location et service aux entreprises	7,1	7,0	17,5	21,6
Administration	0	0	0	0,5
Éducation, santé et action sociale	1,1	1,3	1,4	0,5
Service aux particuliers	2,1	2,0	2,5	2,7
Total général	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

Sources : DP et DGI (2003)

Outre les distorsions entre secteurs liées à la concentration des bases, **le poids de l'impôt porte sur un petit nombre d'entreprises** : 10 % des entreprises paient 90 % de la TP nette ; 1 % des entreprises paient 70 % de la TP nette, 270 entreprises paient 30 % de la TP nette.

Le plafonnement de la taxe n'atténue que partiellement ce phénomène.

Certes, les effets du dégrèvement sont très concentrés : le secteur industriel bénéficie de plus de la moitié des dégrèvements au titre du plafonnement à la valeur ajoutée en 2003.

Répartition des dégrèvements 2003 au titre du plafonnement à la valeur ajoutée (en % du total des dégrèvements et, en italique, d'entreprises)	< 10 M€	De 10 à 20 M€	De 20 à 30 M€	De 30 à 100 M€	> 100 M€	Total
Industries agricoles et alimentaires	1,[illegible]%	0,6%	0,4%	1,5%	2,4%	5,9%
	(3 077)	*(283)*	*(122)*	*(235)*	*(113)*	*(3 829)*
Industrie	6,5%	2,8%	2,5%	8,4%	31,2%	51,2%
	(16 227)	*(1 559)*	*(139)*	*(797)*	*(373)*	*(18 873)*
Energie	0,6%	0,2%	ns	1,7%	7,0%	9,7%
	(455)	*(91)*	*(ns)*	*(21)*	*(23)*	*(541)*
Construction	1,1%	0,2%	ns	0,1%	Ns	1,4%
	(1 992)	*(99)*	*(ns)*	*(23)*	*(ns)*	*(5 129)*
Commerce	2,5%	0,4%	0,2%	0,5%	0,5%	4,0%
	(27 505)	*(669)*	*(161)*	*(268)*	*(96)*	*(28 917)*
Transport	4,1%	1,5%	0,6%	1,5%	3,0%	10,7%
	(9 041)	*(375)*	*(85)*	*(75)*	*(18)*	*(9 495)*
Activités financières et immobilières	0,8%	0,1%	ns	0,2%	1,7%	2,8%
	(8 962)	*(54)*	*(ns)*	*(50)*	*(56)*	*(9 082)*
Services	4,6%	1,2%	0,7%	2,4%	3,9%	12,8%
	(24 729)	*(269)*	*(98)*	*(144)*	*(61)*	*(25 471)*
Divers	1,0%	0,2%	ns	ns	ns	1,6%
	(4 520)	*(58)*	*(ns)*	*(ns)*	*(ns)*	*(4 123)*
TOTAL	22,3%	7,1%	4,1%	16,2%	50,0%	100,0%
	(99 244)	*(2 382)*	*(960)*	*(1 589)*	*(250)*	*(105 031)*

Source : DGI/SC2
Champ : 3BCVIS au régime général

Cependant, cette concentration du plafonnement ne suffit pas à corriger le poids excessif de l'imposition pesant sur les secteurs industriels.

En effet, ce dégrèvement est calculé sur la base du taux en vigueur en 1995. La cotisation de taxe professionnelle se décompose donc, lorsque le taux effectif d'imposition a augmenté depuis lors, en deux parties, dont l'une est proportionnelle à la valeur ajoutée, et l'autre, à l'augmentation des taux depuis 1995 et à la valeur locative des immobilisations corporelles. Dès lors, la taxe acquittée par une entreprise soumise au plafonnement en fonction de la valeur ajoutée peut dépasser le plafond, lorsque le taux de taxe professionnelle a augmenté depuis 1995.

Il s’ensuit que, si les taux moyens des cotisations de taxe professionnelle rapportées à la valeur ajoutée sont généralement inférieurs au taux théorique du plafonnement, certains secteurs connaissent une proportion importante d’entreprises dépassant ce taux, en raison du gel des taux servant de calcul au dégrèvement à leur niveau de 2005.

Ratio TP / VA par secteur et par tranche de chiffre d'affaires	< 10 M€	De 10 à 100 M€	> 100 M€
Industries agricoles et alimentaires	2,6%	3,6%	3,9%
Industries	2,5%	3,5%	3,3%
Energie	3,3%	3,4%	5,6%
Construction	1,6%	2,1%	1,9%
Commerce	,8%	2,2%	2,2%
Transport	2,8%	3,1%	2,6%
Activités financières et immobilières	0,9%	1,6%	1,4%
Services	1,5%	2,0%	2,1%
Divers	,8%	2,6%	3,2%
TOTAL	1,7%	2,5%	2,9%

Source : DGI/M2
Champ : BIC/IS au régime normal

En taxant les facteurs de production et non les résultats, la taxe professionnelle ne prend pas assez en compte la capacité contributive des entreprises et pèse lourdement sur celles qui sont en difficulté.

Le poids de l’impôt est faiblement corrélé aux indicateurs traditionnels de la capacité contributive ainsi que le montre le tableau suivant.

Secteur	TP / VA	TP / EBE	TP / Résultat Net	TP / Salaires
Industries agricoles et alimentaires	3,5%	8,4%	10,4%	7,0%
Industrie	3,1%	8,1%	16,8%	5,1%
Energie	5,6%	12,0%	21,4%	12,5%
Construction	1,7%	5,6%	14,5%	2,5%
Commerce	2,0%	4,9%	0,2%	3,6%
Transport	3,3%	9,7%	11,6%	5,3%
Activités financières et immobilières	1,3%	2,3%	2,1%	2,7%
Services	1,7%	4,9%	3,1%	2,7%
Divers	2,0%	6,1%	14,0%	3,1%
Total	2,4%	6,1%	7,9%	4,1%

Source : DGI/M2
Champ : BIC/IS au régime normal
NB : - N'est pas retenue que les VA, EBE et résultats positifs
- La VA est celle retenue pour le calcul du plafonnement
- L'EBE est reconstitué à partir de la VA telle que précédemment calculée

On constate en effet que les entreprises déficitaires, qui représentent environ le tiers des entreprises, acquittent plus du quart de la taxe. La cotisation étant déductible de l'assiette de l'impôt sur les sociétés, le surcoût induit par la taxe par rapport au montant investi est plus fort pour une entreprise déficitaire que pour une entreprise bénéficiaire.

D'autre part, les entreprises en difficulté sont, en règle générale, également celles qui rencontrent des problèmes de solvabilité et peinent à se refinancer pour réaliser de nouveaux investissements. Dès lors, ces entreprises ont, en moyenne, une durée d'utilisation des biens plus élevée. Or, assise sur la valeur brute des investissements, la taxe professionnelle affecte plus lourdement les investissements dont la durée d'utilisation est élevée, comme l'a montré le rapport de la « commission Fouquet ».

La taxation du capital entraîne donc une hausse de son coût qui peut varier de 6 % à plus de 45 % suivant la situation de l'entreprise (bénéficiaire ou déficitaire) et la durée d'utilisation du bien[1].

Durée d'utilisation du bien		**3 ans**	**7 ans**	**10 ans**	**15 ans**	**20 ans**
Surcoût induit par la TP (en % du montant de l'investissement)	Entreprise déficitaire	9,8%	21,6%	29,5%	34,5%	45,6%
	Entreprise bénéficiaire	6,5%	14,4%	19,7%	27,6%	34,4%

Hypothèses : Cas d'une entreprise soumise au régime réel normal. Le bien concerné est acquis l'année N, et commence à être taxe au titre de la TP l'année N+2. Le taux applicable la 1ère année est le taux moyen constaté en 2003, soit 22,3 % (après application de l'abattement à la base de 16%). A l'issue de sa durée d'utilisation, le bien sort de l'actif. Les montants de TP et d'IS acquittés sont actualisés au taux réel de 3%.

3.– La taxe professionnelle pèse sur la croissance et l'emploi ; elle handicape la France dans la concurrence internationale

a) La taxe professionnelle renchérit le coût des facteurs de production, pénalisant ainsi l'investissement, la croissance et l'emploi

Suivant le régime auquel les entreprises sont soumises, ce renchérissement peut porter spécifiquement sur le capital ou impacter à la fois le capital et le travail.

[1] « Fiche n° 5 » annexée au Rapport définitif de la Commission de réforme de la taxe professionnelle, p. 9.

L'impact de la taxe professionnelle sur les coûts de production varie suivant le type de régime auquel l'entreprise est soumise (*extrait du « Rapport Fouquet », Fiche n°5 « les effets économiques de la taxe professionnelle, p. 8 et 9*) :

• lorsque l'entreprise est imposable au titre de la cotisation minimale, elle paie un montant égal à 1,5 % de sa valeur ajoutée. Dans ce cas, la TP est neutre sur l'arbitrage entre travail et capital et engendre une hausse uniforme des coûts de production ;

• lorsque l'entreprise est imposable au régime normal, c'est-à-dire hors plafonnement et cotisation minimale, la TP n'a pas d'impact sur le coût du facteur travail. Le coût du facteur capital est par contre impacté à la hausse par la TP. En influant spécifiquement sur l'un des deux facteurs de production, la TP a un effet distorsif sur les modes de production des entreprises. Une entreprise soumise au régime normal de TP et qui souhaite augmenter sa production est incitée à privilégier le facteur travail au détriment du facteur capital. Dès lors, sa dotation en capital sera sous-optimale et sa production sera inférieure à la valeur qu'elle atteindrait en l'absence de TP ;

• lorsqu'elle est plafonnée, la TP que paie une entreprise est assise à la fois sur sa VA et sur la valeur locative de ses immobilisations corporelles, selon la formule suivante :

$$\textbf{TP plafonnée} = \textbf{Taux (VA)xVA} + \textbf{VL (immo)x(Taux}_{\mathbf{N}} - \textbf{Taux}_{\mathbf{1995}}\textbf{)}$$

NB : VA = valeur ajoutée produite au cours de l'année N

Taux(VA) = taux national applicable à la VA en fonction du chiffre d'affaires

VL(immo) = valeur locative des immobilisations inscrites au bilan de l'année N–2

$Taux_N$ = taux de TP voté localement au titre de l'année N, s'il est supérieur à celui de 1995

$Taux_{1995}$ = taux de TP voté localement au titre de l'année 1995.

Le premier terme est neutre sur l'arbitrage entre travail et capital, et le second porte exclusivement sur le capital. Il y a ici aussi une distorsion induite par la fiscalité, qui est cependant moins forte que dans le cas du régime normal.

Au total, l'effet de la taxe professionnelle n'est pas neutre sur le choix des facteurs de production et **c'est le capital qui est globalement le plus taxé**. Cependant, ce sont les salariés qui supportent *in fine* les conséquences négatives de la TP, quand bien même celle-ci n'est plus prélevée sur le facteur travail.

La taxation des investissements déforme en effet dans un premier temps la structure des prix relatifs des facteurs en défaveur du capital et en faveur du facteur travail. Les entreprises utilisent dès lors moins de capital par unité de valeur ajoutée, et davantage de main d'œuvre. Mais avec moins de capital, chaque unité de travail devient moins productive. Il en résulte deux types de conséquences : des baisses de salaires quand ceux-ci peuvent s'ajuster ou du chômage quand les salaires ne peuvent s'ajuster à la baisse (par exemple au niveau du SMIC).

Une estimation économétrique réalisée par la Direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) à la demande de la « commission Fouquet » permet d'apprécier l'ordre de grandeur des effets de la taxe. **La taxe professionnelle aurait pour effet, à long terme, de réduire la valeur ajoutée du secteur marchand de 1,1 %, diminuant le potentiel de croissance de 0,9 %.** Elle induirait une baisse du stock de capital de 2,6 % ainsi qu'une baisse des heures travaillées de 0,5 %.

b) La taxe professionnelle entraîne des distorsions de concurrence entre entreprises.

Ces distorsions résultent tout d'abord de la forte disparité des taux pratiqués par les collectivités. **Une entreprise, selon sa localisation, peut être soumise à un prélèvement de taxe professionnelle dont le taux varie du simple au double.**

S'agissant d'une entreprise bénéficiaire qui réalise un investissement dont la durée de vie est de 10 ans, le rapport de la « commission Fouquet » montre que le surcoût occasionné par la taxe professionnelle est de 16 % du prix de revient de l'investissement au taux moyen pondéré national, mais se limite à 12,6 % en Basse-Normandie, alors qu'il atteint 21,6 % dans le cas moyen d'une entreprise établie en Languedoc-Roussillon[1].

[1] Commission de réforme de la taxe professionnelle, Rapport définitif, décembre 2004, p. 27.

Les nombreuses exonérations de taxe professionnelle constituent une deuxième source de distorsions de concurrence. À titre d'exemple, la position concurrentielle d'une société agroalimentaire peut être dégradée du fait de l'exonération spécifique dont bénéficient les coopératives agricoles qui produisent des biens substituables.[1]

c) Enfin la taxe professionnelle, spécificité de notre système d'imposition, handicape la France dans la concurrence internationale.

Les caractéristiques de la taxe professionnelle pourraient exercer un effet « désincitatif » sur les choix d'investissement aux dépens de la France.

Tout d'abord, du fait de sa singularité, la taxe professionnelle peut susciter **une certaine incompréhension de la part des investisseurs**, notamment étrangers. La charge représentée par la taxe professionnelle serait, selon le rapport de la « commission Fouquet », à l'origine de l'échec de certains projets d'investissement, tel celui, en 2004, de la société *Saint Regis Paper* en Seine-Maritime, pour lequel cette entreprise envisageait un investissement de 230 millions d'euros qui aurait occasionné un prélèvement de taxe professionnelle de 31,2 millions d'euros sur une période de huit ans.

Les auditions auxquelles a procédé la « commission Fouquet » ont fait apparaître **la manière spécifique dont les acteurs économiques intègrent la taxe professionnelle dans leurs choix d'investissement**. Il semble que la prise en compte de la taxe professionnelle dans le calcul de la rentabilité d'exploitation d'un projet, au moment du choix du site de production, défavorise les sites français par rapport aux pays où la charge de l'imposition se fait sentir plus bas dans le compte de résultat (*via* l'impôt sur les sociétés par exemple). Dans la mesure où une entreprise nouvellement créée ne dégage en général de bénéfice que plusieurs années après sa création, la forme actuelle de la taxe professionnelle peut représenter un frein au développement de projets nouveaux en France par rapport à ses concurrents internationaux.

---

[1] Commission de réforme de la taxe professionnelle, Rapport définitif, décembre 2004, p. 27.

Le cercle des décideurs financiers ainsi que certaines entreprises telles qu'Unilever France et Plastic Omnium ont fourni à la « commission Fouquet » des exemples détaillés d'investissements réels, qui mettent en évidence le fait que la taxe professionnelle pèse sur la marge brute des investissements effectués en France, désavantageant ainsi les sites de production situés sur notre territoire.[1]

Enfin, la politique de taux menée par les collectivités territoriales exerce un effet clairement défavorable à l'implantation d'activités productives en France.

Selon la DGTPE, « ***la grande dispersion des taux et l'amplitude de leurs variations ainsi que la complexité des mécanismes d'établissement et de dégrèvement de la taxe professionnelle en font un impôt difficile à prévoir pour les entreprises : cela amoindrit l'effet incitatif des allégements votés par le législateur.*** »

Par ailleurs, « ***les fortes augmentations des taux locaux depuis 1995 (année de référence pour le calcul du dégrèvement en fonction de la valeur ajoutée) induisent des montants de TP nette qui dépassent parfois 7 % ou 8 % de la valeur ajoutée de l'entreprise, seuil jugé rédhibitoire par les investisseurs étrangers.*** »

*

* *

[1] Rapport définitif de la Commission de Réforme de la taxe professionnelle présidée par Olivier Fouquet, p. 39.

TROISIEME PARTIE : QUELLES PERSPECTIVES POUR LA FISCALITE LOCALE ?

Et l'avenir ? Dans le cadre de l'acte II de la décentralisation ou par des lois particulières, de nouvelles compétences seront prochainement transférées. Les mêmes principes prévaudront et les mêmes garanties seront apportées aux collectivités bénéficiaires. Leurs nouvelles responsabilités leur offriront des chances supplémentaires pour gérer mieux, au plus près des besoins de nos concitoyens.

En outre, pour faire mieux que par le passé et pour valoriser la chance offerte par le renforcement des responsabilités locales, les travaux de votre Commission d'enquête permettent de tracer des pistes d'avenir.

I.– POURQUOI IL NE FAUT PAS AVOIR PEUR DE L'ACTE II DE LA DECENTRALISATION

A.– UNE COMPENSATION ENTOUREE DE GARANTIES SANS PRECEDENT POUR DES COLLECTIVITES FINANCIEREMENT SOLIDES

Complétant « l'acte II de la décentralisation », la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales opère de nouveaux et importants transferts de compétences de l'État vers les collectivités territoriales. **Ces transferts de compétences sont évalués à 9,8 milliards d'euros, dont environ 7,1 milliards pour les départements (5 milliards pour le seul RMI) et 2,7 milliards d'euros pour les régions. Ils entreront progressivement en vigueur entre 2005 et 2008.**

Il convient de rappeler que ces transferts s'inscrivent dans un cadre constitutionnel et organique renouvelé par l'adoption de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, d'une part, et de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales d'autre part. La compensation des transferts résultant de « l'acte II de la décentralisation » est donc entourée de garanties sans précédent en faveur des collectivités territoriales qui, à la veille des transferts, peuvent se prévaloir de fondements financiers solides leur permettant de prendre en charge dans de bonnes conditions leurs nouvelles compétences.

1.– Une compensation entourée de garanties sans précédent

a) Les principes régissant la compensation

Le « verrou constitutionnel » posé en 2003 apporte une garantie sans équivalent jusqu'ici. Sa formulation est très précise. Le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution comporte deux volets traitant les deux cas de figure susceptibles d'être rencontrés : « *Tout* ***transfert de compétences*** *entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute* ***création ou extension de compétences*** *ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.* » De plus, ces règles seront soumises, lors de chaque mise en œuvre législative, à l'examen du Conseil constitutionnel, dont la jurisprudence est exigeante en matière d'autonomie des collectivités territoriales.

Quant aux modalités de la compensation financière aujourd'hui inscrites dans la loi du 13 août 2004, elles sont le fruit d'échanges nourris et constructifs entre le Gouvernement et la représentation nationale. Comme il s'y était engagé, le Gouvernement a fait preuve d'une grande ouverture au cours des débats, en acceptant plusieurs amendements tendant à rassurer les élus quant au caractère loyal de la compensation des charges résultant des prochains transferts de compétences.

L'évaluation et la compensation des charges transférées s'effectueront donc conformément aux dispositions prévues d'une part, aux articles 118 à 121 de la loi précitée et d'autre part, aux articles L. 1614-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT).

La compensation financière des charges résultant des transferts de compétences inscrits dans la loi du 13 août 2004 continuera à se conformer à quatre principes désormais bien connus : elle sera intégrale, concomitante, contrôlée et respectera le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales.

• Une compensation intégrale

Les ressources transférées seront équivalentes aux dépenses précédemment effectuées par l'État au titre des compétences transférées. Toutes les dépenses, directes et indirectes, liées à l'exercice des compétences transférées seront prises en compte. La référence de la compensation sera déterminée sur des bases aussi favorables que possible.

Sur proposition parlementaire, il a été inscrit, à l'article 119 de la loi du 13 août 2004, que les charges de fonctionnement seront évaluées à partir de la moyenne actualisée des dépenses consacrées par l'État au cours des trois années précédant le transfert.

S'agissant des charges d'investissement, le niveau de dépenses variant d'un exercice à l'autre, il a été admis d'établir l'évaluation des charges transférées sur la base de la moyenne actualisée des crédits précédemment ouverts au budget de l'État, au titre des investissements exécutés ou subventionnés au cours des cinq années, au moins, précédant le transfert.

• Une compensation concomitante

L'année précédant le transfert de compétences, les ministères décentralisateurs procèdent à l'évaluation provisoire des dépenses qu'ils consacraient jusqu'alors à l'exercice des compétences transférées.

La compensation financière des transferts de compétences est établie en deux temps, dans le strict respect du principe de la concomitance des transferts de charges et de ressources :

– dès la loi de finances de l'année du transfert de compétences, des crédits sont inscrits à titre provisionnel pour donner aux collectivités territoriales les moyens financiers d'exercer leurs nouvelles compétences ;

– lorsque le montant du droit à compensation est définitivement arrêté, il est procédé aux régularisations nécessaires.

• Une compensation contrôlée

Le montant des accroissements de charges résultant des transferts de compétences sera constaté par arrêté interministériel, après avis de la Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC), dont la composition et les missions assurent la prise en compte du point de vue des collectivités territoriales.

LA COMMISSION CONSULTATIVE SUR L'EVALUATION DES CHARGES

L'article 118 de la loi du 13 août 2004 a modifié la composition et le rôle de la CCEC, laquelle devient une formation restreinte du comité des finances locales (CFL).

Pour chaque transfert de compétences, la CCEC réunit paritairement les représentants de l'État et de la catégorie de collectivités territoriales concernées par le transfert. En revanche, pour l'examen de questions intéressant l'ensemble des catégories de collectivités, notamment celles relatives aux modalités d'évaluation des accroissements ou diminutions de charges, la commission siège en formation plénière.

La loi renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de fixer la composition et les modalités de fonctionnement de la CCEC. Ainsi, le décret n° 2004-1416 du 23 décembre 2004 a été préalablement soumis pour avis, conformément aux dispositions de l'article L. 1211-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT), au CFL qui a émis à l'unanimité un avis favorable, lors de sa séance du 26 octobre 2004.

La CCEC est présidée par un élu, associant à parité des représentants de l'État et de l'ensemble des catégories de collectivités territoriales.

Elle comprend 22 membres désignés en son sein par les membres du CFL :

- 1°) les 11 représentants de l'État ;

- 2°) les 2 représentants des régions ;

- 3°) les 4 représentants des départements ;

- 4°) 5 maires, dont au moins 2 présidents d'EPCI.

Trois sections sont créées au sein de la CCEC, une section des régions, une section des départements et une section des communes. Chacune d'entre elles est composée, à parts égales, de représentants de l'État et d'élus. Le nombre de ses membres est fonction de la représentation des élus au sein du CFL.

La présidence de la CCEC est confiée à l'un des membres élus, désigné par le CFL, assisté de deux vice-présidents, représentant chacun une catégorie de collectivités et assurant la présidence des sections dont le président n'est pas l'un des représentants.

Sa mission principale réside dans le contrôle de la compensation financière allouée en contrepartie des transferts de compétences.

En donnant son avis sur les projets d'arrêtés interministériels fixant le montant de la compensation revenant à chacune des collectivités territoriales concernées, la CCEC veille ainsi à l'exacte adéquation entre les charges et les ressources transférées.

Par ailleurs, la CCEC est associée à la définition des modalités d'évaluation des accroissements et diminutions de charges résultant des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales.

Enfin, la CCEC est chargée d'établir chaque année, à l'intention du Parlement, un bilan financier de l'évolution des charges transférées aux collectivités territoriales au cours des 10 dernières années. Ce bilan retracera les conséquences des transferts de personnels et des délégations de compétences ainsi que l'évolution du produit des impositions de toutes natures transférées en compensation des créations, transferts et extensions de compétences.

• Une compensation conforme au principe d'autonomie financière

Ce principe est inscrit à l'article 72-2 de la Constitution qui dispose que « *les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources*. » La loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales a précisé que la notion de « ressources propres » comprend les impôts nationaux partagés entre l'État et les collectivités territoriales, à condition toutefois qu'un taux ou une part locale d'assiette soient définis par la loi pour chaque collectivité.

Conformément au principe constitutionnel d'autonomie financière des collectivités territoriales, l'article 119 de la loi du 13 août 2004 prévoit que la compensation financière s'opérera, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature.

Les transferts de compétences seront donc dans leur quasi-totalité, financés par des transferts de parts d'impôts nationaux dont les collectivités territoriales concernées pourront, à terme, moduler les taux dans des limites définies par le législateur. Il s'agit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA), pour les départements, et de la taxe de consommation intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), pour les régions.

b) Les ressources transférées

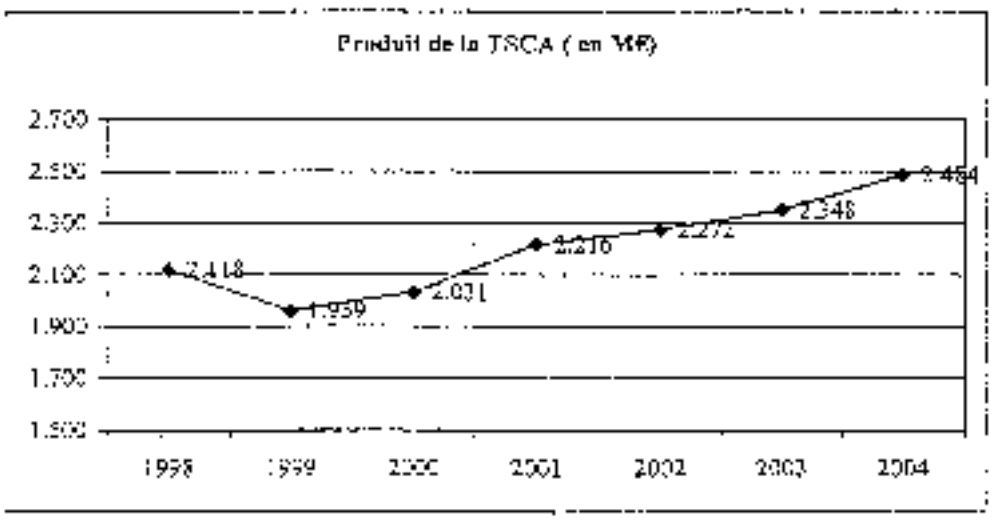
• La TSCA : une ressource dynamique

En 2004, le produit de la TSCA a été de 2 484 millions d'euros, celui de la contribution VTM (véhicules terrestres à moteur), initialement établie au bénéfice de la CNMATS, étant égal à 1 025 millions d'euros. **Ces prélèvements constituent des ressources dynamiques ainsi que le montre leur progression assez parallèle sur les dernières années (+17,3% pour la TSCA entre 1998 et 2004 ; +17,5% pour la contribution VTM sur la même période)**.

Le tableau et le graphique suivants présentent 1'évolution du produit de la TSCA depuis 1998.

ÉVOLUTION DU PRODUIT DE LA TSCA

Année	Produit de la TSCA (en millions d'euros)	Pourcentage d'évolution
1998	2.118	
1999	1.959	– 7,50%
2000	2.031	+3,65%
2001	2.216	+9,11%
2002	2.272	+2,55%
2003	2.348	+3,34%
2004	2.484	+5,79%

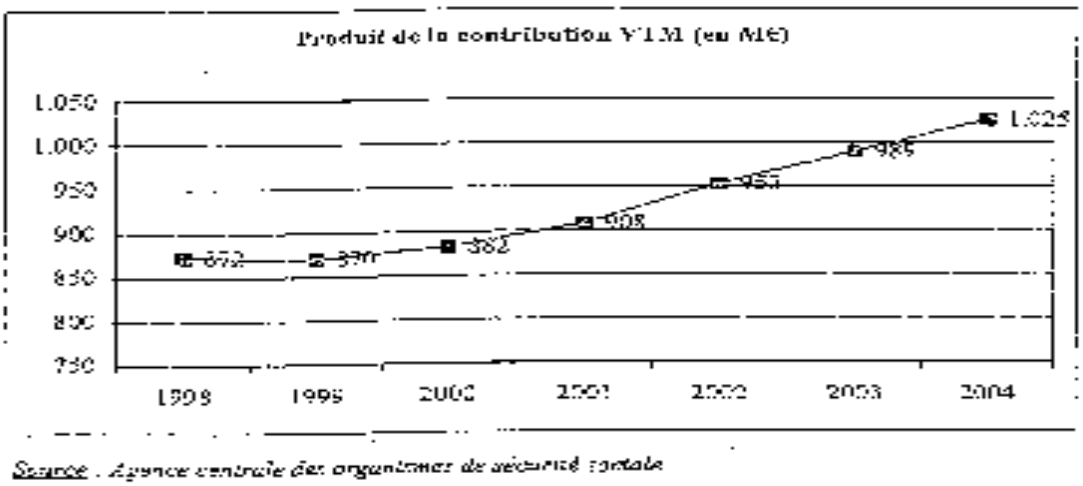


Source : DGI, Bureau F1.

Le tableau et le graphique suivants présentent l'évolution du produit de la contribution VTM depuis 1998.

ÉVOLUTION DU PRODUIT DE LA CONTRIBUTION ASSISE SUR LES PRIMES D'ASSURANCE EN MATIERE DE VEHICULES TERRESTRES A MOTEUR

Année	Produit recouvré par l'ACOSS (en millions d'euros)	Pourcentage d'évolution
1998	872	
1999	870	– 0,2%
2000	882	+1,4%
2001	908	+2,9%
2002	953	+5,0%
2003	989	+3,8%
2004	1.025	+3,6%



Le dynamisme de la TSCA et de la contribution VTM s'explique par l'évolution des cotisations d'assurance automobile. Leur montant a en effet progressé de 23% entre 1998 et 2003.

Cette augmentation est imputable à la croissance du parc automobile (+10% depuis 1998 pour les quatre roues) et à l'évolution du comportement des assurés qui utilisent désormais plus de garanties facultatives (garanties autres que la garantie obligatoire de responsabilité civile).

S’agissant des modalités de localisation de l’assiette de la TSCA, en réponse au questionnaire que lui a adressé votre Commission d’enquête, la Direction du budget indique qu’« *en l’état actuel de l’avancement des travaux, aucune des modalités de rattachement géographique de l’assiette de la TSCA n’a été retenue* ». L’Inspection générale des finances a été chargée d’expertiser les différentes pistes d’une localisation de l’assiette et d’une modulation des taux de la taxe par les départements. Elle a rendu un rapport qui a été transmis à votre Commission d’enquête.

Comme l’a indiqué, Mme Marie-Christine Lepetit, Directrice de la législation fiscale, au cours de son audition le 26 mai dernier, « *la localisation peut être recherchée en essayant d’établir un lien entre le contrat d’assurance et le véhicule – puisqu’il s’agit en l’espèce de taxe sur les assurances automobiles. Or l’inspection des finances constate que ce lien serait difficile à construire et à faire vivre, ne serait-ce que parce que les compagnies d’assurance ne sont pas à ce jour tenues de décrire précisément la localisation des véhicules de leurs clients, faute de pouvoir s’en assurer. Ajoutons que, selon les informations dont je dispose, les conditions actuelles d’immatriculation, qui permettent en principe d’établir un lien entre un département et un véhicule, seront prochainement modifiées, faisant du coup disparaître cette relation. Du reste, cela n’empêchera pas le débat nécessaire de s’ouvrir. Mais la localisation de la taxe sur les conventions d’assurance se heurte à des difficultés pratiques assez difficiles à surmonter si l’on veut construire et surtout sécuriser ce lien, d’autant que les compagnies d’assurance ne sont pas les plus commodément placées pour remplir cette mission. Il est une limite aux sujétions que l’État pourrait leur imposer en la matière. Au surplus, la répartition de la TSCA en fonction des immatriculations aboutit par nature à de fortes distorsions entre les départements, au point que la réponse pourrait être jugée comme n’étant pas la plus adéquate. Ces deux éléments, décrits de manière très précise et technique dans le rapport de l’inspection des finances, ne manqueront pas d’alimenter la discussion entre le Gouvernement et le Parlement à la fin de l’année.* »

• La TIPP : une ressource fiable

Si l’évolution de la TIPP s’est révélée décevante au cours des deux dernières années, il est établi qu’à fiscalité inchangée, le produit de la TIPP demeure relativement stable dans le temps.

EVOLUTION DES CONSOMMATIONS DE PRODUITS PETROLIERS SUR LESQUELLES SERA APPLIQUEE LA FRACTION DE TARIF ATTRIBUEE AUX REGIONS

(en millions d'hectolitres)

	1992	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**
Super sans plomb	77,5	90,4 16,59%	99,1 9,62%	103,2 4,14%	111 7,56%	117,6 5,95%	124 5,44%
Gazole	226,2	240,2 6,20%	252,7 5,20%	267,2 5,74%	273,4 2,32%	281,31 2,89%	294,9 4,83%

	1999	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005 Prévision**
Super sans plomb	135,6 9,35%	143,4 5,75%	149,7 4,39%	152,5 1,87%	147,4 – 3,38%	143,3 – 2,73%	139,05 – 2,98%
Gazole	306,4 3,90%	317,2 3,52%	334,7 5,52%	343,3 2,57%	348,7 1,58%	357,9 2,63%	368,74 3,03%

Rappelons que les recouvrements de TIPP reposent sur les mises à la consommation de carburants dont les évolutions dépendent des facteurs suivants :

– les effet des politiques menées en matière de sécurité routière : les professionnels de l'automobile et les représentants des pétroliers estiment que les différentes mesures coercitives prises à l'encontre des automobilistes ont un impact direct sur les consommations de carburants et, notamment, sur les supercarburants. La réduction de la vitesse moyenne de circulation des véhicules sur l'ensemble du réseau routier et autoroutier implique indéniablement une diminution de la consommation unitaire des véhicules. Selon les constructeurs automobiles, au delà de 100 km/h, une diminution de la vitesse de circulation de 10 km/h induit en effet une diminution de la consommation de carburant de l'ordre de 10 % ;

– la diésélisation du parc automobile : actuellement, la proportion de voitures particulières diesel est d'environ 42 % du parc automobile. La part du diesel continue à progresser, atteignant 69,6 % des immatriculations de voitures neuves à la fin de l'année 2004. Or, la consommation des voitures diesel est inférieure de 17 % à celle des véhicules à essence. En conséquence, la diminution de la consommation unitaire des véhicules est accentuée par la diésélisation ;

– le ralentissement de la croissance du parc automobile : huit ménages sur dix possèdent au moins une automobile. Marché auparavant en expansion du fait de la nécessité pour de nombreux acquéreurs de s'équiper dans ce domaine, le secteur de l'automobile est aujourd'hui davantage caractérisé par des achats limités au renouvellement des véhicules. En conséquence, l'augmentation du parc automobile s'effectue désormais à un rythme plus modéré et engendre, de fait, un ralentissement de la croissance des consommations de carburant.

Au-delà de l'impact négatif des facteurs précités, les recettes de TIPP pourraient toutefois légèrement progresser dans les mois à venir du fait de l'augmentation potentielle des mises à la consommation engendrée par :

– l'augmentation des prix à la pompe du gazole, le prix de ce produit hors taxe étant désormais supérieur à celui de l'essence sur les marchés internationaux ;

– l'impact de la généralisation des équipements électriques et de la climatisation sur les consommations unitaires des véhicules.

Comme l'a indiqué M. Gilles Carrez, Président du Comité des finances locales, au cours de l'audition du 8 juin dernier, « ***la TIPP est objectivement, lorsqu'on la regarde sur une longue période, un impôt dynamique***. *Elle a certes stagné depuis deux ans, mais les raisons de cette stagnation n'ont rien de structurel ni de permanent. Le phénomène de diésélisation massive du parc est en train de s'achever ; on observe même une légère régression. (…) La consommation d'énergie à travers le déplacement individuel reste un socle, un des piliers de l'évolution économique en général. L'assiette de la TIPP ne me semble en rien vouée à l'anémie, et les deux dernières années ne doivent pas faire oublier les vingt-cinq précédentes.* »

Entendue par votre Commission le 26 mai dernier, Mme Marie-Christine Lepetit, Directrice de la législation fiscale à la Direction générale des impôts, a rappelé à juste titre que « *les impôts les plus fréquemment manipulés ont tendanciellement une dynamique grosso modo calée sur celle de la croissance économique. Certes, on peut trouver des exceptions dans un sens ou dans l'autre, certains désajustements sur des analyses à plus court terme, mais force est de reconnaître que les impôts ont une dynamique propre d'autant moins gênante que* ***l'on ne raisonne généralement pas sur un impôt particulier, mais sur des ensembles d'impôts et dans le cadre de périodes relativement longues***. »

De surcroît, les collectivités bénéficient d'une garantie de ressource minimale : elles ne peuvent percevoir chaque année au titre d'une compétence transférée un montant inférieur à celui que l'État consacrait à ladite compétence à la veille du transfert. S'il s'avérait que le montant de la ressource attribuée pour assurer le financement des transferts de compétences, fût inférieur au droit à compensation arrêté à cette fin, en raison d'un moindre dynamisme de la ressource transférée, le Gouvernement mettrait en œuvre la garantie consacrée par le considérant 23 de la décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003 du Conseil constitutionnel, par ailleurs introduite dans le second alinéa du II de l'article 119 de la loi du 13 août 2004.

En définitive, « *les collectivités territoriales ne font pas une mauvaise affaire en bénéficiant d'une part de TIPP* », ainsi que l'a ajouté M. Gilles Carrez au cours de la même audition. Ce ne fut pas forcément le cas dans le passé lorsqu'on leur a transféré d'autres impôts, que l'on pouvait pourtant considérer comme plus dynamiques. « *En tant que fiscaliste,* » a estimé Mme Marie-Christine Lepetit, « ***je ne suis pas totalement satisfaite en voyant transférer aux collectivités territoriales des impôts que l'on a envie de réformer parce qu'ils sont mal fichus. L'histoire de la vignette en est un bon exemple. Était-ce une bonne idée de la supprimer ? Je n'en sais rien. N'empêche qu'on l'a supprimée après l'avoir transférée… Est-ce vraiment satisfaisant ?*** *Autre exemple beaucoup plus ancien : les droits de mutation que l'on a donnés avant d'amorcer leur baisse, alors même que leur niveau très élevé était, on le savait, cause de frottements économiques très importants. Certes, on s'en est débrouillé ; mais en voyant des impôts mal fichus et dont on a envie d'organiser les dynamiques plutôt à la baisse, ma première proposition n'est pas de les transférer.* » **À cet égard, la TIPP peut être considérée comme une ressource fiable.**

« *Pour les régions* », a estimé M. Alain Guengant, Directeur de recherche au CNRS et professeur à l'Université de Rennes 1, au cours de l'audition du 8 mars dernier, « *le problème de la TIPP se pose en termes d'effet de retour : une politique régionale peut-elle espérer avoir un effet favorable sur le rendement de la taxe intérieure sur les produits pétroliers ? (…) Le paradoxe serait que la TIPP n'ait pas d'effet de retour ou, pire, un effet négatif : en poursuivant leurs politiques de transport ferroviaire, les régions ne concourent-elles pas à réduire la consommation de carburant, dont la plus grande partie est imputable aux déplacements domicile-travail ?* »

Mme Marie-Christine Lepetit a toutefois rappelé qu'à mesure qu'augmente la dépense publique locale, « *la question se pose de savoir comment (…) adapter la part fiscale des ressources des collectivités territoriales.* » **Il apparaît en effet de plus en plus difficile de réunir tous les éléments du « cahier des charges » de l'impôt local idéal** et de trouver des impôts qui soient localisables, corrélés à la faculté contributive des redevables, sur lesquels les collectivités territoriales aient une forme de maîtrise par le biais des taux ou de l'assiette, dont la dynamique corresponde exactement à celle de la dépense locale et que l'on sache contrôler et gérer dans des conditions satisfaisantes. Comme l'a fort justement souligné la Directrice de la législation fiscale, « *jamais on ne parviendra à mettre en place, devant chaque nouvelle dépense permise dans une catégorie donnée de collectivité, un impôt qui lui corresponde exactement, avec la dynamique appropriée. Il faut davantage raisonner en mettant en rapport l'ensemble des dépenses et l'ensemble des impôts dans une catégorie donnée de collectivités.* »

Or, « *pour le fiscaliste,* » a ajouté Mme Marie-Christine Lepetit, « *la TIPP est un impôt assez facilement transférable : il est, quoi qu'on en dise, localisable* » et « *nous allons obtenir prochainement, nous en sommes convaincus, le droit* [de permettre aux régions] *d'en moduler les taux.* »

Dès le 1er janvier 2006, la part de TIPP reçue par les régions sera déterminée par un nouveau mécanisme : le montant perçu par chaque région sera obtenu par l'application d'une fraction du tarif de la TIPP aux quantités de carburants (supercarburant et gazole) vendues au consommateur final sur le territoire de la région. L'assiette de l'impôt sera donc localisée et les régions bénéficieront dès lors d'un « effet bases ».

Dans un deuxième temps, les régions devraient se voir attribuer le droit d'en moduler le tarif. Les régions pourraient ainsi être en mesure de fixer un tarif régional de TIPP dans une fourchette de plus ou moins 1,77 euro par hectolitre autour d'un tarif pivot pour l'essence sans plomb et dans une fourchette de plus ou moins 1,15 euro par hectolitre autour d'un tarif pivot s'agissant du gazole. La Commission européenne doit proposer au vote des États membres une décision autorisant la France à pratiquer cette modulation. Il s'agit d'une procédure relativement longue et complexe car cette décision doit être adoptée à l'unanimité. Dès lors la modulation de taux n'interviendra pas avant le 1er janvier 2007.

2.– Des fondements financiers solides à la veille des transferts de compétences

Les collectivités territoriales présentaient, à la veille de l'acte II de la décentralisation, des fondements financiers solides leur permettant de prendre en charge dans de bonnes conditions les nouvelles compétences.

2003 aura été une année de consolidation de leurs marges de manœuvre financières en vue de relancer l'investissement. C'est par une hausse de la fiscalité directe que les collectivités y sont parvenues. Elles ont également maîtrisé la croissance des dépenses de personnel, et bénéficié de la poursuite de la baisse des frais financiers.

Le niveau de l'épargne a donc progressé en 2003, contrastant avec le tassement relevé les deux années précédentes. Cela a favorisé la reprise de l'investissement, notamment pour les communes, en phase avec leur cycle électoral.

Les régions et les départements ont également relancé leur effort d'investissement, signe que l'intégration des nouvelles compétences a pu être absorbée sans déséquilibrer leurs budgets ni pénaliser l'investissement.

Bien qu'en légère augmentation en 2003, le niveau de la dette des collectivités reste à un niveau très bas. Les taux d'intérêt étant très faibles, les collectivités conservent des marges de manœuvre certaines en termes d'endettement.

B.– LES TRANSFERTS A VENIR

1.– Le transfert des personnels T.O.S. aux régions et aux départements

L'article 82 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales transfère aux départements et aux régions le recrutement et la gestion des 93 000 personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) relevant du ministère de l'Éducation nationale et exerçant leurs missions dans les collèges et dans les lycées. On se reportera à la **page 119 du tome III** du présent rapport pour consulter les documents annexes relatifs à ce transfert.

Actuellement, les départements et les régions ont déjà la responsabilité de l'accueil, de la restauration et du logement de ces personnels, ainsi que des bâtiments abritant les collèges et les lycées. Il est donc logique qu'ils aient autorité sur les personnels chargés de les entretenir et de les faire fonctionner.

Rappelons, pour un panorama complet, que l'article 84 de la même loi transfère aux départements la propriété et la charge du fonctionnement des collèges à sections internationales et du collège d'État de Font-Romeu. Il fait de même à au profit des régions, s'agissant des lycées à section bi-nationales ou internationales, du lycée d'État de Font-Romeu et des établissements publics nationaux d'enseignement agricole. Ces différents établissements sont transformés en établissements publics locaux d'enseignement, relevant soit de l'article L. 421-1 du code de l'éducation, soit de l'article L. 811-8 du code rural. En outre, l'article 94 de la loi fait, des quatre écoles de la marine marchande, des établissements publics régionaux. La gestion des personnels TOS de ces collèges et lycées sera également transférée aux collectivités. Toutefois, les effectifs concernés ne sont significatifs que dans les lycées agricoles ; où ils représentent 2 000 personnes, mais leur nombre exact ne sera connu qu'après publication du décret fixant la liste de ces établissements. La méthode retenue pour le transfert transposera celle appliquée aux TOS relevant actuellement du ministère de l'éducation nationale.

Le transfert de la gestion des TOS, cohérent en lui-même, permettra en outre aux collectivités concernées, plus proches des besoins des élèves comme des personnels, d'exercer plus efficacement leur compétence. Ainsi que l'a déclaré M. Gilles de Robien : *« la gestion des écoles maternelles et primaires,* [qui relève des communes] *grâce à la proximité, est beaucoup plus cohérente. C'est ce qui est attendu de la décentralisation des TOS : cohérence et proximité* ». Enfin, ce transfert, qui interviendra à l'issue d'une procédure en deux phases, fera l'objet d'une compensation intégrale de la part de l'État à partir du 1er janvier 2006.

a) Une procédure de transfert en deux temps

M. Gilles de Robien, ministre de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, a rappelé, lors de son audition du 14 juin 2005, les étapes de la procédure de transfert des personnels TOS aux régions et aux départements : « *l'exercice 2005 est une année de transition, pendant laquelle les services de l'État agissent pour le compte des collectivités territoriales, lesquelles continuent à héberger, à assurer la restauration, l'entretien, etc. Au cours du premier trimestre 2005, quarante-cinq conventions ont été signées entre les représentants de l'État et les exécutifs élus, et, dans les semaines à venir, des arrêtés individuels de mise à disposition seront pris pour chacun des agents de l'État mis à disposition. Lorsque les discussions locales*

n'ont pas permis d'aboutir à la signature d'une convention, un arrêté interministériel doit être pris, après saisine et avis de la commission de conciliation mixte État-collectivités. Cette instance, installée auprès du ministre délégué aux collectivités territoriales, se réunira le 23 juin. Les arrêtés interministériels seront pris immédiatement après émission de l'avis, après quoi les arrêtés individuels de mise à disposition des agents de l'État seront pris à leur tour, et c'est à la fin de 2005 que sera publié le décret de partition fixant le périmètre définitif »

M. Gilles de Robien a poursuivi : « *lorsque le décret de partition prendra effet, probablement le 1er janvier 2006, car il n'est pas question d'envisager un moratoire, alors s'ouvrira la période de deux ans ménagée par la loi pour le fameux droit d'option. Les agents exerçant leur activité dans le champ de compétence transféré seront donc définitivement connus et appelés à opter entre l'intégration dans la fonction publique territoriale et le détachement. S'ils attendent avant de choisir, dans la limite de ces deux années, ils seront mis à disposition de la collectivité d'accueil* ». Selon M. Dominique Antoine, Directeur des personnels, de la modernisation et de l'administration au ministère de l'éducation nationale, la parution des textes créant les nouveaux cadres d'emplois spécifiques des TOS interviendra en septembre ou octobre 2005, « *c'est-à-dire assez tôt pour permettre aux agents TOS d'exercer leur droit d'option en connaissance de cause à compter du 1er janvier 2006* ». Cependant, dès l'entrée en vigueur du décret de partition, les agents non titulaires de droit public deviendront des agents non titulaires des collectivités territoriales.

Le ministre a enfin précisé : « *pour simplifier la gestion comptable du processus, nous proposons – ce point n'a toutefois pas encore été tranché – que les vœux de chacun soient enregistrés au fur et à mesure, mais que les décisions soient prononcées en deux fois, le 1er janvier 2007 puis le 1er janvier 2008* ».

b) Un transfert intégralement compensé

Ce transfert de compétence fera l'objet d'une compensation financière intégrale de la part de l'État. En effet, la Commission consultative d'évaluation des charges a émis un avis non seulement sur le périmètre des personnels concernés par le transfert, mais également sur les modalités de compensation de celui-ci, afin que la décentralisation ne se fasse pas au détriment des collectivités territoriales.

• Les personnels concernés par la compensation

Ainsi que l'a rappelé M. Dominique Antoine, pour définir le périmètre des personnels concernés par le transfert, « *nous nous appuyons sur les articles 82 et 104 de la loi n° 2004-809 de la loi du 13 août 2004. L'article 82 mentionne la liste des compétences transférées. L'article 104 dispose que seront transférés aux collectivités territoriales ou à leurs groupements les emplois pourvus au 31 décembre de l'année précédant l'année du transfert sous réserve que leur nombre global ne soit pas inférieur à celui constaté le 31 décembre 2002* ». Les emplois pourvus sont « *les emplois budgétaires sur lesquels ont été affectés soit un fonctionnaire titulaire soit un agent non titulaire* ». Ce travail de dénombrement a abouti aux chiffres suivants : « *92 273,55 TOS en équivalents temps plein au 31 décembre 2002 ;* ***92 997,85 TOS en équivalents temps plein au 31 décembre 2004****. Nous retiendrons donc ce deuxième chiffre, puisqu'il est le plus favorable pour les collectivités territoriales* ».

S'agissant du transferts des agents de droit privé, en l'espèce des 16 500 agents bénéficiant d'un contrat aidé comme les contrats emploi solidarité (CES) ou les contrat emploi consolidé (CEC), recrutés par les collèges et les lycées pour exercer des fonctions ouvrières et de service, M. Gilles de Robien a déclaré que : « *ceux-ci seront mis à disposition des collectivités territoriales dans le cadre des conventions en cours d'élaboration. Le cabinet du Premier ministre a décidé que les collectivités prendront en charge ces contrats à partir du 1er janvier 2006, soit en assumant directement la part employeur, soit en subventionnant les établissements. Les moyens correspondants seront transférés via le ministère de l'Intérieur, sur la base de la dépense engagée par l'État au cours des trois derniers exercices, soit 19,6 millions en 2002, 37,7 millions en 2003 et 35,9 millions en 2004* ». Quant aux contractuels de droit public, qui seront « *transférés dès la publication du décret de partition, c'est-à-dire fin 2005,* [ils] *sont au nombre de 3 700* ». En conséquence, les effectifs de TOS des collèges et des lycées, quel que soit leur statut, resteront inchangés.

En ce qui concerne les emplois supports, au nombre de 750, parmi lesquels « *un certain nombre d'informaticiens, de formateurs, de personnel relevant du service social, de la médecine du travail* », qui sont chargés de la gestion administrative des personnel TOS, la réponse de M. Dominique Antoine a été claire : « *Ces emplois supports sont compris dans le champ de la compensation* ». Précisons dès à présent que leur charge financière est évaluée à 25 millions d'euros, dont 12,3 millions d'euros à transférer aux régions.

• Une compensation intégrale par un transfert de fiscalité à partir du 1er janvier 2006

Ainsi que l'a écrit Mme Marie-José Roig, alors ministre déléguée aux collectivités locales, dans une lettre à M. Alain Rousset, président de la région Aquitaine, « *la compensation du transfert se fera sur la base des charges réellement exposées par les collectivités, conformément aux dispositions applicables en la matière au sein de la fonction publique territoriale, en prenant comme référence la dernière année précédant le transfert* ». M. Gilles de Robien a confirmé lors de son audition que : « *le Gouvernement s'est engagé à compenser financièrement au coût que supporteront les collectivités territoriales* », tout comme il s'est engagé à compenser *« l'impact en matière de retraites des personnels transférés* ».

M. Michel Dellacasagrande, Directeur des affaires financières du ministère de l'éducation nationale, a précisé lors de son audition du 11 mai 2005 que « *le calcul du coût d'un agent TOS a été fait sur les bases suivantes. Il intègre : la rémunération principale, que nous sommes en mesure de déterminer à partir du grade de l'agent (nous disposons pour chacun des grades d'un indice moyen de rémunération du grade) ; le cas échéant, la nouvelle bonification indiciaire ; les rémunérations accessoires ; les charges patronales. Les charges patronales sont déterminées au coût qu'acquittent aujourd'hui les collectivités territoriales, soit un taux de 45,6 % […], taux qui intègre notamment une cotisation retraite de 27,3 %. […] D'autres coûts existent, qui ne sont pas à proprement parler intégrés dans le coût de l'agent. Il s'agit du coût des concours, de la formation et de l'action sociale. Ce sont des coûts très imbriqués entre les différentes catégories de personnel de l'éducation nationale. Nous conduisons actuellement des enquêtes visant à déterminer précisément la part de ces coûts qui relève des TOS qui seront transférés.*

Mme Marie-José Roig avait également confirmé que « *les dépenses de formation consacrées par l'État à ces personnels seront intégrées au droit à compensation, de même que les dépenses de recrutement et les dépenses dites sociales (médecine préventive…). Les dépenses annexes (frais de fonctionnement des services transférés, y compris en matière informatique) seront également compensés sur la base d'une évaluation à faire au niveau local dans la préparation de la partition* ».

Quant à la question du régime indemnitaire applicable, les départements comme les régions ont souligné que les indemnités servies aux fonctionnaires territoriaux sont plus élevées que celles dont bénéficient actuellement les TOS. Or, conserver deux systèmes de prime différents pour les agents relevant d'un même employeur apparaîtra sans doute peu praticable à terme. Bien entendu, l'éventuel alignement du régime indemnitaire des TOS pèserait sur le budget des collectivités territoriales sans compensation de la part de l'État. Cependant, ainsi que l'a remarqué M. Jean-Pierre Gorges, « *l'État n'est nullement responsable de cette situation : la différence de rémunération n'est qu'un problème local* ».

Surtout, cette différence de régime indemnitaire ne manquera pas d'être l'un des éléments de la négociation globale entre les collectivités territoriales et les personnels TOS concernant leurs missions, leur temps de travail et leurs conditions générales d'emploi. Ainsi qu'on y reviendra ci-après, au II-D, ce transfert offre une chance remarquable de renforcer l'intérêt du travail de ces agents.

Sur la base de l'effectif de référence, la compensation financière des transferts interviendra, s'agissant des personnels titulaires, à la date d'intégration dans la fonction publique territoriale ou du détachement sans limitation de durée. S'agissant des agents non titulaires, elle interviendra à la date de substitution d'employeur. Sur le plan financier, elle sera assurée par des transferts de fiscalité : taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) pour les départements et taxe de consommation intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) pour les régions. À titre transitoire, cette compensation pourra s'imputer sur la DGD.

• L'absence d'impact du transfert des TOS en 2005

Le transfert des TOS ne sera donc effectif qu'à partir du 1er janvier 2006. De fait, pour le recteur de l'académie de Montpellier, M. Christian Nique, ce transfert n'a pour l'instant « *aucune conséquence pour les collectivités territoriales* », propos maintes fois confirmé.

Cependant, une région a inscrit un crédit d'un million d'euros de dépenses au titre du transfert des TOS dans son budget primitif pour 2005: la région Poitou-Charentes. Ainsi que l'a déclaré Mme Ségolène Royal, la région a financé le « *coût des logiciels de gestion des TOS et des personnels d'encadrement nécessaires à cette gestion. Dès aujourd'hui, ce sont au moins cinq fonctionnaires de la région qui travaillent au traitement de ces problèmes*

très compliqués ». De plus, « *la région a également financé toutes les charges liées aux assurances des personnels TOS, puisque, depuis le 1er janvier 2005, la région est juridiquement responsable en cas d'accident dans les établissements scolaires* ».

Pour être précises, ces indications ne laissent pas de susciter une perplexité générale. S'agissant de l'inscription des dépenses liées à l'assurance des personnels TOS, M. Michel Dellacasagrande, Directeur des affaires financières du ministère, a déclaré : « *je ne sais pas de quel type d'assurance on parle. Le principe selon lequel l'État est son propre assureur est aussi applicable, autant que je sache, aux collectivités territoriales […]. Je mesure mal la portée de la question et le contenu de ce problème d'assurance* ». Quant au travail des cinq fonctionnaires susmentionnés, on peut raisonnablement se demander quelle en est la teneur, sachant que la gestion des personnels TOS relève encore en 2005 de l'État.

L'ensemble de ces personnels, TOS, emplois supports et emplois aidés, sera transféré aux collectivités territoriales et intégré dans le périmètre de la compensation. Celle-ci couvrira intégralement le coût de ces personnels tel qu'évalué par les services de l'État sous le contrôle de la Commission consultative d'évaluation des charges. Comme le montre le tableau général d'évaluation qui figure dans le tome II du présent rapport, la compensation prévue à ce stade, compte tenu des derniers travaux de la CCEC, est de 2 572 millions d'euros, dont 1 262 millions d'euros au profit des régions et 1 310 millions d'euros pour les départements. A elle seule, la rémunération des 92 997,85 TOS représente 2 462 millions d'euros.

Les inquiétudes dont les élus locaux ont pu faire état lors de leurs auditions devant votre Commission d'enquête apparaissent désormais dénuées de fondement. Certes, ces éléments n'étaient pas disponibles en début d'année, mais leur calendrier d'élaboration était connu de tous, et ils ne sont que l'application à un cas particulier des garanties constitutionnelles applicables à tous les transferts de compétences.

c) Le transfert d'une situation confuse

Certes, le transfert physique et financier des TOS est un enjeu clair. Pour autant, en amont du transfert, on doit dénoncer ici la grande confusion qui règne dans la gestion nationale et locale des TOS. On peut espérer que la décentralisation sera l'occasion d'y voir plus clair. On doit reconnaître qu'un transfert de compétence est sans doute plus simple lorsque celle-ci est mieux

maîtrisée dès la situation de départ. L'enjeu pour la décentralisation en est plus stimulant.

Cette question – autour, en particulier, du temps de travail des TOS – est développée ci-dessous dans le paragraphe II-D de cette troisième partie.

2.– Le transfert des routes nationales aux départements

L'article 18 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit de limiter le domaine routier national relevant de l'État aux autoroutes et aux routes d'intérêt national ou européen constituant un réseau cohérent. Les autres routes nationales seront donc transférées dans le domaine public routier départemental. Sont annexés à la **page 125 du tome III** du présent rapport des documents se rapportant à ce transfert.

Comme l'a affirmé le 23 juin dernier devant votre Commission M. Dominique Perben, ministre des Transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer : « *sur le plan financier, contrairement à une idée trop largement répandue,* ***cette décentralisation n'aura pas de conséquence négative sur les budgets des départements. L'État transférera en effet la totalité des moyens humains et financiers dont il dispose aujourd'hui pour gérer les routes transférées.*** *Je note que le projet de décret fixant les modalités des transferts financiers a reçu un avis favorable de la Commission consultative d'évaluation des charges. […] Je crois au principe de subsidiarité : hormis les équipements dont la nature même exige qu'ils soient conçus, gérés et entretenus au niveau national, il est souhaitable que le décideur qui rend les arbitrages se trouve au plus près de l'utilisateur, du citoyen. Conserver 10 000 kilomètres de grands itinéraires dans le giron de l'État et transférer le reste aux départements va forcément dans le sens de la bonne gestion des fonds publics.* »

M. Christian Estrosi, président du conseil général des Alpes-Maritimes, partage tout à fait ce sentiment décentralisateur : « *sincèrement, parmi les transferts de compétences au bénéfice des conseils généraux, celui des routes nationales me paraît le plus efficace. Depuis plus de vingt ans, nous échouions à obtenir la mise en cohérence entre les voiries nationales et départementales […,] pour parvenir à rendre cohérent l'aménagement du territoire et à fluidifier la circulation* ».

À l'issue des procédures de concertation engagées – réunion de la Commission consultative d'évaluation des charges sur le transfert des routes le 13 avril 2005 et concertation avec les conseils généraux conduites par les préfets dans chaque département -, votre Commission d'enquête ne peut que constater les excellentes conditions dans lesquelles cet important transfert sera réalisé, avec une compensation financière rigoureuse, des transferts des services de l'équipement bien organisés et des moyens nouveaux accordés aux collectivités territoriales pour développer l'investissement sur le réseau. Celles-ci n'ont donc absolument aucune raison de comparer ce transfert à la décentralisation des collèges et lycées lors de l'acte I de la décentralisation.

M. Patrice Parisé, Directeur général des routes au ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, a fourni à votre Commission tous les éléments permettant de garantir aux départements la bonne exécution de ce transfert. Ces éléments sont repris dans les développements qui suivent.

a) La détermination concertée du périmètre des routes transférées et des compensations financières allouées

Conformément à la loi, le Gouvernement, par l'intermédiaire des préfets, a consulté l'ensemble des départements sur l'avant-projet de décret qui doit fixer la consistance du futur réseau routier national. Y sont énumérés les axes que l'État envisage de conserver, en application de la définition figurant désormais à l'article L. 121-1 du code de la voirie routière: « *le réseau routier national est un réseau cohérent de routes et d'autoroutes d'intérêt national ou européen* ». **Le réseau soumis à la consultation totalisait environ 10 000 kilomètres de voies que garderait l'État, sur un total de 30 000 kilomètres de routes nationales et d'autoroutes non concédées, soit un transfert initialement envisagé de 20 000 kilomètres.**

Cette consultation s'est déroulée, dans la plupart des départements, au cours du premier trimestre de l'année 2005. Les préfets ont commencé à recueillir les délibérations des conseils généraux depuis fin mars. Très peu de départements ont refusé le principe du transfert ; 30 % à 35 % ont émis une tonalité clairement négative ; certains s'opposent au transfert de telle ou telle route ; la plupart ont donné un avis globalement favorable, émettant parfois quelques observations ou des réserves. M. Dominique Perben, ministre des Transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, a indiqué à votre Commission qu'à l'issue de cette phase de négociation, « ***l'État pourrait conserver 1 740 kilomètres en plus des 9 910 kilomètres prévus dans le projet initial***. »

Le projet de décret a été approuvé par la Commission consultative d'évaluation des charges. Il est actuellement soumis au Conseil d'État, ce qui permettra aux collectivités territoriales de disposer d'un cadre réglementaire définitif à l'automne 2005. Une fois ce décret publié, il appartiendra aux préfets de prendre les arrêtés transférant aux départements les routes nationales n'y figurant pas. Ces transferts deviendront effectifs le 1er janvier de l'année suivant les arrêtés préfectoraux et, en l'absence d'arrêté préfectoral, le transfert sera de droit au plus tard le 1er janvier 2008. Ainsi, si des arrêtés sont pris avant la fin de l'été 2005, les routes concernées seront transférées aux départements dès le 1er janvier 2006.

Il peut arriver qu'une route actuellement nationale ne présente pas un caractère d'intérêt national ou européen, mais ait une vocation communale. La loi prévoit alors que l'État la conserve, non pas dans le réseau routier national mais dans son domaine, dans la perspective d'un transfert ultérieur aux communes concernées. Les modalités financières selon lesquelles ce transfert s'opérera n'ont cependant pas encore été définies. Mais le transfert aux communes, lorsqu'il est la conséquence d'une opération générale de décentralisation, devrait s'accompagner d'un transfert de ressources dans les mêmes conditions que pour les départements, par souci d'équité.

S'agissant de la compensation financière du transfert des routes, les articles 119 et 121 de la loi du 13 août 2004 ont prévu d'accorder aux départements l'équivalent des ressources aujourd'hui consacrées par l'État à l'entretien courant et aux grosses réparations – réhabilitations, opérations de sécurité et liées aux risques naturels – des routes transférées. Le projet de décret fixant les modalités précises de cette compensation a, lui aussi, reçu un avis de principe favorable de la Commission consultative d'évaluation des charges.

En ce qui concerne, en premier lieu, la compensation des charges d'entretien courant, avec les patrouilles, la sécurité routière, etc., la moyenne retenue est celle des trois dernières années. Le Gouvernement a proposé d'appliquer la même méthode de répartition que celle aujourd'hui en vigueur pour l'entretien des routes nationales : la dotation votée par le Parlement en loi de finances est répartie entre les directions départementales de l'équipement (DDE) à raison des caractéristiques physiques du réseau (type de route, largeur de la route, trafic supporté, nombre de voies), ainsi que du climat (pour la viabilité hivernale, particulièrement lorsqu'il s'agit de routes de montagne), sur la base d'une circulaire annuelle.

Le deuxième type de dépenses concerne les grosses réparations et les réhabilitations d'ouvrages d'arts ou de chaussée. La compensation sera calculée à partir de la moyenne des cinq dernières années, mais recalculée au niveau national afin d'éviter les distorsions entre départements. En effet, les ressources correspondantes ne sont pas aujourd'hui distribuées aux directions départementales de l'équipement sur la base de ratios, mais font l'objet d'une programmation analytique : les crédits sont alloués en fonction des besoins recensés et de l'urgence des travaux. Il serait donc totalement inefficace de les reverser à l'identique d'année en année, car cela produirait évidemment un effet d'aubaine dans certains cas et d'éviction dans d'autres. Le Gouvernement a donc proposé de globaliser ces dépenses au plan national et de calculer des ratios en fonction des caractéristiques physiques du réseau transféré (linéaires de chaussée, tunnels, tabliers de ponts), de façon à appliquer la même méthode que pour l'entretien courant. Les routes sont ainsi classées en cinq catégories, avec des normes spécifiques et un montant précis pour chacune. Votre Rapporteur, par ailleurs rapporteur spécial des crédits des transports routiers, ferroviaires, fluviaux et maritimes, tient à signaler que, loin de connaître des gels, les dépenses de l'État pour l'entretien des routes ont progressé au cours des dernières années.

La compensation est évaluée par la Commission consultative d'évaluation des charges à 200 millions d'euros. En ce qui concerne le taux d'actualisation des dépenses d'investissement, le Gouvernement a finalement retenu l'indice des prix de la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques (+ 17 % en 5 ans), demandé par les conseils généraux. Sur cette base, deux dotations seront transférées : une dotation globalisée (dépenses de fonctionnement et d'investissement liées à la gestion du réseau transféré, c'est-à-dire à l'entretien courant), qui correspondra aux 2/3 de l'enveloppe transférée, et une dotation destinée à des programmes spécifiques, correspondant à la globalisation au plan national de l'ensemble des sommes dépensées pour des programmes spécifiques (réhabilitation des tunnels, renforcement des ouvrages d'art…). La répartition par départements se fera en fonction de ratios objectifs, comme la nature de la voirie et le kilométrage.

Il n'y a donc aucune inquiétude à avoir sur ce point. M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, a ainsi à juste titre démonté, devant votre Commission, les hypothèses alarmistes et dénuées de fondement de l'étude réalisée par le cabinet *Ernst & Young* à la demande de l'Assemblée des départements de France, pour ce qui concerne le transfert des routes. Les scénarios de cette étude retiennent en effet une « *estimation en termes de compensation limitée à 100 millions d'euros. Les chiffres sont en réalité bien supérieurs […] : les hypothèses sur lesquelles le Gouvernement travaille se situent à 200 millions d'euros. Soit une erreur de 100 %…* » Comme l'a aussi

démontré M. Patrice Parisé, Directeur général des routes : « ***l'ensemble des collectivités, régions, départements et communes, sortiront gagnantes de cette opération de décentralisation*** *[…] Il a beaucoup été dit que l'État " maltraitait " les collectivités, en ne transférant pas les crédits nécessaires ; globalement, je suis sûr du contraire, même si, c'est vrai, certains cas particuliers méritent attention.* »

À ce stade, le total des transferts aux départements, sous forme de fraction de la TSCA, est évalué à 1 074 millions d'euros, en incluant la charge estimative des personnels à transférer.

b) La garantie du maintien en bon état des routes par le transfert de tous les personnels de l'équipement concernés

Les opérations de transfert de personnel ne sont pas encore engagées, puisque le périmètre définitif du futur réseau routier national n'est pas encore officiellement arrêté. Mais il est acquis que l'État transférera aux départements l'ensemble des personnels aujourd'hui affectés aux routes nationales qui seront décentralisées.

Dans les directions départementales de l'équipement, il existe pour les routes deux types d'organisation. Dans les directions organisées selon l'article 6 de la loi du 2 décembre 1992, les personnels interviennent à la fois sur les routes nationales et sur les routes départementales ; pour ces directions, il faudra donc établir un tri en se fondant sur des bases de données et évaluer le nombre d'équivalents temps plein utilisés sur chacune des deux catégories de voies. Le partage sera plus facile à opérer pour les directions organisées selon l'article 7, où sont d'ores et déjà distincts les services travaillant au profit des routes départementales et nationales. Mais il faudra quand même qu'un partage soit effectué, pour les routes actuellement nationales qui vont devenir départementales ; cet exercice sera mené département par département, sur la base des rapports d'activité et du décompte des temps de travail des personnels.

Outre les personnels techniques, les directions départementales de l'équipement emploient des personnels affectés à des tâches « support », par exemple la comptabilité ou la gestion des ressources humaines : le partage les concernera également, en fonction des volumes d'activité, évalués au cas par cas. Le transfert portera aussi sur les personnels d'encadrement et d'ingénierie, ainsi que sur les dépenses d'action sociale (assistantes sociales, médecine préventive,…). Comme l'a confirmé M. Christian Estrosi, président du conseil général des Alpes-Maritimes, « *le personnel d'encadrement, en accord avec le*

directeur départemental, sera bien intégré au conseil général, pour notre plus grande satisfaction. […] Les personnels de la direction ont […] fait savoir qu'ils étaient favorables à rejoindre les services du département. »

Un exemple pratique des modalités de transfert des personnels est apporté par la description très précise faite, pour son département, par M. Jacky Cottet, directeur départemental de l'équipement de l'Hérault : « *les effectifs transférés au département seront compensés à l'euro près. Le principe de calcul a été défini par la loi, reste à en préciser les modalités, qui font actuellement l'objet de négociations entre le ministère et l'ADF. Comme dans d'autres départements, le débat, assez fort, se poursuit ici sur les effectifs, et particulièrement sur le transfert non seulement des équipes d'exploitation des routes, mais aussi des équipes qui travaillent à l'ingénierie, aux projets routiers, aux études et à leur réalisation, et des services supports, secrétariats et autres.* ***Sur toutes ces questions, le ministre a donné satisfaction aux conseils généraux*** *; il faut encore définir précisément les modalités de calcul, département par département. Le département de l'Hérault a pris une certaine avance puisque, en application de l'article 7, 305 agents de la DDE travaillent d'ores et déjà dans des agences départementales, sous l'autorité fonctionnelle du conseil général. Ils seront transférés dès cette année, sitôt que seront sortis les textes statutaires. L'an prochain, il nous restera à transférer un effectif sensiblement moindre, en même temps que 380 kilomètres de routes. Ces questions de personnels ne soulèvent plus grand débat dans l'Hérault, dans la mesure où l'essentiel est déjà fait, le département ayant demandé l'application de l'article 7.* »

M. Alain Lorriot, directeur départemental de l'équipement du Haut-Rhin, décrit une situation tout à fait semblable dans son département : « *les personnels sont* […] *transférés à l'unité près. Les agents qui ont toujours travaillé sur l'actuel réseau du département sont au nombre de 170. Une convention a été passée en application de la loi du décembre 1992, dite de sortie de l'article 30 de la loi du 2 mars 1982. Le nombre d'équivalents temps plein au 1er janvier 1993 a été réévalué, catégorie par catégorie, suivant des coefficients* [déterminés] *chaque année dans la loi de finances – en tenant compte, bien entendu, des suppressions de postes, systématiquement compensées sur la DGD du département, suivant des calculs fort compliqués arrêtés en accord entre l'Assemblée des départements de France et l'État. Ce qui nous donne ce chiffre de 170 personnes, que le département ne conteste pas. S'y ajouteront les personnels transférés en fonction des routes nouvellement rétrocédées, soit une quarantaine de personnes supplémentaires – notre administration centrale ne nous a pas encore donné les modalités de calcul –, les services supports correspondants, soit une douzaine de personnes – informatique, formation, gestion des carrières, paie, etc. –, et enfin l'ingénierie routière, bureaux d'études et service des grands travaux qui*

travaillent dans le cadre du contrat de plan sur les routes nationales appelées à être transférées et pour lesquels les critères de détermination n'ont pas encore été arrêtés ; il devrait s'agir de cinq à dix personnes. […] ***Environ 230 personnes sont concernées, qui seront transférées selon un barème par catégorie****, l'État reconnaissant, par exemple, qu'un ingénieur divisionnaire coûte tant pour la paie, plus tant pour le régime indemnitaire.* ***Tout cela est facile à vérifier. Il ne reste plus qu'à multiplier par le nombre d'ingénieurs divisionnaires transférés et l'argent sera versé sur la DGD du département****. Il en sera de même pour toutes les autres catégories. […] Tant qu'ils n'auront pas exercé leur droit d'option – ils ont deux ans pour le faire – les personnels continueront d'être payés par l'État pour la totalité des prestations qu'ils exécuteront pour le compte du département. Et comme il n'est pas question de compenser sur la DGD à chaque fois qu'un agent aura fait son choix, c'est seulement à l'issue du droit d'option que tout sera définitivement réglé. Or ce droit ne sera ouvert que lorsque le décret aura été pris et la convention passée, autrement dit dans plus d'un an.* »

Interrogé sur les éventuelles charges supplémentaires qui résulteraient, pour le conseil général du Haut-Rhin, du transfert des personnels de l'équipement, M. Alain Lorriot a été tout aussi clair : « ***au final, les éventuelles charges supplémentaires pour le département n'apparaîtront pas avant 2009 – mais, à mon avis, il n'y en aura pas.*** *[…] En réalité, les statuts de la fonction publique d'État et de la fonction publique territoriale sont parfaitement équivalents, qu'il s'agisse de la paye ou du régime indemnitaire – y compris ce qu'on appelait autrefois les " honoraires ".* ***La différence porte sur la promotion des agents dans leurs corps, beaucoup plus linéaire et aisée dans la fonction publique territoriale****. C'est cela qui peut provoquer des surcoûts. J'avais ainsi recruté des ingénieurs des travaux publics dans le département du Calvados ; sitôt qu'ils ont opté pour la territoriale, ils sont passés ingénieurs principaux dans la foulée… Le surcoût pour les collectivités territoriales tient au fait que la promotion va beaucoup plus vite dans la fonction publique territoriale que dans la fonction publique de l'État.* »

En conséquence, dans le programme *Réseau routier national* au sens de la LOLF, le nombre de personnels du ministère de l'Équipement impliqués passera d'un peu moins de 50 000 à un peu moins de 15 000, y compris les personnels du réseau scientifique et technique. Il s'agit d'une formidable opportunité pour la réforme de l'État, qu'il faut à tout prix saisir. M. Dominique Perben, ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer en est parfaitement convaincu : « *le transfert aux départements d'une partie du réseau routier national, au-delà de la nouvelle avancée de la décentralisation qu'il représente, constitue une opportunité unique de modernisation en profondeur des services de l'équipement. Les services routiers*

de l'État vont en effet devoir être profondément réorganisés pour permettre une gestion par itinéraires du réseau routier national non concédé. Le regroupement des personnels au niveau régional pour la maîtrise d'ouvrage des investissements routiers et au niveau interrégional pour l'entretien, l'ingénierie et l'exploitation permettra une amélioration du service rendu aux usagers, d'une part, et des gains de productivité, d'autre part. […] Au niveau de l'État, les services seront réorganisés car il serait absurde de maintenir la structure de gestion en l'état alors que plus de la moitié de la tâche est transférée. Le ministère de l'Équipement, qui n'en est pas à sa première réforme de structures depuis une trentaine d'années, a engagé une réflexion et un début d'exécution extrêmement intéressants. La qualité des services rendus par le ministère devrait s'en trouver améliorée. »

M. Michel Guillot, préfet du département du Haut-Rhin, a montré, devant votre Commission, comment cette réorganisation des services de l'équipement pouvait être conduite sur le terrain : « *les organigrammes respectifs de la DDE et du service des routes du conseil général sont en cours d'élaboration, parallèlement et en discutant ensemble, en essayant de suivre une politique d'aménagement du territoire intelligente : là où sont les uns, il n'y a pas besoin que les autres soient nombreux, mais il faut savoir compléter là où les uns comme les autres ne sont pas suffisamment.* »

Il faut en effet distinguer, parmi les services routiers, les personnels intervenant sur la route, qui constituent la plus grande partie des effectifs, des personnels d'encadrement et des bureaux d'études. Les personnels chargés de l'entretien courant resteront évidemment à proximité de leur territoire d'intervention, dans des centres d'entretien et d'intervention. S'agissant des moyens d'études, il faudra procéder à des regroupements, mais chacune des onze nouvelles directions interrégionales conservera plusieurs implantations - tout ne sera pas regroupé au siège. Cela correspond à une nécessité : dans certaines des directions départementales de l'équipement, la cellule spécialiste des ouvrages d'art ne comporte que deux ou trois agents, et il suffit que l'un d'entre eux vienne à manquer pour que la structure devienne extrêmement fragile. Il est donc essentiel que l'État conserve un savoir-faire de haut niveau en ingénierie, pour les chaussées comme pour les ouvrages d'art, et, à cet effet, les structures doivent avoir une taille minimum.

c) La possibilité pour les départements de développer le réseau transféré grâce au décroisement des financements

La loi ne prévoit d'obligation de compensation que pour l'entretien courant des routes et les grosses réparations et réhabilitations d'ouvrages d'arts ou de chaussée. En transférant aux départements des ressources, pour ces deux postes, l'État remplit parfaitement ses obligations.

En revanche, la loi n'a pas prévu de transfert de ressources au titre du développement du réseau routier. Face à cette situation, le Gouvernement a évoqué, durant le débat parlementaire, la solution consistant à décroiser les financements. En quoi cela consistera-t-il ? Demain, l'État n'interviendra plus financièrement sur les routes nationales qui deviendront départementales et, à l'inverse, les départements ne seront plus sollicités pour participer au financement des routes restant nationales. En revanche, pour les routes nationales conservées par l'État, la contractualisation entre l'État et les régions sera maintenue et une contractualisation du même type devra intervenir, directement entre les départements et les régions, pour les axes qui vont devenir départementaux.

Quelles seraient les conséquences de ce décroisement ? La direction générale des routes a effectué une simulation fondée sur quatre hypothèses. Premièrement, elle a retenu le réseau routier national dessiné dans le projet de décret soumis à la consultation des départements – c'est-à-dire, initialement, 10 000 kilomètres de routes conservées et 20 000 kilomètres de routes transférées. Deuxièmement, elle a calculé comment auraient été exécutés les contrats de plan en cours selon le mode décroisé. Troisièmement, elle a pris en compte l'éligibilité au fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) des fonds de concours des collectivités territoriales, prévue par la loi du 13 août 2004, à compter du 1er janvier 2005 (ce qui, soit dit en passant, allégera de plus de 700 millions d'euros leur charge financière au titre des volets routiers des contrats de plan État-régions). Quatrièmement, elle a supposé que les régions réinvestiraient dans les volets routiers des contrats de plan État-régions la TVA récupérée du fait de cette mesure nouvelle, la neutralité financière, pour les régions, étant donc totale.

Sur la base de ces hypothèses et en effectuant les calculs en montants nets, c'est-à-dire après annulation de l'effet TVA, il s'avère que, globalement, **à l'échelon national, sur la durée totale des contrats de plan, il en résulterait un « gain » pour les collectivités territoriales – essentiellement les départements**

mais aussi les agglomérations -, de 370 millions d'euros environ, et, symétriquement une « perte » du même montant pour le budget de l'État. La notion de gain doit s'entendre par rapport à la situation actuelle, toutes choses étant égales par ailleurs.

Cette réalité, qui résulte d'une situation consolidée à l'échelon national, ne se décline évidemment pas de la même manière dans chaque département ; le bilan par collectivité est plus contrasté, certaines perdant des montants significatifs tandis que d'autres sont largement gagnantes, selon une courbe de distribution symétrique. La grande majorité des départements gagne peu ou perd peu. Parmi les perdants, une dizaine d'entre eux le seraient pour un montant significatif, de plusieurs millions, voire de plusieurs dizaines de millions d'euros ; il en va de même pour les gagnants. Par exemple, pour le département des Alpes-de-Haute-Provence, auquel l'État a prévu de transférer la totalité des routes nationales, le bilan ne peut être que négatif. À l'inverse, dès lors qu'est appliquée la règle du décroisement, seront gagnants les départements où, pour des raisons de constitution du réseau, l'État a prévu de garder l'ensemble du réseau routier national. C'est particulièrement vrai pour ceux qui participent significativement aux contrats de plan : les moyens qu'ils consacrent aujourd'hui aux routes nationales seront libres d'emploi, puisque celles-ci resteront nationales dans leur totalité.

À défaut de contrainte législative, l'État a cependant l'obligation morale de faire en sorte qu'aucun département ne pâtisse de façon excessive de ce transfert et du décroisement envisagé. En revanche, il ne paraît pas possible de tenir compte des gains réalisés par certains d'entre eux. Pour les quelques départements qui resteront perdants, en définitive fort peu nombreux, l'État envisage de participer à des opérations bien identifiées en vue de neutraliser, sinon en totalité, du moins en partie, la perte enregistrée par rapport à la situation actuelle. Cependant, l'opération ne donnerait pas lieu à une obligation de dépenses supplémentaires pour le budget de l'État mais, à ressources équivalentes, à un ralentissement de l'aménagement du réseau routier national structurant. Il serait toutefois paradoxal que cette conséquence soit de grande ampleur.

La loi a prévu que les actuels contrats de plan État-régions s'exécutent jusqu'à leur achèvement, c'est-à-dire jusqu'à épuisement de l'enveloppe fixée dans le volet routier, et non jusqu'à leur fin calendaire. Jusqu'à ce stade, rien ne changera : les opérations prévues au contrat de plan seront achevées, même au-delà des sept ans prévus, sans décroisement. Comme l'a rappelé devant votre Commission M. Pierre Mirabaud, délégué à l'aménagement du territoire et à

l'action régionale : « *il est convenu que ce qui est inscrit aux contrats de plan actuels sera exécuté à l'avenir quelle que soit la maîtrise d'ouvrage de la route concernée. Les engagements seront donc maintenus tels quels. L'opération pourra, soit rester sous la maîtrise d'ouvrage de l'État jusqu'à l'exécution financière du contrat programmé, soit être reprise par la collectivité, avec, alors, un transfert des crédits d'État. L'impact financier est essentiellement dû à la possibilité nouvelle de récupération du FCTVA. In fine, le dispositif doit aboutir à ce que, grâce à un accord entre l'État et les régions, les conseils généraux ne soient plus appelés à financer les travaux inscrits aux contrats de plan pour les routes nationales. Les départements ne travailleront donc plus que sur leur propre réseau, étendu par le transfert d'un certain nombre de routes nationales, et pourront contractualiser avec les conseils régionaux.* »

Les contrats de plan et les financements décroisés relèvent du domaine de la liberté contractuelle. Ils sont donc hors du champ de la compensation par l'État, à l'exception des opérations aujourd'hui inscrites au contrat et non encore engagées. Comme l'a expliqué M. Jacky Cottet, directeur départemental de l'équipement de l'Hérault : « *la question de la poursuite de la participation du conseil régional, une fois les routes transférées aux conseils généraux, inquiète plus ces derniers que le principe du décroisement.* ***Il y a donc un débat entre conseils généraux et conseils régionaux***. »

En ce qui concerne la poursuite des financements régionaux, M. Adrien Zeller, président du conseil régional d'Alsace, a donné des précisions qui ne peuvent que rassurer les départements : « *nous nous calerons sur les projets d'intérêt régional, qui étaient encore à étudier ou dont il faudra cofinancer les études. Je serais étonné que nous nous désengagions sur de tels projets qui ont déjà fait l'objet d'un accord moral, au moins jusqu'en 2010. […] En tout cas, nous sommes déterminés à ne pas nous désengager brutalement de projets dont nous avons reconnu la pertinence et l'intérêt régional.* » Si tel n'était pas le cas, dans telle ou telle région, comme l'a très justement noté M. Dominique Perben, ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer : « ***si une région décidait de suspendre son aide, elle enregistrerait un gain net et pourrait réduire sa fiscalité***. » Il n'y aurait donc pas d'augmentation globale de la fiscalité locale si un département devait pallier le désengagement d'une région. Mais **on peut espérer, qu'après avoir tant dénoncé – d'ailleurs à tort – le « désengagement de l'État », les conseils régionaux ne se désengageront pas vis-à-vis des conseils généraux !**

Il faut aussi souligner – car il s'agit d'un avantage certain pour toutes les collectivités territoriales – que l'éligibilité des fonds de concours des différentes collectivités au FCTVA produit ses effets depuis le 1er janvier 2005. Or, l'éligibilité au FCTVA porte sur les paiements. Comme l'engagement des crédits de paiement pour les opérations prévues dans l'actuelle génération des contrats de plan État-régions était encore inférieure à 50 % au 1er janvier 2005, la récupération de TVA jouera sur plus de la moitié des contrats de plan. Les montants concernés s'élèvent à 4,7 milliards d'euros pour les régions et à 2,7 milliards d'euros pour les départements, soit un total de 7,4 milliards d'euros. Le reversement devrait donc s'élever à 20 % des trois cinquièmes, ce qui représente une somme non négligeable, environ 900 millions d'euros.

Les collectivités territoriales peuvent donc être plus que rassurées. Alors pourquoi tant d'inquiétudes exprimées devant votre Commission ? L'argument qui revient sans cesse est celui du mauvais état des routes transférées, sur lesquelles les conseils généraux devraient donc désormais investir massivement et seuls, car l'État ne leur aurait transféré aucun crédit d'investissement pour l'amélioration du réseau.

Une remise en état des voies préalablement au transfert ne serait pas conforme au principe constitutionnel, qui consiste à transférer aux collectivités territoriales la ressource antérieurement consacrée par l'État à la compétence en cause. L'État transférera aux départements la totalité des crédits qu'il consacrait à l'entretien et au fonctionnement des routes concernées, mais aucune remise à niveau n'est prévue, dans la mesure où le réseau routier répond globalement aux besoins de déplacements et sert convenablement l'économie nationale. D'ailleurs, la loi du 13 août 2004 a prévu qu'une étude exhaustive portant sur l'état de l'infrastructure, au moment de son transfert, ainsi que sur les investissements prévisibles, sera réalisée dans un délai d'un an. Celle-ci n'a cependant pas pour objet de conduire à des remises en état du réseau routier, mais de permettre aux futurs gestionnaires d'assumer leurs responsabilités – le Conseil constitutionnel a bien précisé que « *cette étude, réalisée par l'État, permettra aux départements de connaître la qualité de ces infrastructures et la charge financière prévisible qui leur est attachée* »[1].

---

[1] Cf. considérant 30 de sa décision n° 2004-503 DC du 12 août 2004, relative à la loi relative aux libertés et responsabilités locales.

S'agissant de l'état du réseau transféré, M. Dominique Perben, ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, a raison de faire le constat suivant : « *pour me déplacer beaucoup sur des réseaux routiers étrangers, je ne pense pas que nous ayons à rougir de notre réseau routier national.* » On peut considérer qu'il pourrait être encore mieux entretenu, qu'il serait possible de faire encore plus, mais le niveau de ressources aujourd'hui alloué permet un fonctionnement normal. M. Patrice Parisé, directeur général des routes, s'est ainsi exprimé devant votre Commission : « ***vous me permettrez de contester l'assertion selon laquelle les routes transférées sont en mauvais état****. Je reconnais que les réalisations effectuées par le passé l'ont été avec le concours des collectivités territoriales, sans lesquelles le réseau routier national en serait pas ce qu'il est. Sans les autoroutes à péage, le réseau autoroutier ne serait pas non plus ce qu'il est.* ***Plutôt bien que mal, nos routes répondent aux besoins du pays. On pourrait toujours faire davantage, mettre plus d'argent, mais ce serait au détriment d'autres politiques. Au demeurant, si un département considère qu'il doit faire plus que ce que l'État faisait, c'est son droit mais cela ne justifie pas à mon avis une compensation supplémentaire***. »

Chaque département est maître de sa politique et de l'utilisation de ses ressources. Comme le rappelle M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales : « *il appartient aux assemblées locales et à leurs exécutifs d'afficher et d'assumer leurs choix. Prenons l'exemple des routes. L'État n'avait pas souhaité mettre certains tronçons à deux fois deux voies ; c'était sa responsabilité. Désormais, c'est devenu celle des départements qui peuvent faire un autre choix, aux dépens d'autres compétences ou non, selon les options fiscales qu'ils se donnent.* » Votre Rapporteur se permet cependant de remarquer que, les routes nationales parallèles aux autoroutes devant être décentralisées car elles ne sont pas indispensables au réseau structurant (par exemple, la RN 89, parallèle à l'A 89), il ne lui paraît pas nécessaire de les transformer en routes à deux fois deux voies.

La comparaison avec l'acte I de la décentralisation est alors frappante. M. Francis Idrac, préfet de la région Languedoc-Roussillon, a parfaitement résumé cette problématique : « *de même que les équipements scolaires ont coûté aux collectivités beaucoup plus cher que ce qui avait été envisagé au moment de la décentralisation, je comprends que le même phénomène puisse se répéter avec les routes, par exemple. Aussi certaines collectivités brandissent-elles des chiffres invérifiables sur ce que leur coûtera le transfert d'une partie du réseau routier national dans la voirie départementale. […] L'État est parfaitement capable de présenter le montant précis des dépenses qu'il a affectées à ce réseau routier dans les trois ou cinq années précédentes.* ***Libre aux collectivités territoriales de trouver que c'est trop peu et que cela ne correspond pas à ce qu'elles feront sur***

ce même réseau routier lorsqu'elles l'auront en charge. » Il leur faudrait alors assumer une augmentation de la fiscalité locale, qui n'a absolument rien d'inéluctable compte tenu de l'ensemble des ressources supplémentaires qu'elles vont récupérer avec le décroisement des financements et la récupération du FCTVA.

3.– Au-delà de l'acte II : la création de la prestation de compensation du handicap

Il est un autre sujet d'inquiétude que les départements ont très souvent évoqués devant votre Commission comme source potentielle d'augmentation des impôts locaux pour l'avenir : il s'agit de la mise en œuvre de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Ainsi que l'a signalé M. Philippe Laurent, président-directeur général du cabinet Philippe Laurent Consultants, lors de son audition par votre Commission le 15 mars dernier, « *un directeur financier de conseil général a rédigé une note tendant à démontrer que le coût du transfert de la compétence des personnes handicapées conduirait à un triplement du budget annuel.* » Évoquant de son côté l'étude réalisée à la demande de l'Association des départements de France, M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux Collectivités territoriales, a rappelé que les scénarios du cabinet *Ernst & Young*, pour ce qui concerne le handicap, « *anticipent quelque 400 000 bénéficiaires pour la prestation de compensation du handicap. Le Gouvernement table quant à lui sur une hypothèse de 150 000. Comment expliquer une erreur d'appréciation aussi importante ?* »

Il y a donc une dramatisation autour des enjeux financiers de la PCH, qui se nourrit du souvenir cuisant de l'allocation personnalisée d'autonomie. Votre Rapporteur a cependant acquis la conviction, notamment grâce aux informations fournies à votre Commission par M. Jean-Jacques Trégoat, Directeur général de l'action sociale au ministère de la Santé et des solidarités, que le dispositif sera financièrement équilibré, dans une enveloppe financière fermée. Ce n'est que dans le cas où les conseils généraux décideraient d'accorder des aides plus généreuses que prévu par la loi qu'une montée de la dépense pourrait se produire. Et l'on retrouve ainsi la problématique classique de la pression citoyenne…

Le grand avantage du dispositif très élaboré de la loi du 11 février 2005 est d'avoir créé des procédures d'alerte précoce : la dépense étant sous surveillance, l'inquiétude constatée par votre Commission d'enquête a tout lieu d'être apaisée, en dépit de la durée incompressible de mise en place.

Son grand inconvénient est d'être un système potentiellement divergent, sauf à trop escompter de la vertu individuelle de chaque conseil général. La répartition de l'enveloppe fermée se faisant sur l'évaluation du nombre d'allocataires, chaque département a individuellement intérêt à en majorer le nombre, sans restreindre le guichet. Au final, un nombre croissant d'allocataires au niveau national amènera à partager l'enveloppe en parts plus petites, mais chaque département a intérêt à en revendiquer le plus grand nombre – phénomène connu sous le nom d'effet pervers et d'ordre social.

Il y a ainsi un risque sérieux que le système ne dispose pas de stabilisation suffisante.

Tout l'enjeu de la définition des critères d'ouverture du droit à la PCH – dans le cadre de l'élaboration des décrets d'application – sera donc de parvenir à un encadrement suffisamment précis pour conjurer ce risque.

a) Une nouvelle prestation sociale dont le surcoût sera intégralement compensé aux départements par la solidarité nationale

La prestation de compensation du handicap (PCH) doit se substituer, au 1er janvier 2006, à l'actuelle allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP), déjà servie par les départements. La loi prévoit que l'attribution de la prestation sera décidée par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, placée sous l'autorité du président du conseil général, sur la base d'une évaluation réalisée par une équipe pluridisciplinaire, laquelle s'appuiera sur des outils qui auront valeur nationale. Des critères objectifs d'attribution seront définis par voie réglementaire, afin de « cadrer » la prestation et de garantir l'égalité des droits des personnes handicapées sur tout le territoire.

• Une enveloppe prédéterminée, un calendrier d'élaboration des critères

Pour assurer le financement de la nouvelle prestation, les conseils généraux recycleront les sommes qu'ils consacrent aujourd'hui à l'ACTP, soit 687 millions d'euros en 2003 (chiffre connu au moment de l'adoption de la loi), et bénéficieront de concours financiers provenant de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

Conformément aux dispositions de l'article 60 de la loi du 11 février 2005, 40 % du produit de la contribution sociale de 0,3 %, due au titre de la journée nationale de solidarité et affectée à la CNSA, sont destinés aux personnes handicapées, cette ressource étant fractionnée entre la PCH - pour une part comprise entre 26 % et 30 % - et le financement des établissements et services pour personnes handicapées, en complément de l'ONDAM médico-social - pour une part comprise entre 10 % et 14 %.

Les moyens de la CNSA que le Gouvernement envisage d'affecter aux établissements et services pour personnes handicapées de 2006 à 2008 seront calculés sur la base d'un taux de 14 %, soit le maximum autorisé par la loi. En conséquence, l'enveloppe consacrée par la CNSA à la prestation de compensation sera fixée à 26 %. Ceci conduit à **une participation de la CNSA à ce dispositif de 500 millions d'euros en 2006, 518 millions d'euros en 2007 et 537 millions d'euros en 2008, au terme de sa montée en charge**. Ces crédits s'ajouteront par conséquent chaque année aux moyens actuellement consacrés par les départements à l'ACTP.

Au total donc, l'enveloppe financière globale consacrée à la PCH sera constituée par les financements cumulés de l'actuelle ACTP et des concours financiers versés par la CNSA, pour un montant maximum de 1 187 millions d'euros en 2006, 1 205 millions d'euros en 2007 et 1 224 millions d'euros en 2008. Ce montant sera éventuellement réduit des dépenses qui continueraient à être consacrés à l'ACTP en application du droit d'option prévu par la loi.

À titre indicatif et compte tenu des critères d'éligibilité et des montants d'aide envisagés, l'estimation des dépenses supplémentaires à la charge de la CNSA, correspondant à chacun des éléments de la prestation de compensation du handicap, devrait être la suivante à l'horizon 2008 :

- 1er élément (aide humaine) : 351 millions d'euros ;

- 2ème élément (aides techniques) : 110 millions d'euros ;

- 3ème élément (aménagement du logement et du véhicule et frais de transport) : 20 millions d'euros ;

- 4ème élément (dépenses spécifiques ou exceptionnelles) : 50 millions d'euros ;

- 5ème élément (aides animalières) : 1,25 million d'euros.

Les concours versés aux conseils généraux par la CNSA pour couvrir une partie du coût de la prestation de compensation du handicap seront répartis entre les départements, selon des modalités qui seront fixées par décret en Conseil d'État et ne sont pas encore connues, en fonction des critères suivants : nombre de bénéficiaires de la prestation au titre de l'année écoulée, augmenté du nombre de bénéficiaires de l'ACTP ; caractéristiques des bénéficiaires et montants individuels de prestation versés au cours de l'année écoulée ; nombre de bénéficiaires de pensions d'invalidité, d'allocations aux adultes handicapés et d'allocations d'éducation spéciale ; population adulte de moins de 60 ans ; potentiel financier du département.

L'attribution de la prestation de compensation sera décidée par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, sur la base d'un plan personnalisé de compensation du handicap réalisé par l'équipe pluridisciplinaire compte tenu des souhaits exprimés par la personne handicapée dans son projet de vie. L'équipe pluridisciplinaire, mise en place par la maison départementale des personnes handicapées, évaluera les besoins de compensation de la personne handicapée et son incapacité permanente sur la base de références qui seront définies par voie réglementaire.

Un guide d'évaluation multidimensionnelle, qui aura valeur réglementaire, est actuellement soumis pour observation à des équipes de terrain et aux partenaires associatifs. Il aidera l'équipe pluridisciplinaire à réaliser une évaluation globale et à aborder les différents aspects de la situation d'une personne handicapée. Il servira de support au recueil des informations nécessaires, quels que soient, d'une part, l'origine ou la nature du handicap et, d'autre part, les besoins de compensation (qu'ils concernent les ressources, les cartes d'invalidité ou de stationnement, la scolarité, l'insertion professionnelle, la prise en charge ou l'accompagnement par des structures médico-sociales, les aides humaines, les aides techniques, l'aménagement du logement,…).

Les critères de handicap, permettant de déterminer les personnes ayant droit à une prestation de compensation du handicap, seront définis par décret. Pour chacun des éléments de la prestation de compensation, sera défini un critère d'éligibilité pour apprécier si les difficultés rencontrées par la personne handicapée dans la réalisation d'une activité (au sens de la classification internationale du fonctionnement et du handicap) justifient l'accès à un ou plusieurs éléments. Un groupe d'experts et un groupe de travail avec les associations concernées examinent actuellement les critères envisagés.

Les conditions dans lesquelles la prestation de compensation pourra être affectée aux différentes charges seront également définies par voie réglementaire, qu'il s'agisse de l'aide effective pour actes essentiels, de la surveillance régulière, des frais supplémentaires d'aide humaine liés à l'activité professionnelle et de l'aide familiale, des aides techniques, d'aménagement du logement ou du véhicule; des surcoûts éligibles au titre des frais de transports, des frais spécifiques et des aides animalières.

Les montants maximaux pouvant être attribués pour chaque élément seront fixés par le pouvoir réglementaire dès 2005, en tenant compte à la fois de la réalité observée dans les sites pour la vie autonome (coût moyen des aides accordées), des publics potentiellement concernés et de l'enveloppe attribuée par la CNSA. La détermination de tarifs par type d'aide ou de produits sera réalisée progressivement, sur la base des analyses et propositions de la CNSA. Enfin, seront également fixés les taux de prise en charge en fonction des ressources. Un système de décote est en cours d'élaboration et n'a pas encore fait l'objet de discussions avec les différents partenaires.

L'ensemble des textes réglementaires sera soumis aux instances consultatives, notamment à celles représentant les conseils généraux, au cours du troisième trimestre 2005, en vue d'une publication au dernier trimestre de cette année.

• Trois garanties de maîtrise et de compensation des coûts

Au-delà de cet encadrement réglementaire de la prestation, trois éléments permettent de garantir aux départements que le coût de la nouvelle prestation n'explosera pas comme pour l'APA.

Tout d'abord, **la PCH s'inscrira dans une enveloppe fermée**. Même s'il s'agit d'une prestation sociale, donc d'un droit ouvert, il est tout à fait possible de « calibrer » le montant des différents éléments de la prestation, compte tenu du nombre de bénéficiaires potentiels, pour respecter une enveloppe prévue à l'avance. Répondant à une question précise de votre Rapporteur à ce sujet, M. Jean-Jacques Trégoat, directeur général de l'action sociale au ministère de la santé et des solidarités, a clairement affirmé devant votre Commission d'enquête que l'objectif du Gouvernement « *est d'établir un barème en [s']en tenant à l'enveloppe déterminée. […] Nous connaissons précisément les moyens que les départements consacrent à l'ACTP et ceux que la CNSA peut attribuer au*

nouveau dispositif. L'exercice consiste donc à paramétrer la nouvelle prestation en tenant compte de ces limites financières d'une part, des critères d'éligibilité et des montants d'aide envisagés d'autre part. Il faut à la fois que l'enveloppe suffise et que les critères soient réalistes. »

Ensuite, **le conseil général aura la majorité au sein de la commission des droits et de l'autonomie** pour ce qui relève de ses compétences. Le département sera donc partie prenante dans l'attribution de la prestation, et devra donc assumer les coûts des décisions qu'il prendra. Cela exige une responsabilité politique forte. M. Michel Mercier, président du conseil général du Rhône, a raison de préciser que « *compte tenu de la façon dont la nouvelle loi organise […] l'octroi de l'allocation de compensation, les demandeurs étant membres de la commission qui organise les choses, ça va être un sacré chantier, peut-être le plus difficile, car le côté affectif est bien plus lourd encore que pour les personnes âgées ou exclues. S'il y a un vrai souci pour demain, c'est celui-là.* » À charge donc pour chaque président de conseil général de relever le défi.

Enfin, **les conditions financières de la compensation garantie par la solidarité nationale aux départements seront suivies de très près**, compte tenu du précédent fâcheux de l'APA. Le rôle de la CNSA ne se limitera pas à sanctuariser ces crédits. En effet, la Caisse va signer avec l'État une convention d'objectif et de gestion qui la chargera de mettre au point l'évaluation et le suivi du dispositif, avec les départements. Cette évaluation se traduira dans le rapport annuel de la Caisse, et dans un rapport triennal remis par le Gouvernement au Parlement sur la base des travaux de la Conférence nationale du handicap. De la qualité et de l'étroitesse de la collaboration qui s'instaurera aussi entre la CNSA et les départements vont dépendre très largement le contrôle et la maîtrise des nouveaux dispositifs. La loi a prévu à ce titre la passation de conventions entre la CNSA et les conseils généraux, pour développer notamment un échange organisé d'expériences et d'informations. Des travaux ont déjà été engagés avec les représentants des conseils généraux, portant sur la définition d'indicateurs permettant de suivre l'activité des maisons départementales, d'observer les décisions des commissions des droits et de l'autonomie et de disposer d'informations permettant de mieux connaître les publics s'adressant à ces commissions qui remplaceront les CDES et les COTOREP.

La Cour des comptes sera également associée au suivi, le plus en amont possible, de ce dispositif. L'ancien Premier ministre, M. Jean-Pierre Raffarin, a ainsi demandé à la Cour des comptes de réaliser un premier rapport d'étape fin 2005 et un autre fin 2006, sans attendre les contrôles *a posteriori* traditionnellement menés par la haute juridiction financière. Il y aura donc des

remontées rapides d'informations statistiques pour un meilleur pilotage. Ce cadrage permettra que la CNSA, sous la tutelle de l'État, travaille avec les représentants des conseils généraux au suivi rigoureux et en temps réel de l'évolution de la nouvelle prestation.

Objectivement, la situation n'a donc rien de comparable avec l'APA. Lors de son audition par la Commission des affaires sociales du Sénat, le 7 octobre 2004[1], Mme Marie-Anne Montchamp, secrétaire d'État aux personnes handicapées, a en effet estimé que « *la montée en charge de la prestation de compensation ne serait pas comparable à celle de l'APA dans la mesure où, contrairement aux personnes âgées, le nombre de personnes handicapées est relativement stable et où la prestation de compensation prenait la suite de l'ACTP qui, contrairement à la prestation spécifique dépendance (PSD), ne présentait pas un caractère expérimental.* » Elle en a conclu que « *les crédits prévus seraient suffisants pour financer la prestation de compensation* ».

Bien entendu, comme dans leurs autres domaines de compétences, les conseils généraux conserveront la faculté de servir la prestation selon des critères moins stricts. Il leur appartiendrait alors, ayant pris leurs responsabilités, d'en assumer les conséquences financières : « *si l'évolution des dépenses révélait une insuffisance des ressources, il reviendrait aux départements responsables de la prestation de financer le différentiel*. » Une vigilance sereine devra donc s'exercer sur les conséquences fiscales éventuelles de ces décisions.

Le problème, comme nous l'avons analysé plus haut, est qu'un conseil général donné ne sera pas immédiatement confronté aux conséquences de ses décisions qui n'auront d'impact qu'amalgamées avec celles des autres départements.

b) La possibilité offerte aux départements d'engager d'autres actions

La mise en place de la prestation de compensation du handicap n'épuise pas tous les aspects de la loi du 11 février 2005. D'autres volets de la loi (scolarisation des enfants handicapés, insertion professionnelle, accessibilité du cadre bâti,…) peuvent concerner également les départements, soit en raison de leurs compétences de droit commun, soit au même titre que d'autres employeurs publics ou responsables de bâtiments accueillant du public. Il ne s'agit en tout cas, dans aucun des cas, de charges spécifiques et lourdes pour les départements.

---

[1] cf. rapport n° 20 (2004-2005) de M. Paul Blanc.

Les mesures relatives à la scolarisation des enfants handicapés impliquent financièrement pour l'essentiel l'État (dépenses d'enseignement, assistants d'éducation) et l'assurance maladie (accompagnement médico-social). Toutefois, une disposition de la loi, prévoyant que les surcoûts imputables au transport de l'élève handicapé vers un établissement plus éloigné sont à la charge de la collectivité territoriale compétente pour la mise en accessibilité des locaux, peut concerner notamment des départements, sans que l'on puisse parler nécessairement d'un impact financier entraînant des dépenses supplémentaires. En effet, soit cette charge vient en contrepartie de l'absence des dépenses qu'il leur aurait fallu engager pour garantir l'accessibilité des bâtiments relevant de leurs responsabilité, soit cette mesure peut provoquer une économie dans les dépenses de transport d'élèves supportés par le département quand il incombe à une autre collectivité territoriale (commune, région) qu'incombe, pour les mêmes raisons, ce surcoût.

Comme le rappelle M. Charles-Éric Lemaignen, vice-président de l'association des communautés de France chargé des affaires financières et fiscales, « *aux termes de la loi sur le handicap, tous les transports publics devront être accessibles aux handicapés d'ici dix ans. Dans mon agglomération [d'Orléans Val-de-Loire], nous avons mené une réflexion sur l'accessibilité des lignes fortes du réseau. Pour les trams, c'est fait. Pour le bus, cela représentera, rien que pour l'accessibilité des stations, un million d'euros pour chacune des cinq lignes fortes, à quoi il faut ajouter les adaptations nécessaires pour équiper les matériels de palettes, ainsi que la modification du service de transport des personnes à mobilité réduite (TPMR), dont le coût par personne transportée est extrêmement élevé. Je ne suis pas certain que beaucoup d'agglomérations seront en mesure, dans dix ans, de respecter la loi…* » Mais cela renvoie au débat plus général sur le coût des normes, et il ne faut pas mélanger un transfert de charges et la mise en conformité avec une législation ou une réglementation, qui s'applique indifféremment à toute personne publique ou privée (accueillant du public en l'espèce).

Il y a cependant un dispositif, prévu par la loi, qui offre aux départements la possibilité – ce n'est aucunement une obligation -, de dépenser plus pour les personnes handicapées. La maison départementale des personnes handicapées, placée sous l'autorité du président du conseil général, gèrera en effet un **fonds départemental de compensation du handicap** chargé d'accorder des aides financières supplémentaires. Ce fonds veillera notamment à ce que des personnes handicapées ne soient pas confrontées à des dépenses dépassant 10 % de leurs revenus, et permettra aux conseils généraux qui le souhaitent d'aller au-delà de la prestation prévue. Si les départements payent plus, c'est qu'ils l'auront choisi.

Les partenaires rassemblés au sein des sites pour la vie autonome, précurseurs de ce nouveau fonds, devraient se maintenir dans ce nouveau dispositif. Ces sites extralégaux apportent des financements complémentaires pour les aides techniques et les aménagements du logement, l'ACTP étant limitée aux aides humaines. Les partenaires actuels sont l'État, les organismes d'assurance maladie, les caisses d'allocations familiales, la mutualité, parfois le département et d'autres collectivités territoriales. L'État donne l'exemple, puisqu'il continuera d'apporter une contribution financière au nouveau fonds. Le Gouvernement a ainsi pris l'engagement que tous les moyens consacrés aujourd'hui par l'État aux CDES, aux COTOREP et aux sites pour la vie autonome seront mis à la disposition des maisons départementales.

Cet engagement se traduira par la participation obligatoire de l'État au sein des maisons départementales des personnes handicapées, constituées sous la forme de groupements d'intérêt public (GIP), et, à ce titre, par des prestations de moyens humains, financiers, immobiliers et en systèmes d'information. L'État participera également à la commission des droits et de l'autonomie et contribuera au fonds départemental de compensation du handicap. De plus, la CNSA consacrera 50 millions d'euros en 2005 à l'aide au démarrage et au fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées. En 2006, cette aide au fonctionnement sera, au vu des travaux en cours, de 20 millions d'euros, actualisés sur cette base en 2007 et 2008.

Il faut enfin souligner que toutes les procédures de concertation sont engagées avec les départements pour que la mise en place de ce nouveau dispositif soit la plus transparente et partagée possible. Compte tenu du caractère partenarial de la maison départementale des personnes handicapées, de la nécessité de ne pas entraver les responsabilités propres des départements, mais aussi de la volonté d'organiser de manière harmonieuse et lisible la collaboration entre l'État, les départements et la CNSA autour des maisons départementales, la voie du modèle de convention a été privilégiée par rapport à un encadrement réglementaire trop strict. La mise au point définitive de ce projet de convention, de même que les textes préparés par le gouvernement sur le fonctionnement de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, de l'équipe pluridisciplinaire d'évaluation et du fonds départemental de compensation, se feront au regard des conclusions du groupe de travail présidé par le sénateur Paul Blanc, rapporteur de la loi pour la commission des affaires sociales du Sénat, lequel a auditionné un certain nombre d'acteurs institutionnels et de partenaires du dispositif d'accueil, d'évaluation et d'orientation des personnes handicapées.

II.– COMMENT MIEUX RESPONSABILISER LES DECIDEURS LOCAUX ET L'ETAT ?

La résolution créant la Commission d'enquête l'engage à apprécier « *les conditions d'une responsabilité mieux assumée de l'ensemble des décideurs* ». Les constatations faites permettent de porter une appréciation sur les pistes de réformes, à l'étude ou évoquées devant la Commission. Elles peuvent également inspirer des propositions.

Quatre directions d'avenir peuvent être tracées, portant sur les réformes fiscales, sur le pilotage macroéconomique du système financier local, sur la mesure de la performance et sur quelques pistes de bonne gestion issues du témoignage de représentants de collectivités territoriales.

A.– QUELLES REFORMES POUR LE SYSTEME FISCAL LOCAL ?

1.– La difficile révision des valeurs locatives cadastrales

« *Les valeurs locatives sont-elles encore réformables ? Disons-le : plus le temps passe, plus la réforme devient impossible dans la mesure où les écarts entre les situations initiales et la situation actuelle ne font que s'amplifier.* » a estimé M. Alain Guengant, directeur de recherche au CNRS et professeur à l'Université de Rennes 1, au cours de l'audition du 8 mars dernier. « *Elle était déjà difficile en 1990, au point que le Parlement a plusieurs fois reporté sine die l'intégration des nouvelles valeurs cadastrales dans les rôles ; c'est encore plus vrai aujourd'hui, au point d'être devenu politiquement irréalisable compte tenu de l'amplification des transferts de charges.* »

« *Nous n'avons toujours pas réussi à mettre en place la réforme des valeurs locatives. Serpent de mer, me dira-t-on ; encore faut-il en parler…* » a déclaré M. Gilles Carrez, Président du Comité des finances locales, au cours de l'audition du 8 juin dernier. « *Je me prends parfois à rêver à ce que nous aurions pu faire si, voilà quinze ans, plutôt que de chercher à faire « le grand soir », nous nous étions astreints chaque année, comme nous le faisons pour les immeubles neufs, à réviser les valeurs locatives à chaque mutation de propriété. Moyennant une « clause balai » prévoyant une révision obligatoire pour les immeubles n'ayant pas fait l'objet de mutation pendant tout ce temps, nous nous serions retrouvés au bout de dix ou quinze ans avec un système à peu près satisfaisant… Mais même cela, nous ne l'avons pas fait.* »

Faut-il renoncer définitivement à la révision des valeurs locatives ? Si le « grand soir » des valeurs locatives n'est certes plus à l'ordre du jour, quelques pistes sont envisageables pour moderniser ces valeurs et les rendre plus équitables.

a) Les limites des opérations périodiques de révision générale

Les valeurs locatives sur lesquelles sont assis en totalité ou en partie les impôts directs locaux sont actuellement déterminées en fonction de valeurs fixées en 1961 pour le foncier non bâti et en 1970 pour le foncier bâti et la taxe d'habitation. Des actualisations sont intervenues en 1970 pour le foncier non bâti et en 1980 pour l'ensemble des propriétés. Depuis 1981, seuls des coefficients nationaux annuels de revalorisation forfaitaire ont été appliqués. Ces coefficients ne reflètent évidemment pas de manière satisfaisante l'évolution des loyers, nécessairement différenciée au niveau. Dès lors, ces valeurs locatives sont très éloignées de la réalité du marché locatif immobilier. Cette inadaptation des bases est source d'iniquités.

La loi du 30 juillet 1990 a fixé le principe d'une révision générale des valeurs locatives servant de base au calcul des impôts locaux, mais face à l'ampleur des transferts de charge entre contribuables induits par la révision, les nouvelles évaluations cadastrales n'ont pas été intégrées.

Cependant, le besoin d'actualiser les valeurs locatives cadastrales fait l'objet d'un large consensus, dans une perspective de justice fiscale mais aussi de bonne allocation des ressources entre collectivités, car le potentiel fiscal, principal critère de répartition des dotations de l'État, est calculé sur la base des valeurs locatives. Il apparaît aujourd'hui que le choix consistant à effectuer périodiquement des révisions générales, nécessairement lourdes, a montré ses limites, alors que des opérations ponctuelles d'évaluation des logements neufs ou de réévaluations pilotées au niveau local par les communes et les services fiscaux interviennent régulièrement dans des conditions satisfaisantes.

b) Quelques pistes envisageables

Une première piste consisterait à donner aux collectivités territoriales la possibilité d'opter pour l'introduction des nouvelles bases issues de la révision de 1990, avec la possibilité d'en moduler les effets. La Commission pour l'avenir de la décentralisation, présidée par M. Pierre Mauroy, a proposé de transférer au maire la responsabilité de procéder ou non à la révision des valeurs locatives de sa commune. Les communes pourraient opter pour la mise en œuvre de la révision

de 1990, avec la possibilité d'en moduler les effets en modifiant les secteurs d'évaluation et en appliquant des tarifs par secteurs locatifs moins élevés que ceux fixés dans le cadre de la révision.

Une autre piste pourrait consister à renoncer définitivement à l'introduction de la révision de 1990, en mettant en place un nouveau dispositif de mise à jour permanente des bases de 1970 dont l'initiative incomberait à l'administration fiscale. Il s'agirait de donner à celle-ci les moyens d'une politique plus active de mise à jour des données. L'institution d'une obligation déclarative au titre des changements de caractéristiques physiques permettrait de mieux tenir compte des changements de caractéristiques physiques des locaux. Les propriétaires de locaux d'habitation pourraient être tenus d'effectuer de nouvelles déclarations descriptives des locaux, soit à l'occasion d'aménagements importants, soit lors des mutations.

Comme l'a indiqué Mme Marie-Christine Lepetit, Directrice de la législation fiscale, au cours de l'audition du 26 mai dernier : « *l'administration constate (…) qu'elle a trop rarement la possibilité d'obtenir un rafraîchissement des données permettant de mettre à jour les valeurs locatives. Mais le droit est ainsi : personne ne peut obliger un locataire ou propriétaire à déclarer les aménagements qu'il a réalisés, même lorsqu'il vend. De très nombreux travaux sont de nature à changer les valeurs locatives, mais sans pour autant déclencher juridiquement d'obligation de déclaration. (…) Une mise à jour plus au fil de l'eau, plus pertinente, plus partagée, plus transparente vis-à-vis des contribuables passe, de mon point de vue, par un système déclaratif enrichi – et donc des sujétions supplémentaires pour les contribuables. Mais sachant que nous partons à peu près de zéro, il doit être possible d'en faire un petit peu plus…* »

Une actualisation « au fil de l'eau » des valeurs locatives par l'administration fiscale permettrait à la fois de les moderniser et de les rendre plus équitables.

Cependant, l'obsolescence des valeurs locatives n'est pas la source de tous les maux de la fiscalité locale. Comme l'a souligné la Directrice de la législation fiscale au cours de la même audition, si le niveau des impôts directs locaux est souvent jugé trop élevé eu égard aux facultés contributives de certains contribuables, on entend souvent dire : « *C'est parce que les bases foncières ne sont pas bonnes* ». « ***Les bases sont effectivement perfectibles**, (…) **mais je ne crois pas que la pierre philosophale soit à trouver dans une éventuelle future réforme des bases locales.** Vous habitez un appartement pour lequel vous payez un loyer. Arrive un impôt une fois l'an. Si vous le trouvez très élevé au regard de*

votre loyer, disproportionné dans votre perception de ce que sont vos ressources et de ce que vous payez par ailleurs et que, par-dessus le marché, vous jugez que les services publics locaux ne fonctionnent pas, ce n'est pas en modifiant la valeur locative, en supprimant les quatre mètres carrés que vaut la baignoire et en ajoutant un coefficient d'environnement de 0,8 ou autre, bref en corrigeant cette « usine à gaz » pour la rendre plus claire, plus transparente et plus conforme aux valeurs actuelles, que l'on atténuera ce sentiment de disproportion ! ***La réponse n'est pas dans les valeurs locatives. Je ne dis pas qu'il ne faille pas les améliorer, mais cela ne réglera pas notre problème de montant et de niveau*** **[des impôts]**. »

Entendu le 14 juin dernier par votre Commission d'enquête, M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'État, a indiqué, qu'il était d'accord, sur la nécessité de mettre à jour les valeurs locatives : « *La situation actuelle est évidemment un scandale, avec des HLM dont la valeur locative est beaucoup plus élevée que celle d'un sympathique pavillon ! Le problème est de trouver ceux qui viendront avec moi pour assumer les transferts de charges, très lourds, qui donneront inévitablement lieu à des polémiques chez ceux qui y perdront, tandis que ceux qui y auront gagné ne diront rien. La seule solution est d'y aller très progressivement, comme on l'a fait pour la taxe professionnelle unique. Je suis en tout cas d'avis d'ouvrir ce chantier et je suis à votre disposition pour y travailler avec vous.* »

2.– Quelle réforme pour la taxe professionnelle ?

S'agissant de la réforme de la taxe professionnelle, votre Rapporteur a retenu deux grandes options principales. La première propose une réforme de l'assiette de l'impôt et reprend pour l'essentiel les conclusions du « rapport Fouquet ». La seconde cible le problème des entreprises dont la cotisation de taxe professionnelle dépasse le plafond théorique des 3,5 % de la valeur ajoutée.

a) Une réforme dans la lignée des conclusions du « rapport Fouquet » :

• Deux assiettes : valeur ajoutée et valeurs locatives foncières

Deux objectifs sont au cœur de cette réforme : la modernisation de l'assiette conformément aux préconisations du « rapport Fouquet » destinée à rendre plus équitable la répartition de la charge de l'impôt entre les différents secteurs d'activité et un allégement « substantiel et permanent » de la charge fiscale des entreprises.

Dans la mesure où les inconvénients du régime actuel sont essentiellement occasionnés par la taxation des équipements et biens mobiliers (EBM), la « commission Fouquet » propose la suppression de cet élément d'assiette. En revanche, elle propose de conserver l'élément de l'assiette constitué par la valeur locative foncière, qui assure un lien direct entre la localisation physique des entreprises et l'imposition. L'assiette mixte actuelle de la taxe professionnelle serait donc abandonnée. **La taxe professionnelle serait remplacée par deux impositions distinctes : une imposition assise sur la valeur ajoutée, et une imposition assise sur les valeurs locatives foncières.**

Comme l'a expliqué Mme Marie-Christine Lepetit, Directrice de la législation fiscale, devant votre Commission le 26 mai dernier**,** « *cet impôt pourrait respecter l'objectif économique de mieux répartir la charge contributive par catégories d'entreprises, tout en préservant des ressources stables et dynamiques pour les collectivités territoriales. Une manière d'y parvenir serait un panachage, permettant de conserver au futur impôt une assise foncière forte tout en ajoutant une part d'assiette sur un solde de gestion. Sur ce point particulier, plusieurs possibilités ont été évoquées ; M. Olivier Fouquet privilégiait plutôt la valeur ajoutée, après avoir comparé les avantages et les inconvénients des différentes formules possibles.* »

Afin de restaurer un lien fiscal fort entre territoires et entreprises, **il est indispensable que la nouvelle assiette d'imposition soit entièrement localisable sur le territoire de chaque collectivité territoriale**. La valeur ajoutée, qui est calculée au niveau de l'entreprise, serait donc répartie entre les différents établissements en fonction d'une clé de répartition simple définie par référence à des éléments représentatifs et localisés des facteurs de production tels que la valeur locative foncière et les effectifs.

S'agissant des taux, la Commission a préconisé l'application d'un taux local d'imposition voté par les collectivités, ce qui leur permettrait de conserver la maîtrise du niveau de leurs ressources fiscales. **Le taux de l'imposition assise sur la valeur ajoutée serait fixé par chaque collectivité dans les limites d'un taux plancher et d'un taux plafond**, cette fourchette étant décidée au niveau national et fixée pour chaque niveau de collectivité. Cet encadrement national des taux d'imposition permettrait de limiter les écarts de taux entre territoires et éviterait l'apparition, localement, de situations de sur-imposition ou de sous-imposition.

Pour la taxe assise sur la valeur locative foncière des entreprises, le taux actuel de la taxe professionnelle serait maintenu, et fixé par les collectivités selon les règles actuellement en vigueur.

La commission a proposé d'étaler la mise en œuvre de la réforme sur une période de 10 ans pour lisser dans le temps la variation de la pression fiscale supportée d'une année sur l'autre par chaque entreprise. Les scénarios envisagés semblent plutôt prévoir une application complète de la réforme dès la première année, c'est-à-dire, en 2008 afin de permettre aux entreprises qui sont aujourd'hui surimposées de bénéficier tout de suite de l'allégement associé à la modernisation de l'assiette.

• Deux impératifs : éviter les collectivités perdantes, alléger le prélèvement

Pour les collectivités territoriales, une contrainte forte doit être respectée : chacune doit disposer après la réforme d'un montant de ressource équivalent, toutes choses égales par ailleurs, à celui dont elle disposait avant la réforme. Or, la mise en œuvre de la réforme se traduirait par des transferts de base imposable entre collectivités, principalement du fait du changement d'assiette, qui modifierait la répartition territoriale des bases imposables. **Il conviendrait donc de mettre en place un mécanisme de compensation permettant de neutraliser les pertes de produit de toutes les collectivités perdantes.**

La neutralité budgétaire de la réforme pour les collectivités serait assurée de la façon suivante :

– l'année de mise en place de la réforme, les collectivités fixent leur taux d'imposition locale d'activité en fonction du produit de l'année précédente. Si ce taux est inférieur à la limite inférieure de la fourchette, il est porté à cette limite ; s'il est supérieur, il est ramené à cette limite supérieure ;

– les collectivités qui doivent appliquer la borne supérieure bénéficient d'une compensation de leurs pertes par recyclage des excédents prélevés sur les collectivités qui devront fixer leur taux à la borne inférieure. On voit bien en quoi ce mécanisme de compensation aboutit à « récompenser le vice, et à pénaliser la vertu ». Concrètement, les collectivités qui imposent le moins les entreprises seraient tenues d'augmenter leur prélèvement, le surcroît de recettes résultant de cette augmentation étant versé aux collectivités « surfiscalisées », tenues de ramener leur prélèvement au plafond.

– les taux « plafond » et « plancher » seraient déterminés au niveau national de telle sorte que le montant des produits excédentaires soit équivalent au montant des produits à prélever.

Dans le système actuel, l'État prend en charge 2 milliards d'euros de cotisation à la place des entreprises, essentiellement au titre du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée et sans tenir compte du dégrèvement des investissements nouveaux qui devrait coûter 2,8 milliards d'euros à l'État en 2007. **Cet effort de l'État de 2,8 milliards d'euros pourrait être pérennisé.** Dans un premier temps, le montant correspondant au coût total de la taxe professionnelle pour l'État en 2008 (4,8 milliards d'euros au total) pourrait être consacré au financement du dédommagement des perdants. Il pourrait, dans un second temps, bénéficier à l'ensemble des entreprises sous la forme d'un allégement général du produit de l'impôt. Les entreprises bénéficieraient ainsi d'un allégement global de 3,2 milliards d'euros de leur charge de taxe professionnelle entre 2004 et 2008.

• Des effets secondaires dommageables

Les principaux problèmes posés par cette réforme sont les suivants :

– **la réintroduction des salaires dans l'assiette** de l'impôt par le biais de la valeur ajoutée pourrait pénaliser l'emploi, en tout cas c'est ce que les adversaires de la réforme ne manqueraient pas de critiquer. Cependant, comme il a été indiqué plus haut, la taxe professionnelle, quand bien même elle n'est plus assise sur les salaires, pénalise l'investissement mais aussi l'emploi à plus long terme. De plus, elle taxe déjà les salaires lorsque l'assiette valeur ajoutée se substitue à l'assiette traditionnelle ;

– **la complexité du mécanisme de « tunnellisation » des taux et les effets pervers, mentionnés plus haut, qu'il entraînerait** ;

– **le grand nombre d'entreprises « perdantes »** : 540 000 entreprises verraient leur cotisation augmenter de plus de 10 %. 400 000 entreprises risqueraient de voir leur cotisation augmenter de plus de 50 %. Dans ces conditions, il serait indispensable de garantir que la réforme ne peut avoir pour effet d'augmenter la charge fiscale acquittée par une entreprise de plus de 10 % et d'instaurer à cette fin un mécanisme de dégrèvement individualisé et dégressif (qui pourrait être mis en œuvre sur 10 ans) afin de lisser la hausse de cotisation induite par le changement d'assiette. Comme l'a expliqué M. Jean-François Copé,

Ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État, entendu le 14 juin dernier par votre Commission, « *chacun doit être mis devant ses responsabilités. Il faut savoir ce que l'on veut. Depuis des années, on critique cet impôt. Nous proposons une solution : changer d'assiette. Si nous introduisions la valeur ajoutée pour 80 % –, 540 000 entreprises verraient leur cotisation augmenter de plus de 10 %. Cela fait beaucoup… d'autant qu'à chaque réforme de ce genre, ceux qui en bénéficient réagissent généralement assez peu alors que les autres sont furieux ! On pourrait compenser cette perte et imaginer un dégrèvement, en tout ou en partie, au-delà de 10 %. Mais la réglementation européenne interdit un dégrèvement pérenne ; il faut donc prévoir un rendez-vous périodique, d'ici à cinq, dix ou quinze ans, avec tous les problèmes que cela entraîne.* »

Compte tenu de ces éléments, le Ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État a souligné à très juste titre que « *Tout cela est assez complexe et* ***ne peut se concevoir que dans une logique pleinement consensuelle***. » Or, « *la difficulté de cette réforme tient au fait que c'est un jeu à plusieurs acteurs : l'État, les entreprises, les collectivités territoriales.* »

b) La seconde catégorie d'options serait ciblée sur les entreprises qui acquittent une cotisation de taxe professionnelle supérieure à 3,5 % de leur valeur ajoutée

Le plafonnement de la taxe professionnelle a pour objectif d'éviter que des entreprises supportent, du fait de l'importance de leur base imposable ou du niveau des taux locaux d'imposition, une charge fiscale excessive par rapport à leur valeur ajoutée. Comme il a été indiqué dans la deuxième partie ci-avant, ce dispositif est toutefois applicable dans la limite des taux pratiqués en 1995, l'accroissement des cotisations occasionné par les augmentations de taux intervenues depuis lors étant mis à la charge des entreprises. De ce fait, **41 % des entreprises plafonnées – soit 9,1 % du nombre total d'entreprises – subissent une imposition effective supérieure à 4 % de leur valeur ajoutée, pour un montant de cotisations excédant le plafond évalué à 1,1 milliard d'euros en 2003**. On peut considérer que cette situation inéquitable constitue le premier problème posé par la taxe professionnelle actuellement et doit être réglée en priorité.

Par conséquent, « *Il y (…) a une autre option,* » a indiqué M. Gilles Carrez, Président du Comité des finances locales, au cours de son audition le 8 juin dernier, « *évoquée à maintes reprises et notamment par le Président Augustin Bonrepaux, qui part du principe suivant : le problème tient d'abord aux entreprises plafonnées, et particulièrement dans l'industrie. C'est ainsi que nos deux principaux constructeurs automobiles sont, du fait de leur chiffre d'affaires*

élevé, théoriquement plafonnés à 4 %. Or, ils paient une taxe professionnelle supérieure à ces 4 %, tout simplement parce que le dégrèvement a été gelé sur la base des taux de 1995 (…), depuis une réforme à laquelle nous avons été quelques-uns ici à participer, alors que le taux a pu sensiblement augmenter depuis. ***Le « cœur de cible » du problème posé n'est-il pas, précisément, les entreprises qui, manifestement, paient trop de taxe professionnelle par rapport à leur valeur ajoutée ?*** »

Dans ces conditions, a estimé M. Jean-François Copé, au cours de l'audition précitée, « *Il pourrait y avoir une* [autre] *option, qui consisterait à cibler la réforme sur les seules entreprises actuellement imposées au-delà de 3,5 % de leur valeur ajoutée – soit en abaissant le plafond, soit en « rafraîchissant » l'année de référence qui sert de calcul au plafonnement actuel en fonction de la valeur ajoutée.* [La référence à] *l'année 1995 est en effet un peu désuète. La situation des entreprises qui investissent en serait très significativement améliorée. Je tenais à réserver à votre Commission d'enquête la primeur de cette troisième option, dans laquelle je vois une piste intéressante.* »

Plusieurs propositions, faites notamment par l'Assemblée des départements de France (ADF), ont été avancées en vue de rétablir un plafonnement réel en fonction de la valeur ajoutée, **en abaissant le plafond, en supprimant le gel des taux ou bien en actualisant l'année de référence**. La suppression du gel des taux induirait un surcoût budgétaire de 1 075 millions d'euros pour l'État. Ce surcoût pourrait être compensé par un relèvement de 0,4 point du taux de la cotisation minimale en fonction de la valeur ajoutée qui passerait de 1,5 % à 1,9 %.

L'opposition a présenté une proposition de loi tendant à supprimer la référence au taux de 1995 pour le calcul du dégrèvement, et à compenser le surcoût qui en résulte pour l'État par un relèvement du taux de la cotisation minimale. « *Effectivement,* » a indiqué le Président Augustin Bonrepaux, au cours de l'audition précitée de M. Jean-François Copé, « *il se trouve que nous avions proposé cette (…) option à M. Alain Lambert en loi de finances, juste avant que le Président de la République annonce son intention de réformer la taxe professionnelle…* ».

Le rétablissement du plafonnement serait favorable aux entreprises du secteur industriel, dont la cotisation baisserait d'environ 0,5 milliard d'euros, tandis que la hausse de la cotisation minimale pèserait, pour moitié, sur les entreprises financières, et pour l'autre, sur les entreprises des secteurs du commerce et des services.

Cependant, cette solution pérenniserait un dispositif d'une gestion complexe et conduirait à renforcer fortement la nationalisation de la taxe professionnelle ainsi que le rôle d'intermédiation financière joué par l'Etat, ce qui affaiblirait encore davantage le lien fiscal entre l'activité économique et les territoires.

Surtout, « rétablir la vérité » pour [les] entreprises [qui acquittent une cotisation supérieure au plafond théorique de 3,5 % de la valeur ajoutée] ne conduit-il pas à donner une prime aux collectivités qui ont fortement augmenté leur taux depuis 1995 ? » a souligné le Président du Comité des finances locales au cours de l'audition précitée.

Ainsi, avec le souci de ne pas récompenser les collectivités qui augmentent le plus leurs taux, M. Gilles Carrez, a proposé de mettre au point « *un dispositif en deux articles, le premier disposant qu'aucune entreprise en France ne peut payer plus de 3,5 % de valeur ajoutée et le second qu'**à partir du moment où une entreprise paie 3,5 % de sa valeur ajoutée, une augmentation de taux ne s'appliquera pas à l'établissement** (…) **d'ores et déjà plafonné** ? **De la sorte, le gisement fiscal constitué par cette entreprise serait rendu inexploitable**. Nous introduirions ainsi un mécanisme de responsabilité, ce que nous avions essayé de faire, mais sans réussir, en 1995.* »

Aucune augmentation de taux votée par une collectivité territoriale ne s'appliquerait à une entreprise dont la charge de taxe professionnelle a atteint le plafond.

La mise en œuvre d'un tel dispositif pourrait poser certaines difficultés techniques, dans le cas des entreprises comprenant plusieurs établissements, dans la mesure où la cotisation de taxe professionnelle est acquittée au niveau des établissements et que le plafonnement en fonction de la valeur ajoutée se calcule au niveau de l'entreprise. Ces difficultés ne devraient pas être insurmontables.

Cependant, ce dispositif aurait le mérite de renforcer l'équité du système et la responsabilité des collectivités sans encourager des augmentations de taux opportunistes ni renforcer le rôle d'intermédiation financière joué par l'État. Enfin, il semble qu'il puisse faire l'objet d'un consensus plus large que la « réforme Fouquet ».

3.– Faut-il une plus grande spécialisation de la fiscalité locale ?

La réflexion en la matière est évidemment très liée aux scénarios de réforme de la taxe professionnelle.

« *Simplification des structures et spécialisation fiscale : énorme débat, qui, lui aussi, a inspiré les colloques depuis toujours…* », a soupiré M. Jean-François Copé, au cours de l'audition du 14 juin dernier.

La « commission Fouquet » a estimé qu'un objectif supplémentaire pourrait donner du sens à la réforme de la taxe professionnelle : assurer une plus grande lisibilité au système fiscal en spécialisant les impôts locaux. Le rapport de la commission de réforme de la taxe professionnelle a examiné plusieurs scénarios de spécialisation, dans une fiche reproduite en **page 159 du tome III** du présent rapport.

L'objectif serait qu'un seul pouvoir local s'exerce sur une assiette locale donnée, chaque collectivité devant bien sûr bénéficier d'une assiette fiscale suffisamment large pour empêcher tout risque financier lié à une assiette trop étroite, trop volatile ou trop spécialisée.

Actuellement, les impôts locaux se répartissent de la façon suivante entre les différents niveaux de collectivités.

REPARTITION DU PRODUIT DES IMPOTS LOCAUX EN 2004

(en milliards d'euros)

	Foncier non bâti	**Foncier bâti**	**TP**	**DMTO**	**TH**	**Total**
Communes et EPCI	0,9	10,7	14,8	1,5	8,6	**36,4**
Départements	0	4,7	6,9	4,7	3,9	**20,2**
Régions	0	1,2	2,0	0	0	**3,2**

Votre Rapporteur a retenu ici l'hypothèse qui consisterait à faire du foncier l'assiette de l'impôt communal et intercommunal. Seraient attribuées aux communes et EPCI la composante « valeur locative foncière » d'un nouvel impôt se substituant à la taxe professionnelle — en cas d'application du « scénario Fouquet » —, l'intégralité des taxes foncières ainsi que la taxe d'habitation. La taxe professionnelle, ou, le cas échéant, la nouvelle imposition assise sur la « valeur ajoutée », serait attribuée aux départements et aux régions.

SIMULATION DU SCÉNARIO DE SPÉCIALISATION ENVISAGÉ

(SITUATION EN 2008, HORS CROISSANCE DE L'ASSIETTE)

(en milliards d'euros)

	Foncier non bâti	**Foncier bâti**	**VA**	**DMTO**	**TH**	**Total**	**Écart**
Communes et EPCI	0,9	21,2	0	1,5	12,5	**36,1**	– 0,2
Départements	0,1		15,4	4,7	0	**20,2**	0
Régions	0		3,2	0	0	**3,2**	0

Les avantages d'une telle réforme seraient les suivants :

– le système fiscal serait rendu plus lisible pour le redevable ;

– les collectivités seraient responsabilisées sur leur politique fiscale, les effets néfastes de la concurrence fiscale verticale fortement limités ;

– le financement des communes et intercommunalités serait assuré par des impôts fonciers, ce qui est conforme à l'analyse économique sur le financement optimal des collectivités territoriales : ce sont en effet les services publics financés par les communes ou groupements intercommunaux qui sont les plus susceptibles d'être capitalisés dans la valeur des biens fonciers, dégageant une rente foncière que la fiscalité ne fait que « récupérer » ;

– ce scénario permettrait d'éviter de localiser la valeur ajoutée au niveau communal et intercommunal, ce qui simplifie considérablement la réforme pour les entreprises et l'administration fiscale ;

– enfin, il permettrait de réduire le besoin de péréquation entre communes et groupements à fiscalité propre. En effet, les écarts intercommunaux de potentiel fiscal sont principalement dus à la répartition des bases de taxe professionnelle. Le transfert de l'impôt sur la valeur ajoutée à un échelon de collectivité supérieur réduirait donc les écarts de potentiel entre communes et EPCI.

Néanmoins, ce scénario présente plusieurs inconvénients :

– il prive les départements de tout impôt foncier, alors qu'une partie des services publics qu'ils fournissent contribue à la valorisation des biens fonciers (les routes par exemple) ;

– les ressources des départements deviendraient plus cycliques alors que les dépenses dont ils ont la charge évoluent en partie de manière contracyclique ;

– le lien fiscal entre entreprises et communes ou EPCI serait distendu. Les EPCI seraient privés de la taxe professionnelle unique qui est aujourd'hui un moteur essentiel du développement de l'intercommunalité ;

– enfin, comme tout scénario de spécialisation, il se traduirait par d'importants transferts, soit entre collectivités, soit, au sein d'une même collectivité, entre catégories de contribuables.

M. Jean-François Copé, Ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État a souligné, au cours de l'audition du 14 juin dernier, les problèmes que pose une telle réforme en insistant sur la difficulté de dégager un consensus sur la formule adaptée : « *comment se traduirait la simplification ? Grosso modo, on donnerait l'impôt économique aux régions et aux départements, qui sinon n'auraient rien. On ne peut pas leur attribuer la taxe d'habitation : ce ne serait pas à l'échelle du problème. On laisserait les impôts ménages aux agglomérations et aux communes. Sinon, il n'y a pas de spécialisation :* ***toutes les collectivités ne peuvent pas bénéficier de la TP****. Il y a une contradiction fondamentale entre le fait de revendiquer une spécialisation fiscale et celui d'avoir créé la taxe professionnelle unique. La communauté d'agglomération à TPU est déjà un mouvement de spécialisation fiscale remarquable ; on n'imagine*

pas, alors que nous sommes en plein mouvement de concentration, devoir dire : « C'est fini, ce n'est plus la peine de continuer à faire vos schémas d'alignement de taux sur dix ans, on vous enlève la TPU pour donner toute la taxe professionnelle aux départements et aux régions. » Je le dis peut-être de manière provocante, mais ce sujet est très important et je cherche en gémissant quelle est la bonne formule… (…)

« Le Président Augustin Bonrepaux s'inquiétait de mon avenir à l'idée que je me lance dans une réforme non consensuelle de la TP… C'est de la petite bière à côté de la question de savoir s'il faut spécialiser en l'enlevant aux départements ! Je le dis d'autant plus aisément que je suis, tout comme vous, malade de cette situation aberrante, unique en Europe, et totalement inadaptée à la réalité d'un pays moderne. Mais c'est ainsi… La loi Chevènement a malgré tout permis une réforme majeure de l'intercommunalité. L'agglomération, les communautés de communes, cela a tout de même du sens dans des territoires qui, sinon, seraient restés totalement isolés et en butte à une profonde crise d'identité. Il faut vivre avec, et voir comment faire prospérer la réforme. »

S'agissant de la spécialisation, Mme Marie-Christine Lepetit, Directrice de la législation fiscale, a indiqué que « *le sujet présente, en même temps que des inconvénients, certains avantages qui méritent d'être examinés.* ».

D'un côté, a-t-elle expliqué, « *on ne peut qu'éprouver une forme de séduction intellectuelle à l'idée de clarifier la relation contribuable local-élu local en rendant plus univoque le lien entre un impôt et une collectivité. Par rapport au face-à-face et à l'élément de démocratie que comporte ce choix, il est plus satisfaisant de créer une forme de bijection – pardonnez-moi, je suis ingénieur de formation – que de se retrouver avec un impôt sur lequel quatre niveaux de collectivités votent des taux ou des morceaux de taux. (…)* »

« *En même temps,* » a-t-elle estimé, « *en y regardant plus en détail, on voit bien naître toute une série de difficultés techniques. Pour commencer,* ***cela fait deux réformes en une : c'est plus lourd, plus compliqué****, plus coûteux. Ensuite, dans le choix des possibles,* ***il n'est pas toujours très facile de mettre en regard un niveau de collectivité territoriale et une ressource qui « ressemble » à ses dépenses****, pour employer un terme imagé. Et lorsqu'on est content du lien que l'on a cru organiser entre un niveau de collectivité et un impôt, on s'aperçoit souvent que l'on a organisé en même temps* ***d'affreux transferts****.*

« ***Supposons, par exemple, que l'on veuille faire remonter beaucoup d'impôt foncier au niveau du département****, constatant que celui-ci assume un grand nombre de dépenses à caractère social et qu'il devrait bénéficier d'une ressource très stable, très liée aux ménages et aux éléments physiques présents. Mais ce faisant, on va remonter depuis les communes du foncier de toute nature – foncier bâti ou taxe d'habitation – en harmonisant de fait les taux, donc en créant des transferts. Chaque fois que l'on remonte de l'impôt existant d'un niveau local fin à un niveau un peu moins fin, mécaniquement on crée des transferts. C'est là une difficulté technique, mais également politique, parmi d'autres inconvénients relevés par le « rapport Fouquet ». (…)*

« Voyons plutôt ce que donnerait le contraire, c'est-à-dire ***en laissant le foncier au niveau communal – ce qui est validé par la théorie économique – et en construisant des impôts économiques aux niveaux départemental et régional****. Cela fonctionne mieux au regard des problématiques de transfert comme au regard des impératifs de dynamique de l'impôt, par le fait qu'un département étant plus grand, il supportera mieux la conjoncture économique qu'une commune ou un ensemble de communes. Cela dit, est-il légitime qu'un département ou une région n'ait pratiquement que des impôts assis sur des soldes de gestion et très peu d'impôts « sécurisés », assis sur le foncier, par exemple ? (…)* ***L'analyse précise montre que chaque schéma a ses avantages, mais également ses inconvénients.*** *Aucune solution ne s'impose d'évidence, même si l'on s'aperçoit que certaines marcheraient plutôt mieux que d'autres. »*

« *Traiter également de la spécialisation de l'impôt,* » a estimé M. Gilles Carrez, au cours de l'audition précitée, « *c'est effectivement conduire une deuxième réforme, autrement dit une opération extrêmement difficile. Ma conviction est que nous devons impérativement réduire le nombre d'échelons responsables en termes de vote de taux de taxe professionnelle.(…) Jamais nous ne parviendrons à une véritable responsabilisation avec un impôt éclaté entre six niveaux différents. Simplifier est devenu indispensable. La question reste de savoir s'il faut le faire en même temps que la réforme de l'assiette. Mon sentiment est qu'il faut rester prudents. La réforme de l'assiette est une affaire suffisamment difficile pour ne pas y ajouter une deuxième réforme au risque de nous conduire à un blocage généralisé.* »

« *Ou alors,* » a proposé M. Gilles Carrez, « *on pourrait faire une réforme plus simple – du type de celle que j'envisageais en seconde option, en traitant d'abord du cas des entreprises situées au-delà du plafond théorique de valeur ajoutée –, ce qui permettrait peut-être de greffer dessus une simplification du paysage des bénéficiaires.* »

Une dernière hypothèse consisterait, à court terme, à **proroger le dispositif de dégrèvement au titre des investissements nouveaux (DIN)** — quitte à limiter la période de franchise —, en attendant d'avoir trouvé le bon dispositif de réforme, combinant allégement des charges sur les entreprises, meilleure spécialisation des collectivités et donc limitation du transfert sur l'État.

On se souvient que ce dégrèvement temporaire, prévu par la loi de soutien à la consommation et à l'investissement du 9 août 2004, a été prolongé de six mois, jusqu'au 31 décembre 2005, par l'article 100 de la loi de finances pour 2005. Dès lors qu'un délai de réflexion est encore nécessaire avant de procéder à la réforme de la taxe professionnelle, une nouvelle prolongation paraît nécessaire, sans doute pour une durée d'un an, afin d'assurer aux entreprises une visibilité satisfaisante dans leurs décisions d'investissement. Afin d'en limiter la charge budgétaire, soulignée à juste titre par M. Gilles Carrez, la période d'application du dégrèvement pourrait être ramenée de trois à deux ans.

4.– Quels ajustements pour l'intercommunalité ?

a) Simplifier le paysage de l'intercommunalité :

Afin de simplifier le paysage intercommunal et d'atténuer le phénomène d'empilement de structures lié à la prolifération des syndicats mixtes, « *Il faudrait aller plus loin dans le processus d'absorption de ces syndicats* », a estimé M. Jean-Philippe Vachia, président de la Chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées, au cours de l'audition du 25 mai dernier.

« *Il est probable, (…)* » a indiqué M. Jean-Philippe Vachia, « *qu'**en zone rurale**, ce phénomène est l'indice que **les communautés de communes n'ont pas encore atteint une taille suffisante. Il faudrait encourager leur extension jusqu'à ce que leur périmètre coïncide avec celui des syndicats.** Si une communauté de communes compétente en matière d'enlèvement et de traitement des ordures ménagères est obligée d'adhérer, pour la seule collecte, à un syndicat mixte de taille supérieure, c'est qu'il y a vraiment un problème de périmètre ! (…) **En zone urbaine, on peut sans doute aller plus loin dans la fusion des périmètres : sans aller jusqu'à dire que les intercommunalités doivent forcément coïncider avec les aires urbaines au sens de l'INSEE, il n'est pas judicieux qu'il y ait un syndicat mixte pour le SCOT, un autre pour le PDU, etc.* »**

b) Améliorer notre connaissance de l'intercommunalité :

Les auditions menées par votre Commission d'enquête ont mis en évidence un défaut global d'évaluation et de suivi des effets de l'intercommunalité.

Or, « *Le prochain gros sinistre sera sûrement intercommunal.* » a estimé M. Michel Klopfer, consultant, Président directeur général du cabinet Michel Klopfer. « *En effet, toutes les communes, dépositaires de la légitimité politique, exigent de l'intercommunalité à laquelle elles adhèrent qu'elle se serre la ceinture pour arriver à faire passer leurs propres contingences, jusqu'au moment où elle explosera, comme ce fut le cas de bien des SEM. Mais cela ne se produira peut-être qu'au cours des années 2010. S'inquiéter du mode de fonctionnement entre communes et après l'adoption de la loi Chevènement de 1999, c'est un peu comme si l'on s'était penché, en 1988, sur les conséquences financières de la loi du 2 mars 1982 : personne ne se mobilise car il ne s'est encore rien passé de sérieux.* »

« *Ce qui est (…) préoccupant, (…)* » selon M. Alain Pichon, Président de la 4ème chambre de la Cour des comptes, entendu le 25 mai dernier, « *c'est* ***la difficulté d'appréhender la situation financière et patrimoniale globale de la territorialité couverte par l'intercommunalité****, faute de pouvoir retraiter – je n'ose même pas dire consolider, car cela suppose des principes comptables qui ne sont pas encore en application – les données. Il faut bien reconnaître que les statistiques de l'État ne sont pas encore opérationnelles, tant du point de vue des délais que de celui des logiciels de traitement des comptes. Je ne suis donc pas sûr qu'à terme, si d'aventure l'intercommunalité de projet croissait et embellissait au point d'entraîner une dégradation de la situation financière des collectivités concernées, les réseaux d'alerte que constituent les préfets et les TPG seraient suffisamment opérationnels pour détecter à temps les difficultés qui pourraient se présenter ! C'est un risque dont il faut être conscient, et* ***l'appareil d'État devrait faire un effort d'adaptation pour mieux suivre et accompagner cette évolution.*** »

Par ailleurs, comme l'a rappelé à juste titre M. Dominique Schmitt, Directeur général des collectivités locales, au cours de son audition du 25 mai dernier, « ***plus vite l'intérêt communautaire sera défini, plus vite on aura une vision précise de la réalité de l'intercommunalité et de l'intégration des groupements, par rapport à des dispositifs d'aubaine destinés à capter des surcroîts de dotations****. Mais je comprends aussi – c'est la raison pour laquelle le Gouvernement ne s'est pas opposé à l'amendement reportant d'une année la*

définition de l'intérêt communautaire qui aurait dû intervenir au plus tard cet été – qu'on puisse avoir intérêt à ne pas précipiter les choses si on a encore besoin d'un dialogue pour assurer la dynamique de l'intercommunalité et la qualité des relations de confiance entre les groupements et les communes membres. Nous avons donc répondu à M. Jacques Pélissard, président de l'Association des maires de France, que nous comprenions bien la nécessité de ce report. ***Mais on ne pourra pas aller au-delà d'un an, car il faut désormais absolument clarifier le concept d'intérêt communautaire****.* » Votre Rapporteur souscrit pleinement à cette analyse.

c) Renforcer le contrôle de l'intercommunalité et sa responsabilité démocratique

Le fait que les groupements à fiscalité propre soient autorisés à lever l'impôt, disposent de prérogatives grandissantes dans la vie locale et exercent fréquemment des compétences supérieures à celles des communes **rend incontournable la question du contrôle démocratique qui doit s'exercer sur ces établissements.** Même si la Constitution n'impose pas l'élection des représentants intercommunaux au suffrage universel direct et que le Gouvernement n'y est pas favorable, tant pour des raisons politiques liées au souci de préserver la légitimité des maires que pour des raisons plus techniques tenant au caractère inachevé de la carte intercommunale, **des pressions en ce sens ne manqueront pas de s'exercer à l'avenir.**

« *La question est délicate* », a estimé M. Alain Pichon, Président de la 4ème chambre de la Cour des comptes, au cours de l'audition précitée. « *Mon sentiment personnel est que, devant le succès de l'intercommunalité, et compte tenu du fait qu'elle est amenée à voter l'impôt,* ***je ne vois pas comment on pourrait en rester durablement au statu quo actuel****. On a évoqué le contribuable, qui paie un peu plus, l'usager qui s'y retrouve en termes de qualité et de quantité du service même s'il est un peu plus sollicité sur le plan fiscal, mais il n'en demeure pas moins que* ***l'intercommunalité souffre d'un déficit de lisibilité démocratique****, et que le citoyen ne s'identifie pas à elle. Si l'on faisait des sondages, sans doute serait-on surpris de constater que le citoyen ne connaît pas bien les responsables ni même les sigles de ces structures intercommunales. Faut-il faire élire ces responsables au suffrage universel direct pour obtenir une adhésion citoyenne plus forte à l'intercommunalité ou conserver le système actuel de désignation et de délégation par les conseils municipaux ? Je pense qu'il ne faut pas précipiter les choses, ce sera peut-être une prochaine étape, mais* ***le véritable succès de l'intercommunalité passera nécessairement par une clarification vis-à-vis du citoyen****. Qu'elle passe par une élection au suffrage universel direct ou par d'autres moyens, cette clarification sera incontournable.*

Mais cela pose évidemment la question du devenir des communes dans cette hypothèse. »

Afin d'améliorer la gouvernance du couple commune-intercommunalité, il pourrait être envisagé de renforcer et de formaliser le rôle des conseils municipaux dans la surveillance et le contrôle de l'activité des établissements intercommunaux. Des mécanismes, tels que ceux mis en place au niveau européen afin de renforcer le contrôle par les parlements nationaux de la production normative communautaire, et d'assurer le respect du principe de subsidiarité en particulier, pourraient être adaptés et appliqués, *mutatis mutandis*, à l'entité territoriale que forment un groupement et ses communes membres.

Afin « *d'améliorer le dispositif de contrôle des communes et des élus communaux sur les intercommunalités* », a indiqué le Directeur général des collectivités territoriales à votre Commission d'enquête le 25 mai dernier, « *Nous sommes en train de regarder s'il serait possible d'appliquer un dispositif un peu semblable à celui qui est envisagé dans le projet de traité constitutionnel pour le contrôle exercé par les parlements nationaux sur l'Union européenne.* »

d) Interdire aux groupements à TPU d'avoir recours à la fiscalité mixte

La fiscalité mixte consiste à conjuguer au niveau intercommunal le prélèvement spécialisé de la taxe professionnelle unique (TPU) avec celui d'un impôt-ménages additionnel qui s'ajoute d'une part à la TP intercommunale et d'autre part à l'impôt-ménages communal. La possibilité de lever la fiscalité mixte a été ouverte par l'article 86 de la loi du 12 juillet 1999 et se trouve désormais codifiée au II de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, qui indique que le principe de cette fiscalité ménages additionnelle à la TPU doit faire l'objet d'une délibération, à la majorité simple du conseil communautaire, avant le 1er janvier de l'année de son application.

Comme l'explique M. Yann Le Meur, professeur associé à l'université de sciences économiques de Rennes I, dans un article récent consacré à la fiscalité mixte[1], « *le législateur a imaginé cette taxe complémentaire comme un financement d'appoint, en cas de difficultés passagères ou exceptionnelles que rencontrerait l'EPCI pour équilibrer un budget. Dans l'esprit du législateur, la taxe ménages ne saurait en effet entraîner une déspécialisation définitive de l'impôt local. Le débat parlementaire sur la fiscalité mixte avait opposé des élus*

[1] Yann Le Meur, « La fiscalité mixte », *Pouvoirs locaux*, n° 64 I/2005.

locaux et les ministères des Finances et de l'Intérieur. Les premiers désiraient pouvoir répondre, en cas de besoin, à l'impossibilité d'augmenter suffisamment leur taux de TP, verrouillé par les taux ménages des communes du fait du lien entre les taux. Les seconds étaient soucieux de préserver la spécialisation fiscale et la logique systémique de substitution constitutive de la TPU – et souhaitaient contrer le lien fatal de cause à effet constaté dans le passé entre coopération et inflation fiscale. Faute de pouvoir, en 1999, empêcher l'option pour la fiscalité mixte, le législateur a prévu deux mesures limitant son application :

– conformément à la nature passagère qu'on conférait à cette taxe, la loi ne lui a pas octroyé de caractère durable et l'a limitée à la durée du mandat ou à l durée restant à courir entre son application et la fin du mandat. À chaque renouvellement général des conseils municipaux, les élus (de la nouvelle ou de l'ancienne équipe) doivent donc la voter à leur tour pour la conserver durant le mandat à venir (…).

– La mise en place de la fiscalité mixte interdit, sauf pour les communautés urbaines, toute augmentation du montant de la dotation de solidarité communautaire (DSC) par rapport à l'année précédente, ou toute instauration de DSC si elle n'existait pas auparavant. »

Si le recours à la fiscalité mixte reste marginal, M. Charles-Éric Lemaignen, Vice-président de l'ADCF chargé des affaires financières et fiscales et Président de la communauté d'agglomération d'Orléans Val-de-Loire, a indiqué, au cours de l'audition du 6 avril dernier, qu'un nombre croissant de groupements s'interroge sur l'opportunité de pratiquer une fiscalité mixte. « *Très peu encore ont franchi le pas : 97 communautés de communes, 7 communautés d'agglomération, 4 communautés urbaines, parfois en se contentant de voter le principe sans voter de taux. C'est seulement une possibilité qu'elles se réservent. Mais le débat sur l'opportunité de passer à la fiscalité mixte devient récurrent dans certaines communautés.* »

Or, « *Notre impression,* » a expliqué M. Jean-Philippe Vachia, au cours de l'audition précitée, « *qui n'est qu'une impression, est que la montée en charge de l'intercommunalité n'est pas terminée. Il y aura des projets de grands équipements, la création de nouvelles zones d'activité ou d'aménagement… (…) Ce que nous craignons, mais nous manquons de recul, c'est que l'on assiste maintenant à une augmentation de la pression fiscale généraliste qui viendrait s'ajouter à celle de la fiscalité spécialisée.(…) Il faudra soit augmenter la TPU dans les limites fixées par la loi, soit recourir à une fiscalité mixte.* »

Votre Rapporteur serait favorable à ce que le recours à la fiscalité mixte soit interdit, dans la perspective de contrer cette potentielle dérive fiscale et dans la mesure où il estime que la spécialisation constitue l'un des arguments majeurs qui plaident en faveur de la TPU. Le recours à la fiscalité mixte lui paraît d'autant moins légitime que l'amorce de spécialisation qui découle du régime de la TPU a entraîné **l'application de nouvelles règles de liens entre les taux de TPU et les impôts ménages communaux, mais aussi de nouveaux et notables assouplissements**.

Ainsi, depuis la loi de finances pour 2003, les EPCI bénéficient de la déliaison partielle des taux : ils peuvent augmenter leur taux de taxe professionnelle dans la limite d'une fois et demie l'augmentation du taux moyen pondéré de taxe d'habitation, ou, si elle est plus faible, du taux moyen pondéré des trois taxes ménages.

Par ailleurs, ils peuvent faire application de la majoration spéciale du taux de taxe professionnelle, dès lors que le taux de taxe professionnelle est inférieur au taux moyen national de taxe professionnelle et que le taux moyen pondéré des taxes foncières et de la taxe d'habitation des communes membres est supérieur ou égal au taux moyen pondéré constaté l'année précédente pour ces taxes dans l'ensemble des communes au niveau national. Les conditions d'application de la majoration spéciale sont plus souples pour ces EPCI que pour les communes. Au surplus, ils peuvent cumuler majoration spéciale et augmentation du taux de taxe professionnelle supérieure à l'augmentation des taux des taxes ménages.

Enfin, la loi de finances pour 2004 autorise les EPCI à mettre en réserve, sous certaines conditions, les hausses du taux de taxe professionnelle qui n'ont pas été appliquées.

B.– QUEL PILOTAGE MACROECONOMIQUE POUR LES FINANCES LOCALES ?

Avec des dépenses publiques atteignant 54,7 % du PIB, la France souffre à l'excès du poids de sa sphère publique - ce qui handicape la croissance de notre économie - et de la charge injustifiable que la dette publique fait peser sur les générations futures.

Les ressources financières et humaines qui seraient dégagées par une concentration des moyens de la sphère publique sur ses missions irremplaçables apporteraient un supplément notable – au fil du temps – à la croissance et au dynamisme de l'économie. L'action sur ce terrain doit donc être générale, affectant l'État, les entreprises publiques, les organismes de sécurité sociale et les collectivités territoriales. Il s'agit bien ainsi de donner plus de pouvoir d'achat aux ménages et de renforcer la compétitivité des entreprises.

Telle est la conviction exprimée devant votre Commission d'enquête par M. Pierre Méhaignerie, président de la Commission des finances de l'Assemblée nationale : « *il convient de rappeler quel est le contexte économique et social actuel. Notre pays doit répondre à une double nécessité d'efficacité et de justice. L'efficacité exige la confiance des entreprises, la libération des initiatives, le développement des investissements. La justice doit s'entendre en termes de pouvoir d'achat et de réduction du chômage. Lors des dix prochaines années, même avec une croissance de l'ordre de 2 % à 3 % par an, nous savons que les deux tiers de cette croissance devront aller au financement des dépenses de vieillesse, de santé, au remboursement de la dette et à la réduction des déficits. À qui doit aller le dernier tiers ? Pour des raisons philosophiques et politiques, je pense qu'il doit aller essentiellement à ceux dont le salaire ne permet pas d'appartenir, comme ils l'espèrent, à la classe moyenne. Je pense surtout aux salariés du secteur privé. Partant de là,* ***l'État comme les collectivités territoriales doivent s'imposer une meilleure maîtrise de leurs dépenses publiques et une amélioration de leur productivité***. »

L'OCDE fait le même constat : dans sa récente *Étude économique de la France 2005*, elle préconise une meilleure maîtrise des dépenses publiques. Selon ce rapport, publié le 16 juin 2005, « *compte tenu des pressions grandissantes au niveau des dépenses liées au vieillissement, il est nécessaire de maîtriser étroitement les dépenses publiques directes, notamment par des réductions d'effectifs rendues possibles par le grand nombre de fonctionnaires partant actuellement à la retraite, et de limiter les dépenses concernant les salaires et les traitements.* »

Une autre raison justifie aussi de s'intéresser au cadrage macroéconomique des finances locales : le **risque systémique**. Il faut éviter que les déséquilibres financiers de collectivités territoriales importantes, dus à la progression continue et non maîtrisée de leurs dépenses alors que la limite de la pression fiscale aura été atteint, n'ait un effet de propagation à travers un risque

systémique global, notamment *via* le secteur bancaire auprès duquel les collectivités s'endettent. Deux consultants ont fait part de leurs inquiétudes concordantes à ce sujet devant votre Commission :

- M. Philippe Laurent : « *le sujet de préoccupation le plus important, à nos yeux, est le suivant : les communes et communautés de communes semi-rurales doivent faire l'objet d'une attention particulière car si elles maintiennent le niveau de leurs services publics, elles risquent de voir leurs charges s'alourdir considérablement, notamment du fait des dépenses de personnel, alors que leur assiette fiscale se réduit* » ;

– M. Michel Klopfer : « *si un cas de surendettement doit survenir avant la fin de la décennie, il touchera une grosse communauté et sa ville centre ; il y aura " du sang sur les murs ", car je crains l'attitude qu'adopteront les établissements prêteurs à l'égard de l'ensemble des collectivités du même profil.* ». Interrogé par votre Rapporteur sur le sens de cette « prédiction », M. Jean-Philippe Vachia, président de la Chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées, a semblé confirmer ce point de vue : « *dans le cas, en effet, d'une communauté de communes bâtie autour d'une ville dominante qui ne joue pas totalement le jeu des transferts et qui récupère l'essentiel des reversements, nous partageons d'une certaine façon cette crainte, sous certaines conditions.* »

Pour toutes ces raisons, il est absolument indispensable de mieux responsabiliser les décideurs, locaux et nationaux, en pesant avant tout sur le niveau de la dépense, pour maîtriser la croissance de la fiscalité locale. Pour M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, les ressorts d'une « *gestion équilibrée des collectivités territoriales repose[nt] sur deux piliers. Le premier, c'est le sens de la responsabilité des élus, une responsabilité encore étendue et renforcée. Le second, c'est le contrôle de nos concitoyens, d'autant plus efficace que ceux-ci seront mieux informés ; ce qui pose naturellement la question de l'information de nos compatriotes.* »

1.- Faire partager la culture de la maîtrise de la dépense publique

Les dépenses des administrations publiques locales (APUL) représentent aujourd'hui, avec 169 milliards d'euros en 2004, plus de la moitié de celles du budget de l'État (288 milliards d'euros). Au total, le poids des dépenses locales dans la dépense publique atteint un niveau record de 20 %, alors qu'il n'était que de 18 % en 1990. Ainsi que l'a rappelé M. Dominique Hoorens, directeur des études et de la documentation de Dexia Crédit Local, lors de son audition par votre Commission, « *rapportées au PIB,* [les dépenses] *de l'État*

enregistrent une légère inflexion à la baisse, tandis que celles des collectivités territoriales suivent un mouvement inverse, qui fut très notable au début de la première vague de décentralisation, puis s'est stabilisé et semble actuellement connaître un regain avec le début de la deuxième vague, pour atteindre 10,2 % du PIB en 2003. [Cela] *signifie* […] *qu'elles augmentent, de manière réelle, d'environ 4 % par an en moyenne. En schématisant,* ***on constate donc que, depuis vingt ans, les dépenses des collectivités territoriales ont augmenté davantage que la croissance économique***. »

Il n'est plus possible de faire comme si de rien n'était. Comment rétablir un système de responsabilisation des élus au regard du lien entre la dépense et le niveau de pression fiscale ? Un effort de compréhension partagée des enjeux est d'abord indispensable.

a) Les contraintes pesant sur les finances publiques

En vertu du programme de stabilité des finances publiques, présenté à la Commission européenne par le Gouvernement français, l'ensemble des administrations publiques sont engagées à respecter des normes de progression de dépenses, lesquelles doivent permettre de respecter les critères de bonne gestion financière que sont les règles du pacte de stabilité et de croissance.

Les années 2003-2004 marquent une inversion de tendance par rapport à la situation observée depuis les débuts de la décentralisation. Pour la première fois, l'épargne des collectivités territoriales ne progresse plus, et, comme l'investissement est maintenu, on constate un retour à la demande d'emprunt. Les collectivités territoriales se retrouvent donc face à un besoin de financement au sens des critères de Maastricht, et cette dégradation a été rapide.

L'INSEE a communiqué à la Commission européenne, en mars 2005, son estimation du ratio de déficit public pour 2004, lequel s'élève à 3,7 % du PIB, contre 4,2 % en 2003. Cependant, parmi les différentes administrations publiques, on constate que les collectivités territoriales contribuent à détériorer le solde de 1,7 milliard d'euros, alors que le budget de l'Etat l'améliore de 10,8 milliards d'euros. Les composantes sont résumées dans le tableau suivant :

Capacité (+) ou besoin de financement (-) des administrations publiques par sous-secteurs

Milliards d'€	2001	2002	2003	2004
État	-34,6	57,5	-62,3	-51,5
Organismes d'administration centrale	5,7	9,8	5,2	7,2
Administrations publiques locales	2,1	2,[illegible]	[illegible]	-2,2
Administrations de sécurité sociale	4,0	-4,1	-9,6	-13,5
Besoin de financement total des administ. publiques	**22,8**	**49,0**	66,1	60,3
Déficit (au sens de Maastricht)	**22,7**	**48,7**	65,8	59,8

Source : INSEE.

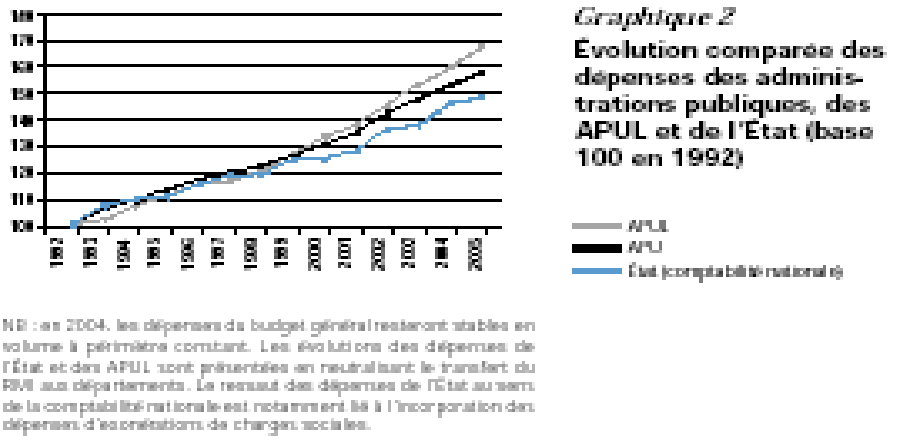
Ce résultat a été atteint, notamment, par une croissance du volume de l'ensemble de la dépense publique limitée à 2 %. Ce maintien du rythme global de croissance de la dépense publique recouvre cependant des situations contrastées : l'objectif de l'État de stabiliser sa dépense en volume a été atteint pour la deuxième année consécutive ; en revanche, la dépense locale a continué de croître à un rythme élevé (plus de 3,5 % en volume à champ constant), notamment en matière d'investissement, du fait de taux d'intérêt toujours bas, ce qui a amené les collectivités territoriales à enregistrer un déficit pour la première fois depuis 1995.

Le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2005 propose une décomposition de la dépense publique par sous-secteurs des administrations publiques. Les principaux changements de périmètre, notamment le transfert aux départements du RMI en 2004, ont été neutralisés. **Sur l'ensemble de la période 2003-2005, la contribution des dépenses des administrations centrales (État et ODAC) à l'évolution de la dépense publique est quasiment nulle. La contribution des administrations publiques locales, en revanche, serait de l'ordre du tiers.** Les résultats sont présentés dans le tableau suivant :

En volume en %	2003	2004	2005
Progression de la dépense publique	2,1	[illegible]	[illegible]
dont			
Contribution des dépenses des administrations centrales (APUC)	0,1	0,0	0,[illegible]
Contribution des dépenses des APUL	0,8	0,5	0,8
Contribution des dépenses des ASSO	1,5	[illegible]	0,5

Source : rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances initiale pour 2005.

Depuis dix ans, les dépenses locales ont crû en moyenne plus rapidement que la dépense publique globale (4,4 % par an en valeur, contre 4 % pour l'ensemble des administrations publiques). La dynamique des dépenses locales pèse sur l'évolution de la dépense publique globale : compte tenu du poids des collectivités locales dans la dépense publique (19 % en 2003), la contribution moyenne des administrations publiques locales (APUL) à la progression de la dépense publique a représenté 0,7 point par an en moyenne par an sur la décennie passée.



Source : rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2005.

Les derniers transferts de compétences ne sont donc aucunement en cause. Selon les analyses les plus récentes de la direction générale du Trésor et de la politique économique, transmises à votre Rapporteur, sur la période 1993-1998, la dépense locale contribuait en moyenne à 17 % de la progression de la dépense publique, cette contribution atteignant une moyenne annuelle de près de 30 % entre 1999 et 2004, avec un pic de 42 % en 2004. Le principal facteur d'augmentation est la relance de l'investissement public local depuis 1999, avec une hausse de 6,9 % par an en moyenne entre 1999 et 2004 (soit + 0,4 point de PIB). Les travaux publics, portant principalement sur l'aménagement du territoire (voirie, transports urbains et réseaux d'assainissement), ont contribué pour près de la moitié à l'évolution de l'investissement. La construction de bâtiments publics (d'enseignement ou culturels) participe également fortement à la progression de l'investissement (plus du tiers de l'évolution). Enfin, l'achat de matériels informatiques constitue l'essentiel du reste de l'évolution des dépenses d'investissement, avec une progression annuelle moyenne de 12,6 % depuis 1999.

L'OCDE, dans sa récente *Étude économique de la France 2005*, fait le même constat concernant les dépenses des collectivités territoriales : « *la progression des dépenses de l'État a été moins rapide que celle des dépenses des collectivités locales. Cette situation ne résulte que partiellement du transfert par le gouvernement de certaines de ses responsabilités aux niveaux inférieurs d'administration, puisque l'on a également constaté une augmentation sous jacente des dépenses locales.* »

Tous ces éléments ont été fort bien résumés devant votre Commission par M. Jean-François Copé, Ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État : « *force est de constater que* ***les dépenses des collectivités territoriales connaissent depuis ces dernières années une croissance considérable. Elles augmentent plus vite que celles de l'État, mais également plus vite que le PIB, même en raisonnant à périmètre de compétences constant****. Leur rythme de croissance annuel en volume entre 1980 et 2004 est de 3,4 %, soit 1,3 point de plus que les dépenses de l'État sur la même période. Même à périmètre constant, le poids des collectivités territoriales est allé grandissant : 9,7 % en 2004. Du coup, pour financer ces dépenses en pleine augmentation, les collectivités n'hésitent plus à recourir dans des proportions très importantes à des hausses de la fiscalité locale. Ce risque n'a rien de virtuel : entre 2000 et 2004, toutes taxes et collectivités confondues, les produits ont augmenté de 10 % en moyenne. […] En 2004 est apparu un élément nouveau : pour la première fois depuis bien longtemps, les collectivités territoriales n'ont pas maintenu l'équilibre de leurs comptes. En clair, les comptes publics locaux sont tombés dans le rouge, affichant pour la première fois un déficit de 0,1 point de PIB. […]. Or, au moment où les collectivités accusaient un déficit, l'État a de son côté réduit le sien, améliorant ses comptes de 13 milliards d'euros, tout en assumant pleinement […] ses responsabilités financières à leur égard. […] S'il nous faut évoquer la situation financière des collectivités territoriales en constatant notamment une envolée sans précédent de la dette publique locale – qui atteint 112 milliards d'euros –, tout en parlant dans le même temps de modération fiscale, alors* ***il faut clairement poser la question de la modération des dépenses publiques locales****. Je le dis en conscience, tout en étant, comme membre du Gouvernement, très attentif au respect de la pleine autonomie des collectivités territoriales ; mais dans un contexte marqué par un effort significatif de l'État qui depuis trois ans maintient sa dépense publique en deçà de l'inflation – elle progresse de zéro en volume – il faut poser le problème de la maîtrise de la dépense, du côté des collectivités territoriales.* »

Pour l'instant, ces déclarations audacieuses semblent rester lettre morte. En effet, il est fort regrettable que le gouvernement n'en tire encore aucune conséquence pour l'avenir. Dans ses prévisions des finances publiques pour 2005 et 2006, élaborées en mars 2005, il se contente de constater que le niveau de déficit des administrations publiques locales se maintiendra au même niveau, avec une relative fatalité puisqu'aucun commentaire ou action prévisible n'est pas même esquissé. Il s'agirait alors du seul sous-secteur ne participant pas à l'amélioration de la situation des finances publiques :

Soldes par sous-secteurs des administrations publiques

En points de PIB	2003	2004	2005	2006
Administrations publiques	4,2	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	-4,0	-3,9	-3,5	-2,5
[illegible]	0,2	0,4	0,4	0,3
Collectivités locales	0,0	-0,1	[illegible]	-0,1
[illegible]	-0,6	-0,9	-0,3	-0,2

Source : direction générale du Trésor et de la politique économique.

b) La nécessaire prise en compte de ces contraintes par les collectivités territoriales

Pourtant, des moyens d'action sont envisageables.

M. Dominique Schmitt, Directeur général des collectivités locales, a présenté devant votre Commission les modes de régulation théoriquement possibles : « *il convient de distinguer deux outils de régulation : la régulation par la ressource et la régulation par la dépense. La Grande-Bretagne a eu recours à la régulation par la ressource à la suite de la quasi-cessation de paiements de grandes cités comme Liverpool et Londres, de même que la Belgique, en raison des difficultés de ses provinces. Un tel système, qui ne peut emprunter que la voie législative, doit être utilisé avec la plus grande précaution. En France, il se heurterait au principe de libre administration des collectivités territoriales et à l'article 72 de la Constitution, ainsi qu'à la grande hétérogénéité de nos collectivités territoriales.*

« ***La régulation par la dépense paraît en revanche assez efficace***. *Elle n'a pas été prévue immédiatement par les premières lois de décentralisation, faute d'une présentation des documents budgétaires qui aurait permis un mécanisme de contrôle démocratique de la dépense. La loi ATR de 1992 a corrigé cela en introduisant dans le budget des communes de plus de 3 500 habitants une série d'indicateurs synthétiques qui font l'objet d'une analyse par la DGCL et par la Direction générale de la comptabilité publique, et qui permettent, par le jeu démocratique de l'opposition dans une collectivité territoriale, d'appréhender l'évolution de la dépense. […] C'est donc sans doute sur cette piste de la régulation par la dépense qu'il convient aujourd'hui de travailler.* »

L'analyse de M. Schmitt n'épuise cependant pas le sujet. On pourrait réfléchir à introduire des mécanismes vertueux contribuant à modérer l'appétit de recettes, pour ce qui concerne les taux de la fiscalité locale. Trop longtemps, et encore partiellement aujourd'hui, l'augmentation des taux était d'autant plus tentante pour la collectivité que l'État en payait une partie. Pourquoi ne pas imaginer un schéma inverse, incitatif d'une tempérance globale ?

Votre Rapporteur suggère que, sauf à rattraper un niveau de bases lorsque celles-ci auraient baissé, une part de l'augmentation des taux soit écrêtée par l'État, dans des conditions discutées par la « Conférence annuelle des finances publiques » (Cf. *infra*).

Il faut aussi chercher des pistes du côté des dépenses. Selon le rapport *Le sursaut : vers une nouvelle croissance pour la France*, remis en octobre 2004 à M. Nicolas Sarkozy, alors ministre d'État, ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie, par le groupe de travail présidé par M. Michel Camdessus, « *il est de la première importance de* ***rechercher en concertation avec des représentants des élus locaux*** *et des organismes sociaux****, une généralisation à l'ensemble de la sphère publique de la discipline financière*** *et les efforts d'agilisation que l'État doit s'imposer. Il est clair, en effet, que si la dépense de l'État est, dans l'ensemble, maîtrisée, les années récentes ont vu les dépenses sociales et celles des collectivités locales littéralement exploser. Le pacte de stabilité et de croissance engage l'ensemble de la Nation. Or, aujourd'hui, l'ajustement qu'il impose est uniquement supporté par les dépenses de l'État, qui doivent compenser par leur réduction la forte hausse des autres dépenses publiques. Cette pratique va toucher très vite ses limites.* »

Le « rapport Camdessus » souhaite donc fort justement « *mettre sous contrainte financière les dépenses des collectivités locales, lesquelles ont progressé à un rythme supérieur de 2 % au PIB sur les vingt dernières années. Compte tenu de ce dynamisme, une discipline budgétaire et financière ne peut plus les ignorer* ». C'est pourquoi il propose de mettre en place, « *à l'instar de pays voisins, un pacte de stabilité interne avec les collectivités locales, permettant d'avoir une stratégie nationale d'évolution des dépenses publiques plus globale.* »

Lors de son audition, le 21 juin 2005, par la Commission des finances de l'Assemblée nationale sur les résultats budgétaires 2004, M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes, a lui aussi souligné qu'« *il serait […] aussi illusoire que stérile de ne faire porter […] l'effort de maîtrise des dépenses que sur l'État, dès lors que son budget ne représente que 40 % de la dépense publique. Ainsi, […] les dépenses des collectivités territoriales ont progressé, au cours des vingt dernières années, à un rythme supérieur à 2 % du PIB, sans qu'un objectif d'évolution ait été fixé a priori. Pour sortir de cette situation, il est indispensable de* ***développer une concertation accrue, afin de mieux partager les responsabilités au sein des administrations publiques****. D'une façon générale, une information partagée et de qualité sur les perspectives et les enjeux des finances publiques serait de nature à permettre des débats éclairés sur les choix qui restent à faire.* »

Votre Rapporteur souhaite qu'une réflexion approfondie soit menée à ce propos entre l'État et les collectivités territoriales. Cette régulation macroéconomique globale, pour être acceptée, ne peut être que concertée entre partenaires qui se respectent réciproquement.

2.- Mettre en place les moyens et les conditions d'une régulation systémique partagée

Au-delà de la prise de conscience de la tendance lourde, au sens macroéconomique, d'augmentation de la dépenses publique locale, et de sa nécessaire maîtrise, un grand nombre de personnes auditionnées par votre Commission d'enquête ont estimé possible de mettre en place des mécanismes permettant, en associant État et collectivités territoriales, de mieux réguler l'ensemble des finances locales. Pour que cette régulation aboutisse, il faut rétablir des relations de confiance entre l'État et les collectivités territoriales. Au-delà, la réforme de l'État lui-même est aussi un corollaire indispensable.

a) Créer des instances de concertation sur l'évolution des finances locales

Des conférences financières inter-collectivités, organisées par les préfets et regroupant les « grands élus » au niveau de chaque région, pourraient constituer des lieux de concertation entre les principales collectivités territoriales du territoire, avec pour objectif une stabilisation globale des prélèvements fiscaux et une réorganisation des interventions de chacune d'entre elles.

Votre Rapporteur avait déjà évoqué cette possibilité lors d'une audition de M. Jean-François Copé, alors ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, par la Commission des finances de l'Assemblée nationale le 25 janvier 2005 : « *la révision de la LOLF pourrait fournir l'occasion d'instituer, dans chaque département, un conseil des prélèvements obligatoires, qui évoquerait à la fois ceux de l'État, ceux des collectivités territoriales et ceux des organismes de sécurité sociale.* » Le ministre avait déjà fait sienne cette demande : « *la fiscalité locale est un élément auquel le Gouvernement entend être très attentif, et les observatoires souhaités par M. Hervé Mariton devraient être créés dans les régions plutôt que dans les départements, car ce n'est pas tout à fait un hasard si la fiscalité régionale s'accroît de 2 % seulement en Alsace et de 50 % en Bourgogne.* »

Pour conclure un « pacte global » entre l'État et les collectivités territoriales, pourrait être réunie une **conférence annuelle des finances publiques**, où toutes les dépenses et recettes réciproques de l'État et des collectivités territoriales seraient mises sur la table.

Le développement d'outils de pilotage centralisés des dépenses locales, comme l'institution d'une contrainte législative sur l'évolution des dépenses des collectivités territoriales, serait contraire à la Constitution. Aucune tutelle d'une collectivité, fût-ce l'État, sur une autre n'est envisageable.

La concertation avec les collectivités territoriales est donc nécessaire. La mise en œuvre d'une telle concertation, avec chacune des 37 000 entités territoriales – non compris les structures intercommunales -, est matériellement impossible. On ne peut envisager de concertation approfondie sur les objectifs budgétaires qu'avec les collectivités d'une certaine taille, en particulier les 22 régions - qui bénéficient déjà d'une planification pluriannuelle de certaines de leurs dépenses établie conjointement avec l'État dans le cadre des contrats de plan -, les départements et les grandes agglomérations. Cette concertation pourrait notamment prendre la forme d'une conférence annuelle regroupant le Gouvernement, les commissions des finances des deux assemblées parlementaires

et les principales instances de représentation des collectivités territoriales. Elle pourrait aboutir à d'éventuels accords politiques sur la stratégie nationale de finances publiques, reposant sur une maîtrise pérenne de la dépense.

M. Jean-François Copé, Ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État, a ainsi indiqué devant votre Commission d'enquête ne voir « *que des avantages à l'organisation d'une* ***conférence des finances locales*** *réunissant tous les partenaires et qui serait l'occasion d'évoquer tous les sujets, sans tabou. […] Ne pourrait-on pas, par exemple, solliciter les associations d'élus [et d'autres] structures – le Comité des finances locales ou le Parlement pourraient être des instances de débat – pour* ***fixer d'une manière consensuelle une norme d'évolution des dépenses locales, non contraignante, mais qui servirait de point de référence****, une manière de* benchmarking *pour montrer ceux qui dépensent beaucoup et ceux qui dépensent moins – en prenant évidemment en compte les réalités, les héritages, les situations géographiques, etc.* » Bien entendu, et comme l'a rappelé M. Brice Hortefeux, Ministre délégué aux collectivités territoriales, « *du côté des dépenses, le principe de libre administration paraît difficilement compatible avec la mise en place d'une norme d'évolution des budgets.* » Il faut donc bien s'entendre sur le terme de « norme » : les dépenses des collectivités territoriales restent libres d'évoluer comme le décident les assemblées locales, mais si l'objectif d'évolution défini de manière consensuelle n'est pas respecté, l'État serait libre lui aussi de revoir son effort financier en faveur des collectivités. Tel est le sens d'une vraie liberté locale : une responsabilité pour les élus.

D'une certaine façon, M. Jacques Pélissard, Président de l'Association des maires de France (AMF), a aussi esquissé une telle démarche lorsqu'il a été auditionné par votre commission : « *nous demandons que des* ***conférences annuelles*** *soient organisées pour éclairer la complexité des rapports entre l'État et les collectivités territoriales.* » Il visait notamment les décisions concernant la fonction publique : « *il me semble possible d'associer les collectivités territoriales, départements, régions et communes, aux discussions salariales conduites jusqu'à présent en solitaire par le ministre de la fonction publique, quel que soit le gouvernement en place.* »

M. Pascal Buchet, rapporteur général de la commission des finances et de la fiscalité locale de l'AMF, a précisé cette demande : « *il est nécessaire d'impliquer davantage les représentants des maires dans les discussions. C'est dans cet esprit que nous proposons l'organisation* ***de conférences annuelles des finances publiques****. Nous ne sommes pas qualifiés pour discuter de la pertinence des normes ou de l'évolution des salaires des fonctionnaires mais pour examiner,*

avec les représentants des pouvoirs publics, leurs conséquences financières et les moyens de les pallier. Actuellement, nous subissons sans pouvoir donner notre point de vue à aucun moment. Les collectivités territoriales doivent être associées davantage aux décisions de l'État. »

La discussion des questions concernant l'évolution générale des rémunérations dans la fonction publique territoriale, subies de plein fouet par les collectivités, serait aussi un moyen de responsabiliser l'État, comme le souligne M. Pierre Méhaignerie, Président de la Commission des finances de l'Assemblée nationale : « *Être vertueux, c'est aussi ne pas imposer des conventions collectives à tout bout de champ sans que les élus participent, du moins officiellement, à la négociation. Comme c'est agréable de dire oui aux organisations syndicales sans avoir à payer la facture !* » Ce dialogue pourrait très bien avoir lieu au sein du conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT), dont les missions devraient être étendues afin qu'il se prononce également sur les évolutions, décidées par voie réglementaire, de la valeur du point d'indice de la fonction publique.

Cette solution technique n'épuise cependant pas le sujet. M. Jean-François Copé, Ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État, a lui aussi pris l'exemple des évolutions salariales dans la fonction publique : « *jusqu'à présent, jamais les collectivités territoriales, directement ou par le biais de leurs associations, n'ont été associées sur cette question. Je suis pour ma part tout à fait partisan de la poser ouvertement et d'associer d'une manière ou d'une autre les collectivités à la définition des évolutions salariales.* » Pour autant, le Ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État souhaite un véritable partenariat global : « *cela doit être donnant-donnant et que cela suppose en même temps une réflexion sur la norme de dépenses publiques. L'un est lié à l'autre ; ou alors, on en reste aux mondanités.* » Là encore, il faut une responsabilité partagée, sur des enjeux globaux et non sectoriels.

Cette conférence annuelle des finances publiques pourrait aussi responsabiliser fiscalement les collectivités territoriales, en discutant de la réévaluation des bases des impôts directs locaux. Pourquoi la fixation des coefficients de revalorisation des valeurs locatives fait-elle l'objet, chaque année depuis 1981, d'une disposition de loi de finances – ou le plus souvent de loi de finances rectificative, donc connue très tard dans l'année par les collectivités -, parfois introduite par amendement parlementaire, sans concertation organisée préalable avec les collectivités territoriales, alors qu'il s'agit bien d'un des éléments centraux de leur stratégie fiscale ? Il serait souhaitable que cet élément d'évolution de la fiscalité locale soit discuté dans ce cadre, et ainsi affiché

clairement et publiquement, pour qu'il ne soit pas masqué par les augmentations de taux, décidées ensuite librement par chaque collectivité, lesquelles se surajoutent à cette réévaluation.

Les expériences de pactes internes de stabilité dans quelques pays européens

Le respect des objectifs et engagements budgétaires pris par les gouvernements devant la Représentation nationale et au niveau communautaire dépend des performances budgétaires respectives des sous-secteurs des administrations publiques, généralement indépendants financièrement. En revanche, les coûts du non respect de ces objectifs et engagements sont *de jure* supportés par les gouvernements seuls. Au cours des années récentes, les pays membres de la zone euro ont donc reconsidéré les relations budgétaires entre les différents niveaux administratifs afin de mieux définir les responsabilités budgétaires.

Allemagne

La Constitution allemande permet que les *Länder* recourent à l'emprunt pour le financement d'un déficit, en vertu de leur autonomie financière. Chaque *Land* contrôle par ailleurs les finances des échelons infra-régionaux, notamment pour limiter leur endettement. En principe, les *Länder* suivent une règle d'or, qui veut que le financement par l'emprunt ne dépasse pas les dépenses d'investissement.

Cette règle n'est cependant pas totalement contraignante, dans la mesure où la définition des dépenses d'investissements est très large et où l'application de la règle peut être assouplie dès qu'une détérioration sensible de la situation économique est déclarée. La Constitution prévoit enfin une solidarité entre administrations, si bien que l'intervention de l'administration centrale est prévue en cas de détresse financière.

En mars 2002, le *Bund*, les *Länder* et les autorités locales se sont mis d'accord sur un pacte de stabilité interne visant à respecter les engagements européens. Il s'agit en fait d'un accord politique et non d'un système juridique contraignant, l'efficacité du dispositif reposant sur la « pression des pairs » et sur la publicité donnée aux conclusions du Conseil de planification financière[1] . Ce dernier examine la compatibilité des perspectives budgétaires locales avec le pacte de stabilité et les raisons d'éventuels dérapages. Il émet des recommandations de nature à restaurer la discipline budgétaire.

[1] Organisme composé des ministres fédéraux des Finances et du Commerce et du Travail, des ministres des Finances des Länder et des représentants des autorités locales.

Cependant, le système allemand ne s'est pas révélé entièrement satisfaisant, car l'incitation des échelons locaux à prendre en compte la cible globale fixée pour l'ensemble des finances publiques reste limitée. Les travaux en cours d'une Commission spécifiquement créée dans ce but visent à améliorer l'architecture du pacte de stabilité interne.

Espagne

Dans le double but de lutter contre le niveau élevé d'endettement public et de respecter le pacte de stabilité, le gouvernement espagnol a fait adopter, en décembre 2001, la loi de stabilisation budgétaire, par laquelle l'État et l'ensemble des administrations publiques sont tenus de respecter un équilibre strict des comptes publics en fin d'exercice. L'Espagne a ainsi mis en place un dispositif original : dans le cadre d'une organisation institutionnelle fortement décentralisée, reposant sur une autonomie de gestion des collectivités locales consacrée dans la Constitution, la loi de décembre 2001 institue un outil puissant de pilotage des finances publiques intégrant les différents niveaux d'administrations publiques.

Ce principe de déficit zéro s'applique à chaque entité publique. En cas de déficit exceptionnel d'une entité, un plan de remise à niveau est mis en œuvre, qui comprend notamment la possibilité de faire appel à l'emprunt sous le contrôle des instances nationales. Des dispositifs de contrôle et de sanctions sont prévus par la loi. Ainsi, le gouvernement central surveille le respect par les collectivités locales des dispositions de la loi. Il peut imposer des conditions au recours à l'endettement par les communautés autonomes. Le cas échéant, la charge des sanctions financières qui seraient infligées à l'Espagne en vertu des dispositions du traité et du pacte de stabilité pourrait être répartie, à due proportion, entre les autorités qui sont responsables des déficits.

Source : rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2005.

b) Renouer des relations de confiance entre l'État et les collectivités territoriales

La réussite d'une telle démarche partagée nécessite cependant de rétablir les liens de confiance, parfois ternis, entre les collectivités territoriales et l'État.

M. Philippe Laurent, président-directeur général du cabinet Philippe Laurent Consultants, a ainsi relevé l'existence, structurelle, d'« *une certaine défiance vis-à-vis de l'État pour tout ce qui concerne les questions financières, due à de nombreuses raisons, désormais ancrées en profondeur, à tel point que cela devient un leitmotiv. En effet, plusieurs réformes annoncées, telles que la révision des valeurs locatives ou le projet de création d'une taxe départementale sur le revenu, n'ont pas abouti, et certains glosent même sur le fait que personne*

ne voulait vraiment de la réforme de la taxe professionnelle – nous verrons ce qu'il en sera puisque des textes sont en préparation à ce propos. Par ailleurs, les charges transférées n'ont pas été compensées intégralement et, parmi les élus locaux et les fonctionnaires territoriaux, rares sont ceux qui croient aux annonces gouvernementales récentes concernant l'APA ou le RMI ». Et celui-ci accuse même l'État de traiter les collectivités territoriales « *avec une certaine insouciance – le terme n'est pas politiquement correct, mais c'est le bon. Les normes, les règlements, la suppression progressive de la part salaires de la taxe professionnelle, la réforme des SDIS, la hausse du point d'indice, les annonces systématiques de mesures clés en juillet ou en janvier, tout cela dénote l'absence d'une volonté déterminée de dialogue, quelle que soit la majorité nationale.* »

M. Robert Grossmann, Président de la communauté urbaine de Strasbourg, partage le même constat d'imprévisibilité de l'État sur un sujet précis : « *la situation est plus complexe lorsqu'il s'agit de recettes attendues de l'État, car celui-ci change parfois la règle du jeu en cours de projet et sans avertissement. C'est un problème douloureux, que nous ne manquons jamais de souligner. Un exemple parlant en est le financement des transports en commun en site propre, dont l'État avait vivement incité les villes à se doter. Nous avons donc financé des études et établi toutes nos prévisions sur un certain volume de recettes fournies par l'État. Mais celui-ci a décidé, à l'échelon national, de rayer d'un trait de plume la ligne de crédits de 69 millions d'euros qu'il avait inscrite pour les tramways et n'en promet plus, à titre de compensation, que 25 millions, à charge pour les collectivités d'emprunter le reste […] Cette attitude a été unanimement réprouvée par les présidents de communautés urbaines, toutes tendances confondues, entraînant une réponse prometteuse, mais intelligemment formulée de façon à ne pas être trop précise, par le ministre délégué au Budget.* »

M. Jean-François Copé, Ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État, en est parfaitement conscient : « *il est indispensable de nouer des relations de confiance entre l'État et les collectivités territoriales ; or le grand problème tient à la persistance d'une méfiance traditionnelle, de nombreux élus locaux, à quelque bord politique qu'ils appartiennent, se refusant à croire, avec force précédents fâcheux à l'appui, que l'État pourrait tenir ses engagements.* »

Telle est aussi la conviction exprimée le 11 mai dernier devant votre Commission d'enquête par M. Pierre Méhaignerie, Président de la Commission des finances de l'Assemblée nationale : « *le débat politique entre l'État et les collectivités est totalement faussé. Les accusations de part et d'autre sont justifiées, mais elles sont partiales et partielles. Car c'est vrai que si l'État ne transfère pas les dotations, il a pris en charge un poids tellement important, à*

travers les dégrèvements et les exonérations, qu'il finance en partie les collectivités territoriales. […] Il y a une attente de transparence et de lisibilité de la part de nos compatriotes, attente à laquelle nous ne répondons pas, du fait de la complexité du système. L'État est souvent accusé par les collectivités territoriales. Il a le devoir de répondre. »

On ne peut donc que partager le constat, exprimé par M. Philippe Laurent, que « *les collectivités territoriales ont besoin de lisibilité et de stabilité, et l'État, à cet égard, doit évidemment se montrer irréprochable* », à condition qu'il soit de bonne foi et ne cache pas la volonté de recevoir toujours plus sans avoir de compte à rendre à qui que ce soit. À cette condition, et à cette condition seulement, un véritable partenariat financier entre l'État et les représentants des collectivités territoriales pourra alors s'engager. Comme le rappelle M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, « *il y a en réalité deux manières de concevoir les relations financières [entre l'État et les collectivités territoriales]. La première – le mot pourra vous choquer, mais il résume ce que je pense –, c'est de les concevoir d'une manière " syndicale ", où des collectivités territoriales revendiquent en permanence et demandent à l'État de les subventionner systématiquement […]. La deuxième, celle peut-être que nous pourrions retenir, c'est celle d'une* ***responsabilité collective devant l'importance des charges publiques.*** »

Dans ce cadre, il faut rappeler que l'État donne des gages sérieux aux collectivités territoriales. La reconduction du contrat de croissance et de solidarité en est un, de taille : tout en s'imposant de ne pas accroître en volume ses propres dépenses, l'État a respecté à l'euro près le pacte de croissance des dotations aux collectivités territoriales, dotations qui ont significativement augmenté : 60 milliards d'euros en 2004, dont 37 milliards d'euros pour la seule DGF. C'est là un effort substantiel, conformément à un engagement précis.

En effet, le contrat de croissance et de solidarité, institué par l'article 57 de la loi de finances pour 1999, qui a lié l'État et les collectivités territoriales sur la période 1999-2003, a été prorogé en 2005 dans les mêmes conditions qu'en 2004. Ce contrat, contrairement au précédent pacte de solidarité, fait participer les collectivités locales aux fruits de la croissance puisque l'enveloppe de concours déterminée évolue chaque année comme le taux d'évolution des prix à la consommation hors tabac augmenté d'une fraction du PIB en volume, la part de PIB prise en compte dans l'indexation de l'enveloppe normée des concours de l'État étant de 33 % en 2005 (contre seulement 20 % en 1999 et 25 % en 2000). Compte tenu des hypothèses économiques retenues, le taux d'indexation du contrat de croissance et de solidarité est de 2,63 % en 2005. Les collectivités

territoriales sont ainsi assurées d'une prévisibilité de ces concours sur la période du contrat.

Pour l'avenir, M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'État, a proposé de moduler ce contrat en fonction d'engagements des collectivités territoriales : « *on peut […] s'interroger sur l'avenir du contrat de croissance pour l'indexation des dotations. Je comprends parfaitement que, du point de vue des élus locaux, le fait de toujours avoir la garantie d'une augmentation aussi significative des dotations soit une bonne chose. Mais je maintiens devant votre Commission que la question mérite que l'on y réfléchisse, alors que l'État tient ses engagements en versant des dotations très importantes et que, dans le même temps, les taux de fiscalité locale, tout comme les dépenses, augmentent de façon très significative.* » M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, rappelle aussi au Parlement, lequel consent à l'impôt, l'importance de bien évaluer et soupeser ce versement de l'État aux collectivités territoriales : « *61 milliards d'euros, c'est 20 % des recettes de l'État qui ne font que transiter du contribuable national vers les collectivités territoriales. Chiffre colossal, qu'il convient de soupeser avec précision et raison lors de chaque loi de finances.* »

Il faut aussi insister sur une autre initiative – lourde pour l'État puisqu'elle représente 10 % de ses marges de manœuvre budgétaires - prise par le Gouvernement pour renouer des relations de confiance avec les collectivités territoriales. M. Jean-François Copé, ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État, a ainsi rappelé devant votre Commission que « *le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin avait annoncé une compensation au titre de 2004 du différentiel constaté entre la TIPP affectée aux départements et les dépenses de RMI, actuellement évalué à environ 450 millions d'euros. Il faut y voir un gage que le Gouvernement a voulu donner aux élus locaux dans le souci d'établir des relations de confiance, et le geste est d'autant plus important qu'il n'était pas prévu à l'origine.* »

Dans un autre domaine enfin, il faut rappeler la décision prise fin 2004 par M. Jean-Pierre Raffarin, alors Premier ministre, de soumettre aux élus locaux toute nouvelle décision qui aurait pour effet de diminuer la présence d'un service public en milieu rural. Cette décision a été reprise à son compte par M. Nicolas Sarkozy, nouveau ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, le 17 juin 2005 à Vitré : « *je souhaite l'organisation d'une réelle concertation entre les élus locaux, les préfets et les représentants de tous les services publics existants. Dans l'attente de ces réunions, nous gelons le processus de restructuration, qui avait été précédemment engagé.* » Comme le

précise celui qui fut aussi ministre de l'économie et des finances, cette approche peut très bien se faire « *sans augmentation budgétaire* ».

c) Que l'État, par sa réforme, montre l'exemple

Au-delà, l'État se doit aussi de faire évoluer ses structures, les statuts de ses personnels et la réglementation qui s'applique, directement ou indirectement, aux collectivités territoriales. Ce mouvement de réforme de l'État, renforcé par le Gouvernement de M. Dominique de Villepin avec la réunion, sous la férule d'un même ministère délégué, de la réforme de l'État et du budget, doit bien évidemment aller de pair avec la mise en œuvre de l'acte II de la décentralisation.

Un effort de réforme de l'État doit donc être entrepris. Comme le rappelait fort justement M. Alain Rousset, président de l'Association des régions de France au cours de l'audition du 30 mars dernier : « *la France est le seul pays d'Europe où, dans la plus pure tradition jacobine, chacune des compétences des régions est doublonnée par les services de l'État.* ***Ce mélange de décentralisation et de déconcentration a un coût, et complique le travail des collectivités territoriales***. » Le 11 mai 2005, M. Pierre Méhaignerie posait la même exigence au niveau central : « *Dans un système très verticalisé, chaque chef de bureau n'est attentif qu'à ce qui relève de sa compétence. Nous aboutissons à des additions de coûts qui deviennent insupportables pour le contribuable, national ou local. J'ajoute que moins il y aura de ministres, plus il sera possible de marquer une pause réglementaire.* »

Dans la perspective des prochains débats budgétaires, il faudra poser clairement la question des conséquences de la décentralisation sur l'évolution des emplois au sein de la fonction publique de l'État : des suppressions d'emplois en administration centrale, ou à tout le moins des redéploiements au profit des services déconcentrés, sont légitimes et souhaitables, notamment dans les ministères tels que l'éducation nationale ou l'équipement, particulièrement concernés par la mise en œuvre de l'acte II, ou l'emploi et la cohésion sociale, avec la mise en œuvre du « plan Borloo ». Le total des bureaux d'administration centrale concernés par la loi du 13 août 2004 dépasserait la soixantaine : il y a donc bien là un champ, non pas nécessairement de fermetures pures et simples, mais de regroupements et de restructurations de services, qui vont tout à fait dans le sens, et de la mise en œuvre de la LOLF, et de la réforme de l'État.

La simplification des structures permettra également un allègement des procédures, au bénéfice en premier lieu des collectivités territoriales, mais au-delà aussi des citoyens. Sur cet aspect, la réforme de l'État aiguillonnée par la décentralisation, M. Robert Grossmann, Président de la Communauté urbaine de Strasbourg, a évoqué devant votre Commission un sujet précis, l'eau : « n*ous nous efforçons de respecter les normes, ce qui coûte très cher, et en face, du côté de l'Etat, nous avons affaire à cinq interlocuteurs, peut-être même plus : la DDASS, la DRASS, l'agence de bassin, l'ADEME, la DRIRE, la DDA, et j'allais oublier la DIREN.* » Un regroupement des services de l'État s'adressant aux collectivités territoriales serait nécessaire, autour du sous-préfet dont le Premier ministre, M. Dominique de Villepin, a annoncé, dans son discours de politique générale devant l'Assemblée nationale, le 8 juin 2005, vouloir renforcer le rôle : « *je souhaite […] redéfinir la carte des arrondissements, et renforcer le rôle des sous-préfets : ils doivent être les premiers représentants de l'État dans tous les lieux de France qui sont aujourd'hui négligés, les quartiers urbains mal desservis, les régions isolées, les campagnes.* »

Le Parlement a aussi sa part de responsabilité dans la réforme de l'État, conformément au vœu du Président de l'Assemblée nationale, M. Jean-Louis Debré, de légiférer moins, mais mieux. Il ne faut pas que le législateur oublie de prendre en considération les conséquences des lois qu'il vote pour les collectivités territoriales. M. Robert Grossmann, Président de la Communauté urbaine de Strasbourg, a ainsi insisté sur : « *la complexification et la judiciarisation de la vie publique [qui] sont devenues telles qu'on ne peut plus monter de projets comme il y a encore quelques années, que sur chaque projet il faut, à côté des ingénieurs et des techniciens qui se donnent à fond, des juristes pour détecter si tel texte, telle virgule est conforme à ce qu'attendent les tribunaux administratifs, sans quoi le projet risque de se heurter à des obstacles pour des raisons de forme, comme c'est arrivé récemment avec le tramway. Il faut simplifier ce maquis juridique. Quand nous évoquons le sujet avec nos avocats, ils nous disent : nous ne sommes pas le législateur, c'est lui qu'il faut interpeller ! Nous souhaitons un vrai toilettage de tous les codes : celui de l'urbanisme, celui des collectivités territoriales, pour que ce soit plus compréhensible par tout le monde.* »

Votre Rapporteur souhaite qu'à l'issue des travaux de cette Commission d'enquête, un groupe de travail, associant parlementaires et élus locaux, soit mis en place et travaille avec la Commission supérieure de codification afin de « toiletter » tous les textes ayant des conséquences, directes ou indirectes, sur les collectivités territoriales.

En ce qui concerne les personnels enfin, Mme Fabienne Keller, maire de Strasbourg, a suggéré de créer plus de passerelles entre fonctions publiques d'État et territoriale : « *les collectivités ont besoin de cadres de qualité. L'État en a beaucoup, alors qu'il a moins de compétences. Il y a peut-être des flux à encourager, des évolutions de carrière à valoriser plus qu'elles ne le sont actuellement, de meilleures synergies à assurer entre les niveaux de compétence, de façon à limiter les surcroîts de charges liés à la méconnaissance mutuelle ou à l'insuffisante optimisation de l'organisation institutionnelle.* »

d) La notion de collectivité chef de file comporte bien des inconvénients ; le plafonnement des subventions serait plus efficace

Votre Rapporteur partage totalement le constat de M. Pierre Méhaignerie sur la superposition des niveaux d'intervention, conduisant à des empilements de subventions (cf. 2ème partie, I, A, 1, a).

Il ne souhaite cependant pas soulever à nouveau le « serpent de mer » de l'organisation institutionnelle locale et de la suppression d'un échelon de collectivités, car cette piste serait aujourd'hui vaine et ne règlerait pas, comme par magie, tous les problèmes. M. Marc Censi, président de l'Association des communautés de France, a lui aussi indiqué devant votre Commission qu'il « *ne croi[t] pas à la simplification, tant la matière est complexe. C'est une chimère que nous n'atteindrons jamais.* »

Votre Rapporteur ne croit pas beaucoup à la notion commode de chef de file. Celle-ci a l'avantage d'approcher la notion de répartition des compétences sans atteindre à sa rigueur ; elle porte une réelle intelligence de coopération. Mais comment définir clairement l'identité et le rôle des chefs de file ? Comment éviter de créer une hiérarchie, que nous ne voulons pas entre collectivités ? Comment pratiquer dans des conditions respectueuses du principe de subsidiarité : les communes, en particulier, n'ont pas pour seule vocation de s'occuper des missions dont personne d'autre n'aurait voulu.

Une autre proposition, plus radicale, a été suggérée par M. Pierre Méhaignerie, président de la Commission des finances de l'Assemblée nationale. Elle consisterait à « ***instituer un taux de subvention maximal, qui ne pourra pas être dépassé, sauf peut-être pour les communes très pauvres***. » Une telle limitation, intégrant nécessairement une dimension de péréquation et rationalisant l'exercice de l'autonomie des collectivités territoriales sans aucunement la remettre en cause, devrait faire l'objet d'une disposition législative

générale. En favorisant l'émergence d'une subsidiarité entre les collectivités, ce serait un puissant facteur de modération de la dépense et de clarté des décisions.

C.– MESURER LA PERFORMANCE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

L'adoption, par le Parlement unanime, de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) ouvre une évolution majeure pour la gestion publique en France. Cette réforme de la procédure budgétaire vise en effet à atteindre trois objectifs fondamentaux :

– améliorer la transparence des informations budgétaires pour redonner tout leur sens et leur portée à l'autorisation et au contrôle parlementaires de la dépense publique ;

– afficher avec une plus grande clarté les choix stratégiques des finances publiques ;

– confier une plus grande responsabilité aux gestionnaires publics, en orientant davantage les budgets vers les résultats.

La LOLF représente ainsi, pour la gestion publique, une opportunité exceptionnelle de modernisation et de progrès. La mise en regard - dans chaque programme ministériel - des indicateurs d'objectifs et des moyens, doit permettre à la fois une décision éclairée du Parlement et un suivi des réalisations.

Alors que la LOLF est en passe d'être transposée aux finances sociales (le projet de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale est encore en cours d'examen par le Parlement, mais devrait s'appliquer progressivement dès l'automne 2005), les finances locales ne peuvent rester à l'écart de ce mouvement. M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'État, a ainsi rappelé qu'« *alors que cette année voit la mise en œuvre de la LOLF pour l'État, que de son côté la sécurité sociale se dote, également par une loi organique, d'instruments de modernisation de sa gestion, ne peut-on penser à adapter quelques principes de la LOLF à la gestion des collectivités territoriales ?* »

Comme on vient de le voir, au niveau local aussi, c'est un meilleur rapport coût/efficacité de la dépense – c'est-à-dire son efficience -qui est en jeu. Telle est la conviction exprimée devant votre Commission d'enquête par M. Pierre Méhaignerie, président de la Commission des finances de l'Assemblée nationale : *« aujourd'hui, l'impératif industriel, l'attente d'emplois et de pouvoir*

d'achat doivent conduire les élus locaux, quelles que soient les difficultés, à rechercher toutes les voies possibles pour améliorer le rapport qualité/coût de leurs services. »

Or, non seulement on manque aujourd'hui d'instruments pour évaluer le rapport coût/efficacité de la dépense locale, mais aussi la communication budgétaire des collectivités territoriales pourrait gagner en transparence.

1.- Une meilleure communication budgétaire pour plus de transparence et de démocratie locale

a) De nombreux progrès ont déjà été réalisés

La fin des années 1980 et le début des années 1990 ont été caractérisés, pour certaines collectivités territoriales (le cas de la ville d'Angoulême est topique), par des situations de sinistre financier qui tenaient beaucoup à une gestion hasardeuse, mais aussi au fait que l'État n'avait pas prévu la présentation de documents budgétaires consolidés retraçant la situation financière des collectivités et permettant au contrôle budgétaire (préfet, trésorier payeur général et, *a posteriori*, chambre régionale des comptes) de se prononcer de manière valable et rapide sur les évolutions budgétaires.

Ainsi que l'a rappelé M. Michel Klopfer, président-directeur général du cabinet Michel Klopfer, en 1992, « *on pouvait déjà accéder par Minitel aux comptes de n'importe quelle SA ou SARL de France ou de Navarre, mais certainement pas à ceux des collectivités publiques.* » Un progrès a alors été accompli avec la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, dite « ATR », qui a prévu la communication des comptes, la comptabilité des engagements ou la production d'annexes consolidées. Les nouvelles nomenclatures comptables fournissent également toute l'information financière souhaitable.

M. Dominique Schmitt, Directeur général des collectivités locales, l'a rappelé durant son audition du 10 mai dernier : « *le législateur a […] prévu des annexes budgétaires très utiles quant à l'engagement budgétaire de la collectivité, en termes de garanties d'emprunt et d'état des concours financiers à des tiers. Il a également institué le débat d'orientations budgétaires qui est très important, en amont du vote du budget primitif, pour faire jouer cette régulation. J'ajoute que les nomenclatures comptables ont évolué, puisqu'on a cherché à les rapprocher des principes de la comptabilité générale, et elles intègrent une approche patrimoniale.* »

Pour résumer, toutes les communes de plus de 3 500 habitants doivent désormais produire, en annexe de leur compte administratif, une série d'indicateurs synthétiques qui retracent leur situation financière réelle. Ces indicateurs synthétiques font l'objet d'une exploitation statistique par l'État et d'une publication régulière (par la voie de la Documentation française et sur le site Internet du ministère de l'intérieur), ce qui permet aux citoyens et aux élus locaux eux-mêmes de procéder à une comparaison par strate particulièrement pertinente sur les grands déterminants du budget (niveau des dépenses réelles de fonctionnement, niveau de l'autofinancement courant, niveau de l'endettement). En outre, le budget est systématiquement accompagné d'annexes relatives aux engagements de la collectivité en termes de garanties d'emprunt, ainsi que les états de concours financiers à des tiers (sociétés d'économie mixte, associations,…).

De plus, avec la tenue, en amont du vote du budget primitif, d'un débat sur les orientations budgétaires (DOB), les membres de l'assemblée délibérante comme les citoyens disposent d'un grand nombre d'éléments d'information, ce qui leur permet d'exercer un contrôle sur l'évolution budgétaire des collectivités territoriales. Enfin, parallèlement à ce travail réalisé dès 1992, les instructions budgétaires et comptables de l'ensemble des collectivités territoriales (M 14, M 52, M 71) ont été revues depuis 1997 pour favoriser une meilleure lecture et appréciation des budgets des collectivités concernées.

On est peut-être allé un peu trop loin dans ce sens, un certain nombre de critiques ayant été émises sur la complexité des documents budgétaires, rendant leur lecture difficile - même pour les élus -, et sur la masse des documents demandés. Votre Rapporteur a également pu constater, au travers des réponses envoyées par les différentes collectivités territoriales sollicitées au questionnaire qu'il leur avait adressé, la très grande hétérogénéité des présentations budgétaires retenues par les exécutifs locaux, rendant très difficiles les comparaisons d'un budget à un autre dès que l'on s'écarte d'une vision strictement comptable ou des ratios traditionnels de structure financière.

Un groupe de travail, présidé par le sénateur Jean-Claude Frécon, a ainsi été mis en place en 2003 par le Comité des finances locales pour réfléchir à une adaptation et à une simplification du cadre budgétaire et comptable des communes et de leurs établissements publics. Ce groupe de travail a rendu son rapport en décembre 2004, énonçant 26 propositions de simplification qui ont été examinées par le Comité des finances locales lors de sa séance du 1er mars 2005.

S'agissant de l'objectif d'amélioration de la lisibilité des documents budgétaires, il a notamment été proposé de mettre en place une seule nomenclature croisée simplifiée - applicable pour toutes les communes quelle que soit leur taille -, de prévoir des présentations synthétiques permettant une vue d'ensemble du budget, de simplifier les annexes - en supprimant l'obligation d'annexer certains documents - et de mieux valoriser l'information relative au budget et à la situation financière des communes, notamment en réformant le suivi de l'état de la dette et en créant un état relatif à la gestion pluriannuelle.

Un projet d'ordonnance et deux projets de décret faisant suite aux préconisations de ce rapport ont reçu un avis favorable du Comité des finances locales. Ces textes doivent être publiés prochainement, leur entrée en vigueur étant prévue au 1er janvier 2006 pour les communes et les départements, lesquels ont souhaité bénéficier d'une partie des avancées de la réforme de l'instruction M 14. Ils devraient également être transposés ultérieurement aux régions.

Il s'agit d'une avancée certaine, qu'il faut saluer. Mais votre Rapporteur estime nécessaire d'aller au-delà de ces aspects, qui restent essentiellement techniques. La documentation mise à la disposition des élus devrait désormais être plus satisfaisante. C'est sur l'information des citoyens qu'il convient maintenant de faire porter l'effort.

b) Plus de lisibilité et de transparence sont encore à rechercher

Des progrès restent à accomplir en termes de transparence budgétaire des collectivités territoriales, dans trois domaines principalement : la consolidation des comptes entre communes et intercommunalités et sur un territoire plus large, une publicité beaucoup plus grande qu'aujourd'hui, le suivi des compétences obligatoires exercées par chaque collectivité.

Tout d'abord, il importe d'assurer un meilleur suivi de l'ensemble que constituent communes et structures de coopération intercommunales, cause certaine d'augmentation de la fiscalité locale comme cela a été démontré dans la deuxième partie du présent rapport. La **publication de comptes combinés communes-communautés** apparaît tout à fait nécessaire aux yeux de votre Rapporteur, qui partage l'opinion exprimée devant votre Commission par M. Alain Pichon, président de la 4ème chambre de la Cour des comptes : « *ce qui est plus préoccupant, […] c'est la difficulté d'appréhender la situation financière et patrimoniale globale de la territorialité couverte par l'intercommunalité, faute de pouvoir retraiter […] les données. […] l'appareil d'État devrait faire un effort d'adaptation pour mieux suivre et accompagner cette évolution.* »

M. Jean-Philippe Vachia, président de la Chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées, estime aussi, d'un point de vue plus positif, que « ***la logique profonde de la TPU, même si elle n'apparaît pas dans la lettre de la loi de 1999, repose sur la définition d'une stratégie financière et fiscale coordonnée entre la communauté et les communes membres****, sans quoi l'on risque d'aboutir à de graves désillusions. Il peut y avoir des pactes fiscaux, des pactes de redistribution, mais cela ne suffit pas : le pacte ne doit pas seulement porter sur le partage de la recette. […] Des communautés en ont une, mais ce n'est pas une obligation, c'est seulement une recommandation de bonne gestion, même si c'est absolument indispensable.* » Pour que cette coordination entre communes et communautés puisse effectivement se mettre en place, un préalable nécessaire est bien d'exiger des communes et des communautés à élaborer une documentation budgétaire combinée, à défaut d'être conjointe, et selon une présentation harmonisée au niveau national.

M. Charles-Éric Lemaignen, vice-président de l'association des communautés de France chargé des affaires financières et fiscales, a rappelé que « *la loi [ATR] de 1992 a […] prévu de consolider seulement le budget des communes et les budgets annexes, pas celui des communes et celui de la communauté. Certaines communautés l'ont quand même fait. C'est donc tout à fait possible. Ce sont des comptabilités du même type, qui sont tout à fait consolidables.* » M. Marc Censi, président de l'association des communautés de France, a confirmé devant votre Commission que cette approche est tout à fait possible : « *s'agissant des comptes consolidés, il y a actuellement une initiative de l'administration fiscale, qui se traduit par de nombreuses expériences, notamment dans ma communauté d'agglomération [du Grand Rodez]. L'administration met en place un système de comptes consolidés de l'ensemble des collectivités – communes et intercommunalités. Ce système se met en place progressivement, et c'est la seule façon d'atteindre la vérité de la situation financière du couple communes-communauté.* » Comme le rappelle aussi M. André Thomas, directeur général délégué des services de la ville et de la communauté urbaine de Strasbourg, « *les quatorze communautés urbaines de France disposent d'outils agrégés de comparaison, mais surtout entre elles.* » Il suffirait de prévoir leur publication, selon une présentation harmonisées qui serait élaborée en accord avec la direction générale des collectivités locales.

Au-delà de cette amélioration de la présentation des comptes aux niveaux communal et intercommunal, on peut aussi songer à rendre plus transparents l'ensemble des budgets locaux sur un territoire donné, ce qui permettrait de **présenter des éléments de comparaison standardisés, avec des analyses objectives** pour faciliter les comparaisons. Si « *comparer les chiffres disponibles de la dette par habitant de Paris et de Francfort ou de Barcelone n'a*

rigoureusement aucun sens, compte tenu des différences entre systèmes », comme l'a fort justement rappelé devant votre Commission M. Michel Klopfer, président-directeur général du cabinet Michel Klopfer, il faut aujourd'hui développer les analyses entre collectivités comparables au sein du système local français. La publication des données budgétaires et fiscales devrait donc s'accompagner de la présentation de moyennes par strates de collectivités équivalentes.

Ainsi, le conseil économique et social d'Alsace a-t-il fait réaliser par des universitaires un *Tableau de bord des finances locales en Alsace*, qui présente sur sept ans les budgets de l'ensemble des collectivités de la région, l'évolution de leur dette et de la fiscalité locale. Ce tableau de bord se voulait une radiographie complète des finances des diverses collectivités territoriales de la région Alsace, jusque dans chacune des composantes de leurs budgets. Voilà un exemple à suivre.

Ces éléments doivent faire l'objet d'une **publicité accrue, pour que les citoyens et les élus puissent effectivement comparer l'action de leur collectivité avec celle des autres, et les moyens engagés.** Telle est la proposition faite devant votre Commission par M. Pierre Méhaignerie, président de la Commission des finances de l'Assemblée nationale : « *nous avons d'abord, à mon sens, un devoir de vérité, que ce soit en matière de lisibilité ou de transparence. La complexité est telle qu'elle rend illisibles pour l'électeur les responsabilités de chacun. Je souhaiterais que, par la voie des trésoreries générales ou par celle des chambres régionales des comptes, soit affiché un traitement harmonisé de l'évolution des dépenses, des taux, en précisant le potentiel financier des collectivités de plus de 10 000 habitants par rapport au potentiel financier moyen. Cet effort de transparence doit aussi conduire à indiquer l'évolution des dotations de l'État. […] Dans les grands journaux d'information, les citoyens peuvent prendre connaissance des résultats des marchés publics. On pourrait, dans les mêmes conditions,* ***rendre obligatoire la publication dans les grands quotidiens locaux d'information de l'évolution des impositions dans l'ensemble des collectivités territoriales de plus de 10 000 habitants****, de façon que le citoyen voie plus clairement la responsabilité et l'engagement de chacune des collectivités. Cela impliquerait que soit également connu le potentiel financier de la commune par rapport à la moyenne du potentiel financier des communes ayant la même population, ainsi que l'évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement, sans oublier l'évolution des taux des différents impôts locaux.* »

À l'idée de votre Rapporteur de fournir, avec les avis d'impôts locaux, de telles informations comparatives - au-delà de l'évolution des taux appelés et comme cela se fait bien pour la déclaration d'impôt sur le revenu -, éléments qui permettraient d' « étalonner » la contribution de chacun, Mme Marie-Christine Lepetit, Directrice de la législation fiscale à la Direction générale des impôts, a répondu qu'« *on peut l'imaginer, à l'exemple du document à caractère général joint à la déclaration d'impôts. La difficulté tient à ce que les finances des collectivités territoriales sont un sujet si complexe qu'il est très malaisé de se faire une religion au vu d'informations synthétiques. C'est un monde très divers qu'il est difficile de photographier de manière tout à la fois pertinente et synthétique. La richesse des rapports administratifs, qui collationnent les informations venant de 50 000 collectivités, donne parfois le tournis… Votre souci de mieux informer le contribuable est légitime, mais trouver le meilleur moyen d'y répondre n'est pas chose facile.* » C'est pourquoi, au-delà des informations brutes que propose de présenter M. Pierre Méhaignerie, il faut aussi prévoir l'élaboration d'indicateurs, sur les parties recettes et dépenses des budgets locaux, plus harmonisés entre collectivités qu'aujourd'hui.

Par ailleurs, il serait souhaitable de **mieux identifier, au sein des budgets locaux, ce qui relève des compétences obligatoires et ce qui ressortit aux compétences facultatives exercées par les collectivités**. En effet, les nomenclatures comptables sont parfois insuffisamment détaillées pour un suivi précis des dépenses correspondant aux compétences transférées, comme votre Rapporteur a pu le constater en analysant les budgets que lui ont communiqués les collectivités territoriales qu'il a interrogées. M. Dominique Schmitt, directeur général des collectivités locales, en convient parfaitement : « *les nomenclatures comptables, parfois insuffisamment détaillées, ne permettent pas un suivi précis des dépenses correspondant aux compétences transférées.* » Il n'est pas possible d'attendre l'analyse *a posteriori*, par le ministère de l'intérieur ou les chambres régionales des comptes, des comptes administratifs, notamment pour ce qui touche à la ventilation des dépenses par fonction. Ces données sont essentielles au débat budgétaire de la collectivité et doivent donc être disponibles, de manière harmonisée au niveau national, dès la présentation des budgets primitifs.

Des réalisations concrètes, pratiques et très intelligentes du conseil général de la Nièvre, présentées par son président, M. Marcel Charmant, devant votre Commission, méritent d'être retenues : « *les conseillers généraux de la Nièvre disposent, depuis l'an dernier,* ***d'un tableau faisant apparaître, politique par politique, le coût des compétences obligatoires et le surcoût décidé par l'assemblée départementale****. […] Il faudrait mieux faire ressortir ce que coûte tel ou tel service. C'est pourquoi nous proposons aux Nivernais une présentation budgétaire un peu originale : les dépenses de fonctionnement de la machine*

administrative sont distinguées des enveloppes mises à la disposition de la Nièvre et des Nivernais, chacun pouvant ainsi voir ce que le département lui consacre. Un conseil de questure que j'ai créé, composé de conseillers de la majorité et de l'opposition, est arrivé aux conclusions suivantes : 86 % des moyens sont dépensés au profit des usagers et 14 % vont au fonctionnement de l'institution. Lors des réunions cantonales, nous organisons une exposition et nous remettons une brochure aux personnes présentes – car nous savons où finissent les papiers que reçoivent les gens dans leur foyer. Et c'est dans le même esprit que nous retransmettons par Internet les sessions du conseil général. »

M. Jean-Yves Le Drian, président du conseil régional de Bretagne, a aussi refondu la présentation du budget de sa collectivité : il présente un budget simplifié, plus lisible, qui identifie les grands axes de l'action de la région, à travers les missions prioritaires choisies. Il est ainsi possible de mieux identifier les raisons réelles d'augmentation de la fiscalité qui a pu être décidée.

Cette piste paraît très fructueuse. La distinction entre les dépenses obligatoires et celles résultant de l'initiative de chaque collectivité est tellement significative de ses orientations politiques qu'il convient de lui donner une portée juridique et de la sanctionner par un vote.

Il sera donc souhaitable, dans les collectivités de plus de 3 500 habitants, de faire voter distinctement les budgets relatifs aux compétences obligatoires et les budgets portant sur des actions d'initiative locale.

2.- Des indicateurs de résultat dans un souci de bonne gestion

L'amélioration de la transparence des budgets locaux peut être un but en soi, mais, bien plus, une véritable avancée de la démocratie locale pourra résulter d'une mise en synergie avec une nouvelle démarche de mesure de la performance des collectivités territoriales.

a) Les modalités actuelles d'examen de la gestion des collectivités territoriales sont largement insuffisantes

L'examen de la gestion des collectivités territoriales constitue une des missions des chambres régionales des comptes. En effet, en vertu de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières, « *la chambre régionale des comptes examine la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.*

[…] L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en oeuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations. »

Comme l'a précisé M. Olivier Ortiz, président de la Chambre régionale des comptes d'Alsace, « *les missions de la chambre régionale des comptes s'exercent essentiellement dans le cadre d'un contrôle financier* a posteriori, *ce qui explique le délai de traitement des exercices, mais la chambre a également l'occasion d'agir de manière un peu plus contemporaine dans le cadre du contrôle des actes budgétaires. Cette procédure, moins contrainte par les règles d'une pleine et totale contradiction, s'exerce dans un délai relativement bref et nous autorise à une parole relativement plus libre. Le contrôle des actes budgétaires est notamment l'occasion pour les chambres d'examiner certaines situations de tension, de constater les choix fiscaux arrêtés par les collectivités, de les analyser et de formuler des propositions, transmises sous forme d'avis aux intéressées et au représentant de l'État.* »

Ces interventions des chambres régionales des comptes, pourtant très limitées en pratique par les moyens de ces juridictions – qui ne leur permettent de réaliser de rapports sur la gestion des structures publiques locales qu'en moyenne tous les quatre à cinq ans pour les plus grandes collectivités -, ne sont pas allées sans des grincements de dents de la part des responsables des exécutifs des collectivités territoriales. Des tensions fortes entre élus locaux et juridictions financières sont ainsi apparues dans le courant des années 1990, et ont abouti à une définition plus précise de la notion de contrôle de gestion - laquelle ne doit pas porter sur l'opportunité des choix des collectivités - par la loi du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes. M. Olivier Ortiz, président de la Chambre régionale des comptes d'Alsace, a cependant constaté, ironie de l'histoire, qu'en fait « *la loi du 21 décembre 2001 […] a eu pour effet de donner une définition et un contenu à l'examen effectué par les chambres régionales des comptes sur la gestion des collectivités territoriales – ce qui, en fait d'innovation, a surtout abouti à conforter des pratiques existantes.* »

Une autre « déconvenue » en matière d'examen de la gestion des collectivités territoriales est intervenue lors de l'examen parlementaire de ce qui allait devenir la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. En effet, dans la perspective de la préparation de cette loi, le Premier ministre, M. Jean-Pierre Raffarin, avait confié à M. Gilles Carrez, rapporteur général de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, le soin de rédiger un rapport

sur l'évaluation des politiques locales. Ce rapport proposait la création d'un Conseil national des politiques publiques locales. L'article 92 du projet de loi[1], qui reprenait cette proposition, a été supprimé à l'initiative du Sénat, au motif qu'il existerait déjà assez de structures chargées de l'évaluation des politiques locales (juridictions financières, cabinets de consultants mandatés par les collectivités locales, Comité des finances locales, Observatoire des finances locales, conseil économiques et sociaux régionaux, INSEE, direction générale des collectivités locales).

Même si la création d'une nouvelle structure n'était pas nécessairement en elle-même une idée très séduisante, il pouvait quand même paraître souhaitable de se donner les moyens d'évaluer de manière méthodologiquement coordonnée toutes les politiques locales, qu'elles soient conduites par l'État ou par les collectivités territoriales. Il pouvait s'agir d'un contrepoint nécessaire à l'octroi de nouvelles compétences par l'acte II de la décentralisation.

Dans la même perspective, le rapport d'information (n° 876) de notre collègue M. Georges Tron sur les organismes publics d'évaluation et de prospective économiques et sociales, réalisé dans le cadre de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de votre Commission des finances en mai 2003, a proposé de créer un réseau d'instances régionales d'évaluation des politiques décentralisées, financées à la fois par l'État et les collectivités territoriales. Selon l'auteur de ce rapport, il est en effet indispensable de disposer d'une vue d'ensemble des politiques décentralisées et de leur impact, à l'heure de la nouvelle étape de la décentralisation. La cohérence de l'évaluation ne peut en effet être réalisée que par la remontée au niveau national des informations collectées, notamment pour pouvoir effectuer des comparaisons. À cet égard, votre Rapporteur estime que l'Observatoire des finances locales, créé au sein du Comité des finances locales, semble bien outillé pour remplir cette mission.

---

[1] « Il est créé un conseil national des politiques publiques locales.

« Le conseil est composé de représentants des collectivités territoriales et de parlementaires, élus par leurs pairs, de représentants du Gouvernement et de personnalités qualifiées, dans des conditions définies par décret. Les représentants élus sont majoritaires au sein du conseil. Il est présidé par un élu désigné en son sein par le conseil.

« Le conseil peut être saisi par les collectivités territoriales. Il peut également être saisi de demandes d'évaluation par le Gouvernement, l'Assemblée nationale ou le Sénat.

« Les moyens nécessaires au fonctionnement du conseil et à la réalisation des évaluations sont financés par un prélèvement sur la dotation globale de fonctionnement, après avis du comité des finances locales. »

Pourquoi toutes ces initiatives n'ont-elles pas abouties ? Qu'est-ce qui s'oppose à mettre en œuvre une véritable évaluation de la gestion des services publics locaux, dont on a pourtant pu constater le poids économique et financier croissant ? Il semble qu'il faille d'abord faire la part d'une certaine culture des élus locaux, rétive au contrôle, que les auditions de votre Commission d'enquête ont bien mise en évidence.

Les divers consultants entendus ont pu le constater. Ainsi que l'a rappelé M. Dominique Hoorens, directeur des études et de la documentation de Dexia Crédit Local, « *l'étendue et la qualité des services rendus à la population ont évidemment un impact sur les charges et par conséquent sur la fiscalité. […]* ***Les élus en sont seuls maîtres****, à travers leur pouvoir d'apporter les réponses aux besoins de la population* ». Pour M. Philippe Laurent, président-directeur général du cabinet Philippe Laurent Consultants, « *la bonne gestion, notion au demeurant extrêmement subjective, n'est qu'un élément parmi d'autres du bilan des élus, et cet élément est loin d'être déterminant.* »

Les élus interrogés l'ont reconnu. M. Jacques Pélissard, président de l'Association des maires de France, a dénié à quiconque autre que les élus locaux et leurs électeurs le droit de juger de cette bonne gestion : « ***les élus locaux ne peuvent pas accepter la mise en cause de leur gestion****. […] Derrière ces critiques, il y a une opposition sous-jacente entre la gestion des collectivités territoriales et celle de l'État, qui serait soi-disant vertueuse et nous savons qu'elle ne l'est pas. Nous ne pouvons accepter ces critiques. En effet, elles ne tiennent pas compte du fait que l'évolution des dépenses publiques est largement dépendante des décisions de l'État. En second lieu, les collectivités ont largement démontré l'effet positif de leur implication pour l'économie nationale.* »

M. Marc Censi, président de l'Association des communautés de France, a tenu le même discours en réponse à une question de votre Rapporteur concernant la nécessité, pour les intercommunalités, de se consacrer principalement à la recherche d'une économie de moyens et de mutualisation des coûts, plutôt qu'à faire émerger de nouvelles ambitions : « ***vous touchez là à un jugement d'opportunité sur les politiques locales****. Il appartient aux élus locaux, dans le cadre de leur mandat, de savoir si, dans la perspective du développement local, au sens durable du terme, c'est-à-dire social, économique, environnemental, ils doivent prendre des initiatives qui dépassent le strict équipement qu'ils auraient envisagé dans le cadre communal. […] Il appartient aux élus locaux de dialoguer avec les contribuables, avec les usagers, avec les électeurs, pour savoir s'il faut se contenter d'une stricte mutualisation des moyens ou rechercher une stratégie de développement territorial. […]* ***Je me***

garderais, pour ma part, de porter un jugement sur les choix politiques de mes collègues*. Si certains veulent se limiter à la stricte mutualisation des moyens dans le seul but d'aboutir à une meilleure gestion ou administration et à la recherche d'économies d'échelle, c'est leur droit, mais s'ils pensent que leur responsabilité politique est de dépasser la notion de gestion et d'administration et de faire du développement local, c'est leur droit aussi. […]*

« Je crois que le souci de votre Commission de détecter si le système engendre des dépenses supplémentaires en tant que système est louable, et nous le partageons, mais dès lors que vous débordez sur un jugement d'opportunité des politiques locales, et notamment sur le choix des investissements, ***il y a une contradiction avec la lettre de la Constitution, qui consacre le principe de libre administration des collectivités territoriales****.* »

M. Georges Frêche, président du conseil régional de Languedoc-Roussillon et de la communauté d'agglomération de Montpellier, a été encore plus direct : « *rappelons-le puisque cela semble nécessaire, la Constitution dispose en son article 72 que « les collectivités s'administrent librement par des conseils élus ». Aussi vous répondrai-je avec la courtoisie due à l'institution que vous représentez, mais, sur le fond****, je ne me reconnais de maîtres que le suffrage universel et le peuple souverain****. […]* ***Dans le domaine de la qualité de gestion, je n'ai pas beaucoup de leçons à recevoir de qui que ce soit****, fût-ce de gens mandatés par une institution [l'Assemblée nationale] à l'endroit de laquelle je porte grande révérence* ».

La fonction publique territoriale n'est guère en position d'apporter un contrepoids à des élus qui, de la sorte, acceptent mal de « recevoir des leçons ».

Les fonctionnaires territoriaux, globalement, ne semblent pas toujours partager de culture gestionnaire. Ainsi que l'a rappelé M. Michel Klopfer, président-directeur général du cabinet Michel Klopfer, lors de son audition par votre Commission, « ***les collectivités n'ont pas de culture de gestion, de recherche du meilleur rapport qualité-coût ou d'achats*** *: les étudiants de l'Institut national des études territoriales (INET) n'ont aucune envie de commencer leur future carrière de dirigeants comme acheteurs dans une grosse collectivité car ces postes ne sont pas valorisés, contrairement à ce qui se passe en entreprise. […] Rares sont les initiatives tendant à abaisser le niveau de la demande, y compris dans des domaines où cela serait relativement commode.* »

Des progrès considérables ont pourtant été accomplis par les collectivités en ce qui concerne leur gestion financière dans le courant des années 1990. Comme l'a rappelé M. Philippe Laurent au cours de son audition du 15 mars dernier : « *depuis une vingtaine d'années, nous avons pu observer une amélioration remarquable de la qualité et de l'autorité de la fonction financière dans l'administration publique territoriale. Les agents territoriaux spécialisés dans les finances sont devenus très compétents, détiennent un savoir-faire et une expérience, pèsent auprès des élus* ».

Du côté des dépenses, il faut donc aboutir à ce même niveau d'exigence, qui imprègne aujourd'hui véritablement le fonctionnement de l'administration d'État, notamment avec la mise en œuvre de la LOLF, laquelle responsabilise réellement les responsables des différentes administrations. Il s'agit donc bien d'une révolution culturelle de la gestion publique locale qu'appelle de ses vœux votre Rapporteur.

b) Mettre en place des indicateurs de résultats autoconsentis par les collectivités territoriales

Le processus de mesure de la performance de la gestion des collectivités territoriales est déjà en cours, mais il n'est ni généralisé, ni prégnant, ainsi que toutes les auditions réalisées par votre Commission ont permis de s'en persuader. Tel est du reste le sentiment exprimée par M. Pierre Méhaignerie, président de la Commission des finances de l'Assemblée nationale : « *les collectivités territoriales restent dans une logique de moyens et non de performance.* »

M. Joseph Spiegel, président du groupe socialiste au conseil général du Haut-Rhin, a posé, le 18 mai, avec justesse la question des indicateurs : « *sommes-nous en mesure, aujourd'hui, d'avoir une vraie démarche de projet, quand les questions que vous nous posez sont dénuées de tout indicateur ? Il aurait fallu commencer par* ***proposer des indicateurs à la fois observables et comparables*** *d'un département à l'autre.* » En effet, comme l'a rappelé M. Dominique Hoorens, directeur des études et de la documentation de Dexia Crédit Local, lors de son audition du 9 mars par votre Commission, « *les données d'ensemble ne permettent pas de rendre compte de la diversité des choix des 36 700 communes, des 18 000 groupements, 100 départements et 26 régions, soit plus de 50 000 acteurs. Or, les situations sont très diverses et cette diversité est difficile à illustrer. C'est sans doute un défaut de notre système de suivi, nous n'avons pas d'informations comparatives chiffrées sur le niveau des services rendus, leur étendue et leur qualité.* »

On ne part pas d'une table rase, heureusement. M. Olivier Ortiz, président de la Chambre régionale des comptes d'Alsace, a rappelé devant votre Commission que « *les chambres régionales des comptes auraient tout intérêt à pouvoir identifier précisément* ***des objectifs, des moyens et des résultats*** *afin de dégager une série d'éléments mesurant* ***l'économie, l'efficience, l'efficacité, en un mot la performance****. Tout en appelant cette démarche de nos vœux, nous nous efforçons nous-mêmes de la traduire dans le déroulement de nos instructions et dans les observations que nous formulons à l'adresse des collectivités.*

« Force est de constater, au fil des années, dans les collectivités importantes, mais parfois dans de plus petites, une prise de conscience de ces préoccupations, avec notamment un ***développement sensible des procédures de contrôle interne****, que nous nous attachons à articuler avec le contrôle externe que nous-mêmes effectuons. […] Ces éléments de performance sont de plus en plus déterminants ; et si la LOLF a contraint l'État à s'engager dans cette démarche, celle-ci commence à se répandre dans les collectivités territoriales, et nous nous attachons à appuyer autant que nous le pouvons toutes les initiatives allant dans ce sens.* »

Ces prémices doivent être résolument confortés ; pour cela, il faut **demander à toutes les collectivités territoriales d'une certaine taille de mettre en place une présentation de leurs budgets sous la forme de missions et programmes harmonisés au niveau national, et de définir elles-mêmes les indicateurs de résultats associés qu'elles cherchent à atteindre**. L'évaluation de la performance et de l'efficacité de la dépense publique locale doit être le fait des **assemblées délibérantes**, comme elle l'est par le Parlement pour l'État. Elle doit être **rendue publique**, de manière harmonisée, afin que les contribuables locaux puissent exprimer leurs choix en toute connaissance de cause. Elle doit enfin s'articuler avec le **rôle des chambres régionales des comptes** qui, comme la Cour des comptes avec la LOLF, verront leur fonction de conseil aux collectivités renforcée et leur mission de contrôle *a posteriori* valorisée.

Le choix d'indicateurs par chaque collectivité permettra une véritable appropriation active de cette démarche de performance et facilitera son adoption, compte tenu de la révolution culturelle à accomplir. Il ne risque pas d'aboutir à de multiples indicateurs non comparables entre collectivités, car chacune exerce en fait les mêmes compétences que les autres : il n'y a pas dix mille manières de conduire telle ou telle action, et un processus convergent se réalisera assez vite par la comparaison des pratiques réciproques, que facilitera encore la publicité qui devra être donnée à ces indicateurs.

Il faudra également accompagner les collectivités dans la mise en place de ces indicateurs de performance. Nul besoin de créer de nouvelle structure à cet effet : on a vu le sort de récentes initiatives en la matière. Une direction de la réforme budgétaire au sein de la Direction générale des collectivités locales, sur le modèle de ce qui a été fait pour la mise en œuvre de la LOLF, serait sûrement très mal perçue par les élus locaux. Il semble à votre Rapporteur beaucoup plus opportun de s'appuyer sur l'expérience des juridictions financières, lesquelles sont parfaitement outillées pour cela.

Il n'est que d'entendre M. Olivier Ortiz, président de la Chambre régionale des comptes d'Alsace, présenter devant votre Commission des pratiques déjà bien rôdées : « *certains champs de l'action territoriale sont peut-être un peu plus difficiles à évaluer sur le plan des performances : la collectivité elle-même nous semble parfois avoir quelque mal à définir, non les objectifs, mais le référentiel qui lui permettra d'évaluer elle-même sa performance dans le domaine considéré. C'est du reste la raison pour laquelle nous nous efforçons,* ***dans le cadre d'un dialogue avec la collectivité****, de voir si elle-même est parvenue à mettre au point de tels outils et, à défaut, de bâtir quelques éléments de mesure que nous lui proposons de valider. […] En plus des approches méthodologiques conduites dans le cadre du ressort de chaque chambre régionale des comptes,* ***nous avons des structures de concertation interne, entre chambres régionales des comptes, mais aussi entre chambres régionales des comptes et Cour des comptes****. Des travaux conjoints sont de plus fréquemment menés entre la Cour et les chambres, tant les politiques publiques sont de plus en plus imbriquées […]. Certes, nous avons bien conscience que, dans des secteurs tels que le social, il pouvait être très difficile pour la collectivité d'élaborer elle-même des outils allant au-delà des seuls indicateurs d'activité ou procéduraux – nombre de dossiers, etc. Le dialogue qui s'établit avec nous dans le cadre de l'instruction a précisément pour objet de lui permettre de progresser dans ce domaine et d'être à même de valider l'appareil méthodologique sur lequel s'appuiera la chambre pour formuler ses observations. Si les chambres régionales des comptes n'ont pas formellement une mission de conseil au sens strict du terme, nous avons bien conscience que nos recommandations peuvent être utiles et accompagner une démarche qui, pour certaines collectivités, est déjà bien engagée.* »

M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'État, a déclaré devant votre Commission partager pleinement le souhait de mettre en œuvre cette démarche de transposition de la LOLF aux budgets locaux, au travers de la mise en place d'indicateurs de résultats. Il a en effet estimé qu'« *il pourrait être très intéressant de mettre au point – à partir d'une certaine taille, évidemment, pas pour les petites communes – des* ***indicateurs de performance****. Autrement dit, sommes-nous capables d'imaginer une nomenclature permettant*

de prendre la mesure des politiques publiques locales, de l'argent engagé et des résultats obtenus, et en tirer des indicateurs à l'image de ce que nous faisons aujourd'hui pour l'État dans le cadre de la LOLF ? Nous sommes en train d'élaborer une batterie d'indicateurs très fournie, qui va du nombre de dossiers traités dans une préfecture ou un palais de justice jusqu'aux résultats de grandes politiques publiques – lutte contre l'illettrisme, contre la délinquance, etc. – en passant par le nombre de dossiers d'impôts traités grâce à la télédéclaration. Nous pourrions parfaitement décliner des indicateurs de performance similaires pour les collectivités territoriales et, ***à partir d'une certaine taille, ne plus parler seulement de section de fonctionnement et de section d'investissement, mais de missions et de programmes dans des domaines aussi essentiels que l'aide sociale, l'éducation, le développement économique, la sécurité, la formation professionnelle****, autant de sujets sur lesquels il doit être possible de mesurer l'action conduite par les collectivités territoriales, comme on le fera pour l'État d'ici à quelque temps.* »

On se demandera seulement si, selon une approche somme toute assez « naturelle » venant d'un représentant de Bercy, la volonté de « *décliner des indicateurs de performance similaires* » ne s'apparente pas trop à une démarche un brin centralisatrice, avec un référentiel imposé par l'État aux collectivités territoriales. Ce n'est pas ainsi que votre Rapporteur conçoit la transposition de la LOLF aux finances locales : il faut créer les conditions d'une appropriation des nouveaux instruments proposés par les collectivités territoriales, sans les brusquer, en respectant leur autonomie de gestion. **Qui dit présentation harmonisée, notamment des missions et des programmes - puisqu'il s'agit seulement de nomenclature budgétaire -, ne dit pas nécessairement élaboration d'indicateurs identiques pour tous.** À chacun de choisir le sien, on comparera ensuite, et chacun se comparera aux autres. Aux yeux de votre Rapporteur, ce processus itératif paraît plus respectueux des libertés locales.

D.- QUELQUES PISTES DE BONNE GESTION

La mise en place d'indicateurs de résultats ne constitue en rien un gadget, ou une Nième information supplémentaire à joindre à des documents budgétaires déjà volumineux. Bien au contraire, il doit s'agir du support d'une véritable gestion dynamique des collectivités territoriales, de nature à optimiser la dépense publique locale, et donc de modérer la pression fiscale. Comme l'indique M. Charles Buttner, Président du conseil général du Haut-Rhin, « *la maîtrise, ça ne consiste pas à en faire le moins possible, mais à trouver une évolution des ressources qui soit supportable à la fois par le contribuable et par l'économie, tout en permettant de fournir un service satisfaisant à la population.* »

Au cours de ses nombreuses auditions, votre Commission a eu l'occasion de rencontrer maints exemples de bonne gestion. Il serait à l'évidence judicieux d'adopter une démarche d'analyse comparative (« *benchmarking* ») au niveau local, ce que faciliterait grandement la mise en place d'indicateurs de performance. Un exemple de bonne méthode a été fourni par M. Jean-Yves Chamard, président de la commission des finances du conseil général de la Vienne : « *depuis que l'exécutif est aux mains des élus, le département de la Vienne s'est fixé plusieurs critères en matière budgétaire : rechercher toujours le meilleur rapport qualité-prix, y compris en allant voir ailleurs s'il est possible de faire mieux.* » Comme l'a souligné M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme de l'État, « *la décentralisation permettra également de comparer les collectivités entre elles, leur dynamisme, leurs initiatives, leur capacité à gérer les grands problèmes auxquelles elles sont confrontées. C'est là, du reste, qu'est tout l'intérêt de la fonction de patron d'une collectivité territoriale : le but n'est pas simplement d'avancer à l'ancienneté mais, lorsqu'on est maire d'une ville en difficulté, de la développer en allant chercher les entreprises et, pour un conseil général, de conduire une politique dynamique en matière d'insertion et d'aide sociale.* »

M. Philippe Laurent, président-directeur général du cabinet Philippe Laurent Consultants, explique ainsi qu'« *il existe des pistes d'économies potentielles, déjà à l'œuvre dans beaucoup de collectivités. Les politiques d'achat se professionnalisent, avec des groupements de commandes, produisant des effets sur 20 % à 25 % des dépenses, ce qui ouvre des perspectives d'économies dans les villes moyennes.* » Il faut aller beaucoup plus vite, beaucoup plus loin ! C'est pourquoi, en reprenant ce qu'il considère comme quelques bonnes idées exprimées tout au long des auditions des responsables locaux par votre commission, votre Rapporteur propose de les faire partager, pour que vive la démocratie locale.

Une autre raison d'insister sur ces aspects tient au fait que l'étude sur les impacts financiers estimés de l'acte II de la décentralisation, commandée par l'association des départements de France au cabinet *Ernst & Young*, n'a aucunement tenu compte des impacts positifs de la décentralisation en matière d'optimisation de la dépense. Pourtant, comme le rappelle M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, « *il faut faire confiance à la capacité de prise de responsabilité des élus.* » La décentralisation doit bien être une chance à saisir pour mettre en œuvre une gestion plus efficace. Sans nullement vouloir donner de leçon à quiconque, seulement pour montrer ce qui est réalisable, voilà comment les collectivités territoriales pourraient s'y prendre pour faire mieux – et notamment mieux que l'État - sur certaines thématiques étudiées par votre Commission.

1.- En ce qui concerne les TER

M. Bernard Sinou, directeur du transport public de la SNCF, a évoqué, lors de son audition, le peu d'implication des régions dans la gestion de leur compétence sur le transport ferroviaire de voyageurs, à de rares exceptions près, qui pourraient tenir lieu d'exemple.

En ce qui concerne l'évolution de l'offre décidée par les régions tout d'abord : « *les politiques des régions se diversifient : certaines ont procédé à une assez forte* ***remise en cause de leur offre ferroviaire****, d'autres se sont contentées d'ajustements à la marge de l'offre existante. On peut noter un mouvement non négligeable de* ***transferts sur route d'offres ferroviaires dont la pertinence n'était pas des plus justifiées****, compte tenu de leur coût. D'autres régions ont opté pour une* ***remise à plat de la logique des dessertes, en supprimant certains arrêts afin de rendre les trains plus rapides et plus attractifs****, par exemple en Rhône-Alpes. Des travaux ont parfois été mis en commun entre les transporteurs urbains et l'autorité régionale, comme en Midi-Pyrénées avec la réorganisation de l'étoile de Toulouse, où une nouvelle répartition des rôles a permis de* ***mettre fin à la superposition de dessertes concurrentes****. Je souhaite pour ma part que les futurs projets de service que nous monterons avec les autorités organisatrices permettent de progresser vers des remises en cause plus structurelles. Nous avons encore beaucoup à faire sur ce point, mais je n'en suis pas maître. Parmi les critères d'appréciation, on peut relever le nombre de voyageurs par train. Reste à savoir, et c'est un choix politique difficile mais majeur,* ***jusqu'à combien de voyageurs par train la desserte doit être maintenue****. C'est désormais un paramètre de plus en plus suivi par les régions.* »

En ce qui concerne les relations entre les régions, autorités organisatrices du transport ferroviaire, et la SNCF ensuite : « *les progrès de productivité à offre constante sont par essence peu rapides, du fait des contraintes inhérentes à l'appareil de production existant. Cette dimension, si elle a fait l'objet d'un accompagnement permanent dans la plupart des régions, ne peut pas pour autant être considérée comme leur exigence première. Les régions se sont davantage attachées à améliorer la qualité du service et à développer l'offre, plutôt qu'à* ***exiger une réduction des coûts de la SNCF****. Je n'ai pas d'exemple à donner d'une politique de réduction des coûts demandés par l'autorité organisatrice dans la période passée, mais la question commence à se poser. Ainsi, la région Alsace a-t-elle demandé à reprendre la convention afin d'****intégrer l'amélioration de la productivité parmi les engagements de la SNCF****, ce qui devrait à terme influer sur le montant de la contribution de la région.* » M. Adrien Zeller, président du conseil régional d'Alsace, a précisé ses intentions : « *nous avons ensuite veillé à* ***accroître la productivité générale du système****. C'est*

une règle de conduite permanente. Le rapport coût/efficacité devient meilleur. »
La même démarche a été suivie par la région Alsace en ce qui concerne la **prévention des conflits sociaux** à la SNCF : un avenant à la convention TER, qui va être mis en œuvre, prévoit un système de *bonus-malus* financier selon les services de substitution assurés en cas de conflit social interne, afin d'inciter le transporteur ferroviaire au respect de la convention.

Des synergies sont possibles aussi en ce qui concerne les investissements sur les infrastructures du réseau ferroviaire. Des observations fort utiles pour les régions ont été formulées le 6 avril 2005 par M. Jean-Marie Bertrand, Directeur général de Réseau Ferré de France : « *nous constatons aujourd'hui que le système de décentralisation, tel qu'il fonctionne, fait qu'il n'y a pas de lien direct entre la décision prise par les autorités organisatrices régionales d'étendre ou de restreindre le nombre et le volume des dessertes TER, d'une part, et les investissements en infrastructures, d'autre part. Ce qui est important pour nous, c'est d'arriver, en tant que gestionnaire d'infrastructures, à un système de décentralisation tel que l'on puisse se mettre d'accord avec les autorités organisatrices régionales sur une vision de l'évolution du réseau régional. Une région connaît les dessertes qu'elle veut développer, elle sait aussi que les coûts seront très élevés sur certaines lignes et qu'elle ne doit pas forcément placer l'effort sur ces lignes-là. D'où l'intérêt d'**avoir une vision partagée**, notamment sur les lignes à vocation essentiellement régionale, afin qu'il y ait cohérence entre la politique d'extension des dessertes voulue par l'autorité organisatrice et la politique d'entretien et de renouvellement du réseau conduite par le gestionnaire d'infrastructure.* »

2.- En ce qui concerne les SDIS

M. Michel Mercier, Président du conseil général du Rhône, a narré de manière très directe ses relations avec les syndicats de sapeurs-pompiers professionnels : « *On se voit tous les deux mois, on fait le point. Je leur ai dit clairement : il n'y a pas un sou de plus, d'accord pour une indemnité cette année, mais alors pas d'embauches, et des heures supplémentaires pour les jeunes qui veulent en faire. Évidemment, tous ont choisi d'en faire…. […] Ils avaient inventé un système de cycles, de 24 ou de 36 heures, et leur emploi du temps était fixé trois ans à l'avance. J'ai dit un jour au colonel, un excellent colonel d'ailleurs, le meilleur de France, qui a mis dix ans à devenir directeur parce qu'il avait les syndicats contre lui : " regardons les choses en face, on n'a pas besoin des pompiers de la même façon 24 heures sur 24. " J'ai fait faire un graphique, dont il ressortait que les pointes se situaient entre six heures et dix heures le matin, un petit peu à midi, de nouveau en fin d'après-midi, tandis qu'après 21 heures c'était très calme. J'ai donc **supprimé les cycles de 24 et de 36 heures pour les***

remplacer par des cycles 12 heures**, et j'ai dit : 1 600 heures pour tout le monde – 1 607 maintenant. Comme, pendant les vacances scolaires, il y a beaucoup moins d'accidents, on peut affecter les pompiers pendant 12 heures quand on en a besoin, et on les met en congé quand on en a moins besoin. La gestion est un peu compliquée, mais on économise de l'argent. Sinon, nous serions à bien plus de 90 millions d'euros. […] Comme ils ne savaient pas quoi faire la nuit, ils avaient demandé des casernes avec des chambres individuelles privées, où il fallait bien qu'ils s'occupent… Ils habitent à Marseille, ou en Haute-Loire – qui est tout de même un pays de cocagne –, et ils venaient une fois par semaine à Lyon. Ils avaient leur maison là-bas et un appartement payé à Lyon. Maintenant, **il n'y a plus que des chambres de garde** : on ne va pas leur donner des chambres individuelles pour 12 heures. Grâce à cela, on a pu récupérer des appartements pour loger gratuitement 250 jeunes sapeurs-pompiers qui débutent dans le métier et qui ne gagnent pas assez. **Même quand les choses sont très réglementées, on peut toujours réformer**. Après, ils vont se plaindre à la direction de la défense et de la sécurité civiles place Beauvau, où les choses sont toujours gérées par un préfet et par beaucoup d'autres pompiers. **Ils se gèrent eux-mêmes, mais on peut gérer aussi si on veut. Cela demande beaucoup d'implication, beaucoup de temps, et c'est parfois un peu rude. »

M. Christian Galliard de Lavernée, Directeur de la défense et de la sécurité civiles au ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, n'a lui-même pas rejeté une telle approche lors de son audition par votre Commission : « *il y a garde et garde car si, dans certains centres de secours, on compte deux ou trois appels par 24 heures, dans d'autres, le minimum de repos physiquement nécessaire est à peine envisageable. Tel est le cadre réglementaire national ; ensuite, les discussions sont à la discrétion des présidents des SDIS, et il leur est loisible de **passer à d'autres cycles (12 heures, 9 heures ou 8 heures) que le cycle de 24 heures** pour permettre, dans chaque caserne, une présence proportionnelle à l'activité. Il serait en effet absurde d'avoir un effectif constant à toute heure du jour ou de la nuit. Une étude récente que nous avons effectuée dans le domaine des transmissions a montré que la période active court de 8 heures du matin à 9 heures du soir, et que l'activité est très faible entre 11 heures du soir et 6 heures du matin. Voilà pourquoi de nombreux présidents de SDIS ont entamé un dialogue social – difficile – avec les syndicats de sapeurs-pompiers professionnels, tendant à instaurer, dans le cadre réglementaire, un système modulé.* »

3.- En ce qui concerne l'APA

Si sa gestion est décentralisée, l'APA est néanmoins une prestation sociale dont les modalités d'attribution sont identiques en tout point du territoire national. Cette égalité d'accès à la prestation empêche bien évidemment toute gestion dynamique du coût supporté par chaque département : c'est dans l'organisation du service gestionnaire que peut être améliorée l'efficacité.

En revanche, des synergies sont possibles entre les différentes postes de l'aide sociale gérée par les départements, même si l'exercice est difficile. Ainsi que l'a décrit M. Michel Mercier, Président du conseil général du Rhône, « *les associations d'aide à domicile sont un peu malthusiennes, on n'arrive pas à leur faire embaucher des gens qui sont au RMI, et qu'on pourrait pourtant former. Si bien qu'on donne de l'argent à des personnes âgées qui ne trouvent pas de services à acheter et qu'on leur en reprend donc une partie l'année suivante, tandis que d'un autre côté on verse des allocations à des gens qui n'ont pas de travail. Nous voudrions trouver des synergies entre les deux, mais ça ne marche pas. On voit là les limites du système associatif. Nous allons essayer de faire autrement si nous n'arrivons pas à les convaincre d'aller plus loin car, pour nous, c'est la clé.* ***Si seulement on pouvait mettre 5 000 personnes, sur les 31 000 qui sont au RMI, en face des 18 000 personnes âgées qui cherchent quelqu'un pour s'occuper d'eux****, ce serait déjà bien. C'est quelque chose de très important pour nous, et j'espère bien trouver un moyen, si possible avec les associations, sinon sans elles. S'il y a bien une chose qui ne se délocalisera jamais, ce sont les services à la personne. On répondrait à un vrai besoin, en créant de vrais emplois, de vraies entreprises, avec de vrais bénéfices, et peu de risques financiers. Et c'est peut-être le seul moyen, pour les départements, de sortir de la spirale de la dépense supplémentaire obligatoire.* »

M. Patrick Germain-Géraud, directeur de la solidarité départementale du conseil général de l'Hérault rejoint en pratique cette approche: « *nous nous sommes attachés à* ***former les allocataires du RMI qui avaient une appétence particulière pour les services de proximité****, en commençant par un dispositif expérimental dans le Biterrois. Cela concerne à ce jour quelque 200 allocataires du RMI, nombre assez faible au regard du nombre total d'allocataires et des considérables efforts déployés, notamment en direction des employeurs.* »

4.- En ce qui concerne le RMI

Le pari qui a été engagé avec la décentralisation du RMI, et nous espérons qu'il s'agit d'un pari collectif, est que le fait de réunir dans une même

main les volets « R » et le « I » du RMI, — à savoir le revenu et la politique d'insertion — est de nature à améliorer l'efficacité du dispositif.

L'attribution de la responsabilité pleine et entière du pilotage de l'insertion aux conseils généraux, le cumul des compétences d'insertion et du service de l'allocation doivent inciter à un accompagnement plus étroit des allocataires.

Les départements pourront utiliser tous les outils mis à leur disposition par la loi pour gérer le RMI de la façon la plus efficace possible. En matière de contrôle des allocataires, le président du conseil général a le pouvoir de prononcer toute mesure individuelle relative aux allocataires. Il lui revient donc, avec l'assistance des CAF et des MSA, de s'assurer que les contrôles adéquats sont bien réalisés et, si nécessaire, de donner des instructions pour qu'ils le soient.

Le conseil général du Rhône a entrepris cette année une démarche de relance des allocataires qui n'avaient plus de contact avec les services d'insertion. 6 000 allocataires ont reçu une lettre recommandée les mettant en demeure de se présenter aux services, sous peine de suspension du versement de l'allocation. Après une deuxième relance, 800 allocataires ont fait l'objet d'une décision de suspension, intervenue le 1er mai.

Bien entendu, au nom du principe de libre administration, M. Hervé Bramy, président du Conseil général de Seine-Saint-Denis entendu le 19 mai dernier, est fondé à considérer qu'il est « *exclu qu'un conseil général à la fibre sociale comme le* [sien] *se lance dans une chasse aux allocataires du RMI.* » Il n'est naturellement pas question de cela. Mais « avoir la fibre » ne dispense pas de gérer.

C'est une amélioration du suivi individuel et de l'insertion qui est attendue de la décentralisation du RMI. Comme l'indique M. Michel Mercier dans le rapport qu'il a publié en mai 2005 dans le cadre de l'Observatoire de la décentralisation, « *ce volet crucial du RMI est celui qui recèle le plus fort potentiel de « valeur ajoutée de proximité » que doit apporter la décentralisation. (…) En particulier, un effort doit être mené par chacun des départements pour que chaque allocataire dispose réellement d'un référent et d'un contrat d'insertion. Et un effort tout aussi conséquent doit être mené pour s'assurer que les référents rencontrent régulièrement toutes les personnes inscrites auprès de lui.* »

Entendu par votre Commission d'enquête le 10 mai dernier en tant que président du conseil général du Rhône, M. Michel Mercier a indiqué que les relances de son conseil général avaient surtout permis de renouer le lien entre les services d'insertion et plusieurs milliers de RMIstes. « *Nous avons convoqué les gens, et certains nous ont dit : « je suis au RMI depuis quatre ans, ou depuis six ans, mais c'est la première fois que je vois quelqu'un, que quelqu'un s'occupe de savoir où on en est ». Mon but est qu'à la fin de l'année, chacun des 31 000 bénéficiaires ait un référent et un contrat d'insertion – je ne dis pas forcément un emploi. C'est une forme de respect.* »

En vue de l'insertion, les départements disposent de toutes les marges de manœuvre nécessaires pour optimiser l'emploi de leurs ressources, au service d'une stratégie qu'ils auront eux-mêmes définie, avec toute la pertinence que leur donne la proximité. Car les départements, en lien avec le service public de l'emploi, sont mieux à même de connaître précisément les allocataires et d'identifier les secteurs les plus susceptibles de leur offrir des perspectives d'emploi, dans le secteur marchand comme dans le secteur non marchand.

L'analyse des comptes de gestion des départements pour 2004 permet de constater une forte progression de leurs dépenses d'insertion entre 2003 et 2004. Les dépenses nettes du volet insertion sont passées de 778 millions d'euros en 2003 à 861 millions d'euros en 2004. Les conseils généraux ont donc parfaitement compris qu'un effort supplémentaire d'insertion était de nature à déboucher sur un reflux de la charge du RMI.

M. Michel Mercier a indiqué à votre Commission qu'il cherchait à établir des synergies entre l'APA et le RMI, en expliquant les difficultés auxquelles se heurte sa démarche : « *les associations d'aide à domicile sont un peu malthusiennes, on n'arrive pas à leur faire embaucher des gens qui sont au RMI, et qu'on pourrait pourtant former. Si bien qu'on donne de l'argent à des personnes âgées qui ne trouvent pas de services à acheter et qu'on leur en reprend donc une partie l'année suivante, tandis que d'un autre côté on verse des allocations à des gens qui n'ont pas de travail. Nous voudrions trouver des synergies entre les deux, mais ça ne marche pas. On voit là les limites du système associatif. Nous allons essayer de faire autrement si nous n'arrivons pas à les convaincre d'aller plus loin car, pour nous, c'est la clé.* »

Quoi qu'il en soit, les initiatives du conseil général du Rhône correspondent tout à fait à la démarche qu'on peut attendre de la décentralisation.

M. Hervé Bramy, Président du conseil général de Seine-Saint-Denis, a expliqué, quant à lui, au cours de son audition du 19 mai dernier, qu'il « *prenait le taureau par les cornes* » en signant « *avec la SNCF et Véolia des conventions destinées à favoriser le recrutement d'allocataires du RMI, qui recevront une première formation grâce à l'enveloppe destinée à l'insertion.* (…) ». « *Je constate* », a-t-il précisé, « *que de nombreuses entreprises qui travaillent en Seine-Saint-Denis ont du mal à satisfaire leurs besoins en recrutement alors que nous avons 48 000 RMIstes, dont au moins un tiers devrait pouvoir retrouver immédiatement un emploi* ».

Au cours de son audition, le 25 mai 2005, M. Jean-Yves Chamard a expliqué que « *le fait d'être plus proche du terrain peut inciter* [le département] *à une action plus volontariste. En voici un exemple : l'intérêt de tous, des bénéficiaires du RMI comme du département qui le verse, est qu'il y en ait le moins possible. Sans cesse à la recherche de méthodes innovantes pour essayer de remettre les RMIstes au travail, nous en avons trouvé une dans le Bordelais, dont nous avons racheté, si j'ose dire, les « droits d'auteur ». Elle consiste à rapprocher l'offre et la demande. Nous avons constitué quatre ou cinq équipes qui, dans tout le département, vont voir les entreprises pour réfléchir avec elles sur leurs besoins de main-d'œuvre avant de chercher, dans le vivier des bénéficiaires du RMI, les candidats à leur présenter. (…) Nous reprendrons cette méthode, en l'amplifiant, pour les emplois aidés, contrats d'avenir ou CI-RMA, encore peu développés.* »

Pour mettre en œuvre leur stratégie d'insertion, les départements disposent des instruments mis à leur disposition par le plan de cohésion sociale. Ils sont libres de l'organisation de l'insertion et peuvent décider librement s'en charger eux-mêmes ou de l'externaliser. Selon le Directeur général des affaires sociales, M. Jean-Jacques Tregoat, entendu le 25 mai 2005, la qualité des partenariats noués par les départements sera déterminante dans la réussite du dispositif. « *Il s'agit d'abord du partenariat avec le service public de l'emploi, qui est un acteur incontournable de l'insertion professionnelle. Les départements sont cependant libres de recourir aux agents mis à disposition par l'ANPE ou de recruter leurs propres agents. (…) Il s'agit également des partenariats avec les communes et les intercommunalités, qui jouent souvent un rôle clé dans le développement économique et qui disposent de leurs propres outils d'insertion (CCAS, PLIE).* »

Votre Rapporteur souscrit à la proposition faite par M. Michel Mercier dans son rapport précité de créer un « forum des meilleures pratiques » (sous forme de rencontres régulières ou d'un espace Internet) qui permettrait aux départements d'échanger leurs méthodes et d'adopter les idées les plus efficaces au vu des expériences de chacun.

M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, a bien rappelé quel était l'objectif de la décentralisation du RMI, à savoir « *le pari – que prend le Gouvernement – d'une meilleure gestion à moyen terme des compétences transférées par l'État. C'était d'ailleurs bien, en matière de RMI, l'intention du législateur, qui souhaitait responsabiliser les départements dans leurs efforts d'insertion. Dans des collectivités se réclamant de la majorité – le Rhône, par exemple, avec Michel Mercier – comme de l'opposition – les Bouches-du-Rhône, avec M. Jean-Noël Guérini –, on observe des engagements tout à la fois fermes et efficaces quant à un meilleur contrôle qu'auparavant des conditions d'attribution et de gestion du RMI.* »

Comme le souligne le ministre délégué, les conseils généraux doivent prendre leurs responsabilités ; pour cela, il cite les propos d'un représentant des départements à la CCEC : « *si le conseil général veut vraiment piloter une véritable politique de refondation sur l'insertion, il doit se repositionner, prendre le manche, travailler avec les autres. On ne peut pas transposer une politique qui a fonctionné pendant des années dans un autre monde et avec d'autres règles.* »

5.- En ce qui concerne les TOS

Mme Ségolène Royal a déclaré lors de son audition que « *ces transferts de TOS transforment [*la région*] en collectivité gestionnaire, alors que nous n'avons pas le personnel nécessaire et que nous n'avons pas l'habitude* ». Outre que le personnel support sera effectivement transféré aux collectivités territoriales et qu'une habitude s'acquiert, votre Rapporteur estime que ce transfert des personnels TOS, qui est une chance pour ceux-ci comme pour les élèves, le sera également pour le contribuable si tant est que les collectivités territoriales assument leurs responsabilités en matière de gestion. En effet, ainsi que l'a rappelé M. Gilles de Robien : « *lorsque les moyens sont plus proches des élus locaux, la gestion est généralement plus fine, mieux adaptée et moins rigide […]. Cette souplesse supplémentaire provient du regard de l'élu local et aussi de son désir de démontrer à la population que l'argent public est bien dépensé* ».

a) La question du temps de travail des TOS

• Les dispositions de la « circulaire Lang » du 7 février 2002

M. Gilles de Robien a déclaré que : « *la durée de travail des TOS est réglementairement de 1 607 heures, cette règle étant commune aux fonctions publiques d'État et territoriale* ». Cependant, il a ajouté que la « *circulaire Lang du 21 janvier 2002 apportait un certain nombre d'aménagements au principe afin de tenir compte des conditions particulières d'exercice de telle ou telle profession* ».

M. Gilles de Robien a présenté l'économie générale de cette circulaire[1] : « *la circulaire comptabilise comme temps de travail effectif les jours fériés légaux lorsqu'ils sont précédés ou suivis d'un jour travaillé par l'agent, d'une part, et une pause quotidienne de vingt minutes, d'autre part. Les congés annuels sont en outre calculés sur la base de neuf semaines ou quarante-cinq jours ouvrés, et le travail pendant les vacances des élèves ne peut excéder vingt-cinq jours par an. La journée de travail est organisée selon une amplitude maximale de onze heures, la durée hebdomadaire étant comprise entre 35 et 40 heures, avec une marge de fluctuation de 3 heures supplémentaires, et le temps de travail, lorsque les élèves sont présents, est réparti sur cinq jours par semaine. Il existe des équivalences pour les personnels ouvriers chargés de l'accueil logés : 1 730 heures par an et 43 heures par semaine pour les personnels en poste simple ; 1 910 heures et 48 heures pour chacun des personnels en poste double. Pour les personnels ouvriers chargés des fonctions de veilleur de nuit, l'amplitude peut aller jusqu'à la plage de vingt heures à sept heures, avec un repos hebdomadaire de 48 heures consécutives. En conclusion, la seule référence ayant force de règlement est la durée de 1 607 heures : c'est par conséquent la seule qui s'impose aux collectivités qui vont accueillir de nouveaux personnels. Comme toutes les circulaires, la « circulaire Lang » interprète les règlements, et c'est sur la base de cette interprétation que s'est stabilisé, depuis 2002, le dialogue social sur le thème éminemment sensible du temps de travail* ».

Tout cela conduit à un temps de travail très inférieur à la règle des 1 607 heures annuelles.

---

[1] Publiée au *Bulletin officiel de l'éducation nationale* n°4 du 7 février 2002.

• L'absence de connaissance précise du temps de travail des TOS

Cependant, force est de constater que si les textes sont clairs, aucun des témoins auditionnés par votre commission, recteurs ou directeurs d'administration centrale, n'a été capable de répondre à la question du temps de travail effectif des personnels TOS. Par exemple, M. Dominique Antoine, Directeur des personnels, de la modernisation et de l'administration, a déclaré qu'il ne peut fournir le chiffre certain du nombre d'heures effectivement travaillées, puisque *« le fait est que l'application de cette circulaire relève de l'échelon local. […] Le recteur de toute académie connaît bien entendu les principes directeurs que je vous ai présentés, puisqu'il a connaissance de toutes les circulaires publiées au Bulletin officiel de l'éducation nationale. Il est vrai que le calendrier de travail, et donc de congé, est arrêté au sein de l'établissement scolaire. C'est en pratique le chef d'établissement, en vertu de son autorité fonctionnelle sur les agents et de son autorité hiérarchique, qui arrête ce calendrier de travail. Dans beaucoup d'établissements, les agents TOS sont réunis le lundi matin pour établir les feuilles de mission. Le tout est ensuite consolidé dans le cadre d'une gestion annualisée. Le recteur a donc raison d'ignorer le détail de la mise en œuvre des textes dans chaque établissement. Il va de soi qu'il connaît, en revanche, la réglementation en vigueur* ».

M. Gilles de Robien a confirmé ces propos en déclarant que « *chaque chef d'établissement des 8 000 collèges et lycées applique la circulaire Lang avec loyauté, mais aussi avec une marge de manœuvre pour l'adapter aux circonstances particulières à chaque établissement* ». On observera que M. Dominique Antoine a eu le mérite d'être complet, les recteurs auditionnés ayant été très elliptiques ou peu curieux.

Cependant, même la durée de 1 607 heures, peut parfois faire l'objet d'interprétation au niveau local. Par exemple, dans le Haut Rhin, le temps de travail des TOS semble obéir à un régime différent de celui en vigueur dans les autres départements. Ainsi que l'a déclaré M. Michel Buttner, président du conseil général, « *les miens font 1 580 heures, ou plutôt 1 575 heures par an, ils ont des semaines de 41 heures 30, il sont en totalité en congé du 13 juillet au 20 août, quand l'établissement est fermé, et partiellement pendant les petites vacances, avec des jours de permanence. Il faut enlever aux 1 600 heures nationales les deux jours du statut local, ce qui donne 1 580 heures ou 1 575, mais ils les font, en tout cas dans mes établissements* ».

• Les collectivités locales disposeront de marges de manœuvre pour accroître le temps de travail des personnels TOS

Ainsi que l'a noté M. Charles de Courson le 11 mai 2005, « *si l'on divise 1 607 heures par 143 jours d'ouverture des établissements, on arrive à 11 heures. Or personne ne travaille 11 heures par jour ouvré* ». Quant au 20 jours qui sont effectivement travaillés pendant les vacances scolaires, non seulement les cantines ne fonctionnent pas, mais le grand nettoyage du début de l'été, qui est une pratique assez répandue dans les établissements scolaires, ne devrait pas prendre plus de deux jours. De plus, M. Jean-Pierre Gorges a fait remarquer le même jour que *« pendant les vacances scolaires, en l'absence d'élèves et de professeurs, on ne nettoie pas les cours de récréation en permanence* ». De fait, pour M. Jean-Yves Chamard : **«** *j'ai l'impression que nous pourrions peut-être les faire travailler un peu plus qu'ils ne travaillent aujourd'hui* ».

Les marges de manœuvre des collectivités territoriales existent d'autant plus que, selon M. Dominique Antoine : « *il est clair en tout cas que la circulaire Lang ne peut pas s'imposer aux collectivités* ». En conséquence, ce qui leur est applicable, « *c'est le régime de 1 607 heures* ». Cependant, il reconnaît : « *je ne suis pas convaincu que toutes les collectivités appliquent effectivement cette durée du travail. La question sera donc réglée au cas par cas, selon les collectivités* ».

Il relèvera donc de la responsabilité des collectivités territoriales de s'assurer que les personnels TOS travaillent effectivement 1 607 heures. Certains élus ont déjà arrêté leur politique s'agissant de leur temps de travail. Pour M. Michel Mercier, président du conseil général du Rhône : « *les TOS ne sont pas une catégorie à part. Ce sont des fonctionnaires locaux. Dans une commune, le personnel de l'école fait le même nombre d'heures que les autres. On ne va pas créer des sous-catégories. Un des grands problèmes, c'est de donner à tout le monde le même statut et le même temps de travail. J'y suis arrivé, j'ai mis au moins dix ans, et ce n'est pas une nouvelle catégorie qui me fera changer. Tout le monde fera 1 607 heures* ». Cependant, « *on peut les répartir comme on veut, je suis ouvert sur les rythmes, il faut que les gens puissent prendre des vacances, mais les TOS travailleront le même nombre d'heures que les autres fonctionnaires* ».

Cependant, les collectivités territoriales pourront d'autant plus négocier un temps de travail effectif supplémentaire pour les personnels TOS que le régime indemnitaire des fonctionnaires territoriaux est plus favorable. Ainsi que l'a rappelé M. Dominique Antoine « *les TOS sont caractérisés par un niveau de primes et d'indemnités qui est parmi les plus faibles de la fonction publique de l'Etat. […] Sociologiquement, il est clair que dans l'esprit des TOS comme de*

l'institution, ces deux questions du temps de travail et du régime indemnitaire ont été, au fil des années, plus ou moins globalisées. J'appelle souvent sur ce point l'attention de mes interlocuteurs issus des collectivités territoriales, pour les inviter à tenir compte de ce fait. Dans le cadre de leur libre autonomie, ils pourront ou non prolonger ce principe, mais il est important de dire qu'à des salaires très modestes correspond un temps de travail conçu de manière souple ».

Dès lors que temps de travail réduit et indemnités faibles vont de pair, les collectivités territoriales pourraient échanger des indemnités plus élevées contre un temps de travail allongé. Elles auraient d'autant plus intérêt à le faire que, comme l'a estimé M. Dominique Antoine, il est probable que les organisation syndicales auraient « *le sentiment de ne pas perdre au change, parce que les régimes indemnitaires de beaucoup de collectivités sont bien meilleurs que ceux que nous pratiquons. S'il y a une charge supplémentaire en termes de temps de travail, elles considéreront qu'elle est compensée, dans beaucoup de cas, par les avantages indemnitaires* ».

Enfin, s'agissant des TOS agricoles et maritimes, au nombre d'environ 2 000, ils bénéficient actuellement d'un régime indemnitaire plus favorable que les agents des collèges et des lycées. Cependant, ainsi que l'a écrit Mme Marie-Josée Roig dans sa lettre précitée, « *ces agents relèveront des mêmes cadres d'emplois spécifiques et aucune obligation légale n'imposera aux employeurs locaux de leur accorder un régime indemnitaire supérieur à celui qui servira de corps d'équivalence à l'Etat, et qui sera celui des trois corps auxquels appartiennent tous les agents TOS, sans distinguer selon qu'ils relèvent de tels établissements ou de tel autre* ».

b) La décentralisation des personnels TOS peut permettre aux collectivités territoriales d'exercer plus efficacement leur compétence

• La gestion des personnels par la collectivité

Les départements et les régions ont fait état de leur inquiétude face à l'arrivée de 93 000 nouveaux agents, dont la conséquence sera, surtout pour les régions, un très fort accroissement des effectifs dont elles ont la responsabilité. Cependant, plusieurs solutions sont envisageables afin de leur permettre de gérer au mieux ce transfert.

Ainsi que l'a écrit Mme Marie-José Roig dans sa lettre précitée, les collectivités territoriales pourraient déléguer à une structure extérieure les tâches de gestion des TOS : « *les régions comme les départements pourraient faire appel aux centres de gestion de la fonction publique territoriale par le biais d'une affiliation volontaire. Si, en l'état actuel du droit, une telle affiliation volontaire n'est possible que pour l'ensemble des personnels de la collectivité, une réflexion peut être engagée pour aménager ce dispositif et permettre aux régions qui le souhaitent de ne s'affilier que pour une partie de leurs personnels* ». Pour M. Dominique Antoine, il serait également possible « *de créer des syndicats mixtes qui permettent à plusieurs collectivités de mutualiser la gestion des TOS* ».

Sans aller aussi loin, une restructuration des services des collectivités doit leur permettre d'anticiper le transfert des personnels. Ainsi que l'a déclaré M. Christian Estrosi : « *j'ai été amené à réorganiser mes services : j'ai transféré la direction des collèges à la direction des services techniques et j'ai créé une nouvelle direction de l'éducation, qui sera chargée de la gestion des TOS et de la politique d'accompagnement scolaire : voyages, livres, équipement informatique, etc.* ».

En anticipant le transfert des personnels TOS par l'adaptation de leurs structures administratives, les collectivités territoriales, renforcées par le transfert des agents supports, devraient pouvoir faire face dans de bonnes conditions à l'arrivée des personnels TOS.

• Les collectivités territoriales peuvent améliorer la gestion de cette compétence en développant la polyvalence et la mutualisation des personnels, ainsi que l'externalisation de certaines tâches

Pour M. Jean-Yves Chamard, il ne fait aucun doute que « *à voir comment le système marche aujourd'hui, il doit y avoir des progrès de productivité possibles* » permettant un meilleur exercice de leur compétence par les collectivités concernées. Outre l'accroissement du temps de travail effectif des personnels TOS qu'il reviendra à chaque collectivité de mettre en œuvre, si elle le souhaite, plusieurs possibilités s'offrent à elles, mais également aux chefs d'établissement, afin d'améliorer le service rendu aux élèves sans recourir à des recrutements supplémentaires.

D'abord, le développement de la polyvalence des personnels doit permettre un meilleur exercice de leurs missions. En effet, ainsi que l'a déclaré M. Dominique Antoine, « *environ deux tiers des agents sont des ouvriers d'entretien et d'accueil, qui n'ont pas de spécialité véritable. A peu près un quart des TOS sont des ouvriers professionnels, qui ont des spécialités de recrutement* ». Cependant, même s'agissant de ces derniers, et en particulier des équipes qui travaillent en cuisine, « *rien n'empêche un chef d'établissement, puisque ces spécialités ne sont que des spécialités de recrutement dans lesquelles les agents ne sont pas enfermés, de les faire travailler dans d'autres spécialités* ».

De plus, selon M. Dominique Antoine, une collectivité territoriale « *sera libre de faire travailler dans un établissement scolaire un agent appartenant à un autre cadre d'emploi, mais elle ne pourra pas, de manière autoritaire, procéder à la démarche inverse* ». En effet, le statut spécifique des TOS « *confirme l'enracinement des TOS dans la communauté éducative* » au point qu'une collectivité « *ne sera pas fondée à extraire autoritairement un TOS qui ne le souhaiterait pas d'un établissement scolaire pour l'affecter à d'autres tâches* ». Il s'agit là d'une contrainte lourde, limitant évidemment les marges d'efficacité espérées grâce à la décentralisation.

Pour M. Jean-Yves Chamard, « *ce sera donnant-donnant. Ils veulent garder leur statut spécifique ? Leurs primes seront elles aussi spécifiques. Mais si certains, au cas par cas, acceptent de devenir salariés du conseil général, c'est-à-dire de travailler ailleurs que dans les collèges lorsqu'il n'y a rien à y faire, nous pourrions leur proposer les mêmes primes que les autres agents du département* ». Une souplesse dans l'emploi des personnels TOS est donc possible, reposant là encore sur le régime indemnitaire.

Ensuite, pour M. Dominique Antoine, des gains de productivité pourraient découler de « *la mutualisation inter-établissements, qui pourrait être plus poussée qu'elle ne l'est actuellement* ». En effet, aujourd'hui, « *la mutualisation se fait dans le cadre d'équipes mobiles d'ouvriers professionnels, les EMOP. Elles sont gérées par un établissement particulier, dit support, qui passe convention avec d'autres établissements pour organiser la mutualisation. La collectivité territoriale, depuis le vote de la loi de décentralisation, est compétente pour définir des politiques d'entretien des établissements. Elle devra d'ailleurs passer convention avec chacun des établissements pour indiquer lui indiquer quelles sont ses attentes et quels moyens elle met à sa disposition. Il sera également loisible aux collectivités de redistribuer des emplois, non pas pour les extraire des établissements, mais pour les faire passer d'un établissement à l'autre. Autrement dit, les collectivités ont en main des instruments de gestion*

puissants pour organiser une mutualisation plus développée ». De même, s'agissant de la formation des TOS, « *pourquoi ne pas imaginer des regroupements. Si des actions de formation sont déjà mises en oeuvre pour des électriciens ou des chauffagistes, pourquoi ne pas y associer les TOS ?* »

Enfin, toujours selon M. Dominique Antoine, les collectivités territoriales auront la possibilité d'aménager « *le degré et le mode d'intervention d'entreprises privées en complément des fonctionnaires. Cette complémentarité existe déjà, mais elle pourra être redéfinie par les collectivités. Je n'en dis pas plus. Je ne dis pas que la décentralisation organise la privatisation. Je dis que cette complémentarité sera nécessairement revue par les élus qui seront attentifs à l'exercice de leurs compétences* ». Cette externalisation de certaines tâches a déjà été mise en œuvre en Alsace. Ainsi que l'a déclaré M. Adrien Zeller, « *je connais, dans le Bas-Rhin, deux collèges dont la demi-pension est assurée par des prestataires privés, et cela fonctionne bien depuis vingt ans. De même, des fonctions comme l'entretien des ordinateurs ou la vérification des installations de chauffage et de climatisation sont déjà pour partie externalisées. Nous n'avons pas de plan prédéterminé mais nous réfléchissons au cas par cas, dans le respect des droits des personnes et de la qualité du service public, pour savoir s'il peut être parfois utile de créer, par exemple, des cuisines centrales* ».

De même, M. Michel Mercier, Président du conseil général du Rhône, a évoqué les possibilités de recourir à des sociétés privés dans le domaine de la restauration scolaire : « *je vais passer des accords, notamment avec les communes rurales, afin que le restaurant scolaire fonctionne bien. Pareil si la commune fait appel à une société de restauration. Je vais essayer de faire jouer toutes les synergies locales. Le Rhône compte 1,6 million d'habitants, il y a des cantons de 4 000 habitants, des communes de 1 000 habitants qui ont un collège,* ***il faut un restaurant scolaire, sans doute le même pour le collège et pour l'école****, ce qui permettra en plus de réduire le hiatus pour l'élève de CM2 et celui de sixième. Nous avons ouvert des négociations. Le maire de Lyon a créé il y a plusieurs années une cuisine centrale gérée par des sociétés. Pour qu'il puisse bénéficier de meilleurs prix, je vais traiter avec lui. Je n'ai pas la même philosophie que lui sur tous les sujets, mais on peut tout de même s'entendre quand il s'agit du bien public…* »

c) Conclusion : les recrutements supplémentaires découleront des décisions – ou de l'absence de décisions – des collectivités territoriales et non d'une sous-dotation des collèges et des lycées en personnel TOS

L'une des inquiétude récurrentes des collectivités territoriales serait le sous-effectif des collèges et des lycées en personnel TOS et la crainte des élus, tel M. Alain Rousset, de résister « *difficilement, […] aux demandes des enseignants, des proviseurs, des parents d'élèves.* », avec les conséquences prévisibles en matière budgétaire.

Cependant, ainsi que l'a affirmé M. Gilles de Robien, « *aucune analyse des besoins dans l'absolu n'est actuellement disponible, même si des élus locaux émettent des estimations. Des barèmes de répartition font néanmoins apparaître des excédents et des déficits relatifs. J'imagine donc que, au moins dans un premier temps, avant de se lancer dans des recrutements, les nouveaux responsables s'efforceront d'optimiser les moyens transférés* ». En effet, selon M. Jean-Yves Chamard, avant d'augmenter les effectifs des personnels TOS, « *il faut commencer par mieux les utiliser* ». Les gains de productivité, une organisation du travail plus souple et un temps de travail allongé permettraient sans aucun doute de ne pas recourir à des recrutements supplémentaires si bien que, selon lui, « *il n'y a aucune raison de penser que les masses salariales seront à terme supérieures aux sommes que l'État transfère* ». Il envisage seulement « *une dépense supplémentaire d'encadrement, mais mieux vaut payer un cadre qui ait le punch nécessaire pour redonner tout simplement envie : il est tellement plus agréable de voir son établissement se rénover, avec de la peinture fraîche et des équipements bien entretenus, que de tenir un balai !* ».

Le transfert des personnels TOS place donc les élus locaux devant leurs responsabilités. Ainsi que l'a rappelé M. Gérald Chaix, recteur de l'académie de Strasbourg : « *libre au département d'augmenter ensuite la présence des TOS dans les collèges s'il le juge nécessaire : c'est un libre choix ; le contribuable étant un électeur, nul doute que le président du conseil général prendra sa décision en toute connaissance de cause* ». Si les départements, comme les régions d'ailleurs, veulent recruter des personnels TOS supplémentaires, ils en sont libres, mais dans ce cas, ils n'ont aucun droit à réclamer une compensation à l'Etat pour ces recrutements. Si les collectivités veulent au contraire faire plus à partir des personnels actuels, cette décision relève désormais de leur responsabilité.

*

* *

QUINZE CAUSES D'AUGMENTATION DES IMPOTS LOCAUX EN 2005

La Commission d'enquête propose une typologie de causes d'augmentation — invoquées ou réelles — de la fiscalité locale :

1/ **la décentralisation**, cause que votre Commission d'enquête écarte pour l'essentiel ;

2/ **le désengagement de l'État**, à confronter à l'augmentation de l'effort financier de l'État sur les territoires ;

3/ **la précaution**, au cas où l'État ne respecterait pas la Constitution ;

4/ **la sous-évaluation**, qui amène à sous-évaluer rentrées fiscales et dotations à recevoir de l'État ;

5/ **l'aubaine**, lorsque les collectivités augmentent les taux de la taxe professionnelle en anticipation d'une réforme ;

6/ **la pression citoyenne**, ou la difficulté de dire non ;

7/ **le choix politique** d'engager telle ou telle dépense ;

8/ **le cycle électoral**, qui amène à les augmenter en début de mandat ;

9/ **l'héritage**, soit le passif, réel ou supposé, très cousin du cycle électoral ;

10/ **la stratégie financière**, arbitrage entre impôt et dette ;

11/ **l'irresponsabilité du système**, dans lequel l'État est le premier contribuable et où les autres collectivités cofinancent les dépenses ;

12/ **l'accumulation des niveaux de décision**, avec en particulier l'intercommunalité ;

13/ **la contrainte normative**, réglementaire ou technique ;

14/ **l'absurde**, lorsque la Présidente du conseil régional de Poitou-Charentes annonce assurer des personnels dont elle n'a pas la charge ;

15/ **le déterminisme**, parce qu'il serait de la nature de l'impôt d'augmenter.

… en espérant que la suite des événements n'en suggère pas d'autres.

Le lecteur averti sera intéressé par le « protocole de mesure des sources de croissance des impôts et des taux d'imposition locaux », présenté par M. A. Guengant, tome III ci-après

Le produit d'une taxe correspond à la multiplication d'une base d'imposition par un taux d'imposition : $\boxed{}$, où I_t représente le montant de l'impôt l'année t, T_t le taux d'imposition et B_t la base d'imposition. La décomposition additive de l'effet produit entre un effet base et un effet taux implique de recourir, en toute rigueur, à une transformation logarithmique. Une solution approximative, plus immédiate, consiste à décomposer directement l'effet produit sous une forme arithmétique :

(1) $$\underbrace{\Delta I_t}_{\text{effet produit}} = \underbrace{\Delta T_t B_{t-1}}_{\text{effet taux}} + \underbrace{T_{t-1}\Delta B_t}_{\text{effet base}}$$

ou $\Delta I_t = I_t - I_{t-1}$ mesure la variation de l'impôt entre l'année t et l'année t-1, $\Delta T_t = T_t - T_{t-1}$ la variation du taux d'imposition et $\Delta B_t = B_t - B_{t-1}$ la variation de la base d'imposition sur la même période. L'effet taux mesure l'augmentation du produit fiscal liée au relèvement du taux d'imposition. L'effet base correspond à la progression du montant de l'impôt induite par l'accroissement de la matière taxable à pression fiscale inchangée d'une année à l'autre. Dans la formule précédente, l'effet croisé de la variation du taux et de la base d'imposition ($\Delta T_t \Delta B_t$) sur le produit fiscal est ajouté à l'effet taux *stricto sensu* ($\Delta T_t B_{t-1}$). La décomposition de la variation du produit peut être opérée taxe par taxe, ou toutes taxes confondues par référence à un indicateur synthétique d'assiette, par exemple le potentiel fiscal ou encore le produit intérieur brut en valeur.

L'équilibre du budget implique l'égalité des dépenses de fonctionnement complétée de l'épargne brute (D_t), des recettes de fonctionnement constituées des impôts (I_t) et des dotations et autres recettes (G_t) :

(2) $I_t = D_t - G_t$

soit encore d'une année sur l'autre, avec $\Delta D_t = D_t - D_{t-1}$ la variation des dépenses et $\Delta G_t = G_t - G_{t-1}$ la variation des dotations et autres recettes :

(3) $\Delta I_t = \Delta D_t - \Delta G_t$

La relation peut encore s'écrire après transformation :

(4) $$\underbrace{\Delta I_t}_{\text{effet produit}} = \underbrace{\left(\frac{\Delta D_t}{D_{t-1}}\right) I_{t-1}}_{\text{effet dépenses}} + \underbrace{\left[\left(\frac{\Delta D_t}{D_{t-1}} - \frac{\Delta G_t}{G_{t-1}}\right)\frac{G_{t-1}}{I_{t-1}}\right] I_{t-1}}_{\text{effet de levier des dotations et autres recettes}}$$

En combinant les équations (1) et (4), l'effet taux correspond par conséquent à :

(5) $$\underbrace{\Delta T_t B_t}_{\text{effet taux}} = \underbrace{\left(\frac{\Delta D_t}{D_{t-1}}\right) I_{t-1}}_{\text{effet dépenses}} + \underbrace{\left[\left(\frac{\Delta D_t}{D_{t-1}} - \frac{\Delta G_t}{G_{t-1}}\right)\frac{G_{t-1}}{I_{t-1}}\right] I_{t-1}}_{\text{effet de levier des dotations et autres recettes}} - \underbrace{\frac{\Delta B_t}{B_{t-1}} I_{t-1}}_{\textit{effetbase}}$$

et donc la variation *stricto sensu* du taux d'imposition d'une année à l'autre :

(6) $$\underbrace{\frac{\Delta T_t}{T_{t-1}}}_{\text{taux de croissance du taux}} = \underbrace{\frac{\left(\frac{\Delta D_t}{D_{t-1}}\right)}{\left(1 + \frac{\Delta B_t}{B_{t-1}}\right)}}_{\text{effet dépenses}} + \underbrace{\frac{\left[\left(\frac{\Delta D_t}{D_{t-1}} - \frac{\Delta G_t}{G_{t-1}}\right)\frac{G_{t-1}}{I_{t-1}}\right]}{\left(1 + \frac{\Delta B_t}{B_{t-1}}\right)}}_{\text{effet de levier des dotations et autres recettes}} - \underbrace{\frac{\frac{\Delta B_t}{B_{t-1}}}{\left(1 + \frac{\Delta B_t}{B_{t-1}}\right)}}_{\textit{effetbase}}$$

PROPOSITIONS DE LA COMMISSION D'ENQUETE

A.– Pour un processus de décentralisation plus confiant

1. Améliorer la **connaissance et l'évaluation des compétences** avant leur transfert.

2. **Évaluer les conséquences des décisions**, législatives ou réglementaires, portant modification des conditions d'exercice des compétences.

3. Élaborer et publier les données annuelles, par région et par département, de **l'effort territorial de l'État**.

B.– Pour un système fiscal local plus responsable

4. Mettre en place un nouveau dispositif de **mise à jour permanente des bases** de 1970 dont l'initiative incomberait à l'administration fiscale, sur déclaration des propriétaires de locaux d'habitation, soit à l'occasion d'aménagements importants, soit lors des mutations de biens immobiliers.

5. Assurer un fonctionnement plus actif des **commissions communales des impôts directs**.

6. **Améliorer l'information des collectivités sur l'évaluation des bases.**

7. Veiller, dans l'exercice du **contrôle de légalité** au strict respect de leurs compétences par les établissements publics de coopération intercommunale (**EPCI**).

8. Ne pas différer davantage la date limite de **définition de l'intérêt communautaire**. Encourager les EPCI à le définir au plus vite, et le plus précisément possible.

9. **Améliorer le suivi, notamment statistique, de l'intercommunalité.**

10. **Renforcer et formaliser le rôle des conseils municipaux dans la surveillance et le contrôle de l'activité des EPCI**.

11. **Encourager l'unité des services entre EPCI et ville-centre**.

12. **Interdire le recours à la fiscalité mixte par les groupements à TPU.** L'ajout d'une fiscalité ménages additionnelle à la TPU, encore peu développé, risque d'alourdir inconsidérément les prélèvements fiscaux sans exigence liée à l'intérêt communautaire. Or, les assouplissements récents de la TPU privent de justification la fiscalité ménages. Il convient aussi de protéger ce premier élément de spécialisation.

13. **La réforme de la taxe professionnelle** devra répondre aux enjeux suivants : *a)* alléger la charge des entreprises ; *b)* maintenir un lien territorial à l'impôt (sans que le territoire soit ici prédéfini) ; *c)* tendre à une meilleure spécialisation de l'impôt ; *d)* ne pas aggraver la charge de l'État comme contribuable local.

Le « scénario Fouquet » paraissant aujourd'hui récusé, il ne semble pas sûr qu'une réforme définitive puisse être élaborée dès le projet de loi de finances pour 2006.

C.– Pour un pilotage global des finances locales

14. Mettre en place **une conférence annuelle des finances publiques, afin de rechercher, par la concertation, un « pacte global »** entre l'État et les collectivités territoriales. Il définira en particulier les objectifs maxima globaux de dépenses et d'impôts, cohérents avec les engagements européens de la France figurant dans les programmes triennaux. Le contrat de croissance et de solidarité, qui fixe l'évolution de la DGF, pourrait être modulé en fonction du respect de ce pacte de stabilité interne.

Il s'agit d'obtenir, mais nullement de manière autoritaire, la « *généralisation à l'ensemble de la sphère publique de la discipline financière que l'État doit s'imposer* », selon les termes du « rapport Camdessus » de 2004. La concertation est en effet la condition d'émergence d'un pacte de stabilité interne avec les collectivités territoriales, en respectant le principe de leur libre administration.

15. Plus spécifiquement, mettre en place **des conférences annuelles thématiques,** lieux de concertation en particulier sur **l'évolution des traitements de la fonction publique** ou sur la fixation des **coefficients de revalorisation des valeurs locatives.**

16. Mettre en place des **conférences financières régionales, organisées par les préfets au niveau de chaque région**, avec pour objectif une maîtrise globale des prélèvements fiscaux et une coordination entre les interventions des collectivités.

17. **Introduire un déflateur d'impôt**. Lorsque les bases de l'année N+1 seraient supérieures aux bases actualisées de l'année N, une proportion du produit supplémentaire (20%) lié à l'augmentation des taux irait à l'État.

18. **Diminuer les taux de la cotisation de péréquation de la taxe professionnelle.**

19. Édicter une disposition législative générale prévoyant des **taux plafonds de subvention**, taux discriminés à fin de péréquation.

20. Assigner à l'État un **objectif de connaissance, de transparence et d'information préalable à tout transfert** et au cours du processus, afin de restaurer des relations de confiance avec les collectivités territoriales.

21. **Clarifier les rôles des ministères de l'intérieur et des finances** dans la relation financière avec les collectivités territoriales en précisant les rôles en ce qui concerne le pilotage global, la politique fiscale, la gestion des transferts.

22. **Expliciter la politique des finances locales de l'État**, ses enjeux, ses objectifs au-delà de la seule mécanique des dotations.

D.– Pour une obligation de performance

23. Prévoir, selon une présentation harmonisée, une obligation de publication de **comptes consolidés des EPCI et des communes membres**, qui serait l'expression d'une stratégie financière globale.

24. Rendre plus transparents l'ensemble des budgets locaux, par la **publication de tableaux de bord régionaux standardisés**, afin de présenter des éléments de comparaison entre collectivités, avec des analyses objectives pour faciliter les comparaisons.

25. Assurer la publication par les **conférences financières régionales** des principales données, présentées de façon homogène, des collectivités de leur ressort.

26. **Mieux identifier, au sein des budgets locaux, ce qui relève des compétences obligatoires et ce qui ressort des compétences facultatives exercées par les collectivités.**

En effet, les nomenclatures comptables ne sont pas toujours assez détaillées pour un suivi précis, dès la prévision budgétaire, des dépenses correspondant à des surcoûts décidés par l'assemblée délibérante.

27. Prévoir, dans les communes de plus de 3 500 habitants, les départements et les régions, lors de l'adoption du budget, des **votes distincts pour les compétences obligatoires et les compétences non obligatoires**.

28. Mettre en place une présentation des budgets des collectivités territoriales d'une certaine taille sous la forme de **missions et programmes**, harmonisés au niveau national.

29. Mettre en place une **mesure de la performance de la gestion** des collectivités territoriales, en les obligeant, à partir d'une taille critique, à définir elles-mêmes des indicateurs de résultats associés à leurs objectifs budgétaires.

Cette évaluation de l'efficacité de la dépense publique locale doit être le fait des assemblées délibérantes. Elle doit être rendu publique, de manière harmonisée, afin que les contribuables locaux puissent exprimer leurs choix en toute connaissance de cause. Elle doit enfin s'articuler avec le rôle des chambres régionales des comptes, qui verront leur fonction de conseil aux collectivités renforcée et leur mission de contrôle *a posteriori* valorisée.

30. Privilégier, lorsque c'est nécessaire, les **redevances et droits d'usage** plutôt qu'une augmentation des impôts locaux, afin de responsabiliser les usagers des services publics locaux.

EXAMEN DU RAPPORT

La Commission a examiné le présent rapport au cours de sa séance du 5 juillet 2005 et l'a adopté.

Elle a ensuite décidé qu'il serait remis à M. le Président de l'Assemblée nationale afin d'être imprimé et distribué, conformément aux dispositions de l'article 143 du Règlement de l'Assemblée nationale.

*

* *

EXPLICATIONS DE VOTE

EXPLICATIONS DE VOTE DU GROUPE SOCIALISTE [*]

Confirmant les craintes exprimées dès l'annonce de la mise en place d'une Commission d'enquête sur la fiscalité locale, le groupe socialiste tient à marquer son désaccord total avec les positions exprimées dans le rapport à charge rédigé par Hervé Mariton.

Ce rapport s'éloigne de l'objectivité indispensable au travail d'une Commission d'enquête. Le titre choisi par le Rapporteur prêterait à sourire, s'il n'était pas la preuve indéniable d'un parti pris qui s'apparente à un procès d'intention.

Le Rapporteur n'a pas su ou voulu s'extraire de la polémique stérile et des raccourcis idéologiques. En dénonçant avec obstination la gestion des exécutifs d'un bord politique différent de celui de la majorité parlementaire, il illustre la volonté de cette dernière de mener un véritable « troisième tour » des élections régionales, après une défaite électorale historique.

Alors que des questions essentielles en matière de contrôle des finances publiques à tous les niveaux, et de complémentarité et d'interdépendance dans l'action de ces administrations ont été mises en lumière lors des auditions, la majorité refuse d'en tenir compte, martelant un message aussi simpliste qu'irréaliste sur la nécessaire baisse de la fiscalité et de la dépense publique, quels que soient les besoins exprimés par les citoyens.

Le groupe socialiste ne peut que regretter que l'on se soit ainsi éloigné du fond des débats et que les travaux menés par la Commission d'enquête, notamment les éléments objectifs fournis au fil des très nombreuses auditions, n'aient pas été pris en compte.

Les conclusions du rapport étaient largement écrites avant même le début de ces travaux. Le Rapporteur a délibérément choisi de ne retenir des auditions que des citations tronquées qui nourrissent son dossier d'accusation, au besoin en distordant les expressions des uns et des autres.

---

[*] MM. Jean-Pierre Balligand, Augustin Bonrepaux, Pierre Bourguignon, Mme Claude Darciaux, MM. Bernard Derosier, René Dosière, Jean-Yves Le Drian, Pascal Terrasse.

Malgré la très grande qualité des auditions d'élus locaux, d'experts et de consultants, que le groupe socialiste tient à souligner, le Rapporteur a essentiellement retenu les déclarations des responsables gouvernementaux et des services de l'État, qui représentent une vision unilatérale de la situation.

À cet égard, le groupe socialiste dénonce avec la plus grande fermeté la manière dont sont considérés élus et fonctionnaires des collectivités dans ce rapport et il condamne les nombreuses mises en cause dont ils font l'objet.

Si l'on veut bien les considérer avec objectivité, les travaux de la Commission (I) permettent pourtant de souligner l'aspect largement polémique et stérile de la démarche de la majorité (A), qui se fonde sur une hostilité profonde aux principes qui doivent inspirer une réelle volonté décentralisatrice (B). Cette hostilité explique que, conformément à l'analyse faite par les exécutifs locaux, leurs marges de manœuvre se trouvent de plus en plus réduites.

Les hausses de fiscalité, qu'elles soient régionales ou départementales, doivent être mises en perspective (II) et trouvent bien leur origine dans des choix faits par l'État central, et non dans une quelconque « mauvaise gestion » (A). La décentralisation des déficits de l'État est une réalité, qui risque de s'amplifier dans les années à venir (B).

I / Des travaux qui ont permis de souligner la volonté politicienne de la droite d'organiser une forme de « troisième tour » des élections régionales

A/ Une démarche purement partisane qui ne peut être acceptée

Si la forme du rapport peut étonner par sa violence, le fond des assertions du Rapporteur ne constitue guère une surprise. En effet, tout au long des travaux de la Commission, le caractère partisan du Rapporteur et sa volonté d'alimenter une prise de position idéologique auront été évidents.

Ses prises de parole publiques l'attestent. Hervé Mariton déclarait ainsi dans le quotidien *Les Échos*, le 30 mars 2005, que son projet, dans le cadre des travaux de la Commission, était d'« éviter que l'explosion de la fiscalité régionale ne contamine d'autres niveaux de collectivités ».

Le comportement particulièrement polémique du Rapporteur s'est clairement manifesté lors de l'audition des présidents d'exécutifs régionaux.

En réalité, le seul objectif recherché par le Rapporteur et la majorité dans le cadre de la Commission d'enquête était d'accompagner une campagne de communication réductrice. Cette campagne était destinée à mettre en accusation les présidents de région nouvellement élus ou réélus en 2004. Le Président de l'UMP n'avait pas d'autre ambition. Il en a fait son principal cheval de bataille dès sa nomination. Il fallait en effet, et il faut toujours masquer l'échec retentissant de la politique menée depuis 3 ans, et tenter de détourner l'attention. Pour cela, la calomnie et la manipulation demeurent malheureusement les meilleures armes.

À cet égard, le choix de la forme institutionnelle particulière qu'est la Commission d'enquête parlementaire reflétait sans doute largement la volonté de mise en accusation des élus locaux, sous une forme la plus « inquisitoriale » possible. On comprend que le décorum entourant une Commission d'enquête ait pu séduire la majorité. On peut regretter qu'il ait conduit à rejeter la formule d'une mission d'information, qui aurait sans doute offert plus de souplesse, et surtout un temps plus adapté – au-delà des 6 mois – permettant d'aborder le sujet dans tous ses aspects.

Cette campagne a notamment pris la forme d'un « livre bleu » édité par l'UMP, dont il est étonnant de constater que le Rapporteur ne discute jamais la pertinence, à l'inverse des déclarations des élus de l'opposition nationale. Pourtant, s'agissant d'un document dénonçant les effets fiscaux d'une « mauvaise gestion » locale quelques mois à peine après l'élection des nouveaux exécutifs, il aurait sans doute été instructif d'en comparer les assertions et la réalité des faits.

Deux messages étaient en réalité écrits avant même que la Commission ne commence ses travaux :

- les exécutifs locaux dirigés par la gauche augmenteraient les impôts par pure opportunité et par un choix politique autonome ;
- l'État, notamment dans le cadre de la décentralisation, n'y serait pour rien.

Ces assertions sont évidemment fausses.

Elles ont pourtant été incessamment répétées depuis plusieurs mois, notamment à l'occasion des questions au gouvernement à l'Assemblée nationale.

La volonté de « revanche politique » de la majorité y est apparue de façon éclatante[1].

Les réponses à ces questions ont été l'occasion d'attaques répétées contre les exécutifs locaux et contre l'opposition. Le Premier ministre, le 31 mars 2005, a été jusqu'à déclarer, en réaction à l'évocation de sa participation à la décision d'augmenter de 100 % les impôts régionaux quand il était vice-président d'un conseil régional : « À gauche, l'impôt a du goût ! À gauche, l'impôt a de la saveur ! À gauche, l'impôt sert à financer la démagogie ! ».

Dans la même ligne, soulignons la question posée le 9 février 2005 par Christian Jeanjean, député UMP de l'Hérault, au sujet de la région Languedoc Roussillon : il dénonce une hausse « de 80 % » de la taxe professionnelle, chiffre fantaisiste comme le démontrent les documents fournis par le présent rapport, mais surtout « une hausse de près de 80 % de la taxe d'habitation »… alors que les régions ne perçoivent ni ne votent plus cette taxe depuis 2000 ! Ce que la ministre déléguée à l'intérieur, Marie-Josée Roig, ne se donnera jamais la peine de rappeler dans sa réponse, soulignant au contraire la justesse de l'analyse faite par le député auteur de la question…

- **Le rapport reprend les techniques éprouvées lors de cette campagne, et notamment la référence exclusive aux comparaisons entre taux d'imposition.**

La question de l'influence de la base des impôts locaux sur l'évolution des taux n'est jamais clairement abordée dans le rapport.

Ceci est vrai pour l'étroitesse de la base des impôts régionaux. La fiscalité des régions représente 5 à 6 % des impôts locaux. Exprimer uniquement en taux des hausses de fiscalité a peu de sens, puisque là où une région doit augmenter de 20 % sa fiscalité pour parvenir à un produit donné, un département ne doit l'augmenter que de 4 %, et une commune de 2 %. Cette situation est

---

[1]En plus des questions visant les contrats de plan État-régions, on citera pêle-mêle la question de Dominique Richard, député UMP de Maine-et-Loire, dénonçant une hausse des impôts décidée « rue de Solférino », celle de Louis Giscard d'Estaing, député UMP du Puy-de-Dôme, dénonçant l'augmentation des impôts dans la région Auvergne, celle de Josiane Boyce, député UMP du Morbihan, à propos des choix fiscaux de la région Bretagne, celle de Jean Bardet, député UMP du Val d'Oise, (à propos de ?) et de Jean-Pierre Soisson, député UMP de l'Yonne, à propos de la Bourgogne. Dès la fin de l'année 2004, Pierre Méhaignerie, député de l'Ille-et-Vilaine, Michel Hunault, député UDF de Loire-Atlantique, et Christian Estrosi, député UMP des Alpes-Maritimes, avaient lancé une offensive préventive sur cette question.

malheureusement considérée par le Rapporteur non comme un fait indéniable, ce qu'elle est pourtant, mais au mieux comme une présentation trompeuse faite par les régions.

Ceci est également le cas pour les variations très fortes existant entre collectivités appartenant à une même catégorie. Selon la richesse fiscale d'une région ou d'un département, une hausse d'un même pourcentage de l'imposition locale conduira pourtant à un produit très variable, et donc à une augmentation en numéraire par habitant également très fluctuante.

Si dans le Loir-et-Cher, une hausse d'imposition de 15 % correspond à 37 euros d'augmentation par habitant, une hausse de 12 % en Poitou-Charentes correspond ainsi à 6 euros.

Choisissant à dessein d'ignorer cette réalité, le rapport persiste à valider ses conclusions pré-écrites en se référant constamment aux seules hausses de taux, quand bien même ces références ne sont absolument pas significatives.

Pourtant, comme l'a souligné lors de son audition Jean-Yves Chamard, président de la commission des finances du conseil général de la Vienne et député de la majorité, « plus la fiscalité est faible, plus le pourcentage doit être élevé pour récupérer un euro supplémentaire ». Cette déclaration n'est citée qu'incidemment, à l'appui d'un raisonnement visant à relativiser l'ampleur de la hausse de 13 % de la fiscalité de ce département – bien sûr dirigé par la majorité nationale.

À l'inverse, la pertinence de ce raisonnement n'est jamais affirmée concernant la fiscalité régionale !

- **Mobilisé entièrement par son dessein polémique, le rapporteur a largement ignoré son mandat, qui était de s'intéresser notamment à l'évolution sur le long terme des finances locales. Il est vrai que cette étude l'aurait contraint à reconnaître le poids des héritages de la gestion par la droite de plusieurs collectivités.**

L'observation de l'évolution sur une période plus large aurait pourtant permis de prendre en compte certaines réalités.

Deux exemples, que le rapport évite bien sûr soigneusement de rappeler, peuvent être cités à cet égard. En 1989, alors que l'ancien Premier ministre Jean-Pierre Raffarin était vice-président du Conseil régional de Poitou-Charentes dominé par la droite, les impositions ont été augmentées de plus de 100 %. De même, en 1994, le conseil régional de Rhône-Alpes, dont le

Rapporteur de la Commission d'enquête était membre de la majorité de l'époque, avait décidé une hausse de 72 % de l'impôt régional. On comprend la discrétion du rapport sur ces faits.

Plus globalement, l'analyse des chiffres de la fiscalité des régions entre 1992 et 1994 permet d'observer une hausse globale et conséquente des taux : + 50 % en Franche-Comté, + 29 % en Bretagne, + 50 % en Provence-Alpes-Côte-d'Azur, + 45 % en Languedoc-Roussillon.

Parallèlement à la diversité des situations économiques et sociales dans les différentes collectivités, les « héritages » politiques sont pourtant un facteur important d'explication des variations et de l'ampleur de certaines hausses de fiscalité, notamment dans les régions.

C'est particulièrement le cas pour les régions qui avaient été cogérées par des majorités rassemblant des élus de droite et d'extrême droite, ces alliances ayant été fondées sur une volonté de baisse des impositions au mépris des besoins réels des territoires. Ces choix ont des conséquences lourdes à très long terme, s'agissant notamment des compensations de l'État aux collectivités, après des suppressions d'impositions locales décidées par la loi. S'appliquant à des produits plus faibles, ces compensations s'avèrent structurellement sous-dimensionnées. Ces phénomènes ont été observés aussi bien dans la région Languedoc-Roussillon qu'en Picardie ou en Bourgogne.

- **Le Rapporteur met en avant, parmi les explications des hausses des impositions locales, celle reposant sur la théorie du cycle politique. En réalité, c'est une conception largement « asymétrique » de cette théorie à laquelle il a recours.**

Alors même qu'il fait de cette théorie le socle de son explication des hausses des taux décidées en 2005, ses enseignements, concernant le fait que les taux seront souvent baissés ou stabilisés durant les dernières années de mandat, il néglige de rappeler cette évidence que la conséquence logique de cette prudence en fin de mandat est souvent l'obligation dans laquelle se trouve les élus d'assurer une forme de rattrapage en début de mandat, sous peine de devoir remettre en cause de larges pans de l'action publique locale.

Il en va de même de l'observation selon laquelle les investissements lourds, des dépenses engageant pour plusieurs années les collectivités mais qui peuvent avoir une forte portée « électorale », seront plus facilement décidés en fin de mandat.

Le rappel de cette réalité par l'exécutif de la région Franche-Comté se trouve ponctué d'une conclusion dont le souci d'« objectivité » fait une nouvelle fois frémir : « L'explication est peut-être facile, elle est possible » (p. 126 du rapport) !

- **C'est avec le même esprit partisan que le Rapporteur refuse la réalité du poids des engagements disproportionnés pris par certains exécutifs de droite dans les dernières années préélectorales.**

Confronté à la réalité de ces engagements, le rapporteur se contente de considérer que la difficulté à y faire face, qui explique pourtant la nécessité d'avoir recours à des moyens financiers supplémentaires, est liée au fait que « la nouvelle majorité accepte mal d'avoir à assumer certains des engagements antérieurs, tout en ayant à financer les projets pour lesquels elle s'est engagée devant les électeurs ».

Une fois encore, il faut remarquer que, dans le cas de la région Languedoc-Roussillon, l'audit réalisé par l'un des experts auditionnés a chiffré à 297 millions d'euros le montant des autorisations de programmes engagées par l'ancien exécutif fin 2003 et non financées… **Le peu d'importance accordé par le Rapporteur à de tels engagements, comparé à l'insistance avec laquelle il traite des 7,9 millions d'euros (au total) de dépenses d'action internationale et de communication de la même région à quelques pages d'intervalle, pourrait faire sourire s'il ne soulignait pas une nouvelle fois son esprit éminemment partisan.**

Pire, le Rapporteur a choisi, sur cette base, de mettre en cause la compétence des élus locaux en concluant que « les nouveaux exécutifs régionaux, pas toujours rompus aux raisonnements en autorisations de programme et crédits de paiements ont pu être surpris » (p. 127 du rapport) !

Au total, le Rapporteur s'en tient une nouvelle fois au matraquage de son message et conclut, quelques pages plus loin, avec l'objectivité et la mesure dont il sait faire preuve tout au long du rapport : « l'impôt n'est pas une fin en soi : en 2005, la flambée fiscale avait pour fonction de couvrir le dérapage des dépenses » (p. 131).

- **C'est dans l'analyse des dépenses des collectivités que le rapporteur dépasse les limites de ce qui peut être jugé comme acceptable en terme de présentation partisane.**

Ce qui, dans un registre purement politique, relèverait de la basse polémique pose, dans le cadre du rapport d'une Commission d'enquête ayant pour objet les collectivités locales, un réel problème de respect de élus locaux et de libre administration de ces collectivités.

L'insistance et l'absence totale d'objectivité avec laquelle il met en avant les « frais de communication et de représentation » et les critiques qu'il adresse explicitement aux exécutifs sont indignes de sa fonction et ne peuvent être tolérées dans le cadre d'une Commission d'enquête de l'Assemblée nationale.

Les remarques faites par le Rapporteur sur le nombre de pages des magazines édités par les régions, de même que celles visant la qualité des divers outils de communication, qui va même jusqu'à interroger le caractère biodégradable ou non des stylos ou t-shirts promotionnels, sont aussi risibles qu'inacceptables.

Il faut rappeler que les dépenses inscrites au budget primitif des régions en 2005 s'élèvent pour la métropole à 18,8 milliards d'euros, en croissance de 12,6% par rapport à 2004. Il est significatif de constater que pour expliquer cette évolution, le Rapporteur choisit de se préoccuper d'un poste qui représente, d'après les tableaux fournis dans le rapport, un total de 100 millions d'euros (dont 72 millions pour les seules dépenses de représentation et de communication, selon les chiffres fournis en page 132), soit 0,5 % du total...

Quel crédit accorder à cette théorie oiseuse sur les dépenses budgétivores des régions quand elle se fonde sur 0,5 % des dépenses globales ?

Enfin, certaines insinuations ne peuvent être acceptées. Il en va ainsi de celles visant la qualité des réponses au questionnaire de la Commission d'enquête. Constatant que certains éléments du questionnaire n'étaient pas renseignés, le rapporteur déclare d'abord qu'une telle absence est « troublante » puis quelques pages plus loin « ce n'est peut-être pas seulement en raison de difficultés de nature technique : (les régions) ont bien voulu en surmonter de plus délicates pour d'autres rubriques » (p. 136). **Ce propos n'étant étayé par aucun argument, il est inacceptable et révèle la dimension purement polémique et partisane du rapport.**

B / Le retour du fond antidécentralisateur de la droite

Les élus socialistes pressentaient la volonté de manoeuvre politicienne de la droite et souhaitaient que les questions relatives aux finances locales puissent au contraire être traitées au fond et en toute transparence. Ils ont donc accepté de participer au travail de la Commission d'enquête, jugeant légitime sa mise en place dans le cadre notamment des principes constitutionnels fixant les compétences respectives du législateur et des collectivités locales.

Malheureusement, les craintes exprimées d'une mise en cause de l'autonomie financière et de la libre administration des collectivités locales par la majorité se sont révélées fondées. A l'évidence, le libéralisme de la majorité, voire l'ultra-libéralisme ouvertement promu par le rapporteur, ne trouvent en effet jamais à s'exprimer en matière de respect de la liberté de décision des collectivités locales.

À cet égard, les membres socialistes de la Commission d'enquête tiennent à souligner le caractère totalement inacceptable et injustifié des jugements émis durant les travaux et dans le rapport, notamment sur la bonne foi et la compétence des élus et des fonctionnaires territoriaux.

Cette mise en cause est récurrente dans le rapport, et dessine une image intolérable des élus locaux, incapables de maîtriser leurs dépenses, par incompétence ou par démagogie. Le rapporteur, qui n'a de cesse de critiquer les élus locaux, s'en prend également aux fonctionnaires des collectivités. Il juge ainsi que « les fonctionnaires territoriaux, globalement, ne semblent pas toujours partager de culture gestionnaire » (p. 404). Ces exemples pourraient malheureusement être multipliés.

Si nous devions ne retenir qu'un seul écart du rapporteur, nous mentionnerions un extrait des premières pages de la deuxième partie de son rapport consacrées aux causes « structurelles » des hausses d'impôt : « Un peu de modestie ferait du bien à tout le monde, et notamment au contribuable local, qui n'en demande pas tant et se trouve être la victime toute désignée des ambitions des autres ! On relèvera ainsi le caractère un peu présomptueux du terme, si souvent utilisé, de « président de région », alors qu'il s'agit de la présidence du conseil régional. Simple commodité de langage, dira-t-on, mais elle est significative ».

- **Les socialistes n'acceptent pas cette attaque en règle constante des responsables des collectivités locales.**

Cette charge est d'autant plus malvenue que, comme l'ont souligné abondamment les experts et consultants entendus par la commission, le secteur public local affiche des bons résultats financiers qui ont permis notamment à la France de se qualifier pour le passage à l'euro.

Faut-il souligner que l'endettement des collectivités n'a cessé de diminuer dans la période où celui de l'État « explosait » littéralement ?

Il est en effet piquant de constater avec quelle insistance le Rapporteur et la majorité font mine de s'inquiéter du besoin de financement de 0,1 point de PIB apparu en 2004 pour les administrations publiques locales !

D'une part l'apparition de ce besoin de financement est liée précisément à l'action de ce gouvernement. D'autre part l'inquiétude de la majorité est d'autant plus surprenante lorsque l'on compare ce chiffre aux 3,6 % de déficit public total, et surtout lorsque l'on prend en compte une dette publique totale qui aura augmenté de près de 8 points depuis 2002, la majorité ayant ici aussi remis en cause les engagements européens de la France de limiter l'endettement à moins de 60% du PIB.

Cette polémique sert à alimenter l'image d'un État vertueux dont le gouvernement baisse les impôts qui se trouverait opposé à des collectivités irresponsables qui les augmentent. **Elle est essentiellement destinée à préparer l'opinion publique à une « mise au pas » des collectivités, au mépris du principe de libre administration, au profit d'un modèle de « bonne gestion locale » défini par l'État.**

Le rapport reflète largement cette volonté de jugement des choix des collectivités locales.

- **Il est évident que la majorité a une idée arrêtée, quelle que soit la réalité de ses résultats en la matière, de ce que devrait être la gestion publique : toujours moins d'intervention publique, quelles que soient les demandes des citoyens, ce qui devrait permettre ou accompagner une baisse des prélèvements.**

Ainsi, le Rapporteur n'hésite pas à qualifier de façon explicitement négatives les orientations des gestions locales, dès lors qu'elles ne cadrent pas avec son orientation idéologique dogmatiquement libérale. Commentant les déclarations du Président de la région Bretagne constatant que le niveau

d'intervention publique « n'est pas à la hauteur des attentes exprimées envers la région », il déclare ainsi « Et l'ancien indicateur de bonne gestion se trouve affecté d'un signe négatif : un budget économe devient la manifestation d'un retard par rapport à la moyenne nationale » (page 153).

Ces jugements de valeur sont multiples et dessinent en creux quels auraient dû être selon la majorité, les « bons choix » des collectivités. L'exemple de la région Alsace est ainsi régulièrement cité. Le Rapporteur se félicite que, confrontée à un désengagement de l'État que le président de la Région a d'ailleurs admis sans le critiquer, celle-ci ait réagi avec parcimonie.

Il passe à cet égard rapidement sur le fait que la région sollicite de façon régulière sa fiscalité, avec une hausse constante et appelée à se poursuivre dans les années à venir au moins égale à 2 % par an – à l'inverse des régions gérées en commun avec l'extrême droite, qui ont dû sous la pression des alliances politiques baisser chaque année le poids de leur fiscalité.

La stratégie de la région Alsace consiste en effet à ne pas se substituer à l'État lorsque celui-ci se retire, sauf exceptions, et à remettre en cause son calendrier d'investissement. Elle est bien sûr citée en modèle.

Cet exemple fournit deux enseignements : le désengagement et les difficultés financières accrues sont une réalité, reconnue par l'ensemble des élus locaux. Et la droite n'accepte pas la réponse consistant à tenter d'y faire face, conformément à la demande formulée par les citoyens.

Le Rapporteur rejoint totalement le gouvernement qui, à plusieurs reprises, a exprimé son souhait d'un encadrement nouveau de l'autonomie des collectivités. On ne citera ainsi, tout en renvoyant à l'audition de Jean-François Copé, que les annonces du Ministre de l'économie Thierry Breton.

Ce dernier a en effet une nouvelle fois expliqué que la situation de gestion des collectivités locales était « originale », ces dernières étant, selon lui, « complètement déconnectées des contraintes générales des finances publiques ». Son appel à la mise en place d'une « Conférence nationale des finances publiques » est l'aboutissement logique de la démarche d'encadrement des collectivités.

- **Une mention particulière doit être faite de l'attaque frontale de la majorité contre l'intercommunalité**

Sa vision d'une gestion publique qui ne doit viser qu'à la réduction des services publics rendus, des dépenses publiques et de prélèvements lui sert de référence quasi-exclusive dans sa critique de l'intercommunalité. Pour la majorité parlementaire, seule est concevable une substitution pure et simple des dépenses des structures intercommunales à celles des communes, et ceci au mépris de la demande des citoyens d'accès à des services supplémentaires, qui nécessite précisément la mise en communs des moyens.

L'insistance avec laquelle ce thème a été abordé, l'incompréhension tenace de la majorité face au fait que les dépenses et la fiscalité communale ont continué à progresser, même si cela s'est fait à un rythme plus modéré que pour les communes restées à l'écart des intercommunalités, s'est exprimée lors de l'ensemble des auditions et se retrouve dans les critiques du Rapporteur.

On ne peut que déplorer à cet égard que l'aveuglement idéologique de la majorité la conduise à critiquer avec autant d'insistance l'intercommunalité.

II / Les critiques et les craintes émises par les exécutifs locaux se trouvent en réalité largement confirmées par les travaux de la Commission

A/ La décentralisation des déficits est une réalité

Les députés socialistes souhaitent une nouvelle fois insister sur un apport important des auditions, qui est d'avoir souligné la qualité de la gestion globale des collectivités. Les experts auditionnés ont souligné largement ses principaux caractères : endettement raisonnable, dépenses proportionnées à la demande des citoyens en matière de services publics, fiscalité raisonnée.

Dans ce cadre, la responsabilité de l'État dans les évolutions récentes des finances locales est indiscutable, même si elle ne peut être réduite à la question précise de la « décentralisation » entendue simplement comme transfert de compétences.

Le Rapporteur et la majorité tentent d'abuser l'opinion publique en exonérant l'État de toute responsabilité dès lors que les transferts de compétences seraient limités en 2005.

Cette affirmation est trompeuse pour 3 raisons :

- **elle ignore les effets pour les collectivités du désengagement de l'État dans ses compétences propres ou partagées,**
- **elle passe sous silence la question des contrats de plan,**
- **elle relativise les enseignements inquiétants tirés des premiers transferts intervenus, notamment pour les départements.**

- **En effet, la charge principale pesant sur les collectivités provient de la nécessité de combler le désengagement de l'État, qui s'inscrit dans un cadre beaucoup plus large que celui de la loi du 13 août 2004 sur les responsabilités locales.**

Contrairement à ce que tente de faire croire le rapporteur, l'intervention des collectivités locales en remplacement d'un Etat défaillant n'est pas liée à un choix politique autonome consistant à « aller contre » une volonté d'abandon de certaines politiques publiques jugées non prioritaires par une majorité politique au niveau national.

Ceci est d'autant plus vrai que, comme l'ont fait observer les responsables locaux, et même si le rapporteur oublie totalement de le rappeler, la sollicitation des différents ministères est forte pour obtenir l'intervention complémentaire des collectivités pour accompagner les politiques nouvelles décidées par l'État. **En réalité, l'État compte sur cette substitution, voire en est explicitement demandeur dans certains cas. L'audition de l'Association des régions de France est éloquente à ce sujet. L'État mendie auprès des régions leur participation au financement de ses compétences propres. C'est le cas notamment du TGV[1] ou des universités.**

- **Par ailleurs, dans le cadre des compétences croisées, à savoir celles assumées à la fois par les régions et l'État, hors contrats de plan, le désengagement de ce dernier est manifeste.**

Il est observé dans les domaines du développement économique, de l'aide aux entreprises et des transports publics (le cas du tramway de Bordeaux a

---

[1] Alain Rousset, Président de l'ARF « Il est d'ailleurs piquant de constater que l'État demande aux régions d'intervenir dans ses compétences propres. S'agissant des TGV, il leur demande par exemple de financer non seulement les études mais aussi les travaux. Il leur demande en outre de consentir aux autres collectivités territoriales les avances des crédits d'études et des crédits d'investissement. Il demande même à l'Aquitaine d'avancer les crédits européens, pour plusieurs millions d'euros. Sans cela, les dossiers ne progressent pas. Je crois que cela pose un problème de responsabilité. »

été largement relayé par les médias). Jean-Paul HUCHON, Président de la région Île de France chiffre le désengagement de l'État, dans le seul cadre de ces compétences partagées, à 383,3 millions d'euros[1].

Même Adrien ZELLER, Président de la région Alsace, membre de la majorité nationale, consent à le reconnaître : « Il est vrai que les désengagements de l'État sont assez nombreux. Nous avons analysé la situation cas par cas, en ce qui concerne les crédits de matériel pédagogique, réduits des deux tiers, les parcs naturels, l'environnement… ».

- **Concernant les contrats de plan, les députés socialistes ne peuvent qu'une nouvelle fois dénoncer le manque d'objectivité et d'honnêteté de la présentation faite par le rapport de la réalité du retard dans l'exécution des engagements de l'État.**

Deux arguments principaux sont avancés par le Rapporteur pour nier tout effet à un retard qui pourrait, selon les rapports d'information parlementaires consacrés spécifiquement à cette question, atteindre jusqu'à 3 ans pour une durée initiale de 6 ans.

D'abord une explication politicienne et sans portée, avec l'argument selon lequel les retards seraient dus au « surdimensionnement » des contrats de plan signés par le gouvernement de Lionel Jospin. L'aspect évidemment polémique et partial de cet argument suffit à l'écarter.

On remarquera simplement en complément que l'opposition est totale entre les deux discours du gouvernement, qui fait mine d'un côté d'insister sur la nécessité de réaliser rapidement des grands travaux d'infrastructure, notamment en matière ferroviaire, afin de promouvoir des formes de transports alternatives à la route, et d'un autre côté se désengage massivement de ce domaine en accusant ses prédécesseurs d'avoir vu trop grand.

---

[1] J-P Huchon « Je peux vous donner le détail projet par projet, tramway par tramway, échangeur par échangeur. Au niveau du contrat de plan routier, le désengagement de l'État porte sur 48 millions d'euros. Le préfet le reconnaît parfaitement. Il est venu devant nos commissions pour l'expliquer. Pour les transports collectifs, il y en a pour 252 millions d'euros. Le ministère des Solidarités s'est également retiré totalement d'un certain nombre d'actions, notamment celles concernant la lutte contre la toxicomanie : 20 millions d'euros. Le tourisme : 300.000 euros. L'environnement : 4,16 millions d'euros. En matière de formation, les stages d'insertion et de formation (SIF) et les stages d'accès à l'entreprise (SAE) sont immédiatement mis à la charge de la région Ile-de-France : 60 millions d'euros ».

S'agissant du volet routier, au rythme actuel de délégation des crédits, le taux d'exécution des contrats serait d'environ 54,7 % en 2005, et il faudra encore 3 ans supplémentaires, après 2006, pour achever la programmation.

Concernant le volet ferroviaire, si toutes les dotations de l'État avaient été mobilisées – à savoir sans gel budgétaire – on atteindrait fin 2005 un taux de réalisation des contrats de l'ordre de 75 %... la réalité devrait être de 44 %. Ce volet connaîtra donc un retard de 6 ans, pour une durée initiale prévue de… 6 ans. Un décalage que le Rapporteur ose qualifier de « banal »[1].

Ce retard du volet ferroviaire encore plus important que celui du volet routier des contrats ne fait qu'aggraver le déséquilibre existant entre le ferroviaire et la route, entraînant des conséquences néfastes pour l'aménagement du territoire et l'environnement. Le financement par des contrats de plan État-Régions est censé être le plus équitable, chaque acteur contribuant pour la moitié. Actuellement, certaines régions participent à ces contrats à hauteur de 80 % contre 10 % pour l'État.

Ensuite, l'idée selon laquelle les retards seraient en réalité une forme d'avance des collectivités sur le calendrier de l'État, qui n'auraient *in fine* aucune conséquence financière, fait bien peu de cas des observations de la Cour de Comptes sur les effets de ces retards et de la régulation budgétaire en matière d'investissement public. La Cour a ainsi rappelé à plusieurs reprises les conséquences en termes de surcoûts – intérêts moratoires, coûts liés aux arrêts et reprises de chantiers, coût pour les fournisseurs privés et cocontractants - de ces retards.

- **Enfin, si les premiers transferts restent limités en 2005, notamment au niveau des régions, les problèmes posés et observés pour leur compensation augurent mal de l'avenir.**

L'exemple le plus caricatural de l'approche du rapporteur est à rechercher dans son analyse des contrats d'avenir et du revenu minimum d'activité (RMA). Il fait de cette réforme décidée par le gouvernement, votée par la majorité contre l'avis de l'opposition et avec des vives critiques des collectivités concernées, un « outil optionnel » qui certes aurait un coût supérieur à l'ancien RMI pour les collectivités (de l'ordre de 25 à 30 % non compensés), mais dont celles-ci ne seraient en aucun cas tenues de se servir, ce qui est une

[1] Rapport d'information sur l'exécution des contrats de plan État-Régions et la consommation des crédits.

analyse d'une hypocrisie rare[1]. Le Rapporteur répond une nouvelle fois à la commande politique que lui ont fait le gouvernement et la majorité : il fallait absolument justifier le fait que l'État avait refusé de compenser le surcoût de cette compétence. Mission accomplie : aucune compensation pour une compétence facultative.

Cette conception est en tout point inacceptable. Il suffit d'imaginer la différence de traitement entre citoyens sur le territoire si elle était réellement mise en œuvre. Elle conduirait inévitablement à de grandes différences de traitement, notamment car les territoires les plus pauvres disposeraient de moyens d'interventions largement réduits, alors qu'ils sont bien souvent ceux sur lesquels les besoins sociaux sont les plus importants.

- **L'exemple du RMI suffit à illustrer le caractère trompeur du slogan, répété à l'envi par le Ministre délégué au Budget, selon lequel les transferts « seront compensés à l'euro prêt ».**

Les travaux de la Commission soulignent sans aucune ambiguïté un fait incontestable : si la compensation du transfert aux conseils généraux de la responsabilité de mise en œuvre du RMI avait respecté le cadre général fixé par la loi « responsabilités locales », la surcharge financière supportée par les départements aurait pesé dès 2004 sur leurs finances dans des proportions considérables.

L'existence d'un écart de 450 millions au titre de l'année 2004 entre ressources et compétences transférées est désormais admise par tous.

Il est vrai que l'insistance des députés socialistes et des élus locaux aura permis d'assurer l'insertion d'une « clause de revoyure » spécifique en la matière qui permettra, si le gouvernement tient ses engagements, de combler cet écart pour l'année 2004.

---

[1] Selon les mots du Rapporteur :« Il ne s'agit pas d'une dépense obligatoire, et il est loisible aux départements d'organiser leur politique d'insertion comme ils l'entendent. Les conseil généraux sont en effet libres de recourir à leurs propres moyens, aux services de l'ANPE ou de tout autre opérateur de leur choix ».

Mais comme l'ont souligné les travaux de la Commission et comme l'ont abondamment rappelé le Rapporteur et le Ministre délégué au budget, cette intervention complémentaire de l'État était tout à fait exceptionnelle[1].

Et surtout, alors qu'un écart au moins aussi important est déjà constaté sur la première moitié de l'année suivante (2005), rien ne permet à ce jour d'affirmer qu'une même compensation pourra être accordée aux départements.

Le Rapporteur conclut faiblement au sujet d'une éventuelle compensation intégrale des déficits envisagés pour 2005 et les années suivantes **:** **«** Votre Commission d'enquête a constaté qu'aucun arbitrage n'a été rendu sur ce sujet ». Les élus, en toute responsabilité, sont donc obligés de provisionner au vu de cette forte probabilité de déficits supplémentaires.

La polémique qui entoure actuellement la décentralisation des services de transport en Ile-de-France illustre également la fausseté du slogan d'une compensation « à l'euro prêt ».

Pour conclure cette analyse, on se reportera au rapport préliminaire sur l'exécution du budget 2004 réalisé par la Cour des Comptes. Celle-ci conclut ainsi que la dégradation des finances des collectivités est essentiellement due aux dépenses liées au RMI pour les départements, et aux subventions issues de la régionalisation du transport ferroviaire pour les régions[2]. Elle souligne que ces dépenses n'ont pas trouvé leur contrepartie dans des hausses des impôts locaux.

---

[1] 1ère partie, p 72 « Dans la mesure où certains départements ont tendance à le considérer comme un dû, il importe de bien rappeler le caractère exceptionnel de cet engagement supplémentaire qui intervient en dehors de toute obligation légale ou constitutionnelle ».

[2] *Rapport préliminaire sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2004, page 25* : « Les postes de dépenses qui croissent le plus vite sont les prestations et autres transferts (+16,6%), à cause du transfert aux départements de la charge du venu minimum d'insertion (5,4 Mds d'euros) et des subventions versées (11,6 Mds d'euros) notamment à la SNCF au titre de la régionalisation du transport ferroviaire de voyageurs et à la RATP au titre des transports en Ile-de-France. Les dépenses de fonctionnement, faute d'une norme d'évolution en volume, et les dépenses d'investissement augmentent également, respectivement, de près de 6% et de 7%, dans le prolongement de la tendance de l'année 2003 (+7%). **Ces hausses n'ont pas été répercutées sur les taux d'imposition, les impôts locaux et les transferts courants entre administrations publiques progressant deux fois moins vite que les prestations et autres transferts** ».

- **Concernant les régions, dès 2005, quelques nouvelles compétences (la formation des travailleurs sociaux, les aides aux étudiants des instituts de formation des travailleurs sociaux, les écoles et instituts de formation des professions paramédicales) leur ont été attribuées avec une visibilité financière quasi nulle.**

Aucune information émanant des services de l'État n'a été communiquée aux régions. Ces collectivités ont dû prendre en compte ces nouveaux transferts, sans connaître leur poids exact ni même la compensation de l'État les concernant[1].

Il faut rappeler ici que l'ensemble des exécutifs régionaux avaient pourtant adressé au gouvernement la demande pressante que puisse être organisé, comme cela avait été le cas sous la précédente législature, un audit contradictoire préalable permettant précisément aux régions de déterminer l'ampleur réelle des transferts auxquels elles seraient appelées à faire face, et le montant des compensations prévues.

Faute d'avoir accédé à cette demande, le Gouvernement a choisi de laisser les régions dans un flou total et inquiétant, qui oblige chaque région à tenter, avec des grandes difficultés, un chiffrage préalable des besoins de financement qu'elle devra assumer.

François PATRIAT, Président de la région Bourgogne chiffre ainsi le déficit de ces nouvelles compétences à 3 millions d'euros.

- **Plus globalement, la question du dynamisme très différent du coût des compétences et des moyens transférés doit être rappelée.**

Alors que le Rapporteur se contente essentiellement de retranscrire les déclarations de l'Etat et de ses services dans le cœur du rapport, il nous semble important de rappeler les déclarations des experts et consultants auditionnés par la commission.

---

[1]A. Rousset « Vous me demandez de chiffrer l'inquiétude. Cette inquiétude porte d'abord, cette année, sur le financement de la formation des personnels médicaux et paramédicaux. Je suis incapable, parce que les hôpitaux sont incapables de me le communiquer, de vous dire quel est le coût exact de la formation des infirmières. Je sais, en revanche, que l'augmentation des besoins en aides soignants, infirmières et personnels paramédicaux est impressionnante, et que l'État annonce que la compensation qu'il versera sera calculée sur la base de la moyenne des trois dernières années. Ce sera donc un cap assez difficile à passer. »

Comme le souligne le professeur Robert Hertzog, cité dans le rapport : « *si les transferts de charges ont été jusqu'à présent compensés d'une manière généralement très correcte, la compensation n'a toutefois pas porté sur la totalité de la dépense effective, du fait que ce transfert s'est accompagné d'un besoin de rattrapage. […] S'agissant des compensations des transferts de compétences, la Constitution a prévu un mode de calcul simple : ce sera autant que ce que l'État dépensait. Pour objectif qu'il soit, ce critère n'est pas satisfaisant : rien ne dit que l'État dépensait à un niveau optimal. L'expérience a montré qu'il fallait faire plus pour rattraper les inégalités territoriales*. »

B / Des craintes fortes pour l'avenir

Arrêtons-nous sur l'évaluation des charges transférées aux collectivités locales. En vertu de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, la Commission consultative sur l'évaluation des charges a été réformée. Composée de vingt-deux membres, 11 élus et 11 représentants de l'État, elle est chargée de contrôler la compensation financière allouée par l'État en contrepartie des transferts de compétences. Augustin BONREPAUX est l'un des vice-présidents de la section qui évalue plus spécifiquement les charges transférées aux départements et les recettes correspondantes.

Les travaux de cette Commission sont essentiels pour déterminer avec exactitude le montant des charges transférées et celui des compensations proposées par l'État, ces dernières ne satisfaisant pas, à juste titre, les élus locaux.

- **Hervé MARITON affirme sans retenue et à plusieurs reprises que cette Commission consultative d'évaluation des charges aurait émis un avis favorable sur les règles de compensations d'ores et déjà émises. Il n'en est rien.**

Il suffit pour le constater de se reporter au rapport du président de cette commission, Jean-Pierre FOURCADE, à l'occasion d'un premier bilan établi en juin 2005.

Ce bilan est éloquent : les élus ont formulé des exigences pour revoir les règles de compensation prévues jusqu'à présent s'agissant du RMI, du FSL1 (Fonds national du logement) et du Fonds d'aide au jeunes (FAJ)[2].

Ainsi, les élus ont unanimement demandé que l'année de référence pour calculer la compensation du RMI ne soit plus l'année 2003, mais l'année 2004 après abondement exceptionnel, ce qui nécessite l'arbitrage du Premier ministre. De même, ils ont demandé la mise en place d'un système d'alimentation régulière des départements, afin d'éviter les problèmes de trésorerie (le déficit de 450 millions d'euros de 2004 sera certes compensé, mais payé seulement en 2006). L'Etat a refusé d'accéder à cette demande.

- **Surtout, la question de l'évolution des moyens transférés en regard des charges ne peut être éludée.**

Elle impose de poser la question de l'évolution à long terme du rendement des impositions transférées.

À cet égard, nous souhaitons une nouvelle fois nous inscrire en faux contre la présentation trompeuse faite jusqu'ici du « dynamisme » des impositions transférées.

Il est vrai que, contrairement aux déclarations nombreuses du gouvernement jusqu'à ce jour, le Rapporteur choisit de qualifier de « fiable » et non de « dynamique » la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), dont une part sera transférée aux départements et aux régions en compensation des transferts.

Les chiffres cités dans le rapport permettent de constater que les recouvrements de TIPP, qui n'ont progressé en réalité de façon dynamique qu'en

---

[1]Rapport J-P. Fourcade concernant les vœux émis par les élus : « que la compensation dédiée aux départements en contrepartie du transfert des FSL soit basée sur le montant des dépenses exécutées au cours de la seule année 2004 et non sur la moyenne des dépenses de ces trois dernières années comme le prévoit la loi du 13 août 2004 (à l'instar de la méthode de compensation suivie pour la décentralisation du dispositif RMI) ».

[2] Rapport J-P. Fourcade concernant les vœux émis par les élus « que soit remise en cause la méthode de calcul du droit à compensation fondée sur une moyenne de trois ans (conduisant à ne compensation définitive de 13,86 M€), dans la mesure où les dépenses constatées en 2004 ont fortement diminué. »

raison des hausses de fiscalité décidées durant les années 1990, sont en baisse constante sur les 3 dernières années. On comprend dès lors que le rapporteur ait été contraint de ne pas retenir la notion de « dynamisme ». Mais on continuera de critiquer l'idée selon laquelle la TIPP serait un impôt permettant de faire face à long terme au coût inévitablement croissant des compétences transférées.

Les élus pourront-ils être rassurés par les conclusions du Rapporteur selon lequel « Quel que soit le dynamisme de ces consommations, il importe de souligner que les départements bénéficient d'une garantie de ressources : ils sont assurés de percevoir chaque année un minimum égal au montant consacré par l'Etat au RMI en 2003, soit 4 941 millions d'euros »[1]. **Cette garantie, dont il faut rappeler qu'elle ne fut acquise *in extremis* que grâce à la saisine par le groupe socialiste du Conseil Constitutionnel, s'avérera sans doute peu rassurante pour les élus locaux confrontés aux chiffres d'évolution de la TIPP et du nombre de bénéficiaires du RMI.**

Parallèlement, on ne peut être qu'inquiet face à l'impression d'improvisation laissée par le gouvernement concernant les éventuelles possibilités de vote des taux des impositions transférées par les collectivités.

À l'inverse de l'image qu'elle avait souhaité se donner par le passé, la majorité a peu à peu abandonné le projet d'instauration d'une réelle autonomie fiscale des collectivités. Le vote du projet de loi organique sur l'autonomie financière avait illustré ce recul, en accordant aux produits d'impôts transférés sans possibilité de vote des taux le statut de ressources propres.

Aujourd'hui, on constate que les projets du gouvernement concernant les – rares – impositions pour lesquelles les collectivités auraient dû disposer d'un pouvoir d'initiative en matière de vote des taux, restent très flous.

En matière de TIPP, l'accord au niveau communautaire permettant d'offrir cette possibilité n'est toujours pas avéré, comme le rappelle le rapport.

En matière de taxe sur les conventions d'assurance, dont les départements devaient à terme pouvoir faire varier le niveau, les déclarations de la directrice de la législation fiscale devant la Commission soulignent l'ampleur des difficultés qui sont peu à peu apparues en la matière et ne peuvent qu'inquiéter les représentants des collectivités.

---

[1] Rapport, page 66.

- **À ces interrogations sur l'évolution et les marges laissées concernant les impositions transférées, s'ajoutent celles entourant les actuelles impositions locales et leur réforme.**

Durant les années récentes, les deux principales annonces de réformes des impositions locales ont en effet été faites de manière totalement inopinée, sans aucune concertation, par le chef de l'État.

Cela a été le cas de la taxe professionnelle comme de la taxe sur le foncier non bâti.

Or les projets du gouvernement sont entourés d'un flou total. Après avoir repoussé les propositions du groupe socialiste en matière de réforme de la taxe professionnelle pendant 2 ans, lancé une commission (Fouquet) qui a procédé à des travaux approfondis, et instauré un mécanisme « transitoire » de détaxation des investissements nouveaux dont le coût est supérieur à 1,5 milliard d'euros en année pleine, le gouvernement semble aujourd'hui se rallier à une réforme très proche dans l'esprit de celle portée initialement par les députés socialistes.

À ceci prêt que là où les socialistes proposaient, pour un rendement total comparable, une réforme « autofinancée » (puisque le plafonnement de certaines entreprises en fonction de la valeur ajoutée aurait conduit à un relèvement de la cotisation minimale due par les entreprises les moins imposées), l'objectif central du gouvernement et de la majorité est d'alléger la charge totale des entreprises, même si cela doit restreindre drastiquement les marges de manœuvre déjà réduites des collectivités locales.

- **Le groupe socialiste regrette également profondément que les analyses du Président de l'ARF sur la nécessité d'assurer aux régions un meilleur lien entre les impositions affectées aux régions et ses compétences économiques n'aient pas été plus fortement prises en compte.**

Faute de précisions sur ce dispositif, le groupe socialiste ne peut que manifester son inquiétude face à un nouveau signe de la volonté de « reprise en main » des collectivités locales. Ce projet pourrait avoir des conséquences désastreuses pour les collectivités situées en zones rurales et industrielles, ainsi que pour les intercommunalités, dont la taxe professionnelle représente la ressource principale.

Pour conclure ces réflexions consacrées à la question des marges de manœuvre financières laissées aux collectivités territoriales, le groupe socialiste souhaite dénoncer avec vigueur l'approche proposée de façon plus ou moins

discrète par le Rapporteur et qui consiste à proposer la **substitution de l'usager au contribuable.**

Cette proposition, traditionnelle dans la majorité, est lourde de menace quant au principe d'égalité des citoyens face au service public, au sein d'une même collectivité comme entre différents territoires. Elle nie la dimension d'équité, ainsi que celle de péréquation, car il est évident, même si le rapport final de la Commission d'enquête ignore très largement cette question, que les coûts de « production » des différents services publics peuvent être très divers selon les territoires.

Il est curieux à cet égard que le modèle économique prôné par le Rapporteur – notamment quand il oppose à la gratuité des équipements pour les usagers, et donc à leur financement par l'impôt, la généralisation de la tarification à l'usager – n'ait en réalité été évoqué que par des représentants de la majorité au sein de la commission, alors que quasiment aucun des présidents d'exécutifs ou des experts auditionnés n'ont abordé ce sujet. La place qui lui est faite dans les propositions du rapporteur ne laisse donc pas de surprendre.

On connaît la faveur du Rapporteur pour un modèle qui fait partie du bagage idéologique traditionnel de la droite la plus libérale. On ne peut accepter qu'il ait choisi d'en faire la promotion au nom d'une commission d'enquête dont les conclusions doivent viser l'objectivité.

Conclusion

Si l'on avait bien voulu s'en tenir au contenu des auditions et à la réalité des faits et des chiffres, les travaux de la Commission d'enquête auraient pu constituer une base de travail intéressante pour entamer une réflexion de fond sur l'évolution des finances et de la fiscalité locales.

Ce travail n'a pu avoir lieu, du fait de la volonté de mise en cause systématique des élus locaux par la majorité nationale. Le groupe socialiste ne peut que déplorer ces attaques répétées contre la compétence et l'honnêteté de l'ensemble des élus et fonctionnaires territoriaux.

La polémique a pris le pas sur la volonté de comprendre et d'analyser, pourtant mise en œuvre par la très grande majorité des personnes auditionnées. On se reportera donc avec profit aux comptes-rendus des auditions fournis par ce rapport, qui suggèrent quelques pistes de réforme profondes.

À de nombreuses reprises, les travaux ont souligné les insuffisances du texte « responsabilités locales » du 13 août 2004. Ils auraient dû permettre de revenir sur les erreurs commises lors du vote de ce texte, notamment en matière de refus de procéder à une réelle clarification institutionnelle des compétences des différents niveaux de collectivités.

Malgré le refus du gouvernement de s'interroger sur la nécessité d'une réforme visant à améliorer les mécanismes de péréquation, cette question demeure également centrale. La diversité des situations financières et fiscales constatées par le rapport le souligne à l'envi. On ne peut donc que déplorer une nouvelle fois que le rapporteur ait choisi d'ignorer largement, dans ses analyses comme dans ses préconisations, ce thème crucial, qui n'est abordé, de façon qui reste largement superficielle, qu'après 200 pages de son rapport.

De même, la nécessité de plus en plus pressante d'entamer une réflexion d'ensemble sur la fiscalité locale, non pas pour se focaliser de façon caricaturale, comme le fait le Rapporteur, sur ces évolutions de très court terme, mais pour poser la question de son équité, de la répartition de la charge fiscale locale entre les ménages et les entreprises, sur l'ensemble du territoire, et sur les marges dont doivent disposer les collectivités pour assumer leurs responsabilité en la matière, n'a fait l'objet d'aucun développement.

Au total, le groupe socialiste estime que les travaux de la Commission ont permis de confirmer largement l'analyse faite par les élus locaux des contraintes pesant sur leurs décisions fiscales :

Les héritages des gestions précédentes sont souvent lourds,

Les désengagements de l'État sont massifs,

La mauvaise adéquation entre moyens et compétences transférés dans le cadre de la décentralisation, qui apparaît sur les premiers transferts réalisés, est une source d'inquiétude très forte pour l'avenir.

Notre analyse est résumée dans les pages suivantes.

Retour sur les causes d'augmentation des impôts locaux en 2005

Le Rapporteur ayant largement distordu, dans un sens polémique et partisan, les travaux de la Commission d'enquête, le groupe socialiste souhaite s'inscrire en faux contre ses conclusions.

En reprenant la typologie des causes identifiées par le rapporteur de la Commission d'enquête et en excluant les propos les plus évidemment caricaturaux et polémiques, il convient d'y apporter les précisions et corrections suivantes :

1/ La Commission d'enquête ne peut écarter la réalité des effets de la décentralisation sur les finances des collectivités.

Ceci est évident concernant le transfert du RMI aux départements. Comme l'ont souligné les travaux de la Commission avec insistance, si le gouvernement s'en était tenu au principe général retenu dans le cadre de la loi « Responsabilités locales », l'écart entre dépenses réelles et ressources transférées aurait atteint 450 millions en 2004, et un montant inéluctablement supérieur en 2005.

La correction que le gouvernement, sous la pression notamment de la Commission d'enquête, a accepté d'apporter au titre de 2004, ne sera sans doute pas accordée au titre de 2005, et l'effet de ciseau ne pourra que se creuser.

Concernant aussi bien les régions que les départements, les effets sur les finances locales seront certes différés, mais ne peuvent être ignorés. Contrairement aux affirmations embarrassées du Rapporteur, la TIPP n'est pas une imposition fiable, encore moins dynamique. Son produit ne progresse plus depuis plusieurs années. Quant à la possibilité pour les collectivités de voter les taux des impositions transférées, elle n'est pour l'heure avérée ni pour la TIPP, ni pour la taxe sur les conventions d'assurance.

2/ Conformément aux analyses faite dès l'origine par les exécutifs locaux, le désengagement de l'État est la principale cause des décisions d'augmentation de la fiscalité prises par les collectivités.

Le niveau et l'éventuelle augmentation de l'effort financier de l'État dans les territoires restent à démontrer, l'ensemble des auditions ayant surtout mis

en évidence l'absence d'informations précises à ce sujet, voire le refus des représentants de l'Etat de les fournir aux exécutifs locaux.

En revanche, le non respect par l'État de ses engagements en matière de contrats de plan État-régions est avéré. Le retard pourrait atteindre 3 ans. Le seul argument avancé en la matière par le Rapporteur serait le prétendu « surdimensionnement » des engagements pris par le précédent gouvernement. Cette appréciation purement partisane est sans portée, compte tenu du fait que la relance des contrats et des investissements publics est unanimement demandée.

Enfin, le rapport ignore la réalité de l'intervention des collectivités dans le domaine des responsabilités propres de l'État ou des compétences partagées, à la demande de celui-ci et en appui de ses politiques. Cette intervention n'est pas le fait d'un choix politique purement autonome. Il est avéré que le gouvernement n'a de cesse, notamment en matière sociale, de demander aux collectivités de participer à la mise en œuvre de ses actions pour élargir ses marges de manœuvres réduites par la contrainte budgétaire. Ceci est avéré aussi bien pour la diffusion des contrats aidés en matière de lutte contre le chômage, que pour la participation aux opérations de renouvellement urbain, les travaux liés aux trains à grande vitesse ou aux universités.

3/ Les collectivités ne sont pas dupes des garanties constitutionnelles mises en avant par l'État, ce qui peut expliquer qu'elles fassent preuve de précaution.

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 n'a apporté aucune garantie en matière d'ajustement dynamique des recettes aux charges transférées, ou de compensation des créations de charges nouvelles.

Comme l'a confirmé la loi organique relative à l'autonomie financière votée peu après, elle ne garantit en rien l'autonomie fiscale des collectivités, dont les ressources propres incluent des transferts de produits d'impôts sans possibilité de vote des taux.

4/ La réponse aux besoins exprimés par les citoyens ne peut être perçue comme une faiblesse de la part des élus locaux. Elle est la réponse à une demande politique et sociale bien souvent avivée par le désengagement de l'État.

Le gouvernement ne peut prétendre se désengager des politiques sans que cela n'ait d'effet sur les choix politiques locaux. Les collectivités locales se

voient bien souvent contraintes, politiquement au sens fort du terme, de prendre le relais d'un Etat qui se désengage.

Plus largement, l'analyse du rapporteur trahit une conception négative de l'action publique, incapable notamment de reconnaître le rôle du service public, et qui vise le « toujours moins ».

5/ La possibilité de choix politique en matière de dépenses est une composante essentielle de la libre administration des collectivités, principe constitutionnel pour lequel la majorité n'a qu'un respect relatif.

6/ La théorie du cycle électoral peut éclairer certains choix, à la condition de ne pas être tronquée et sollicitée de manière abusivement partisane.

Le Rapporteur ne retient qu'une chose de cette théorie : les augmentations de fiscalité auraient lieu en début de mandat.

Toute aussi essentielle est pourtant la constatation d'un refus de solliciter cette fiscalité en fin de mandat, alors que les engagements non financés augmentent massivement. C'est pourtant le comportement qu'ont eu bon nombre d'exécutifs locaux dirigés par la droite en 2003 et 2004, comme le confirme la Cour des Comptes. Ce choix a contribué à fragiliser la situation financière des collectivités locales.

7/ L'héritage est lourd dans certaines collectivités

L'héritage est d'abord politique. En particulier, les collectivités gérées par une coalition droite-extrême droite ont fondé leurs choix fiscaux sur la volonté d'une baisse ou d'une stagnation de la fiscalité, au mépris d'une gestion saine et de la réponse aux besoins réels. Ces choix idéologique ont d'ailleurs conduit à une compensation structurellement défavorable lors de la suppression de certaines impositions locales.

Parallèlement, l'« héritage » doit être compris dans sa dimension territoriale : la diversité de situations économiques et sociales dont héritent les exécutifs explique les choix variables des collectivités. Cette diversité est d'ailleurs le meilleur démenti à la théorie d'une politique concertée de hausse de la fiscalité à des fins d'affichage politique, qui a pu être avancée par la majorité.

8/ La stratégie financière des collectivités évite la hausse de l'endettement

La focalisation obsessionnelle du rapporteur et de la majorité sur la question des hausses de taux des impositions locales les conduit quasiment à reprocher aux collectivités leurs choix mesurés en matière d'endettement.

L'explosion de la dette publique depuis 2002 – +8 points pour atteindre près de 65 % – devrait pourtant inspirer plus de prudence et d'humilité à la majorité en la matière.

9/ Les travaux de la Commission ont largement souligné les insuffisances de la loi du 13 août 2004 relative aux responsabilités locales.

Il est piquant à cet égard de noter que le Rapporteur cite parmi les causes d'augmentation des impôts locaux aussi bien une « irresponsabilité du système », que l'empilement des niveaux de décisions, auxquels la loi n'a apporté aucune réponse malgré les suggestions faites notamment par les députés socialistes, ou encore les régimes d'édiction des normes, qui n'ont pas été réformés.

Critiques de quelques propositions du Rapporteur

- **Le processus de décentralisation aurait pu être rendu plus confiant si l'État avait accédé à la demande simple formulée notamment par les exécutifs régionaux d'un audit sur les compétences transférées.**

Les travaux de la Commission et les propositions du Rapporteur prouvent à quel point cette demande était légitime.

Sous la précédente législature, le gouvernement avait accepté cette démarche concernant le transfert des transports ferroviaires aux régions, ce qui a assuré, comme l'a souligné le président du Conseil régional d'Alsace, la qualité du dialogue entre l'État et les collectivités.

Les gouvernements actuels ont refusé cet audit, ce qui n'a pu qu'accentuer la défiance des exécutifs locaux.

- **La volonté de renforcer le contrôle démocratique de l'activité des EPCI est une préoccupation constante des députés socialistes, qui ont de longue date défendu le principe d'une désignation de leurs exécutifs au suffrage universel direct.**

Tel n'est pas le souci du Rapporteur, qui propose au contraire de renforcer les contrôles bureaucratiques sur l'intercommunalité.

- **Les propositions en matière de taxe professionnelle illustrent une volonté de remise en cause de l'autonomie financière des collectivités territoriales qui ne peut être acceptée.**

Les députés socialistes membres de la Commission d'enquête ne peuvent une nouvelle fois que regretter la gestion catastrophique du projet de réforme de cet impôt par la majorité.

Le refus de prendre en compte les propositions de réforme portées par le groupe socialiste, quelques jours à peine avant une annonce du Président de la République faite sans aucune concertation préalable, symbolise l'impréparation et le désordre qui ont présidé à ce projet.

Après deux années de valse-hésitation, la mise en place d'une commission dont les conclusions semblent vouées à être délibérément ignorées, et le financement pour près de 1,5 milliard d'euros par an d'un allégement

temporaire, il semble que le gouvernement et la majorité souhaitent s'inspirer de la proposition de réforme formulée dès 2003 par le groupe socialiste.

Si cette proposition paraît appelée à constituer le socle de la réforme, les suggestions du Rapporteur consistant à encadrer très fortement l'autonomie des collectivités dans la fixation des taux, auxquelles le gouvernement semble sensible, sont inacceptables.

Elle représente de plus une menace directe pour l'avenir de l'intercommunalité, dont la taxe professionnelle représente la principale ressource.

- **Les propositions d'introduction d'un « déflateur » d'impôt ou de fixation de taux plafond de subvention illustrent la volonté de remise en cause de l'autonomie des collectivités qui inspire la majorité, en opposition avec les principes même de la décentralisation.**

- **Est également inacceptable, et sans aucun lien avec les travaux menés par la Commission, la proposition générale de substitution de l'usager au contribuable formulée par le rapporteur.**

Cette proposition est, à l'image du rapport, fondée sur une conception profondément partisane, hostile à l'action publique et à la volonté de solidarité, de redistribution et de péréquation.

- **Il est surprenant de constater que le Rapporteur n'émet aucune proposition en matière de réforme des impositions locales destinées à les rendre moins injustes. Aucune proposition ne vise à mieux proportionner ces impositions aux capacités contributives, et notamment au revenu des ménages.**

La seule préoccupation du rapporteur en matière de contribuable local, est d'assurer la baisse de la charge des collectivités, et la diminution globale des impositions, quels que soient les moyens et quel que soit l'effet d'un report de charge sur les « usagers », naturellement défavorable aux plus modestes d'entre eux.

- **Enfin, l’absence de toute proposition en matière de péréquation, sinon pour demander la diminution des taux de la cotisation de péréquation de la taxe professionnelle, doit être dénoncée.**

Les travaux de la Commission, et notamment les auditions des experts et consultants, ont démontré la diversité des situations financières « initiales » des collectivités, qui contraignent certaines collectivités « pauvres » à des efforts fiscaux démesurés en regard de ceux consentis par des collectivités mieux dotées, alors que leurs moyens d’action réels s’avèrent au final inversement proportionnels à leur effort fiscal.

EXPLICATIONS DE VOTE DU GROUPE U.D.F. (*)

La Commission d'enquête sur l'évolution de la fiscalité locale a permis un large échange entre tous les courants politiques sur les causes de la hausse de la dépense publique locale et de la pression fiscale locale.

Tout d'abord, il convient de rappeler que la hausse de la dépense publique locale jusqu'en 2005 n'est pas liée à la décentralisation initiée par le Gouvernement Raffarin mais elle est partiellement liée à des mesures de décentralisation engagées par le Gouvernement Jospin, par exemple en matière d'APA, dont les coûts n'ont pas été couverts à due concurrence par des recettes nouvelles (4 milliards d'euros de coûts, 1,35 milliard d'euros de recettes).

Cependant, les futurs transferts en matière de voirie nationale ou de politiques menées par l'État en faveur des personnes handicapées ou des SDIS vont contribuer à la hausse des dépenses.

En deuxième lieu, l'UDF rappelle son attachement à l'autonomie fiscale et pas seulement financière des collectivités locales, car elle pense qu'une démocratie locale ne peut fonctionner que dans le respect du principe de responsabilité des élus devant leurs électeurs et que si l'assiette de l'impôt local est locale, et son taux fixé librement par l'exécutif local dans le cadre de règles fixées par la loi.

Plus généralement, l'UDF regrette que l'on oublie trop facilement que dans une démocratie, ce sont les électeurs qui, *in fine*, jugent de l'adéquation entre le niveau des services publics et le niveau de la pression fiscale. Or, trop de mécanismes financiers initiés par l'État favorisent les collectivités dépensières au détriment de celles qui ont fait le choix de la modération de la dépense et de la pression fiscale.

(*) MM. Charles de Courson et Maurice Leroy.

EXPLICATIONS DE VOTE DU GROUPE DES DEPUTE-E-S COMMUNISTES ET REPUBLICAINS (*)

Fait qui n'est pas habituel, le Groupe des député-e-s communistes et républicains s'est opposé dès le départ à la création de la présente Commission d'enquête. L'exposé des motifs présidant à sa création ne posait en effet pas le problème de manière saine et objective. Le débat s'est ouvert dans un climat de très vive polémique politique relative à l'augmentation de la fiscalité régionale peu propice à offrir des garanties d'objectivité.

Nous avons souligné que la volonté de créer cette Commission était portée par le souci de détourner l'attention de nos concitoyens des problèmes et des difficultés attachés au désengagement de l'État vis-à-vis des collectivités et d'opérer une forme de « règlement de compte politique » après le basculement à gauche de la plupart des exécutifs régionaux.

La lecture de ce rapport conforte cette appréciation. La première partie du texte, où est évoqué « le film des évènements », est une mise en scène en forme de réquisitoire qui réduit les enjeux de fiscalité locale au seul problème des régions. Le caractère réducteur du propos traduit un évident parti pris. Si l'on voulait évoquer des augmentations vraiment « explosives » de fiscalité et taxes locales, il eut été urgent et sans doute préférable de se pencher d'abord sur la question de l'augmentation de la TEOM ou encore du prix de l'eau, dont l'augmentation, dans un certain nombre de collectivités, vise parfois, nous le savons, à éponger une partie de la dette abyssale du groupe Vivendi.

Toute cette mise en scène, où l'on ne retrouve que partiellement la teneur d'un certain nombre d'auditions, est précédée d'un avertissement signé du Rapporteur qui s'apparente à une déclaration politicienne et emploie un ton et des formules particulièrement choquantes à l'endroit des élus locaux. Des propos dont il faut souligner qui n'ont pas leur place dans un tel texte. C'est ainsi que le Rapporteur multiplie les accusations inadmissibles et graves à

(*) M. Jean-Claude Sandrier.

l'égard des élus (« on décide d'autant plus volontiers que d'autres paient »), les jugements sans nuances (« La France sur-administrée et sous-organisée »), les prises de position partisanes (« Jean-Pierre Raffarin a eu raison de relancer le mouvement de décentralisation »), les termes connotés (« dérives » ; « explosion ») et les procès d'intention (« L'augmentation de la fiscalité régionale en 2005 : l'argument ne pourrait-il servir à nouveau en 2006 pour la fiscalité départementale ?»).

Les questions essentielles sont en revanche laissées de côté. Celle de savoir si les collectivités disposent effectivement des moyens financiers de faire face à leurs compétences et de répondre aux besoins et aux attentes de nos concitoyens. Celle encore des conséquences subies par les élus locaux du désengagement sans cesse croissant de l'État, qui s'est encore considérablement accru sur la dernière période.

En 2002, le Gouvernement a clamé haut et fort sa volonté que l'État se recentre sur ses fonctions régaliennes et accorde donc la priorité à la Défense, la Police et la Justice. Ce choix a évidemment eu pour conséquence de reléguer au second plan d'autres missions. Beaucoup ont été décentralisées.

De fait, un double transfert s'est opéré : l'un dans le cadre de la loi de décentralisation, qui pose la question du transfert des ressources correspondantes, l'autre, plus sournois, attaché à la diminution de dépenses utiles de l'État qui oblige souvent les collectivités à prendre le relais. C'est le cas notamment dans le domaine social, des services publics, des emplois aidés, des transports, etc.

Si l'on souhaitait donc faire preuve de sérieux dans l'évaluation des enjeux de la fiscalité locale, il y aurait quatre points à prendre en compte.

D'abord, s'interroger sur les choix politiques et financiers de l'État, qui ont une incidence très directe sur les finances de collectivités locales. Lorsque la fiscalité dérogatoire instituée par le Gouvernement prive l'État de 20% de ses recettes, cela pose inéluctablement un problème budgétaire qui ne peut pas ne pas avoir de répercussions locales.

Satisfaire ensuite les attentes légitimes des élus locaux à disposer de recettes pérennes suffisantes garantissant une véritable autonomie de gestion et de décision.

Poser l'exigence d'une répartition plus équitable des recettes, en tenant compte dans la détermination de l'impôt de la richesse effective, des revenus réels et de la création locale de richesses.

Garantir enfin une plus grande transparence des choix opérés en matière fiscale, en associant davantage nos concitoyens au processus de décision en amont, car depuis plusieurs années, le grand absent du débat est bien le citoyen. Il serait temps de changer la donne.

C'est à ce chantier que travaillent aujourd'hui les députés communistes en proposant une réforme d'ensemble des finances locales, s'attachant en premier lieu à moderniser la taxe professionnelle. L'exigence première est en effet d'élargir l'assiette de cet impôt et de prévoir dans ce cadre une taxation des actifs financiers des entreprises. Il est également indispensable de renforcer le rôle péréquateur de la dotation globale de fonctionnement, principal outil redistributif entre collectivités.

Les députés communistes se veulent en outre porteurs d'exigences immédiates, largement en phase sur de nombreux points avec les demandes de la majorité des associations d'élus comme l'Association des Maires de France, l'Association des Régions de France, l'Association des Départements de France, etc.

Nous jugeons ainsi indispensable de suspendre les transferts de charges liés à la loi de décentralisation et à procéder à leur évaluation, y compris relativement à leur pertinence, notamment afin de parvenir à une remise à niveau des dotations de l'État correspondant réellement aux charges transférées.

Nous insistons en outre sur la nécessité de régulariser la DGF de 2004, y compris pour les communes et leurs groupements, en prenant en compte 100 % de la croissance du PIB et non seulement 50 % ou moins comme ce fut le cas les années précédentes. Dans le même esprit, nous croyons utile de prévoir le remboursement intégral de la TVA sur les investissements des collectivités et sur certaines dépenses de fonctionnement comme pour la réduction des taux d'emprunts et l'allègement des annuités sur certaines opérations ciblées.

Nous nous prononçons en outre bien évidemment pour le maintien d'une taxe professionnelle attachée aux territoires calculée sur la valeur ajoutée et la valeur locative foncière, pour l'élargissement de son assiette, en intégrant un mécanisme de taxation des revenus financiers à hauteur de 0.5 %, et, d'une manière plus générale, pour une refonte globale de la fiscalité locale visant en particulier à garantir une répartition plus équitable de l'impôt entre l'ensemble des contribuables.

Le groupe des députés communistes et républicains de l'Assemblée nationale a voté contre le rapport de M. Hervé Mariton, député UMP, car il est partiel et partial et qu'il débouche sur des propositions dont certaines sont contradictoires avec l'esprit même des lois de décentralisation. Ainsi lorsqu'il est proposé un « pilotage global » des finances des collectivités locales avec l'instauration de « Conférences nationales » pour organiser ce qu'il faut bien appeler une tutelle. Résolument attachés à l'autonomie de gestion des collectivités locales, il nous parait utile de rappeler donc pour finir que le seul juge des politiques fiscales des collectivités reste d'abord le citoyen et qu'il dispose pour l'éclairer des instruments d'évaluation pertinents que sont les Chambres régionales des comptes.

*

* *