

N° 1203

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

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

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2009** (n° 1127),

TOME VII

## RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

PAR M. MANUEL AESCHLIMANN,

Député.

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les réponses aux questionnaires budgétaires devaient parvenir au rapporteur au plus tard le 10 octobre 2008 pour le présent projet de loi.

À cette date, 64 % des réponses étaient parvenues au rapporteur, qui remercie les services du ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales de leur coopération. Une progression demeure toutefois souhaitable l'an prochain, afin que les règles fixées par la loi organique soient pleinement respectées.

## SOMMAIRE

Pages

<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LA STABILISATION DES RECETTES LOCALES DANS UN BUDGET CONTRAINT</b> ....	7
A. DES DOTATIONS LARGEMENT PRÉSERVÉES.....	7
1. L'évolution maîtrisée des concours de l'État.....	7
2. La consolidation globale des dotations par prélèvement sur recettes.....	10
a) <i>La stabilité en volume d'une dotation globale de fonctionnement (DGF) partiellement réformée</i> .....	10
b) <i>La stabilité en valeur des dotations d'équipement scolaire</i> .....	15
c) <i>La forte progression des crédits du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)</i> .....	17
d) <i>Les autres prélèvements sur recettes</i> .....	19
3. L'évolution contrastée des dotations de la mission « <i>relations avec les collectivités territoriales</i> ».....	21
a) <i>La préservation des grandes dotations</i> .....	22
b) <i>La création de nouveaux outils de solidarité nationale</i> .....	26
c) <i>Le fonctionnement de l'administration centrale</i> .....	27
B. L'ALOURDISSEMENT DE LA FISCALITÉ LOCALE.....	29
1. Des recettes fiscales en augmentation rapide.....	29
2. Une évolution qui ne résulte pas uniquement du dynamisme des bases imposables.....	31
<b>II. L'AUGMENTATION PERSISTANTE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE LOCALE</b> .....	33
A. UN ALOURDISSEMENT DES DÉPENSES LOCALES DONT LES CAUSES SONT MULTIPLES.....	33
1. Une hausse continue des dépenses publiques locales depuis plus de dix ans.....	33
2. Une hausse partiellement imputable aux transferts de compétences.....	35

B. L'ENDETTEMENT CROISSANT DES COLLECTIVITÉS LOCALES .....	37
1. Des budgets globalement équilibrés et un investissement soutenu.....	37
2. La prudence requise face à une dette alourdie .....	38
<b>III. LES CONDITIONS JURIDIQUES DE LA MAÎTRISE DES FINANCES LOCALES .....</b>	<b>42</b>
A. LES RÉFORMES ENGAGÉES POUR SÉCURISER L'ENVIRONNEMENT JURIDIQUE DES COLLECTIVITÉS LOCALES .....	42
1. Respecter l'autonomie financière des collectivités territoriales .....	42
2. Évaluer à l'avance l'impact financier des lois et règlements.....	43
<i>a) Une évaluation préalable des textes réglementaires qui débute au sein de la                 Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) .....</i>	<i>44</i>
<i>b) La nécessité de préciser la future évaluation préalable des textes législatifs .....</i>	<i>45</i>
3. Rénover les outils contractuels disponibles pour le développement des collectivités locales .....	47
<i>a) L'assouplissement du régime des contrats de partenariat .....</i>	<i>47</i>
<i>b) L'éligibilité des beaux emphytéotiques administratifs au FCTVA .....</i>	<i>49</i>
B. LES RÉFORMES FONDAMENTALES QUI DOIVENT ENCORE ÊTRE MENÉES.....	50
1. Spécialiser les compétences des collectivités territoriales.....	51
2. Limiter et simplifier le recours aux cofinancements .....	52
3. Préparer l'allègement des structures territoriales.....	53
4. Simplifier et moderniser la fiscalité locale .....	54
<i>a) Une fiscalité ancienne, disparate et peu intelligible .....</i>	<i>54</i>
<i>b) L'intérêt d'une simplification radicale de la fiscalité locale.....</i>	<i>56</i>
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>58</b>

MESDAMES, MESSIEURS,

Les relations entre l'État et les collectivités territoriales doivent être gouvernées par la confiance et la responsabilité. La confiance, parce que les collectivités doivent pouvoir compter sur le maintien des concours financiers de l'État, dont le niveau doit être ajusté en fonction des nouvelles charges transférées. La responsabilité, parce que l'État comme les collectivités doivent s'associer à une gestion maîtrisée de l'évolution des dépenses et de l'endettement publics, dont la composante locale prend une importance croissante. Le projet de loi de finances pour 2009, tel qu'il est soumis à la représentation nationale, s'inscrit dans une volonté gouvernementale de progresser vers la satisfaction de cette double exigence.

En effet, dans un contexte budgétaire marqué par de fortes incertitudes économiques et le souhait de contenir la dépense publique, les crédits de paiement de la mission « *relations avec les collectivités territoriales* » atteindront 2,34 milliards d'euros en 2009, montant dont la diminution apparente par rapport à la loi de finances initiale pour 2008 s'explique par des modifications de périmètre. Cette consolidation globale masque toutefois une évolution plus contrastée des différentes dotations de la mission, ainsi que la création de nouveaux outils de solidarité nationale, tels que la dotation de développement urbain (DDU) ou le fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées. Par ailleurs, les prélèvements sur recettes, dont le niveau (52,4 milliards d'euros) est plus de vingt fois supérieur au budget de cette seule mission, augmenteront l'an prochain de 2,1 % à périmètre constant, en particulier parce qu'est intégrée la forte progression des crédits alloués au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA). Ajoutés à une fiscalité locale dont le produit s'accroît rapidement, ces concours financiers donneront aux collectivités territoriales l'essentiel des moyens financiers nécessaires pour l'exercice de leurs compétences.

L'expansion des recettes locales doit conduire à s'interroger, naturellement, sur l'ampleur, les causes et les conséquences de l'augmentation durable et ininterrompue des dépenses engagées par les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Cette évolution s'explique en partie, s'agissant des quatre dernières années, par l'importance des transferts de compétences et de personnels décidés dans le cadre de « l'acte II » de la décentralisation, en particulier pour les départements et les régions. Toutefois, elle résulte également de facteurs structurels et conduit à accroître l'endettement des collectivités locales

— qui est certes lié à leurs investissements et demeure faible par rapport à celui de l'État—, ce qui présente des inconvénients grandissants dans un contexte économique et financier difficile. Les choix budgétaires arrêtés librement par les assemblées délibérantes des collectivités doivent donc prendre en compte une réflexion plus globale sur l'évolution nationale des finances publiques.

Si l'examen du budget alloué par l'État aux collectivités territoriales conduit naturellement à analyser l'évolution des finances locales, il fournit également à la commission des Lois l'occasion d'évoquer les conditions juridiques, économiques et financières qui permettraient aux collectivités de s'assurer de la maîtrise de leur budget. Des réformes importantes ont déjà été engagées pour garantir aux collectivités le respect de leur autonomie financière, moderniser les outils contractuels qui leur permettent d'associer les entreprises privées à leur développement et, de façon encore embryonnaire, les associer à l'évaluation préalable de l'impact des lois et règlements sur leurs finances. Votre rapporteur se félicite de ces innovations qui confortent la responsabilité des collectivités dans le « pilotage » des finances locales, mais appelle également de ses vœux des réformes plus structurelles, afin de doter chaque niveau de collectivité d'un grand impôt moderne, d'éviter la multiplication des échelons administratifs, ou encore de réduire l'enchevêtrement des compétences comme la lourdeur des financements croisés.

## I. LA STABILISATION DES RECETTES LOCALES DANS UN BUDGET CONTRAINT

### A. DES DOTATIONS LARGEMENT PRÉSERVÉES

#### 1. L'évolution maîtrisée des concours de l'État

Le projet de loi de finances pour 2009 tente de préserver les dotations aux collectivités locales, en dépit des tensions économiques et financières affectant le contexte budgétaire.

En effet, les autorisations d'engagements inscrites dans le budget de la mission « *relation avec les collectivités territoriales* » passent de 2,26 à 2,41 milliards d'euros (2,34 milliards d'euros à périmètre constant, soit une hausse de 3,5 %). Les crédits de paiement inscrits en loi de finances initiale sont ramenés de 2,45 à 2,34 milliards d'euros mais, à périmètre constant (*voir infra*, 3.), progressent de 2,3 % <sup>(1)</sup>. Les crédits inscrits au titre des prélèvements sur recettes connaissent une évolution comparable, puisqu'ils devraient être portés de 51,21 à 52,39 milliards d'euros, soit une hausse de 2,3 % (2,1 % à périmètre constant).

#### CRÉDITS DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » ET PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES EN 2008 ET 2009

(en milliards d'euros)

Nature des concours financiers de l'État	2008 <sup>(2)</sup>	2009 <sup>(3)</sup>	Évolution à périmètre constant
Crédits de paiement de la mission	2,45	2,34	+ 2,3 %
Prélèvements sur recettes	51,21	52,39	+ 2,1 %

Source : Projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances pour 2009

Le Gouvernement propose de faire évoluer ces dotations de l'État aux collectivités locales à un rythme comparable à celui de la prévision d'inflation retenue pour 2009, c'est-à-dire plus rapidement que la croissance du produit intérieur brut (PIB) dans son ensemble. Le projet de loi de finances qui nous est soumis indique également que ces concours devraient croître de 1,75 % en 2010 comme en 2011 : il s'agirait donc de les stabiliser en volume.

(1) Selon les projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances pour 2009, à périmètre constant (excluant la réserve parlementaire mais incluant les mesures nouvelles), les crédits de paiement de la mission passent ainsi de 2,22 à 2,27 milliards d'euros.

(2) Loi de finances initiale pour 2008.

(3) Projet de loi de finances pour 2009.

Rappelons que la progression des principales dotations aux collectivités, qui figurent dans ce qu'il est convenu d'appeler « l'enveloppe normée » (*voir encadré ci-après*), est alignée sur l'inflation depuis la mise en place d'un « contrat de stabilité » par la loi de finances pour 2008.

### Les trois composantes de « l'enveloppe normée »

L'enveloppe normée, ainsi dénommée parce qu'elle regroupe une ensemble de dotations budgétaires soumises à des règles d'évolution prédéfinies, comprend trois catégories de dotations :

– *des dotations dont l'évolution est indexée sur celle de la dotation globale de fonctionnement (DGF)* : il s'agit de la DGF elle-même, mais aussi de la dotation spéciale instituteurs (DSI), de la dotation particulière élu local, des dotations de l'État au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, ainsi que des dotations générales de décentralisation (DGD) ;

– *des dotations évoluant en fonction du taux de formation brute de capital fixe des administrations publiques* : il s'agit de la dotation globale d'équipement (DGE) et des dotations d'équipement scolaire des départements et des régions (DDEC et DRES) ;

– *une dotation utilisée comme variable d'ajustement* : la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP).

Le projet de loi de finances pour 2009 privilégie toutefois une approche budgétaire plus globale, qui consiste à faire évoluer au rythme de l'inflation une enveloppe intitulée « *périmètre de dotations élargi* », comprenant également le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), le produit des amendes de police, la dotation de développement rural (DDR), les compensations d'exonérations fiscales, la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) propre à la Corse et le fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées. Votre rapporteur considère que l'intégration du FCTVA au sein de ce périmètre n'est pas un choix judicieux, car les sommes correspondantes constituent un remboursement partiel de dépenses locales d'investissement, qui sont d'autant plus utiles que l'activité économique mérite d'être soutenue.

Par ailleurs, cette règle d'évolution de l'enveloppe en fonction de la seule inflation prévisionnelle est moins favorable que celle prévu auparavant dans le cadre du « *contrat de croissance et de solidarité* »<sup>(1)</sup>. Elle apparaît d'autant plus stricte pour les collectivités que, selon le dernier indice du « panier du maire » calculé par l'Association des maires de France (AMF) et *Dexia*, les prix des

---

(1) Ce contrat, institué par l'article 57 de la loi de finances pour 1999, prévoyait d'indexer l'évolution des dotations des collectivités territoriales sur l'inflation majorée d'une fraction de la hausse du PIB de l'année précédente (20 % en 1999, 25 % en 2000 et 33 % à partir de 2001). Il succédait lui-même à un « pacte de stabilité financière » qui avait, de 1996 à 1999, prévu une indexation triennale sur l'inflation pour ces dotations.

dépenses communales ont progressé de 3,4 % en rythme annuel, ce qui est nettement supérieur à la hausse attendue des prix à la consommation. Il est vrai que l'objectif de redressement progressif de nos finances publiques implique que chacune de leurs différentes composantes – étatique, sociale et locale – participe aux efforts de maîtrise budgétaire. Pour autant, est-il cohérent de prévoir que les concours financiers versés aux collectivités, FCTVA compris, évoluent comme l'ensemble des dépenses de l'État ?

Il convient de noter que l'effort financier global effectué par l'État en faveur des collectivités territoriales représente, en réalité, un montant bien plus important. L'ensemble formé par les diverses dotations hors enveloppe, les « subventions » accordées par l'État dans le cadre d'autres missions budgétaires, ainsi que la compensation des dégrèvements et exonérations de fiscalité locale, atteint 72,7 milliards d'euros en 2008, soit une progression de 3,8 %, laquelle succède à une hausse de 3,5 % en 2007.

Si l'on ajoute à ce montant les sommes correspondant à la fiscalité de l'État dont le produit est transféré aux collectivités territoriales, les transferts financiers de l'État vers les collectivités locales devraient, selon les prévisions établies par le Gouvernement dans l'annexe au projet de loi de finances pour 2008, dépasser 93 milliards d'euros en 2008. Les collectivités territoriales bénéficient actuellement d'un effort financier soutenu, puisque les crédits ouverts à ce titre avaient déjà augmenté les années précédentes, passant de 77,55 milliards d'euros en 2005 à 83,8 milliards d'euros en 2006 et 89,24 milliards d'euros en 2007. Au cours des trois dernières années, cet effort a donc crû de 20 %, ce qui est presque deux fois plus rapide que la croissance du PIB <sup>(1)</sup> pour la même période.

**EFFORT FINANCIER TOTAL DE L'ÉTAT  
EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES <sup>(2)</sup>**

*(en milliards d'euros)*

<b>Effort financier de l'État</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>Évolution 2005-2008</b>
Effort financier hors fiscalité transférée	63,52	68,91	70,36	72,72	+ 14,5 %
Effort financier total	77,55	83,8	89,24	93,06	+ 20 %

*Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2008 (effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales)*

(1) Croissance du produit intérieur brut (PIB) en valeur.

(2) Crédits ouverts pour les années 2005, 2006 et 2007, prévisions pour l'année 2008.

## 2. La consolidation globale des dotations par prélèvement sur recettes

Les concours financiers versés par l'État aux collectivités locales au titre des prélèvements sur recettes s'élèveront à 52,39 milliards d'euros en 2009. À périmètre constant <sup>(1)</sup>, ces crédits atteindront 52,26 milliards d'euros, contre 51,21 milliards d'euros inscrits en loi de finances initiale pour 2008, ce qui représente une hausse de 2,1 %. Le projet de loi de finances pour 2009 ayant été élaboré en retenant une prévision d'inflation de 2 %, ces prélèvements devraient donc, globalement, rester stables en volume – mais rappelons une fois encore que, selon l'AMF et *Dexia*, le dernier indice de prix des dépenses communales disponible fait état d'une augmentation de 3,4 % sur douze mois.

### *a) La stabilité en volume d'une dotation globale de fonctionnement (DGF) partiellement réformée*

La dotation globale de fonctionnement (DGF), qui représente à elle seule 79 % des prélèvements sur recettes accordés par l'État aux collectivités locales, augmentera de 2 % l'an prochain, là encore selon le rythme de l'inflation prévisionnelle, pour atteindre 40,86 milliards d'euros en 2009. Rappelons que les crédits inscrits en loi de finances initiale pour cette dotation s'élevaient à 40,06 milliards d'euros pour 2008 et à 39,25 milliards d'euros pour 2007 <sup>(2)</sup>.

#### ÉVOLUTION DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT (DGF) DE 2007 À 2009 <sup>(3)</sup> (en milliards d'euros)

Année	2007	2008	2009	Évolution 2008-2009
Montant de la DGF	39,25	40,06	40,86	+ 2 %

Sources : Annexes aux projets de loi de finances pour 2008 et 2009

Cette stabilité en volume constitue un changement important, puisque l'évolution de la DGF était, depuis 1996, indexée sur l'inflation prévisionnelle (hors tabac) de son année de versement, majorée de la moitié du taux de croissance du PIB constaté au cours de l'année en cours, sous réserve que ce taux soit positif <sup>(4)</sup> – ce mode de calcul, fondé sur des estimations, donnant lieu à une régularisation ultérieure, lorsque les indices de croissance et d'inflation sont définitivement connus <sup>(5)</sup>. Toutefois, compte tenu du poids prédominant de la DGF

(1) Le nouveau périmètre budgétaire des prélèvements sur recettes intègre une enveloppe de 135 millions d'euros, destinée à la compensation de nouvelles exonérations de fiscalité locale prévues outre-mer dans le cadre des nouvelles zones franches globales d'activité.

(2) La dotation globale de fonctionnement (DGF) définitive pour 2007 s'est établie à 39,16 milliards d'euros, dont 57 % ont bénéficié aux communes.

(3) Loi de finances initiale pour 2007 et 2008, projet de loi de finances pour 2009.

(4) Règle fixée à l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales.

(5) La procédure de régularisation de la DGF est soumise aux règles établies à l'article L. 1613-2 du même code.

dans les dotations accordées aux collectivités, la croissance de cette dotation, qui avait été fixée respectivement à 3,2 % et 2,6 % dans les lois de finances pour 2006 et 2007, doit désormais rester modérée, à l'instar de l'évolution du budget de l'État dans son ensemble.

Rappelons que la DGF est une dotation globale, qui se substitue à des ressources locales et dont la structure interne est complexe, puisqu'elle comprend 12 dotations et, pour chaque niveau de collectivités locales, une part forfaitaire ainsi qu'une ou plusieurs parts de péréquation :

— la *DGF des communes*, dont les crédits s'élèvent à 16,4 milliards d'euros en 2008, comprend principalement une dotation forfaitaire (représentant plus de 85 % de la DGF des communes), mais aussi trois dotations de péréquation : la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), la dotation de solidarité rurale (DSR) et la dotation nationale de péréquation (DNP).

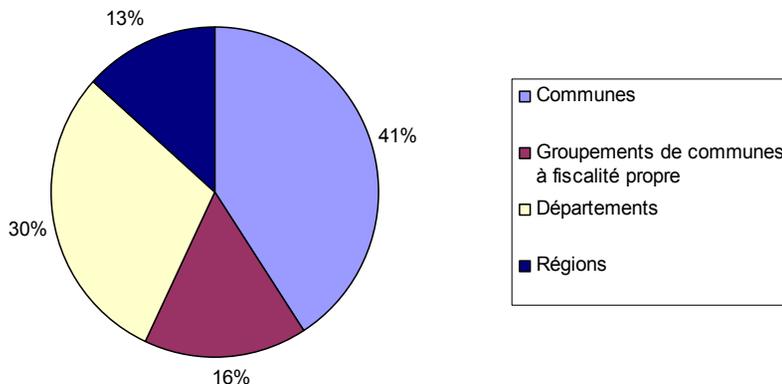
— la *DGF des groupements de communes à fiscalité propre*, dont les crédits atteignent 6,4 milliards d'euros en 2008, comprend une dotation de compensation (représentant 64 % de cette DGF), complétée par une dotation d'intercommunalité.

— la *DGF des départements*, dont les crédits s'élèvent à 12 milliards d'euros en 2008, regroupe une dotation forfaitaire (représentant 65 % de la DGF des départements), une dotation de compensation, une dotation de péréquation urbaine et une dotation de fonctionnement minimal.

— la *DGF des régions*, créée en 2004 et dont les crédits s'élèvent à 5,3 milliards d'euros pour 2008, comprend une dotation forfaitaire (absorbant à elle seule plus de 95 % de ses crédits) et une dotation de péréquation, versée aux régions dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 15 % à la moyenne de l'ensemble des régions.

Les communes et leurs groupements à fiscalité propre bénéficient, à eux seuls, de près de 57 % de l'ensemble de la DGF versée aux collectivités locales (*voir la répartition présentée ci-après*).

## RÉPARTITION DE LA DGF ENTRE LES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2008



Source : Rapport 2008 de l'Observatoire des finances locales

Il revient chaque année au Comité des finances locales d'arrêter l'essentiel de la répartition de la DGF entre les différents niveaux de collectivités, en fixant le montant de chaque dotation, dont le calcul obéit à de nombreuses règles légales, codifiées au sein du code général des collectivités territoriales <sup>(1)</sup>. Rappelons qu'en vertu de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité <sup>(2)</sup>, la population prise en compte pour le calcul de dotations telles que la DGF sera actualisée tous les ans à compter de 2009, dans le cadre d'un dispositif rénové de recensement <sup>(3)</sup>.

Votre rapporteur estime qu'il convient de veiller, dans la répartition de la DGF, à préserver en tout état de cause, quelle que soit l'évolution générale de celle-ci, le niveau des dotations versées aux collectivités dont le potentiel financier est inférieur à celui de la moyenne de leur strate. Il serait en effet absurde d'accorder à toutes les collectivités locales d'une même catégorie un soutien financier égal, sans tenir compte des forces ou des fragilités liées à leur environnement économique et social.

À cet égard, l'augmentation continue de la proportion de la DGF consacrée à la péréquation, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, témoigne d'un renforcement des mécanismes de solidarité nationale au cours des dernières années – même si cette proportion demeure trop faible pour les départements et, surtout, pour les régions. Une série de réformes techniques sont

(1) Articles L. 2334-1 à L. 1334-23 pour les communes, articles L. 5211-28 à L. 5211-35 pour leurs groupements à fiscalité propre, articles L. 3334-1 à L. 3334-7-2 pour les départements et articles L. 4332-4 à L. 4332-8 pour les régions.

(2) Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (article 156).

(3) Recensement par sondage sur un répertoire d'immeubles localisés pour les communes de plus de 10 000 habitants et, pour les autres communes, recensement par enquête exhaustive à raison d'un cinquième des communes chaque année.

envisagées pour dégager en 2009 des marges de manœuvre supplémentaires, afin de renforcer encore l'importance de la péréquation au sein de DGF : en particulier, une diminution de 2 % du complément de garantie des communes, au sein de leur dotation forfaitaire, permettrait d'affecter 105 millions d'euros supplémentaires aux dotations de péréquation entre communes, tandis que la péréquation dont bénéficient les départements les plus défavorisés par le biais de la dotation de péréquation urbaine (DPU) pourrait être accrue de 16,5 millions d'euros, grâce à un abaissement du seuil d'éligibilité des départements à cette dotation.

En 2008, l'effort financier globalement engagé en faveur de la péréquation s'est élevé à 6,27 milliards d'euros, répartis de la manière suivante :

*\* à l'échelon communal :*

— 1,09 milliard d'euros au titre de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) ;

— 711 millions d'euros au titre de la dotation de solidarité rurale (DSR) ;

— 687 millions d'euros au titre de la dotation nationale de péréquation (DNP) ;

*\* à l'échelon intercommunal :*

— 2,33 milliards d'euros au titre de la dotation d'intercommunalité ;

*\* à l'échelon départemental :*

— 744 millions d'euros au titre de la dotation de fonctionnement minimale ;

— 555 millions d'euros au titre de la dotation de péréquation urbaine (DPU) ;

*\* à l'échelon régional :*

— 152 millions d'euros au titre de la dotation de péréquation des régions.

Si la recherche d'une péréquation accrue fait l'objet d'un large consensus, il n'en demeure pas moins nécessaire d'évaluer les résultats réellement obtenus dans ce cadre pour corriger les disparités économiques et financières entre les collectivités territoriales. Selon les informations communiquées à votre rapporteur, la direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, chargée de conduire cette politique, devrait acquérir un modèle permettant, d'un point de vue technique, de mesurer l'impact des dotations de l'État sur la réduction des écarts de richesse entre ces collectivités. Cette démarche d'acquisition d'un modèle spécifique met en évidence la grande complexité des modes de calcul des dotations, qui réduit la lisibilité des objectifs poursuivis.

### PROPORTION DE LA DGF CONSACRÉE À LA PÉRÉQUATION

DGF par niveaux de collectivités locales	2005	2006	2007	2008	2009 <sup>(1)</sup>
DGF des communes et groupements de communes <sup>(2)</sup>	19,1 %	20 %	20 %	21,6 %	22 %
DGF des départements	9,2 %	9,8 %	10,4 %	10,9 %	11 %
DGF des régions	1,9 %	2,3 %	2,5 %	2,9 %	3 %

Source : Projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances pour 2009

La **réforme annoncée de la DSU**, dont les crédits poursuivront leur rapide augmentation en 2009, en passant de 1,09 à 1,16 milliard d'euros (soit une augmentation de 6,5 %, après des hausses de 13,6 % puis 9,4 % en 2007 et 2008), s'inscrivait également dans cette démarche visant à renforcer l'efficacité des mécanismes de solidarité financière entre collectivités locales.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS INSCRITS <sup>(3)</sup> POUR LA DSU DEPUIS 2005

(en milliards d'euros)

Année	2005	2006	2007	2008	2009	Évolution 2008-2009
Crédits	0,76	0,88	1	1,09	1,16	+ 6,5 %

Sources : Documents budgétaires

Cette dotation est actuellement perçue par les trois quarts des communes de plus de 10 000 habitants, dont l'éligibilité dépend de leurs ressources et charges, mais aussi de leur classement en zone urbaine sensible ou zone franche urbaine : 83 % des communes bénéficiant de la DSU étaient couvertes par un tel zonage en 2008. La réforme de la DSU prévue par le projet de loi de finances pour 2009, mais dont le Gouvernement a annoncé le 23 octobre dernier qu'elle serait reportée, consisterait, tout en garantissant aux communes bénéficiaires des dotations plus prévisibles, à concentrer le versement de la DSU sur la moitié seulement des communes de plus de 10 000 habitants, selon des critères de pauvreté et de difficultés de logement moins dépendants de ces zonages vieillissants <sup>(4)</sup>. En effet, le recours à des critères d'éligibilité trop larges conduit aujourd'hui à un saupoudrage des crédits qui érode le rôle de péréquation attribué à la DSU, en corrigeant moins efficacement les écarts de richesse.

(1) Prévision pour l'année 2009, réalisation pour les années 2005 à 2008.

(2) Part de la péréquation au sein de l'ensemble regroupant la DGF des communes et de leurs groupements à fiscalité propre, ainsi que le Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France.

(3) Crédits prévus dans le cadre des lois de finances initiales pour les années 2005 à 2008 et dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009.

(4) Une pondération envisageable consisterait, par exemple, à prendre en compte, pour déterminer l'éligibilité d'une commune à la DSU, pour moitié son potentiel financier, pour 35 % son nombre de bénéficiaires d'aides au logement et pour 15 % le revenu imposable de ses habitants.

L'orientation de cette réforme, dont l'intention était d'être plus favorable aux communes urbaines dans lesquelles se concentrent les populations les plus démunies, ne paraissait pas illégitime, mais la suppression annoncée de certains critères a été néfaste à sa concrétisation. Par ailleurs, la concertation avec les élus locaux n'a sans doute pas été suffisante. Le report de la réforme de la DSU, sans remettre en cause l'augmentation de 70 millions d'euros de ses crédits au profit des villes les plus défavorisées, devrait donc conduire le Gouvernement à proposer au Parlement un amendement au projet de loi de finances pour 2009.

Si une réforme des critères d'attribution de la DSU devait, malgré tout, être décidée pour 2010, il serait souhaitable que les communes cessant d'être éligibles à cette dotation bénéficient d'un dispositif transitoire pour éviter une suppression soudaine des soutiens financiers qui leur sont accordés. Rappelons par ailleurs qu'au-delà de la seule DSU, il convient de soutenir les communes urbaines les plus touchées par les difficultés sociales, en prenant davantage en compte l'accession sociale à la propriété dans la politique du logement, en accordant des compensations financières aux communes engagées dans la politique nationale de rénovation des quartiers anciens, et en renforçant le contrôle de l'État sur l'exercice du droit de préemption urbain. En tout état de cause, votre rapporteur tient à attirer l'attention du Gouvernement sur la nécessité de respecter les engagements durables qui avaient été pris dans la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

#### ***b) La stabilité en valeur des dotations d'équipement scolaire***

Les dotations d'équipement scolaire visent à compenser aux départements et aux régions les dépenses d'investissement supplémentaires engendrées par les transferts de compétences dont ils ont bénéficié en matière de gestion des collèges et des lycées. Le projet de loi de finances pour 2009 prévoit que ces dotations bénéficieront l'an prochain d'une stricte reconduction des crédits inscrits dans la loi de finances initiale pour 2008 : 328,7 et 661,8 millions d'euros seront donc respectivement consacrés à la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) et à la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) en 2009. Il serait souhaitable que ces crédits aient un caractère prévisionnel, afin qu'ils puissent être ajustés après évaluation.

## ÉVOLUTION DES DOTATIONS D'ÉQUIPEMENT SCOLAIRE DE 2005 À 2009

(en millions d'euros)

Dotations concernées	2005	2006	2007	2008	2009
DDEC	305,8	318	327,2	328,7	328,7
DRES	615,7	640,3	658,9	661,8	661,8
Total dotations d'équipement scolaire	921,5	958,3	986,1	990,5	990,5

Sources : Documents budgétaires

Il convient de rappeler que ces dotations, dont les crédits étaient inscrits sur le budget de la mission « *relations avec les collectivités territoriales* » jusqu'en 2007, ont été réformées par la loi de finances initiale pour 2008. Leur transformation en prélèvements sur recettes s'est alors accompagnée d'une simplification et d'une meilleure prévisibilité de leurs modalités de répartition, à la définition desquelles les représentants des élus concernés ont été associés :

— la part de chaque département au sein de la DDEC est forfaitisée, son calcul reposant sur la moyenne actualisée des crédits de paiement versés par l'État au cours des dix dernières années <sup>(1)</sup> ;

— la part de chaque région au sein de la DRES est également forfaitisée, son montant étant déterminé en fonction des crédits de paiement versés par l'État à la région en 2007 <sup>(2)</sup>.

En revanche, la règle de calcul de l'évolution globale de ces dotations, telle que prévue aux articles L. 3334-16 à L. 4332-3 du code général des collectivités territoriales, n'est pas affectée par la réforme. Par conséquent, l'indexation de la DDEC et de la DRES sur le taux prévisionnel de croissance de la formation brute de capital fixe des administrations publiques devrait en principe être maintenue, même si le projet de loi de finances pour 2009 prévoit, à titre dérogatoire, de reconduire les montants prévus pour 2008. Il serait souhaitable que ce gel, permettant de redéployer vers les autres prélèvements sur recettes les économies ainsi dégagées, ne pénalise pas les collectivités dont le territoire comprend des zones urbaines sensibles (ZUS) et, a fortiori, des zones d'éducation prioritaires (ZEP). Alors que le régime des dotations d'équipement scolaire vient précisément d'être redéfini pour être plus clair et garantir aux conseillers généraux et régionaux des évolutions plus prévisibles, il serait souhaitable de ne pas renouveler l'an prochain une telle dérogation.

(1) L'ancien critère de répartition reposait pour 70 % sur la capacité d'accueil des collèges et pour 30 % sur l'évolution de la population d'âge scolaire.

(2) L'ancien critère de répartition combinait la capacité d'accueil des lycées, à hauteur de 60 %, et l'évolution de la population d'âge scolaire, à hauteur de 40 %.

**c) La forte progression des crédits du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)**

Le projet de loi de finances pour 2009 prévoit d'allouer 5,86 milliards d'euros au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), ce qui représente une hausse de 13 % par rapport aux crédits inscrits dans la loi de finances initiale pour 2008. Rappelons que ces crédits ne s'élevaient encore qu'à 3,79 milliards d'euros dans la loi de finances initiale pour 2005 : ils auront donc progressé de 54,6 % en l'espace de quatre ans, c'est-à-dire plus de trois fois plus vite que la production nationale (*voir graphique ci-après*). Rappelons par ailleurs que le FCTVA représente à lui seul 11 % de l'ensemble des prélèvements sur recettes versés par l'État aux collectivités locales.

**ÉVOLUTION COMPARÉE DES CRÉDITS INSCRITS EN LOI DE FINANCE INITIALE POUR LE FCTVA ET DU PIB DEPUIS 2005 (en milliards d'euros)**

Année	2005	2006	2007	2008	2009 <sup>(1)</sup>	Évolution 2005-2009
Crédits inscrits	3,79	4,03	4,71	5,19	5,86	+ 54,6 %
PIB	1 726,1	1 807,5	1 892,2	1 964 <sup>(2)</sup>	2 023 <sup>(3)</sup>	+ 17,2 %

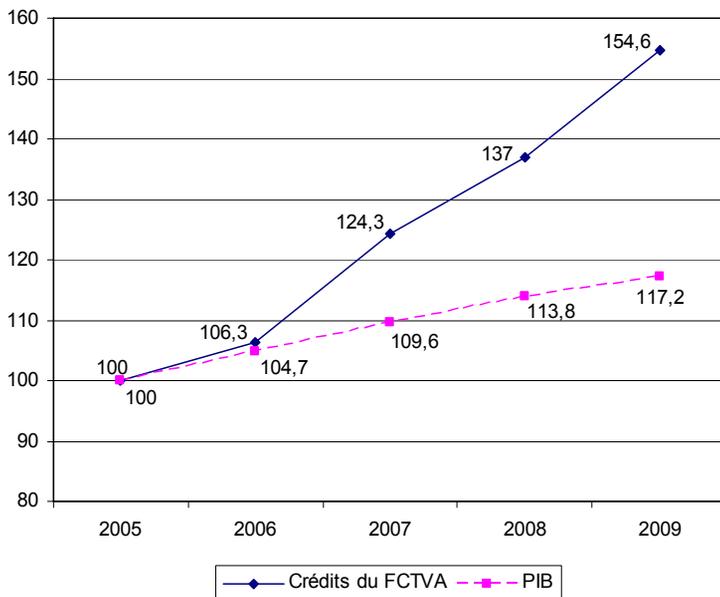
Sources : Ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales (DGCL), INSEE et documents budgétaires

(1) *Projet de loi de finances pour 2009.*

(2) *Estimation sur la base des prévisions de l'INSEE et des documents budgétaires.*

(3) *Estimation sur la base des documents budgétaires.*

**ÉVOLUTION COMPARÉE DES CRÉDITS DU FCTVA ET DU PIB DEPUIS 2005**  
(base 100 en 2005)



Source : Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales (DGCL), INSEE et documents budgétaires.

Le fonctionnement de ce prélèvement sur recettes pourrait sans doute être amélioré. En effet, l'évolution du montant du FCTVA est difficile à anticiper, puisque ces crédits sont versés aux collectivités à hauteur de leurs dépenses d'investissement éligibles. Les crédits consommés se sont accrus de 56 % entre 2000 et 2007, ce qui est presque deux fois plus rapide que la croissance du PIB en valeur au cours de la même période – cette situation étant, toutefois, largement liée aux transferts de compétences de l'État aux collectivités, qui se sont souvent accompagnés d'une obligation de rattrapage. En outre, les règles d'attribution du FCTVA se caractérisent par une multitude d'exceptions et donnent lieu à de fréquents contentieux ; du fait de cette complexité, la gestion de ce fonds s'avère donc lourde et coûteuse <sup>(1)</sup>.

Pour autant, votre rapporteur estime qu'une réforme du FCTVA, consistant à le transformer en une dotation d'investissement, dont le montant global serait préalablement fixé, risquerait d'affecter la capacité des collectivités locales à soutenir l'économie locale et l'emploi, alors que ce dernier constitue une priorité gouvernementale. Si une telle perspective n'apparaît pas satisfaisante, ne serait-il pas, en revanche, judicieux d'étudier la possibilité technique de permettre,

(1) Le fonctionnement du régime actuellement appliqué au FCTVA requiert, en particulier, un contrôle exigeant d'états déclaratifs fondés sur les dépenses constatées aux comptes administratifs des communes.

dans le cadre du FCTVA, l'ouverture de crédits provisionnels au titre de l'exercice en cours ?

#### **d) Les autres prélèvements sur recettes**

Le projet de loi de finances pour 2009 prévoit d'attribuer 4,69 milliards d'euros aux autres prélèvements sur recettes, contre 4,97 milliards d'euros dans la précédente loi de finances initiale, ce qui représente une baisse de 5,6 % par rapport à 2008.

Toutefois, parmi ces multiples prélèvements sur recettes, seuls ceux qui compensent des **exonérations de taxes locales** seront réduits de 364 millions d'euros. Ces compensations joueront ainsi le rôle de variable d'ajustement budgétaire pour « absorber » la hausse de 663 millions d'euros des crédits du FCTVA, de sorte que le budget de l'ensemble des prélèvements sur recettes n'augmente que de 2,3 %.

La **dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP)**, variable d'ajustement traditionnelle des dotations sous enveloppe, ne bénéficiera plus que de 583 millions d'euros en 2009, ce qui représente une baisse de 31 % de ses crédits si l'on tient compte de la suppression du fonds de compensation des baisses de DCTP – lequel avait été doté de 60 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2008. L'impact négatif de ces restrictions budgétaires sur la situation financière des communes dont les ressources sont les plus vulnérables sera toutefois atténué, car le projet de loi de finances pour 2009 crée un mécanisme de modulation des baisses de DCTP en fonction du potentiel financier et du poids de cette dotation par rapport à la DGF de la commune.

Par ailleurs, afin de ne pas faire uniquement porter l'effort sur la DCTP, le périmètre des dotations jouant le rôle de variables d'ajustement est étendu à de nouvelles compensations de taxes foncières et à de nouvelles exonérations de taxe professionnelle, ce qui explique la baisse de 22,9 % des crédits alloués :

— aux compensations d'exonérations de taxe sur les propriétés foncières non bâties, ramenés de 261 à 201 millions d'euros <sup>(1)</sup> ;

— aux compensations d'exonérations réduisant les bases imposables de la taxe professionnelle, passant de 362 à 279 millions d'euros.

La **dotation spéciale instituteurs (DSI)** bénéficiera également de moyens plus limités, même si les crédits inscrits passent de 6 à 38 millions d'euros. En effet, en 2008, la dotation de la loi de finances initiale a été complétée par la mobilisation d'un reliquat de 46,9 millions d'euros provenant d'exercices antérieurs à 2007, ce qui portait à 52,9 millions d'euros les crédits disponibles. Rappelons toutefois que la DSI, créée en 1982 pour compenser les charges supportées par les communes logeant des instituteurs ou leur versant une

---

(1) Compensations hors Corse et hors part communale.

indemnité de logement, est en cours d'extinction, du fait des départs en retraite et de l'intégration progressive du corps des instituteurs dans celui des professeurs des écoles (qui ne disposent pas de ce droit mais d'autres avantages statutaires) : le nombre d'instituteurs logés ou indemnisés a été divisé par cinq entre 2000 et 2007, passant de 162 911 à 32 014.

En revanche, le projet de loi de finances pour 2009 reconduit strictement les crédits alloués à deux fonds qui mettent en œuvre des mécanismes de solidarité nationale au profit des collectivités locales :

— le *Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion*, créé par la loi de finances initiale pour 2006 afin de compléter partiellement la compensation aux départements des dépenses imposées par la gestion du revenu minimum d'insertion (RMI), bénéficiera l'an prochain de 500 millions d'euros, comme l'année précédente, ce qui est conforme aux perspectives tracées par la loi de finances rectificative pour 2006 ;

— 20 millions d'euros devaient à nouveau être affectés au *Fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales touchées par les catastrophes naturelles*, dont les crédits devraient toutefois être indexés sur ceux de la DGF les années suivantes<sup>(1)</sup>. Un amendement du Gouvernement, adopté par l'Assemblée nationale le 24 octobre dernier, a prévu de réduire de moitié ce prélèvement sur recettes pour 2009. Les règles de fonctionnement de ce fonds, créé par la loi de finances initiale pour 2008 afin d'aider les collectivités territoriales et leurs groupements à réparer les dégâts causés à leurs biens par des « événements climatiques ou géologiques graves », viennent d'être précisées dans un décret du 25 août dernier<sup>(2)</sup> : seront éligibles à ce fonds les opérations de réparation dont le montant sera compris entre 150 000 euros et 4 millions d'euros hors taxe, qu'elles concernent des biens assurés ou non.

Les crédits d'autres prélèvements sur recettes évolueront en 2009 à un rythme comparable à celui des crédits de la DGF : tel devrait être le cas de la dotation élu local, ainsi que du reversement de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) aux départements et à la collectivité territoriale de Corse.

Enfin, le projet de loi de finances pour 2009 alloue aux communes et à leurs groupements une enveloppe de 700 millions d'euros, en hausse de 7,7 % par rapport à l'année précédente, au titre des **amendes forfaitaires** perçues sur leur territoire dans le cadre de la police de la circulation routière<sup>(3)</sup>. Toutefois, l'Assemblée nationale a adopté, le 24 octobre dernier, un amendement du Gouvernement ramenant ces crédits à 600 millions d'euros. Il convient toutefois

---

(1) Règle d'évolution fixée au deuxième alinéa de l'article L. 1613-6 du code général des collectivités territoriales.

(2) Décret n° 2008-843 du 25 août 2008 relatif au Fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des catastrophes naturelles.

(3) Il convient de rappeler que l'Etat doit, en application des articles L. 2334-24 et L. 2334-25 du code général des collectivités territoriales, rétrocéder aux communes et à leurs groupements le produit effectivement recouvré au titre de ces amendes de police.

de souligner que le montant inscrit à ce titre en loi de finances initiale n'a qu'un caractère prévisionnel et fait habituellement l'objet l'année suivante, en loi de finances rectificative, d'un ajustement, avant que le Comité des finances locales ne répartisse les crédits entre les communes et leurs groupements. En effet, l'enveloppe disponible dépend du produit réellement encaissé par l'État, qui peut différer sensiblement des prévisions – en 2007 par exemple, les crédits inscrits en loi de finances initiale s'élevaient à 680 millions d'euros, mais le montant des amendes recouvrées n'a atteint que 510 millions d'euros environ, en raison notamment de l'anticipation par les contrevenants d'une amnistie présidentielle.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS INSCRITS POUR LES AUTRES PRÉLÈVEMENTS  
SUR RECETTES EN 2009** *(en millions d'euros)*

Prélèvement sur recettes concerné	2008	2009 <sup>(1)</sup>	Évolution 2008-2009
Dotation élu local	63	65	+ 3,2 %
Dotation spéciale instituteurs	6	38	+ 533 %
Amendes de la police de la circulation <sup>(2)</sup>	650	700	+ 7,7 %
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	500	500	stable
Fonds de solidarité pour les catastrophes naturelles <sup>(3)</sup>	20	20	stable
Reversement de TIPP <sup>(4)</sup>	43	44	+ 2,3 %
Compensations d'exonérations de taxes locales <sup>(5)</sup>	3 690	3 326	- 9,9 %
Total	4 972	4 693	- 5,6 %

Source : Documents budgétaires

**3. L'évolution contrastée des dotations de la mission « relations avec les collectivités territoriales »**

Le projet de loi de finances pour 2009 alloue à la mission « relations avec les collectivités territoriales » un budget de 2,34 milliards d'euros en crédits de paiement, contre 2,45 milliards d'euros inscrits en loi de finances initiale pour 2008. Les documents budgétaires soulignent toutefois qu'à périmètre

(1) *Projet de loi de finances pour 2009 (non compris les amendements adoptés par l'Assemblée nationale en première partie).*

(2) *Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation.*

(3) *Fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles.*

(4) *Reversement de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) aux départements et à la collectivité territoriale de Corse.*

(5) *Dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), Fonds de compensation des baisses de la DCTP, compensations des diverses réductions de bases de la taxe professionnelle, compensations d'exonérations de la taxe sur les propriétés foncières non bâties et compensations d'exonérations relatives à la fiscalité locale.*

constant (*réserve parlementaire exclue et mesures nouvelles incluses*), ces crédits de paiement sont en réalité portés de 2,22 à 2,27 milliards d'euros, ce qui représente une progression de 2,3 %, après une hausse de 4 % en 2008.

Les autorisations d'engagement passent, quant à elles, de 2,26 à 2,41 milliards d'euros, soit une hausse de 6,6 % en 2009, consécutive à une croissance de 3,2 % en 2008. Toutefois, à périmètre constant, la hausse s'établit à 3,5 % en 2009.

**Les modifications de périmètre budgétaire affectant le budget de la mission  
« relation avec les collectivités territoriales » pour 2009**

Plusieurs mesures de transfert et de périmètre affectent le budget de cette mission dans le projet de loi de finances pour 2009 :

– le transfert de 102,3 millions d'euros en provenance de la mission « *outre-mer* » (dotations du programme « *conditions de vies outre-mer* »), qui vise à tenir compte de la transformation du secrétariat d'État à l'outre-mer en « administration de mission » ;

– la création de deux nouvelles dotations (pour la délivrance des titres sécurisés par les communes et le développement urbain des villes les plus défavorisées) et d'une aide exceptionnelle (aux collectivités affectées par la restructuration des implantations militaires), qui pourront être versées aux collectivités territoriales à hauteur de 52,1 millions d'euros ;

– un abondement de la dotation générale de décentralisation des régions d'outre-mer, destiné à compenser des transferts de compétences, qui s'élève à 40,5 millions d'euros ;

– la réduction de 82,8 millions d'euros de la dotation générale de décentralisation des régions, motivée par la nouvelle jurisprudence communautaire supprimant tout assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour les subventions d'exploitation versées par les régions à la SNCF.

*Source : Projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances pour 2009, mission « relation avec les collectivités territoriales ».*

Même si certains ajustements sont techniquement inévitables, il serait hautement souhaitable, d'une manière générale, de limiter le nombre de modifications de périmètre budgétaire, car celles-ci compliquent les comparaisons et, ce faisant, sont susceptibles de diminuer l'efficacité du contrôle parlementaire sur le budget.

**a) La légère diminution des grandes dotations**

L'évolution des crédits de la **dotations générale de décentralisation (DGD)** pour 2009 témoigne de la volonté gouvernementale de limiter le poids de la dépense publique, y compris dans sa composante locale. Le budget de la DGD de chaque catégorie de collectivités territoriales doit en principe évoluer au même rythme que les crédits de la DGF, comme le prévoit l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales. Ceux-ci devant croître de 2 % l'an prochain, c'est-à-dire parallèlement à l'inflation prévisionnelle – dont la majoration par la

moitié de la croissance du PIB est désormais abandonnée –, les crédits alloués aux différentes composantes de la DGD auraient également dû augmenter de 2 %. Cette hypothèse ayant été jugée trop coûteuse pour l'équilibre des finances publiques, le principe retenu dans le projet de loi de finances pour 2009 est celui d'une stabilité en valeur de ces crédits, c'est-à-dire d'un gel global de la DGD.

L'orientation proposée pour les différentes composantes de la DGD est toutefois plus contrastée : il apparaît notamment que le budget de la DGD des départements enregistrera une progression infime de 0,2 %, tandis que les crédits inscrits pour la DGD des régions baisseront de 9,6 % – ou de 5 % si l'on inclut les composantes spécifiques de la DGD pour la collectivité territoriale de Corse et le Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) (*voir tableau ci-après*).

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION  
DE 2007 À 2009** (*en millions d'euros*)

DGD par catégories de collectivités territoriales	2007	2008	2009 <sup>(1)</sup>	Évolution 2008-2009
DGD communes	126,6	129,4	129,4	stable
DGD départements	250,5	263,4	263,8	+ 0,2 %
DGD régions <sup>(2)</sup>	788,5	841,9	799,7	- 5 %

*Source : Documents budgétaires*

La diminution des crédits de la DGD des régions s'explique en réalité par la révision, pour un montant de 82,8 millions d'euros, du droit à compensation de ces collectivités au titre de leur compétence relative aux services régionaux de voyageurs – la jurisprudence communautaire considère en effet que les subventions d'exploitation versées par les régions à la SNCF n'ont plus à être assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). La baisse de crédits qui en résulte pour les régions est toutefois atténuée par deux ajustements positifs de leur DGD :

— la compensation, à hauteur de 40,5 millions d'euros, des transferts de compétence prévus par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales <sup>(3)</sup> au profit des régions d'outre-mer ;

— et, dans une moindre mesure, la prise en compte, pour 13 173 euros supplémentaires, du transfert aux régions volontaires, par l'État ou le Centre des monuments nationaux, de la propriété de certains monuments historiques, conformément à l'article 97 de la loi du 13 août 2004 <sup>(4)</sup>.

(1) *Projet de loi de finances pour 2009.*

(2) *Collectivité territoriale des Corse et Syndicat des transports d'Ile-de-France compris.*

(3) *Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.*

(4) *La compensation supplémentaire des transferts correspondant à la même compétence atteindra l'an prochain 427 823 euros pour les départements.*

De même, la compensation financière des charges supplémentaires transférées aux collectivités territoriales dans le domaine portuaire et aéroportuaire, en application de la loi du 13 août 2004, entraîne une hausse de 1,3 million d'euros des crédits de la composante particulière de DGD inscrite à l'action n° 3 du programme 122 (« *concours spécifiques et administration* ») de la mission.

Rappelons en effet que, d'une manière générale, le rôle de la DGD est d'assurer aux collectivités territoriales une compensation durable des charges liées à l'exercice des compétences qui leur ont été transférées dans le cadre de la politique de décentralisation.

Les articles L. 2334-32 et L. 3334-12 du code général des collectivités territoriales prévoient que les crédits inscrits en loi de finances pour la **dotat****ion globale d'équipement (DGE)** des communes et celle des départements évoluent au rythme de la croissance prévisionnelle de la formation brute de capital fixe des administrations publiques. Au nom du contexte budgétaire difficile, le projet de loi de finances pour 2009 déroge à cette règle, en prévoyant une stabilité en valeur des autorisations d'engagement : après avoir progressé de 2,6 % en 2008, celles-ci s'élèveront donc, en 2009, à 484,6 millions d'euros pour la DGE des communes et groupements de communes, et à 224,5 millions d'euros pour la DGE des départements (*voir tableau ci-après*)<sup>(1)</sup>, pour peu que cela corresponde à la juste évaluation des dépenses correspondantes.

**ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT INSCRITES POUR LA DOTATION GLOBALE D'ÉQUIPEMENT** (*en millions d'euros*)

DGE par catégories de collectivités	2007	2008	2009 <sup>(2)</sup>	Évolution 2008-2009
DGE des communes et groupements de communes	472,3	484,6	484,6	stable
DGE des départements	218,8	224,5	224,5	stable
Total DGE	691,1	709,1	709,1	stable

*Source : Documents budgétaires*

Il serait souhaitable qu'un tel gel, qui conduit à une légère diminution en volume de la DGE, conserve un caractère exceptionnel et prenne fin dès 2010. En effet, sa prolongation pourrait diminuer la capacité des collectivités locales à engager des dépenses d'investissement, dont le caractère productif est, pourtant, d'autant plus précieux que la croissance économique est faible.

(1) Les crédits de paiement atteindront, pour leur part, 431,2 millions d'euros pour la DGE des communes et groupements de communes et 221 millions d'euros pour la DGE des départements.

(2) Projet de loi de finances pour 2009.

S'agissant de la présentation budgétaire, rappelons que, depuis 2008, les crédits de la DGE des départements constituent à eux seuls l'action n° 1, intitulée « *aides à l'équipement des départements* », au sein du programme 120 (« *concours financiers aux départements* ») de la mission. En revanche, ceux de la DGE des communes et de leurs groupements ne forment qu'une partie de l'action n° 1, dénommée « *soutien aux projets des communes et groupements de communes* », du programme 119 (« *concours financiers aux communes et groupements de communes* »), car ce dernier finance également la dotation régisseurs de police municipale, la dotation forfaitaire titre sécurisés et la dotation de développement urbain.

Les subventions de la DGE des communes et groupements de communes, dont l'enveloppe est répartie entre les départements en fonction de critères de population, de potentiel fiscal, de longueur de la voirie et de dépenses d'investissement, sont attribuées par le représentant de l'État dans le département, après avis d'une commission d'élus. Si presque toutes les communes et établissements publics de coopération intercommunale y sont éligibles, cette dotation n'a bénéficié respectivement qu'à un tiers et moins de 10 % d'entre eux, le taux moyen de subvention atteignant 25,9 %. La DGE des départements, qui permet de soutenir l'investissement des départements en matière d'aménagement foncier et d'équipement rural, est moins importante en ce qui concerne tant la masse budgétaire globale que le taux de concours aux investissements réalisés : le taux moyen de subvention ne dépasse pas 15,5 %.

La **dotation de développement rural (DDR)**, qui aide les communes rurales et leurs groupements à financer des projets de développement économique, social et touristique, ainsi que des actions de valorisation des espaces naturels ou de maintien des services publics, sera strictement reconduite en valeur en 2009. Elle s'élèvera donc à 131,3 millions d'euros, ces crédits étant inscrits à l'action n° 1 « *soutien aux projets des communes et groupements de communes* » du programme 119 de la mission. Ce gel constitue à nouveau une dérogation à la règle, fixée à l'article L. 2334-40 du code général des collectivités territoriales, qui prévoit que l'évolution de la DDR est indexée sur le taux de croissance de la formation brute de capital fixe des administrations publiques prévu pour l'année à venir. Les crédits de la DDR, qui s'élevaient à 124,4 millions d'euros en 2006, avaient d'ailleurs augmenté de 2,9 % en 2007, puis de 2,6 % en 2008 pour atteindre leur niveau actuel.

Rappelons que cette dotation est répartie entre les départements en tenant compte des multiples critères prévus à l'article précité (essentiellement liés à la population, au potentiel fiscal et au nombre de communes regroupées et d'intercommunalités) et que les subventions sont ensuite attribuées par le représentant de l'État dans le département, après avis d'une commission d'élus – cette dernière étant composée de représentants des communes et intercommunalités désignés par l'association des maires du département. Le nombre de collectivités éligibles à la DDR demeure très élevé, en dépit d'un très léger tassement :

— il a été ramené de 34 434 en 2007 à 34 401 en 2008 pour les communes ;

— il est passé de 2 339 en 2007 à 2 329 en 2008 pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

Le « saupoudrage » des subventions ayant un impact économique limité, il pourrait être utile de mener, en concertation avec les associations d'élus concernées au niveau national, une réflexion visant à réformer les conditions d'éligibilité à la DDR, afin de concentrer ses effets sur un nombre plus limité de communes et intercommunalités.

Par ailleurs, s'agissant du budget de la DDR dans son ensemble, les efforts de maîtrise des dépenses publiques ne devraient pas remettre en cause les soutiens dont nos territoires ruraux ont besoin pour se développer. Il serait donc souhaitable, pour les années ultérieures, de renouer avec la règle d'indexation prévue ou, à défaut, d'assurer au moins la stabilité en volume de cette dotation.

#### ***b) La création de nouveaux outils de solidarité nationale***

Les marges de manœuvre dégagées, sur l'ensemble des crédits de la mission, grâce au gel voire au tassement des grandes dotations versées aux collectivités territoriales, seront mises à profit l'an prochain pour créer, au profit des plus fragiles d'entre elles, de nouveaux soutiens financiers leur exprimant concrètement la solidarité nationale.

Ainsi, le projet de loi de finances pour 2009 crée une **dotation de développement urbain (DDU)**, dotée de 50 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 40,8 millions d'euros en crédits de paiement. Ces crédits sont inscrits à l'action n° 1, intitulée « *soutien aux projets des communes et groupements de communes* », du programme 119 (« *concours financiers aux communes et groupements de communes* ») de la mission. La DDU permettra d'aider les 100 communes urbaines les plus défavorisées, en finançant des projets d'investissement qui leur permettront de rattraper leur retard en équipements et services publics. Les conditions d'attribution de cette aide, les objectifs à atteindre et les critères d'évaluation seront fixés par une convention conclue entre le maire des communes éligibles (ou le président des établissements publics de coopération intercommunale exerçant la compétence relative à la politique de la ville) et le représentant de l'État dans le département.

Ajoutée à l'accroissement de 70 millions d'euros des crédits de la DSU, cette innovation permettra aux communes urbaines qui en ont le plus besoin de bénéficier de 120 millions d'euros supplémentaires pour surmonter leurs difficultés. Si cet effort budgétaire reste modéré au niveau national, le soutien n'en sera pas moins appréciable pour les communes bénéficiaires de la nouvelle DDU et de la réforme de la DSU.

Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 2009 prévoit un dispositif spécifique d'**accompagnement de la réforme de la carte militaire**, sous la forme d'un fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées, doté de 5 millions d'euros. Ces crédits représentent à eux seuls près du tiers des 16,1 millions d'euros d'autorisations d'engagement inscrits au titre de l'action n° 1 relative aux « *aides exceptionnelles aux collectivités territoriales* », au sein du programme 122 (« *concours spécifiques et administration* ») de la mission.

Bien que salutaires, ces aides ne suffiront évidemment pas à compenser les conséquences économiques négatives de la restructuration dans les collectivités concernées. Il est pourtant essentiel de soutenir les communes dont les ressources financières seront amoindries par la réorganisation des implantations militaires sur le territoire national, entre 2009 et 2015. Il serait donc souhaitable que cette subvention, bien qu'exceptionnelle, soit reconduite et ajustée aux pertes constatées durant les prochaines années, car la reconversion économique des zones affectées par le départ d'unités militaires imposera une action durable des pouvoirs publics.

### *c) Le fonctionnement de l'administration centrale*

Les crédits de paiement destinés au fonctionnement de la DGCL, inscrits à l'action n° 2, intitulée « *administration des relations avec les collectivités territoriales* », au sein du programme 122 (« *concours spécifiques et administration* ») de la mission, augmenteront de 23,1 % en 2009, atteignant 2,29 millions d'euros, contre 1,86 million d'euros en 2008 <sup>(1)</sup>.

Pour symboliques que soient ces montants, cette progression en pourcentages paraît étonnante, même si cette hausse s'explique uniquement par celle des dépenses d'informatique. Ainsi, les crédits de paiement disponibles pour ces dépenses passeront de 685 000 euros à 1,15 million d'euros, en raison du développement et de la mise en place progressive des nouveaux programmes « Actes » et « Colbert départemental ». Ces deux programmes informatiques, qui permettront de renforcer l'efficacité de l'administration pour l'exercice du contrôle de la légalité des actes des collectivités et la répartition entre celles-ci des dotations par prélèvements sur recettes, devraient être respectivement dotés de près de 470 000 et 433 000 euros.

---

(1) Les autorisations d'engagement connaissent une progression presque équivalente, passant de 2,28 à 2,77 millions d'euros, soit une hausse de 21,5 %.

Les crédits des autres postes de dépenses de la DGCL connaîtront globalement un léger repli, essentiellement dû à la baisse de 5 % des crédits destinés à la diffusion de documentation, études et statistiques relatives aux collectivités locales, qui passeront de 233 700 à 222 015 euros. Les crédits alloués au fonctionnement interne de la DGCL <sup>(1)</sup> (256 500 euros), à la production d'études et de statistiques locales (115 900 euros), et au fonctionnement d'organismes nationaux relatifs aux collectivités territoriales (188 000 euros) sont en revanche strictement reconduits à leur niveau de 2008.

Il convient d'ailleurs de rappeler que la direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales est chargée de répartir les dotations entre les collectivités locales – tâche très lourde compte tenu du nombre de collectivités, mais aussi de la complexité de calcul et de gestion des différentes dotations. L'essentiel de ses moyens est toutefois concentré sur l'élaboration et le suivi des lois et règlements encadrant les conditions dans lesquelles les collectivités locales exercent leurs compétences.

Outre le « pôle de soutien » organisé autour du directeur général, la DGCL comprend un département des études et statistiques locales et, surtout, trois sous-directions, comprenant chacune 3 à 5 bureaux, qui sont consacrées respectivement :

- aux finances locales et à l'action économique ;
- aux compétences et aux institutions locales ;
- aux élus locaux et à la fonction publique territoriale.

L'examen des indicateurs de performance de la DGCL, annexés au projet de loi de finances pour 2009 (*voir tableau ci-après*), montre que cette administration a, globalement, enregistré des progrès pour publier plus vite les textes réglementaires qui la concernent, informer plus tôt les collectivités du niveau des différentes parts de la DGF tout en diminuant le nombre de rectifications, ainsi que pour répondre plus rapidement à des questions des pouvoirs publics pourtant plus nombreuses.

---

(1) Hors pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité de Lyon, qui bénéficierait de 214 720 euros en crédits de paiement.

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

<b>Indicateurs de performance</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008 <sup>(1)</sup></b>	<b>2009 <sup>(2)</sup></b>
Délai de parution des textes réglementaires	7,5 mois	6,8 mois	6 mois	6 mois
Nombre de rectifications relatives à la DGF et au FSRIF <sup>(3)</sup>	55	43	Moins de 200	Moins de 200
Montant moyen de ces rectifications ( <i>en euros</i> )	38 468	145 285	Moins de 30 000	Moins de 30 000
Nombre de ces rectifications liées à une donnée erronée	39	36	80	Moins de 100
Date de communication de la part forfaitaire de la DGF	10 février	7 février	5 février	Avant le 15 février
Date de communication de la part péréquation de la DGF	16 mars	13 mars	15 mars	Avant le 20 mars
Nombre de réponses aux pouvoirs publics	1 706	2 229	2 300	2 600
Taux de ces réponses produites dans un délai d'un mois	46 %	72 %	75 %	75 %
Taux de ces réponses produites dans un délai de trois mois	82 %	93 %	80 %	80 %
Nombre de visites des sites intranet et Internet de la DGCL	2 166 100	1 302 203	1 600 000	2 000 000
Nombre moyen de mises en ligne par semaine	inconnu	7,7	10	15

*Source : Documents budgétaires*

On peut en revanche regretter, d'une part, que le montant moyen des rectifications de dotations ait presque quadruplé en 2007 alors qu'il était prévu l'an dernier qu'il diminuerait, et, d'autre part, que les sites intranet et Internet de la DGCL demeurent moins visités qu'en 2006.

## **B. L'ALOURDISSEMENT DE LA FISCALITÉ LOCALE**

### **1. Des recettes fiscales en augmentation rapide**

Il est sain que les collectivités locales tirent une fraction substantielle de leurs ressources de la fiscalité locale <sup>(4)</sup> – ne serait-ce que pour sensibiliser

---

(1) Prévission actualisée.

(2) Prévission.

(3) Fonds de solidarité de la région Ile-de-France (FSRIF).

(4) Il s'agit d'ailleurs d'une exigence constitutionnelle puisque, depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution prévoit que, pour chaque catégorie de collectivités locales, « les recettes fiscales et les autres ressources propres » (ressources domaniales,

l'assemblée délibérante et la population de chaque collectivité au coût des dépenses engagées par cette dernière. En 2007, la fiscalité locale représentait d'ailleurs 63 % des recettes de fonctionnement des collectivités, qui s'élevaient à 161,3 milliards d'euros. Toutefois, l'alourdissement progressif de cette fiscalité, atténuant la diminution de la pression fiscale globale<sup>(1)</sup>, doit conduire à s'interroger sur ses causes. En effet, l'évolution constatée ne peut, en principe, s'expliquer seulement par l'exercice de nouvelles compétences, le coût de celles-ci étant compensé par le biais des diverses dotations attribuées par l'État aux collectivités locales.

**ÉVOLUTION DU PRODUIT VOTÉ DE LA FISCALITÉ DIRECTE LOCALE PAR CATÉGORIES DE COLLECTIVITÉS DEPUIS 2002** (en milliards d'euros)

Collectivités métropolitaines	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Évolution 2002-2007
Communes et leurs groupements	31,3	32,5	33,9	35,2	36,6	38,1	+ 21,4 %
Départements	13,7	14,5	15,2	16,4	17,8	18,7	+ 36,3 %
Régions	3	3	3,1	3,9	4,3	4,5	+ 54 %
<b>Total</b>	<b>48</b>	<b>50</b>	<b>52,2</b>	<b>55,4</b>	<b>58,8</b>	<b>61,3</b>	<b>+ 27,7 %</b>

Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales, 2008

Ces recettes fiscales proviennent essentiellement de quatre impôts directs, qui, en 2007, assurent à elles seules 39 % des recettes des collectivités locales et dont le produit a presque toujours augmenté d'année en année, toutes collectivités locales confondues (voir tableau ci-après) : taxe professionnelle, taxes sur les propriétés foncières bâties et non bâties et taxe d'habitation. Rappelons que cette fiscalité directe est complétée par une partie de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), dont le produit devrait s'élever à 7,7 milliards d'euros en 2008, ainsi que par d'autres taxes, telles que :

— les droits de mutation à titre onéreux (10,6 milliards d'euros<sup>(2)</sup>), sur lesquels il y a lieu de porter une attention toute particulière du fait de la diminution du nombre de transactions immobilières ;

— la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (5,1 milliards d'euros) ;

— la taxe spéciale sur les conventions d'assurance automobile (2,7 milliards d'euros) ;

---

produits financiers ou de l'exploitation des services publics, qui sont souvent plus marginales) doivent représenter « une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ».

(1) Selon l'INSEE, entre 2002 et 2007, les impôts après transferts perçus par l'État ont été ramenés de 15,1 à 13,9 % du PIB, tandis que ceux perçus par les administrations publiques locales ont été portés de 4,9 % à 5,7 % du PIB.

(2) Prévisions pour 2008 pour l'ensemble des taxes citées.

- la taxe sur les cartes grises (1,9 milliard d'euros) ;
- ou encore la taxe communale sur l'électricité (1,6 milliard d'euros).

En 2007 comme en 2008, le poids de la fiscalité perçue par les départements et les régions a continué à s'alourdir rapidement : après une hausse qui s'élève respectivement à 4,9 % et de 5,6 % en 2007, l'augmentation atteindra 4,6 % et 5,2 % en 2008.

### ÉVOLUTION DU PRODUIT VOTÉ DE CHAQUE IMPÔT LOCAL DEPUIS 2002

(en milliards d'euros)

Impôt local	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Évolution 2002-2007
Taxe professionnelle	21,5	21,9	22,8	24,2	25,8	26,8	+ 25 %
Taxe sur les propriétés foncières bâties	14,6	15,4	16,1	17,3	18,4	19,2	+ 31,8 %
Taxe sur les propriétés foncières non bâties	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	- 4,3 %
Taxe d'habitation	11,1	11,8	12,3	13	13,8	14,4	+ 29,9 %
<b>Total métropole</b>	<b>48</b>	<b>50</b>	<b>52,2</b>	<b>55,4</b>	<b>58,8</b>	<b>61,3</b>	<b>+ 27,7 %</b>

Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales, 2008

## 2. Une évolution qui ne résulte pas uniquement du dynamisme des bases imposables

L'augmentation du produit des quatre impôts directs locaux ne s'explique pas seulement par le dynamisme des bases d'imposition – en 2008, celles-ci devraient croître, à législation constante, de 1,6 % pour la taxe sur les propriétés foncières non bâties et de 3 à 3,5 % pour les autres taxes, ce qui est conforme à l'évolution moyenne constatée au cours des dix années précédentes.

En effet, les taux d'imposition votés par chaque catégorie de collectivités territoriales ont sans cesse augmenté pour chacune de ces taxes, en particulier en 2005 et 2006 pour les départements (de 4,3 %, puis de 5 %) et surtout les régions (de 21,1 %, puis de 7,5 %). La hausse des taux moyens d'imposition votés par les départements et les régions s'est poursuivie en 2007 et en 2008 à un rythme plus modéré, compris entre 1 et 1,5 %.

Le rapport présenté les 12 et 13 décembre 2006 au Conseil économique et social par M. Philippe Valletoux souligne notamment que, chaque année, la « sous-estimation des recettes courantes » lors du vote du budget primitif de la

plupart des collectivités locales, dictée par la prudence financière, « contribue à alourdir parfois indûment la pression fiscale »<sup>(1)</sup>.

Alors que la seule taxe professionnelle acquittée par les entreprises représente près de 45 % de l'ensemble de ces recettes, il est évident que cet alourdissement continu de la fiscalité directe locale freine le développement de l'activité économique.

---

(1) « Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne », rapport du Conseil économique et social présenté par M. Philippe Valletoux, décembre 2006.

## II. L'AUGMENTATION PERSISTANTE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE LOCALE

L'un des objectifs traditionnellement assignés à la politique de décentralisation est, en rapprochant la décision politique et administrative des réalités du « terrain », de mieux prendre en compte les besoins locaux et, ainsi, d'éviter les erreurs et lourdeurs bureaucratiques, sources de gaspillages. Or, depuis plus de dix ans, les dépenses publiques locales augmentent à une vitesse croissante, en particulier au profit des dépenses de fonctionnement. Les transferts de compétences décidés depuis 2004 dans le cadre de l'« acte II » de la décentralisation n'expliquent que partiellement cette évolution.

Alors que, depuis 2003, des efforts considérables ont été engagés par la France pour contenir son endettement public, conformément à ses engagements européens, il conviendrait aujourd'hui de s'interroger sur les moyens d'associer plus efficacement les collectivités territoriales à la maîtrise globale des dépenses publiques.

### A. UN ALOURDISSEMENT DES DÉPENSES LOCALES DONT LES CAUSES SONT MULTIPLES

#### 1. Une hausse continue des dépenses publiques locales depuis plus de dix ans

Signe d'approfondissement de la décentralisation, les dépenses totales de l'ensemble des collectivités territoriales (communes, départements et régions) ont connu une forte progression depuis plus de dix ans. Ces dépenses, qui ont augmenté chaque année, ont en effet été portées de 113,4 à 176 milliards d'euros entre 1996 et 2007, ce qui représente une hausse de plus de 55 % en douze ans. L'augmentation s'est nettement accélérée dans la seconde moitié de cette période, puisqu'elle a atteint près de 40 % sur les six dernières années – dont une hausse de 5,5 % en 2006 et de 6,7 % en 2007 <sup>(1)</sup>.

Cette forte augmentation des dépenses des collectivités locales ne peut malheureusement pas être expliquée par la seule progression des investissements publics qu'elles ont décidée. En effet, si leurs dépenses d'investissement ont augmenté de 27,2 % entre 2001 et 2007, leurs dépenses de fonctionnement ont crû de plus de 46,6 % et ont été responsables de *plus des trois quarts* de la hausse globale des dépenses des collectivités locales (*voir tableau ci-après*).

---

(1) De même, selon le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et les orientations des finances publiques, préparatoire au débat d'orientation des finances publiques, publié en juillet 2008, la part des dépenses des administrations locales dans l'ensemble des dépenses publiques est passée de 18,4 % en 2002 à 20,8 % en 2007.

## ÉVOLUTION DES DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DEPUIS 1996

(en milliards d'euros)

Nature des dépenses	1996	2001	2003	2005	2006	2007	Évolution 2001-2007
Dépenses de fonctionnement <sup>(1)</sup>	73,9	80,5	89,8	105,2	110,8	118	+ 46,6 %
Dépenses d'investissement <sup>(2)</sup>	39,5	45,6	47,8	51,5	55	58	+ 27,2 %
<b>Ensemble des dépenses</b>	<b>113,4</b>	<b>126,1</b>	<b>137,6</b>	<b>156,7</b>	<b>165,9</b>	<b>176</b>	<b>+ 39,6 %</b>

Sources : Ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales (DGCL) et rapport de l'Observatoire des finances locales, 2008

L'étude des statistiques révèle ainsi une forte hausse des dépenses de fonctionnement et, en particulier, des frais de personnel, qui ont augmenté de plus de 50 % depuis 1999. Même si plus des trois quarts de ces dépenses sont, encore aujourd'hui, effectuées au niveau communal, les départements et surtout les régions sont les collectivités territoriales qui ont connu les progressions les plus impressionnantes : depuis 2000, les frais de personnel ont doublé dans les départements et quadruplé dans les régions (voir tableau ci-après).

## ÉVOLUTION DES FRAIS DE PERSONNEL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

(en milliards d'euros)

Collectivités territoriales	2000	2003	2004	2005	2006	2007 <sup>(3)</sup>	Évolution 2000-2007
Communes	23,33	26	26,85	27,9	29	30,4	+ 30,5 %
Départements	4,18	5,21	6,13	6,56	7,07	8,38	+ 100,5 %
Régions	0,4	0,52	0,57	0,62	0,78	1,6	+ 300 %
<b>Total</b>	<b>27,91</b>	<b>31,73</b>	<b>33,55</b>	<b>35,07</b>	<b>36,84</b>	<b>40,36</b>	<b>+ 44,6 %</b>

Sources : Ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales (DGCL) et rapport de l'Observatoire des finances locales, 2008

De même, si les effectifs employés par les communes sont presque stables depuis 2000 et s'établissent à 1 107 000 en 2006 (soit près de 62 % de l'ensemble des effectifs employés par les administrations locales), en revanche ceux des départements et des régions ont augmenté respectivement de 64,4 % et 106,3 % sur la période (voir tableau ci-après).

(1) Intérêts de la dette compris.

(2) Remboursements de dette compris.

(3) Résultats provisoires.

## ÉVOLUTION DES EFFECTIFS EMPLOYÉS PAR LES ADMINISTRATIONS LOCALES

(en milliers d'agents)

Administrations locales	2000	2003	2004	2005	2006	Évolution 2000-2006
Communes	1 075	1 086	1 086	1 094	1 107	+ 3 %
EPCI	131,1	175	189,7	201,7	215,5	+ 64,4 %
Départements	176,9	191,5	195,2	198,2	213,1	+ 20,5 %
Régions	11	13,3	14,1	15,2	22,6	+ 106,3 %
Ensemble des administrations locales <sup>(1)</sup>	1 574,8	1 675,7	1 703,4	1 731,5	1 789,7	+ 13,6 %

Sources : INSEE et rapport de l'Observatoire des finances locales, 2008

### 2. Une hausse partiellement imputable aux transferts de compétences

Bien entendu, cette évolution très dynamique des dépenses de fonctionnement et des effectifs des collectivités territoriales est largement liée à l'approfondissement de la décentralisation, de nouvelles compétences, personnels et équipements, ayant été transférés aux départements et aux régions depuis 2004, notamment en matière éducative, routière, ferroviaire ou sociale.

Depuis 2005, les charges transférées aux collectivités territoriales au titre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales se sont élevées à 5,5 milliards d'euros, dont 2,3 milliards d'euros en 2007 et 1,7 milliard d'euros en 2008. Avant même cet « acte II » de la décentralisation, l'attribution aux départements de la gestion d'une prestation sociale telle que l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), au titre de laquelle 3,8 milliards d'euros ont été engagés dès 2004, avait contribué à l'accroissement global de leurs dépenses – depuis lors, ces dépenses ont augmenté d'environ 8 % par an, ce qui s'explique largement par le vieillissement de la population.

L'analyse du transfert du revenu minimum d'insertion (RMI), dont la gestion a été confiée aux départements à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004 <sup>(2)</sup>, accroissant mécaniquement leurs dépenses d'aide sociale de près de 5 milliards d'euros <sup>(3)</sup>, révèle toutefois un paradoxe : entre 2004 et 2007, les dépenses exposées par les départements pour la gestion du RMI sont passées de 6,3 à 7,3 milliards d'euros (soit une hausse de 15,1 %), alors que, dans le même temps,

(1) Total des dépenses des administrations locales (établissements publics locaux compris).

(2) En application de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

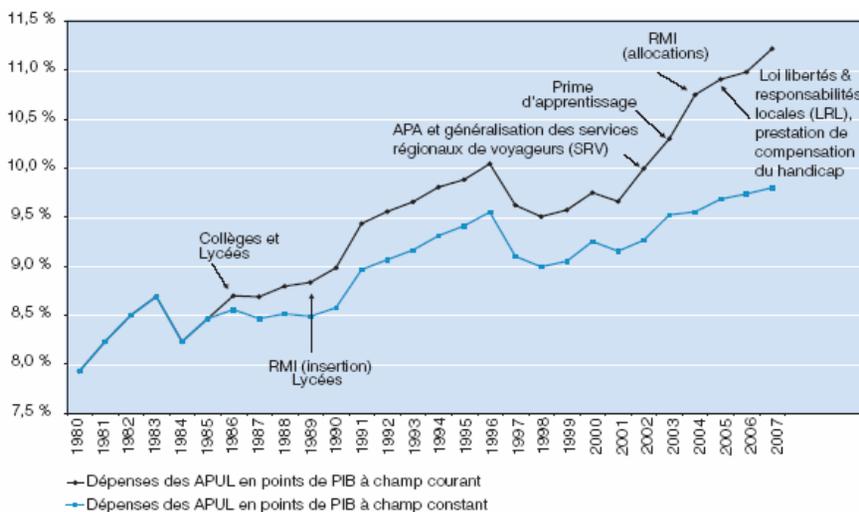
(3) La commission consultative d'évaluation des charges (CCEC) a fixé, le 9 novembre 2005, le montant définitif du droit à compensation relatif à l'attribution aux départements de la gestion du RMI et du RMA à 4,94 milliards d'euros. Rappelons que cette compensation est effectuée par l'attribution aux départements d'une part de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP).

le nombre de bénéficiaires du RMI a été ramené de 1,24 à 1,15 million (soit une baisse de 7 %).

Plus généralement, comme le souligne le rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques, publié au mois de juin 2008, la croissance des dépenses locales n'est qu'« *en partie imputable aux conséquences financières des transferts de compétence initiés en 2004* ». Ainsi, « *hors transferts de compétences opérés en 2007, les dépenses des collectivités locales ont augmenté de 5,3 % en 2007. Cette évolution s'inscrit dans un mouvement de long terme. Depuis le début des années 2000, elles augmentent, en moyenne annuelle et en volume, de 4 % avec les transferts et de 3 % hors transferts* ». De même, le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, préparatoire au débat d'orientation des finances publiques, publié en juillet dernier, montre clairement qu'à champ de compétences constant, des dépenses des administrations publiques locales ont progressé plus vite que le PIB depuis 1980, en particulier entre 1990 et 1996, ainsi que depuis 1999 (voir graphique ci-après).

#### ÉVOLUTION DES DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES DE 1980 À 2007, À CHAMP COURANT OU CONSTANT DE COMPÉTENCES

(en points de PIB)



Source : Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, préparatoire au débat d'orientation des finances publiques (tome I), 2008

L'augmentation ininterrompue des dépenses de fonctionnement des collectivités locales ne peut donc pas être uniquement expliquée par des facteurs externes, sur lesquelles celles-ci n'auraient pas pu avoir d'influence.

Parmi les causes endogènes de cette évolution, il est certainement possible de mettre en lumière des gestions inégalement rigoureuses selon les collectivités – à cet égard, le recours à des comparaisons budgétaires assorties d'une publicité adéquate pourrait avoir un rôle pédagogique et démocratique très utile. Il n'en demeure pas moins que l'explication centrale tient probablement à des facteurs structurels d'ordre national, tels que la multiplication des structures territoriales, dotées de compétences mal délimitées et trop peu spécialisées. Votre rapporteur reviendra plus loin sur l'intervention législative d'ensemble qui lui paraît désormais nécessaire pour remédier à cette dérive qui prive la France d'une décentralisation claire, rationnelle et efficace.

## **B. L'ENDETTEMENT CROISSANT DES COLLECTIVITÉS LOCALES**

Les collectivités locales, tenues de présenter des budgets en équilibre comptable, apportent à l'économie française un soutien déterminant pour l'avenir, puisqu'elles effectuent à elles seules près des trois quarts des investissements publics. Pour autant, leur contribution, modérée mais croissante, à l'augmentation de la dette publique s'accorde mal avec les efforts engagés par le Gouvernement pour assainir les finances publiques dans leur ensemble – qu'il s'agisse des finances de l'État, de la Sécurité sociale ou des collectivités locales – et respecter ainsi les engagements européens de la France.

Si la Cour des comptes estimait encore, au moins de juin 2008, dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, que la situation financière des collectivités n'était pas inquiétante, elle notait déjà une dégradation : *« la croissance des dépenses locales est très forte [...] Or, la croissance des ressources des collectivités locales ralentit. Si leur situation financière demeure saine, avec notamment un autofinancement qui couvre 70 % de leurs dépenses d'équipement, elle devient donc progressivement plus tendue »*. Depuis lors, l'aggravation brutale de la crise financière a encore accentué ces tensions et implique une vigilance renforcée.

### **1. Des budgets globalement équilibrés et un investissement soutenu**

Selon le rapport 2008 de l'Observatoire des finances locales, les administrations publiques locales ont présenté en 2007 un besoin de financement de 7,2 milliards d'euros, contre 3,2 milliards d'euros l'année précédente. Rappelons que ce besoin de financement contribue au déficit public global de la France, tel qu'il est notifié par le Gouvernement aux institutions européennes.

Toutefois, le déficit public généré par les collectivités locales est nécessairement limité, car leurs budgets doivent être votés en équilibre au sens de la *comptabilité publique* – l'ensemble des ressources, emprunt compris, couvrant l'ensemble des dépenses, remboursement du capital compris – et ne peuvent être exécutés qu'avec un déséquilibre limité, selon la taille de la commune, à 5 % ou

10 % des recettes de fonctionnement. Par ailleurs, les collectivités territoriales ne sont autorisées à recourir à l'endettement que pour financer des dépenses d'investissement. Du fait de ces règles rigoureuses, la situation budgétaire des collectivités locales demeure relativement saine.

Les dépenses des administrations publiques locales atteignent 11,2 % du produit intérieur brut (PIB) et l'investissement local représente 73 % de l'investissement public national, proportion impressionnante qui reflète d'importants efforts d'équipement au niveau local, et une relative faiblesse des investissements de l'État. La dette des collectivités locales s'élève à 11 % de l'ensemble de la dette publique, entièrement consacrés à l'investissement, donc à l'avenir.

La part des dépenses d'investissement direct financées par l'emprunt est très élevée pour les régions (82 %), mais demeure inférieure à 50 % pour les autres catégories de collectivités territoriales (34 % pour les communes et 46 % pour les EPCI comme pour les départements). Le rapport précité estime à cet égard que, la hausse des recettes locales ayant accompagné celle des dépenses de fonctionnement, les collectivités locales bénéficient d'un « *taux d'autofinancement de leurs investissements toujours très élevé* » et que, « *malgré certaines disparités, la situation financière d'ensemble des collectivités territoriale demeure solide* ».

## **2. La prudence requise face à une dette alourdie**

Bien qu'elle reste faible par rapport à celle de l'État, la dette des collectivités locales continue à progresser : après avoir augmenté de 4,3 % entre 2006 et 2007 pour atteindre 117,6 milliards d'euros <sup>(1)</sup>, elle devrait, selon *Dexia* <sup>(2)</sup>, s'élever à 126 milliards d'euros à la fin de l'année 2008, ce qui représente une hausse annuelle de plus de 7 %. Cette évolution explique sans doute le recours accru des collectivités à des financements sophistiqués, dont toutes les conséquences n'ont pas été correctement évaluées et qui suscitent aujourd'hui des inquiétudes légitimes.

La tendance à l'augmentation de l'endettement des collectivités n'est pas nouvelle, puisque cette dette ne s'élevait qu'à 100 milliards d'euros en 2000 : elle aura donc progressé de 26 % en huit ans. Selon des chiffres rendus publics au mois de mars 2008 par la direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, entre 2001 et 2006, la dette des régions et celle des départements sont passées respectivement de 132 à 176 et de 314 à 327 euros par habitant.

---

(1) Selon le rapport 2008 de l'Observatoire des finances locales, les collectivités locales ont globalement continué, en 2007 comme les années précédentes, à emprunter des sommes supérieures à celles qu'elles consacrent au remboursement de leur dette.

(2) Note de conjoncture sur les finances locales en France, Dexia, 16 septembre 2008.

La Cour des comptes note également, dans son rapport, publié au mois de juin 2008, sur la situation et les perspectives des finances publiques, que « *la hausse de l'endettement [des collectivités locales], observée depuis 2004, s'est poursuivie en 2007* » ; les magistrats financiers estiment que cette dette s'est élevée à 135,7 milliards d'euros à la fin de l'année 2007. Alors que, depuis 2003, le besoin de financement de l'État s'est réduit chaque année conformément aux engagements européens de la France, celui des administrations publiques locales n'a cessé de croître (*voir tableau ci-après*).

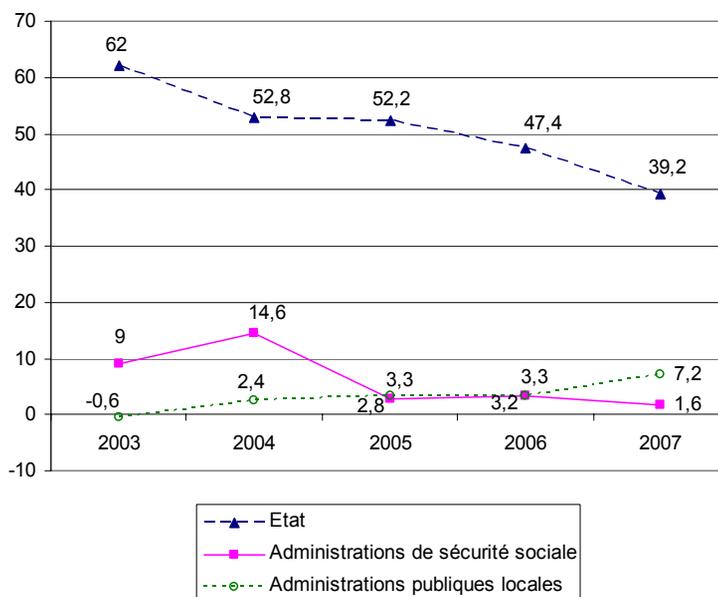
**BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT, DES ADMINISTRATIONS SOCIALES ET LOCALES  
DEPUIS 2003**

(en milliards d'euros)

<b>Administrations concernées</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
État	62	52,8	52,2	47,4	39,2
Administrations de Sécurité sociale	9	14,6	2,8	3,3	1,6
Administrations publiques locales	- 0,6	2,4	3,3	3,2	7,2

Source : INSEE, *comptes nationaux 2007*

**BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT, DES ADMINISTRATIONS SOCIALES ET LOCALES DEPUIS 2003**  
(en milliards d'euros)



Source : INSEE, comptes nationaux 2007

Cette évolution de l'endettement des collectivités locales est, aujourd'hui, d'autant plus regrettable que des tensions inflationnistes, qui conduisent à augmenter les taux d'intérêt<sup>(1)</sup>, ont alourdi depuis peu la charge annuelle des intérêts de la dette. Ainsi, selon *Dexia*<sup>(2)</sup>, les collectivités locales devraient acquitter à ce titre 5,6 milliards d'euros en 2008, soit 10,1 % de plus qu'en 2007. Or, le rapport 2008 de l'Observatoire des finances locales rappelle, tout comme le rapport précité de la Cour des Comptes, que ces charges ont déjà augmenté de 9,2 % en 2007 et de 7,9 % en 2006. Le fait que les prêts structurés, particulièrement sensibles à la hausse des taux d'intérêt comme aux variations monétaires, représentent presque 24 % de la dette des collectivités locales, accentue encore le risque d'un alourdissement de ces dépenses, par nature improductives.

(1) Les taux d'intérêt moyen auxquels empruntent les collectivités locales se sont élevés à environ 4 % entre 2004 et 2007, mais connaissent une hausse depuis lors. Rappelons qu'ils dépassaient 7 % avant 1997.  
(2) Note de conjoncture sur les finances locales en France, Dexia, 16 septembre 2008.

Par ailleurs, la crise financière internationale, qui s'est brutalement accélérée au cours des dernières semaines, pourrait fragiliser encore davantage la situation des collectivités locales ayant contracté des emprunts de longue durée et à taux variable, alors que l'accès au crédit bancaire se restreint fortement. À cet égard, votre rapporteur se félicite de le Premier ministre François Fillon ait annoncé, le 20 octobre dernier, qu'une enveloppe de 5 milliards d'euros, financée par les fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et des consignations, serait consacrée au financement des collectivités territoriales, sous la forme de prêts d'une durée de vingt ans. Cette aide est de nature à réduire les inquiétudes liées à l'endettement des collectivités territoriales, dont la principale banque, *Dexia*, a été directement frappée par la crise financière.

Même si le recours à l'emprunt peut être légitime pour financer des investissements dont bénéficieront les générations futures, l'utilisation de cet instrument coûteux doit donc rester mesurée. À cet égard, le fait qu'en 2007, la dette des collectivités locales représente globalement près des deux tiers de leurs recettes de fonctionnement <sup>(1)</sup>, devrait plutôt inciter à la prudence. Il paraît urgent que les collectivités disposent d'une vision pluriannuelle du recours à l'emprunt et mettent en concurrence les financeurs sur le fondement d'un cahier des charges type – ce dernier devant prévoir des critères prudentiels, tout en demeurant adaptable aux circonstances locales.

---

(1) La situation des diverses catégories de collectivités territoriales est, dans ce domaine, fortement contrastée, puisque le rapport entre leur dette et leurs recettes de fonctionnement s'élève, au 31 décembre 2007, à 79,7 % pour les communes, 40,2 % pour les départements et 64,5 % pour les régions.

### III. LES CONDITIONS JURIDIQUES DE LA MAÎTRISE DES FINANCES LOCALES

#### A. LES RÉFORMES ENGAGÉES POUR SÉCURISER L'ENVIRONNEMENT JURIDIQUE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

##### 1. Respecter l'autonomie financière des collectivités territoriales

L'organisation décentralisée de la République suppose que les collectivités territoriales disposent d'une véritable responsabilité dans la gestion de leurs finances locales, ce qui exclut une aggravation de leur dépendance financière vis-à-vis de l'État.

Fondé sur ce constat, le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales, introduit en 2003<sup>(1)</sup> à l'article 72-2 de la Constitution, prévoit notamment que les ressources propres des collectivités locales doivent représenter « *pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources* ». La loi organique<sup>(2)</sup> précise, depuis le 29 juillet 2004<sup>(3)</sup>, qu'à ce titre, « *pour chaque catégorie [de collectivités], la part de ressources propres ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003* ». Afin que cette garantie ne demeure pas purement théorique, la loi organique prévoit également que, lorsqu'un écart est constaté pour les ressources d'une catégorie de collectivités locales, une loi de finances doit prendre les mesures corrigeant cette situation au plus tard pour la deuxième année suivant celle du constat.

Or, force est de constater que, depuis 2003, le ratio d'autonomie financière des collectivités locales<sup>(4)</sup> s'est globalement amélioré pour chaque catégorie de collectivités territoriales (*voir tableau ci-après*) : à cet égard, les engagements pris par le Gouvernement et le Parlement envers les collectivités territoriales ont été pleinement respectés. Toutefois, il est à craindre qu'il n'en soit plus de même dans l'avenir.

---

(1) Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République (article 7).

(2) Article L.O. 1114-3 du code général des collectivités territoriales (dernier alinéa).

(3) 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 (article 4).

(4) Rappelons que ce ratio d'autonomie financière, correspondant à la « part des ressources propres » mentionnée au premier alinéa de l'article L.O. 1114-3 du code général des collectivités territoriales, est calculé en rapportant le montant des ressources propres (produit des taxes et impôts locaux, mais aussi des taxes ou impôts nationaux dont la répartition du produit entre collectivités est préétablie, redevances pour services rendus, produits du domaine, participations d'urbanisme, produits financiers et dons et legs) à celui de la totalité de leurs ressources, dotations comprises (total dont sont toutefois exclus les emprunts et le financement de compétences transférées à titre expérimental ou par délégation).

## RATIO D'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Catégorie de collectivités territoriales	2003	2004	2005	2006
Communes et leurs groupements	60,8 %	61,3 %	61,2 %	61,8 %
Départements	58,6 %	63,4 %	66,4 %	65,5 %
Régions	41,7 %	40,8 %	44,1 %	48,1 %

Source : Rapport 2008 de l'observatoire des finances locales

En 2006, la part des ressources propres des collectivités locales dépasse le taux « plancher » établi par référence à l'année 2003 pour toutes les catégories de collectivités territoriales, dans des proportions importantes s'agissant des départements et des régions. Cette progression de l'autonomie financière s'élève ainsi à :

- 1,6 % pour les communes et groupements intercommunaux ;
- 11,8 % pour les départements ;
- et 15,3 % pour les régions.

## 2. Évaluer à l'avance l'impact financier des lois et règlements

Il serait paradoxal de reprocher aux collectivités territoriales de contribuer, par la dérive des finances locales, à la dégradation des finances publiques, tout en les chargeant, en cours d'année, d'exercer de nouvelles compétences sans leur donner les moyens financiers correspondants. Tel est le reproche fréquemment adressé à l'État et aux gouvernements successifs par les associations d'élus locaux et leurs représentants.

Sur le plan constitutionnel, le risque paraît pourtant limité depuis l'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République <sup>(1)</sup>. En effet, le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution prévoit désormais qu'en cas de transfert de compétences étatiques aux collectivités territoriales, ces dernières doivent bénéficier de « l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice » avant ledit transfert. De même, le législateur ne peut pas créer ou étendre des compétences qui alourdissent les dépenses des collectivités sans leur attribuer parallèlement des « ressources déterminées par la loi ».

Cette seconde règle paraît toutefois moins rigoureuse, puisque le Conseil constitutionnel a considéré, dans une décision du 13 janvier 2005 <sup>(2)</sup>, « qu'il n'est fait obligation au législateur que d'accompagner ces créations ou extensions de

(1) Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

(2) Décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005 « Loi de programmation pour la cohésion sociale ».

*compétences de ressources dont il lui appartient d'apprécier le niveau* », pourvu qu'il ne dénature par le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. Ces dernières ne peuvent donc pas, d'un point de vue constitutionnel, être absolument assurées de recevoir un niveau de ressources suffisant dans de tels cas.

Pour autant, votre rapporteur considère que les relations entre l'État et les collectivités territoriales doivent reposer sur une complète loyauté, ce qui suppose un effort accru de transparence et d'anticipation des services de l'État. Le Gouvernement, lorsqu'il élabore des normes qui s'imposent aux collectivités locales, devrait en évaluer le coût prévisionnel pour celles-ci et les en tenir informées par avance, qu'il s'agisse de projets de textes législatifs (lois ou ordonnances) ou de projets de textes réglementaires.

***a) Une évaluation préalable des textes réglementaires qui débute au sein de la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN)***

Pour les textes réglementaires, le mécanisme requis vient d'être mis en place, avec l'installation, le 25 septembre dernier, de la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), dont la création avait été prévue, à l'initiative du sénateur Alain Lambert, par l'article 97 de la loi de finances rectificative pour 2007<sup>(1)</sup>, codifié à l'article L. 1211-4-2 du code général des collectivités territoriales. Un décret du 22 septembre dernier<sup>(2)</sup> a précisé la composition de cette commission, qui comprend 22 des 43 membres titulaires du Comité des finances locales (dont 7 représentants de l'État et 15 élus<sup>(3)</sup>), ainsi que son fonctionnement.

La CCEN recevra communication de tous les projets ou propositions de réglementation nationale ou communautaire créant ou modifiant des normes imposées aux collectivités et à leurs établissements publics. Ces textes seront « *accompagnés d'un rapport de présentation et d'une fiche d'impact financier faisant apparaître les incidences financières directes et indirectes des mesures proposées pour les collectivités territoriales* ». La CCEN disposera d'un délai de cinq semaines (exceptionnellement ramené à 72 heures sur demande du Premier ministre), éventuellement reconductible, pour rendre, au vu de cette évaluation financière, son avis sur le texte dont elle sera saisie. Enfin, le président de la CCEN présentera chaque année au Comité des finances locales un bilan des travaux de cette instance, lequel sera communiqué aux membres de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC).

Votre rapporteur se félicite que cette démarche évaluative puisse enfin se concrétiser. Réunie le 29 septembre 2008, la CCEN a déjà pu émettre, à

---

(1) Loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007.

(2) Décret n° 2008-994 du 22 septembre 2008 relatif à la commission consultative d'évaluation des normes.

(3) Un député, un sénateur, deux présidents de conseil régional, quatre présidents de conseil général, deux présidents d'établissements publics de coopération intercommunale et cinq maires.

l'unanimité, un avis favorable sur un projet de décret, dont elle était saisie en urgence par le Premier ministre, majorant, à compter du 1<sup>er</sup> octobre, la rémunération des personnels de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation. Le travail que devra accomplir la CCEN est d'une étendue considérable, puisque l'on estime à près d'un millier par an le nombre de textes réglementaires qui ont un impact sur les finances locales.

***b) La nécessité de préciser la future évaluation préalable des textes législatifs***

Il serait souhaitable que la logique d'anticipation et de concertation préalable retenue pour les textes réglementaires intéressant les collectivités locales s'étende aux textes législatifs de même nature. Certes, l'article L. 1211-4-2 du code général des collectivités territoriales créant la CCEN prévoit que celle-ci peut être consultée « *sur tout projet de loi ou tout projet d'amendement du Gouvernement concernant les collectivités territoriales* », mais cette consultation est laissée à la discrétion du pouvoir exécutif.

Par ailleurs, en vertu de la loi constitutionnelle du 23 juillet dernier<sup>(1)</sup>, l'article 39 de notre Constitution prévoira, dès que la loi organique nécessaire à son entrée en vigueur sera intervenue, que les projets de loi dont la présentation au Parlement n'est pas jugée conforme<sup>(2)</sup> aux conditions fixées par cette loi organique, ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour de la première assemblée qui en est saisie. Ce bouleversement majeur en faveur du Parlement devrait lui permettre, en pratique, de disposer d'évaluations préalables de l'impact attendu des projets de loi, notamment sur le plan financier<sup>(3)</sup>. L'examen par notre assemblée, dans les prochains mois, du projet de loi organique précité devrait être l'occasion de préciser la nature des informations financières appelées à figurer dans ces documents : pour les projets affectant les compétences des collectivités territoriales, il serait logique que l'évaluation financière comporte un volet spécifique, relatif à l'impact des différentes dispositions sur les finances locales.

Cette exigence de transparence et de concertation est d'autant plus fondée et pressante que votre rapporteur constate, comme dans son précédent avis budgétaire, qu'un certain nombre de lois adoptées au cours de l'année écoulée pourraient avoir un impact sur les finances des collectivités territoriales, qu'il s'agisse de :

---

(1) Loi n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République (article 15).

(2) Constat établi par la Conférence des présidents de la première assemblée saisie ou, en cas de désaccord entre celle-ci et le Gouvernement, éventuelle saisine du Conseil constitutionnel, appelé à statuer dans un délai de huit jours.

(3) Le rapport (n° 1009) présenté le 2 juillet dernier à l'Assemblée nationale, au nom de la commission des Lois, par son président Jean-Luc Warsmann, pour l'examen en seconde lecture de ce projet de loi constitutionnelle, précise qu'il s'agit, par cette nouvelle procédure, « d'imposer au Gouvernement de joindre à ses projets de loi une étude d'impact susceptible de présenter les effets, notamment financiers, des mesures proposées, de justifier leur « valeur ajoutée », d'expliciter les consultations réalisées, donnant ainsi aux assemblées parlementaires une base d'étude plus solide que le seul exposé politique des motifs ».

— la loi n° 2008-790 du 20 août 2008 instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire. La question de l'importance des dépenses supplémentaires mises à la charge des communes apparaît, pour cette loi, d'autant plus légitime que l'article L. 133-8 du code de l'éducation prévoit que ces dépenses ne devraient leur être compensées par l'État qu'à hauteur des « *dépenses exposées pour la rémunération* » des personnes chargées du service d'accueil en cas de grève et en « *fonction du nombre des élèves accueillis* » – les petites communes ayant organisé le service d'accueil devant toutefois bénéficier, en tout état de cause, d'un « *montant minimal* » de compensation établi selon des modalités fixées par décret ;

— la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, qui modifie notamment la législation applicable à l'équipement commercial et affecte le régime d'implantation des salles de cinéma ;

— la loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008 relative aux archives, qui rénove les règles applicables à la collecte, la conservation et la communication des archives publiques et comporte des dispositions qui concernent spécifiquement les archives des groupements de collectivités territoriales ;

— la loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire, qui modifie notamment l'organisation de la manutention portuaire ;

— la loi n° 2008-643 du 1<sup>er</sup> juillet 2008 relative à l'organisation des transports scolaires en Ile-de-France, qui prévoit le détachement auprès du département de fonctionnaires de l'État affectés dans les services exerçant les compétences transférées au syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF).

La même remarque pourrait également être faite s'agissant du projet de loi généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques de l'insertion, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture le 8 octobre dernier. En effet, le RSA, qui devrait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2009, pourrait entraîner environ 2,9 milliards d'euros de dépenses supplémentaires, financées pour moitié par la nouvelle contribution assise sur les revenus du patrimoine et des placements. Certes, l'article 3 du projet issu des travaux de l'Assemblée nationale précise que les charges supplémentaires résultant, pour les départements, de l'extension de leurs compétences en matière de revenu garanti seront « *intégralement compensées par l'État dans des conditions fixées par la loi de finances* »<sup>(1)</sup>. Toutefois, il ne serait pas inutile, pour les conseils généraux, de disposer d'une évaluation, même sommaire, de l'importance de ces charges supplémentaires.

---

(1) Le même article précise que cette compensation devra principalement prendre la forme de « l'attribution d'impositions de toute nature », solution qui préserve le mieux l'autonomie financière des collectivités territoriales. Il prévoit également que la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC) sera consultée chaque année sur les modalités de la compensation, dont le montant pourra être ajusté rétroactivement en fonction des dépenses réellement exposées par les départements.

### **3. Rénover les outils contractuels disponibles pour le développement des collectivités locales**

Après l'innovation majeure qu'a constitué la création, par l'ordonnance du 17 juin 2004<sup>(1)</sup>, du contrat de partenariat, le droit de la commande publique a connu une nouvelle rénovation législative au cours de l'année écoulée. Celle-ci concerne principalement le contrat de partenariat, mais affecte aussi le bail emphytéotique administratif.

#### ***a) L'assouplissement du régime des contrats de partenariat***

Forme récente de contrat administratif, le contrat de partenariat n'occupe encore qu'une place relativement marginale au sein de la commande publique à l'initiative des collectivités territoriales : au 31 décembre 2007, seuls 20 contrats de partenariat avaient été attribués ou signés par celles-ci – la moitié d'entre eux concernant l'éclairage public. Ces chiffres sont toutefois appelés à s'élever rapidement, puisqu'une trentaine de nouvelles procédures ont été lancées en 2007.

Rappelons que, d'inspiration britannique, le contrat de partenariat conclu par une personne publique repose sur le transfert à un opérateur privé d'une mission globale, pour une longue durée (permettant l'amortissement économique de l'opération), la rémunération de l'opérateur privé provenant non pas des usagers – comme dans le cas de la concession ou de l'affermage –, mais d'un paiement différé, qui dépend d'objectifs de performance fixés par la personne publique. L'idée centrale est de compléter ainsi le droit des contrats publics par un nouvel outil qui pourrait être plus efficient, dans certains cas, que le marché public, soumis à des règles rigides, ou la délégation de service public, parfois inadaptée à certaines situations.

Le Conseil constitutionnel a, d'emblée, limité le champ du contrat de partenariat, en précisant dès 2003<sup>(2)</sup> que le recours à celui-ci ne peut être autorisé que s'il est justifié par un motif d'intérêt général. Selon cette jurisprudence, le motif devrait être inhérent soit à la complexité des caractéristiques techniques, fonctionnelles ou économiques du projet, soit à l'urgence d'une opération permettant de rattraper un retard préjudiciable en raison de circonstances particulières. Cette notion d'urgence a été précisée par le Conseil d'État, qui a jugé, en 2004, qu'elle devait résulter « *objectivement dans un secteur ou une zone géographique déterminée, de la nécessité de rattraper un retard particulièrement grave affectant la réalisation d'équipements collectifs* »<sup>(3)</sup>. Ces jurisprudences restrictives ne donnaient donc au contrat de partenariat qu'un rôle très subsidiaire par rapport aux autres contrats publics.

Afin d'éviter que cet outil ne soit trop pénalisé par rapport aux autres formes de contrats publics et, notamment, aux marchés publics, la loi du

---

(1) Ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat.

(2) Décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003 « Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit ».

(3) Arrêt « Sueur », Conseil d'État, 29 octobre 2004.

28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat a modifié leur régime juridique, devenu plus accessible et avantageux. L'article L.1414-2 du code général des collectivités territoriales permet désormais à la personne publique d'opter pour un contrat de partenariat non seulement dans les cas de complexité ou d'urgence déjà admis, mais aussi lorsqu'une évaluation préalable démontre que cette formule présente un bilan plus avantageux « *que ceux d'autres contrats de la commande publique* ». Ce bilan entre les avantages (dont le paiement différé est exclu) et les inconvénients du recours au contrat de partenariat doit être effectué au vu d'une évaluation préalable, qui précise les motifs du recours au contrat de partenariat, sa procédure de passation et comporte « *une analyse comparative de différentes options, notamment en termes de coût global hors taxes, de partage de risques et de performance [et de] développement durable* ». La transparence démocratique du processus est renforcée, puisque cette évaluation préalable doit être soumise à l'assemblée délibérante de la collectivité, afin qu'elle approuve le recours à cette forme particulière de commande publique.

En revanche, le Conseil constitutionnel a jugé, le 24 juillet 2008<sup>(1)</sup>, contraire aux exigences constitutionnelles d'égalité de la commande publique, de protection des propriétés publiques et de bon usage des deniers publics un élargissement du champ des contrats de partenariat à une série de secteurs d'activité<sup>(2)</sup>, pour lesquels la condition d'urgence aurait été, jusqu'au 31 décembre 2012, présumée satisfaite, à la seule condition que les résultats de l'évaluation préalable ne soient pas manifestement défavorables. En conséquence, le recours au contrat de partenariat suppose toujours de démontrer, dans chaque cas, qu'il constitue la forme de commande publique la plus adéquate et performante.

Par ailleurs, la loi du 28 juillet 2008 a accordé au contrat de partenariat un régime comparable à celui des marchés publics s'agissant de la fiscalité comme de l'éligibilité aux subventions, et a prévu que le partenaire privé pourrait être autorisé à valoriser une partie du domaine privé de la personne publique, en concluant avec cette dernière un bail dont la durée pourrait excéder celle du contrat de partenariat. Votre rapporteur remarque que cette valorisation domaniale pourrait permettre au partenaire privé de dégager des revenus importants, dont la loi prévoit qu'ils devront nécessairement diminuer d'autant le montant de la redevance versée par la personne publique. À cet égard, on constate à nouveau que la recherche d'efficacité et de performance économique gouverne le nouveau régime juridique des contrats de partenariat.

Certes, les contrats de partenariat ne constitueront pas toujours le meilleur choix pour les collectivités territoriales souhaitant confier un projet économique à un acteur privé. La Cour des comptes note ainsi, dans son dernier rapport public annuel, au terme d'un développement consacré au centre des archives

---

(1) Décision n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008 « Loi relative aux contrats de partenariat ».

(2) Étaient concernés, en tout ou partie, les secteurs de l'enseignement secondaire et supérieur, de l'administration pénitentiaire, de la police et de la gendarmerie, de la défense, de la santé, des transports publics et de la rénovation urbaine.

diplomatiques du ministère des Affaires étrangères et européennes, que la formule des partenariats public-privé « *apparaît inopportune s'agissant d'un service public non marchand, puisqu'en l'absence de recettes elle fait entièrement reposer sur les finances de l'État une charge disproportionnée au regard de l'allègement de la charge budgétaire immédiate qu'elle permet sur le montant du déficit comme sur celui de la dette publique* ». La remarque des magistrats financiers a une portée plus générale, puisque le rapport de la haute juridiction conclut : « *La Cour invite à une réflexion approfondie sur l'intérêt réel de ces formules innovantes qui n'offrent d'avantage qu'à court terme et s'avèrent finalement onéreuses à moyen et long termes* ».

Il convient effectivement d'éviter que les collectivités locales ne recourent aux contrats de partenariat pour éviter à court terme une hausse de leur endettement, en transférant en réalité des charges financières accrues sur les mandatures suivantes. Toutefois, la loi du 28 juillet dernier a limité ce risque, en interdisant explicitement d'inclure, dans le cadre de l'évaluation préalable à la décision de recourir au contrat de partenariat, le paiement différé parmi les avantages recensés pour cette forme de commande publique.

Il reviendra aux assemblées délibérantes des collectivités locales, dont le législateur a souhaité qu'elles soient le plus complètement informées, de faire preuve du discernement nécessaire, en ne recourant au contrat de partenariat que lorsque cette formule s'avère réellement plus efficiente, à court comme à long terme. Pour guider les collectivités dans leurs choix comme pour établir la méthodologie des évaluations préalables, la saisine de la mission d'appui aux partenariats public-privé (MAPPP) du ministère de l'ÉCONOMIE, de l'industrie et de l'emploi, pourrait s'avérer particulièrement précieuse.

#### ***b) L'éligibilité des beaux emphytéotiques administratifs au FCTVA***

La loi précitée du 28 juillet 2008 n'a pas seulement facilité le recours aux contrats de partenariat, mais a également rendu plus attractif le bail emphytéotique administratif, qui constitue une forme plus traditionnelle de contrat administratif. Il convient de rappeler que le bail emphytéotique administratif permet à une collectivité territoriale de louer à un tiers, pour une durée de 18 à 99 ans et pour l'accomplissement d'une mission de service public ou la réalisation d'une opération d'intérêt général, un bien immobilier dont elle est propriétaire (même sur le domaine public), ce tiers pouvant y construire un ouvrage et, par la suite, le louer à la collectivité.

L'article L. 1311-3 du code général des collectivités territoriales, issu de l'article 38 de la loi du 28 juillet dernier, conduit désormais à distinguer, au sein de la rémunération versée par la personne publique à son cocontractant, les coûts d'investissement, de fonctionnement et de financement. Cette distinction, qui permet d'identifier la part investissement des dépenses engagées par les collectivités territoriales dans le cadre de ces contrats, n'a d'intérêt que parce qu'en vertu de cette loi, un nouvel article L. 1615-13 du même code prévoit que cette part de la rémunération accordée au cocontractant est éligible au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA). Plusieurs conditions cumulatives doivent toutefois être satisfaites :

— l'investissement doit avoir été effectué pour les besoins d'une activité non soumise à la TVA et le bien concerné doit appartenir, au plus tard en fin de contrat, au patrimoine de la personne publique, conformément aux principes généraux d'éligibilité au FCTVA ;

— la conclusion du bail emphytéotique administratif doit avoir été précédée d'une évaluation préalable du même type que celle prévue pour les contrats de partenariat ;

— le montant de ce bail doit être « inférieur à un seuil fixé par décret », seuil qui, en pratique, devrait être proche de 10 millions d'euros.

Qu'il s'agisse des beaux emphytéotiques administratifs ou des contrats de partenariat, les instruments juridiques permettant à une collectivité locale de confier à un partenaire privé la réalisation d'équipements publics au moindre coût ont été améliorés en 2008. Les nouveaux outils ainsi offerts aux collectivités leur permettront, s'ils sont correctement utilisés, de mieux maîtriser leurs dépenses.

## **B. LES RÉFORMES FONDAMENTALES QUI DOIVENT ENCORE ÊTRE MENÉES**

Si la nécessité de mieux contenir les dépenses des collectivités locales fait désormais l'objet d'un large consensus, il reste en revanche difficile de trouver des moyens simples et efficaces pour agir en ce sens.

Il est en effet bien évident que le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales ne permettrait pas de les soumettre globalement à un plafond annuel de dépenses – le rapport de la commission présidée par M. Michel Pébereau sur la dette publique, publié en 2005, considérait déjà qu'il n'était « *pas envisageable d'imposer directement une norme de déficit ou de dépenses aux collectivités territoriales* »<sup>(1)</sup>. À défaut de pouvoir fixer une norme juridiquement contraignante, il demeure souhaitable d'associer chaque année l'ensemble des élus locaux, réunis au sein de la Conférence nationale des exécutifs, créée le 4 octobre 2007, à la définition et au respect de la norme

---

(1) M. Michel Pébereau, *Rompres avec la facilité de la dette publique*, rapport au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, 2005, (p. 162).

indicative d'évolution des dépenses locales, transmise par le Gouvernement aux institutions communautaires dans le cadre de la projection pluriannuelle des finances publiques.

Toutefois, la simple définition d'objectifs vertueux ne permettra pas d'engager la politique de maîtrise budgétaire attendue : seule une action sur les causes structurelles d'inflation des dépenses publiques locales peut être déterminante. Il est donc essentiel de mener, en liaison étroite avec l'ensemble des représentants des collectivités locales, une réflexion sur les adaptations normatives qui permettraient de réduire les facteurs de surcoûts.

Rejoignant les conclusions des travaux récemment conduits à ce sujet au sein de la commission des Lois, votre rapporteur estime qu'il convient d'agir sur les trois principales causes d'alourdissement de la dépense publique locale que sont l'enchevêtrement des compétences entre les différents niveaux de collectivités locales, l'abus des financements croisés et la multiplication des structures territoriales. Par ailleurs, la fiscalité locale française étant aujourd'hui largement inadaptée aux besoins de l'économie et à ceux des collectivités locales, il conviendrait de la clarifier rapidement. Les études déjà conduites à ce sujet devraient permettre de conduire sans tarder une réforme ambitieuse, qui pourrait intervenir dans la foulée de la réforme relative à l'organisation territoriale de notre pays.

Si toutes ces questions seront étudiées dans le cadre du Comité pour la réforme des collectivités locales créé par un décret du 22 octobre dernier <sup>(1)</sup> et présidé par l'ancien Premier ministre Édouard Balladur, qui devrait remettre ses conclusions avant la fin du mois de février 2009, il reviendra naturellement au Parlement de poursuivre la réflexion et, le cas échéant, de modifier la législation applicable.

## **1. Spécialiser les compétences des collectivités territoriales**

L'enchevêtrement croissant des compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales nuit à l'efficacité de la dépense publique comme au bon fonctionnement de la démocratie locale – ce qui explique l'abstention croissante des électeurs lors des consultations locales. Cette évolution de la décentralisation est d'autant plus regrettable et paradoxale que cette politique a été conduite, depuis plus d'un quart de siècle, précisément pour améliorer l'efficacité de l'action publique et pour rapprocher les décisions des citoyens.

---

(1) Décret n° 2008-1078 du 22 octobre 2008 portant création du comité pour la réforme des collectivités locales. La lettre de mission du Président de la République, adressée le 22 octobre à M. Édouard Balladur et annexée au décret, indique que le chef de l'État souhaite qu'au sein de ce comité, « soient, par priorité, mises à l'étude la modification des structures en vue de leur simplification, la répartition des compétences en vue de leur clarification, l'allocation des moyens financiers en vue de leur emploi le plus économe possible », afin de favoriser « une meilleure gestion des deniers publics et que les responsabilités de chacun apparaissent plus clairement à nos concitoyens ».

Or, l'incapacité du législateur – tant en 1983 qu'en 2004 – à attribuer aux collectivités territoriales des blocs de compétences clairs, combinée à l'invocation de la « clause générale de compétence »<sup>(1)</sup>, a naturellement conduit ces acteurs à se saisir de l'ensemble des questions locales, imposant une technicité de gestion et des efforts de coordination particulièrement lourds et coûteux.

Votre rapporteur considère qu'il convient aujourd'hui d'agir sur cette cause structurelle de dépenses locales inutiles. La réforme devrait pouvoir être conduite à constitution constante, la clause générale de compétence ne paraissant pas nécessairement liée au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. Elle consisterait à attribuer aux départements et aux régions des compétences exclusives dans les domaines pour lesquels ils disposent déjà d'une légitimité reconnue – tels que l'action sociale, la gestion des routes, le tourisme, l'environnement ou la culture pour les départements et le développement économique, la formation professionnelle, voire l'enseignement secondaire pour les régions.

## **2. Limiter et simplifier le recours aux cofinancements**

Les financements croisés sont, bien sûr le produit de l'enchevêtrement des compétences entre les différents échelons d'administration territoriale, mais ils aggravent encore la confusion. Il est certes nécessaire, dans de nombreux secteurs où les investissements sont coûteux, que les collectivités locales, l'État et les institutions européennes puissent joindre leurs forces afin d'engager des moyens financiers importants.

Pour autant, le nombre d'acteurs participant à un même projet doit rester limité pour ne pas disperser les responsabilités, affaiblir et affadir la décision politique, ou encore alourdir et ralentir la gestion des opérations. Afin de limiter ces effets pervers contraires au bon fonctionnement de la démocratie locale, mais aussi à une utilisation économe des deniers publics, il conviendrait donc d'encadrer le recours des administrations locales aux cofinancements, qu'il s'agisse des collectivités territoriales elles-mêmes ou des établissements publics de coopération intercommunale, syndicats mixtes et pays. Dans le secteur de la rénovation urbaine par exemple, il conviendrait de limiter la complexité des procédures applicables et de les harmoniser, sous l'égide de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), ainsi que de confier à une seule personne publique le contrôle de l'ensemble des pièces justificatives exigées pour le montage des dossiers.

---

*(1) Les articles L. 2121-29, L. 3211-1 et L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales permettent au conseil municipal, au conseil général et au conseil régional de régler, par leurs délibérations, les affaires relevant respectivement de la commune, du département et de la région. De ce fait, les assemblées délibérantes des trois catégories de collectivités territoriales peuvent, indépendamment de l'attribution explicite par le législateur de compétences à tel ou tel échelon administratif, intervenir dans tout domaine de compétence en invoquant un intérêt local.*

Le rapport de la mission d'information de la commission des Lois sur la clarification des compétences des collectivités territoriales du 8 octobre dernier a proposé de n'autoriser qu'un seul échelon de collectivités territoriales, quel qu'il soit, à participer au financement d'un projet conduit par une autre collectivité, sauf dans le cas particulier des petites communes, dont les moyens sont nécessairement plus limités. Cette orientation, qui concilie souplesse et simplicité, semble effectivement pertinente pour limiter la dérive de financements croisés, sans toutefois condamner cet outil souvent indispensable, ni nuire aux communes rurales les plus pauvres et les moins peuplées.

### **3. Préparer l'allègement des structures territoriales**

La multiplication, au fil du temps, du nombre d'acteurs publics locaux constitue également l'une des dérives majeures de la politique de décentralisation telle qu'elle a été menée par les gouvernements successifs. Ainsi, la création d'un troisième niveau de collectivités territoriales sous la forme des régions en 1982, l'apparition des pays en 1995 et la généralisation des établissements publics de coopération intercommunale depuis 1999 ont accru la complexité du paysage institutionnel local. Faute d'avoir envisagé une refonte globale de celui-ci, les innovations ont pris la forme de simples ajouts qui se sont sédimentés.

Pour remédier à cette situation, il paraît préférable d'encourager les regroupements plutôt que de supprimer autoritairement une catégorie de collectivités territoriales, quelle qu'elle soit. Le recours aux incitations financières ayant donné de bons résultats pour les regroupements intercommunaux, cet instrument pourrait être pertinent, afin d'inciter les collectivités à fusionner entre elles – qu'il s'agisse d'unions entre collectivités d'un même niveau ou d'unions entre collectivités relevant de catégories différentes. Compte tenu du contexte budgétaire et économique très tendu, les majorations de dotations à opérer au profit des collectivités volontaires devraient être imputées sur une enveloppe globale de dotations sans affecter son niveau. Si cette démarche souple ne produisait pas l'effet attendu, il reviendrait au Parlement et au Gouvernement d'envisager de nouvelles initiatives afin de progresser, dans tous les cas, vers un allègement de l'ensemble des structures locales, intercommunalités et pays inclus.

Qu'il s'agisse des structures, des compétences ou des cofinancements, l'échec des efforts de clarification passés ne doit pas conduire au découragement et au renoncement, mais au contraire à une action plus claire et résolue pour l'avenir. Une telle réforme suppose qu'une volonté politique forte du Gouvernement et du Parlement emporte, au niveau local, l'adhésion des élus et des citoyens. À cet égard, votre rapporteur forme le vœu que la conscience de cette responsabilité partagée permette l'émergence, au niveau national, d'un consensus politique profond et durable.

#### 4. Simplifier et moderniser la fiscalité locale

Bien que son produit demeure dynamique, la fiscalité locale repose principalement, en France, sur quatre impôts directs, hérités des anciennes contributions d'Ancien régime, qui sont aujourd'hui largement inadaptés.

##### *a) Une fiscalité ancienne, disparate et peu intelligible*

Les **taxes foncières** <sup>(1)</sup> reposent sur des bases cadastrales à la fois complexes, injustes et obsolètes. Indépendamment de la prise en compte annuelle de l'inflation prévisionnelle, la dernière révision des valeurs locatives cadastrales date en effet de 1970 pour les propriétés bâties et de 1961 pour les propriétés non bâties. Or, ces valeurs ont beaucoup évolué au cours des dernières décennies, qu'il s'agisse :

— des propriétés bâties, en raison du développement de nombreuses villes et des tendances du marché immobilier ;

— des propriétés non bâties, en raison de la concentration des terres, de la réduction du nombre d'exploitants agricoles et de la multiplication des élevages industriels requérant moins d'espace au sol.

Ce constat amène le rapport présenté les 12 et 13 décembre 2006 au Conseil économique et social par M. Philippe Valletoux à dénoncer « *des bases de plus en plus obsolètes et donc de plus en plus inégalitaires entre les contribuables d'une même commune, sans compter les inégalités évidentes existant entre les communes du fait des valeurs de référence utilisées* » <sup>(2)</sup>. En cas de maintien de ces taxes foncières, il serait donc au moins nécessaire d'en moderniser l'assiette, par exemple à prenant en compte la valeur vénale actuelle des biens – ce qui pourrait être effectué progressivement, à compter de chaque mutation (vente ou donation) ou chaque changement d'occupant, à condition de prévoir une date butoir pour l'actualisation de l'ensemble de ces bases.

Il convient toutefois de souligner que le maintien de telles taxes foncières a l'inconvénient de faire dépendre une partie des recettes perçues par les collectivités des évolutions peu prévisibles et parfois irrationnelles du marché immobilier, ce qui peut conduire à des situations financières critiques en cas de brusque « retournement » du marché immobilier : la prise en compte de la valeur vénale des biens imposés devrait donc conduire les collectivités à intégrer dans leurs budgets le risque d'une baisse importante des prix immobiliers, à l'instar de la situation qui semble aujourd'hui se dessiner au niveau national. L'impact direct des variations du marché immobilier (s'agissant en particulier du nombre de

---

(1) *Taxe sur les propriétés foncières bâties et taxe sur les propriétés foncières non bâties.*

(2) « *Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne* », rapport du Conseil économique et social présenté par M. Philippe Valletoux, décembre 2006.

transactions<sup>(1)</sup>) sur le produit des droits de mutation perçus par les départements pose des difficultés similaires.

La **taxe d'habitation**, socialement plus contestable encore que les taxes foncières puisqu'elle impose le fait même de se loger plutôt que de détenir un patrimoine, est également assise sur la valeur locative des biens. La mise à jour de celle-ci au fur et à mesure des changements de locataires ou propriétaires permettrait donc, là aussi, de rendre cet impôt plus équitable et moins archaïque, conformément à la lettre de mission adressée le 30 juillet 2007 par le Président de la République Nicolas Sarkozy au ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales Michèle Alliot-Marie<sup>(2)</sup>.

Enfin, la **taxe professionnelle**, qui a remplacé en 1975 la « patente » de l'Ancien régime, présente des inconvénients en termes de dynamisme économique. Elle pèse en effet sur l'activité des entreprises et repose des modalités de calcul complexes, qui désresponsabilisent en partie les collectivités sur le plan financier. Ainsi, l'État prend à sa charge le montant de l'impôt excédant, pour les entreprises, le plafond de 3,5 % de la valeur ajoutée, alors que les taux de cet impôt sont fixés par les collectivités territoriales : la personne publique qui paye n'est donc pas celle qui décide.

Le Premier ministre François Fillon avait d'ailleurs souhaité, le 11 septembre dernier, qu'une réforme de cet impôt, qui « *n'a aucun équivalent en Europe* » et « *pèse sur notre croissance et notre compétitivité* » en pénalisant l'investissement dans « *les secteurs les plus exposés à la concurrence internationale* », soit présentée en Conseil des ministres avant la fin de l'année 2008<sup>(3)</sup>. La récente crise financière ayant, depuis lors, gravement fragilisé la situation économique de nombreuses entreprises françaises et leur trésorerie, cette réforme est devenue plus urgente encore. Aussi le Président de la République Nicolas Sarkozy a-t-il annoncé, le 23 octobre dernier, une exonération totale et immédiate de taxe professionnelle, jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2010, pour tous les nouveaux investissements des entreprises en France. L'une des solutions envisagées précédemment pour limiter les effets pervers de la taxe professionnelle était, dans le cadre d'une réforme menée lors de l'examen de la loi de finances pour 2010, d'en exonérer les nouveaux investissements des entreprises (imposés sur la part « équipements et biens mobiliers »), tout en augmentant à due concurrence la part des valeurs locatives des locaux occupés par les entreprises<sup>(4)</sup>.

---

(1) À titre d'exemple, le nombre de transactions immobilières devrait, selon une note de conjoncture publiée le 23 octobre dernier par les Notaires de France, diminuer de 25 % en 2008, passant de 870 000 à 650 000 ventes, ce qui affectera nettement les recettes fiscales des départements.

(2) Cette lettre invitait notamment le ministre à procéder « à l'actualisation des bases de la taxe d'habitation et des taxes foncières à chaque changement d'occupant ou de propriétaire ».

(3) Discours prononcé par le Premier ministre François Fillon le 11 septembre 2008 lors de la remise du Prix de l'audace créatrice.

(4) Une compensation par une imposition de la masse salariale devrait, en tout état de cause, être écartée car elle aurait pour effet d'alourdir le coût du travail et ainsi de pénaliser l'emploi.

Si des aménagements temporaires doivent être apportés dans l'urgence aux bases de taxe professionnelle, la question de la refonte globale de ce prélèvement reste toutefois posée pour l'avenir. D'une manière générale, votre rapporteur estime que, s'agissant de l'assiette d'un impôt local assis sur l'activité économique, le chiffre d'affaire constitue une meilleure référence que la valeur ajoutée, car il représente mieux l'importance globale de l'activité des entreprises sur le territoire d'une collectivité territoriale. Quel que soit le choix technique finalement retenu pour la réforme à plus long terme de l'assiette de ce prélèvement, celle-ci devra être menée en concertation avec les élus locaux et ne pas remettre en cause l'autonomie financière et la stabilité des ressources des collectivités locales, conformément aux engagements pris par le Premier ministre.

### ***b) L'intérêt d'une simplification radicale de la fiscalité locale***

Plus fondamentalement, votre rapporteur estime qu'il convient d'étudier activement une simplification plus radicale de la fiscalité locale, reposant sur une spécialisation par catégorie de collectivités territoriales, dont les effets pourraient être corrigés par une péréquation renforcée au niveau national.

Dans cette perspective, la possibilité d'affecter à chaque niveau de collectivités locales les recettes d'une taxe moderne, telle que la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), une taxe proportionnelle frappant l'ensemble des revenus d'un faible taux à l'instar de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), une écotaxe ou une taxe sur les droits de mutation, devrait être envisagée. Cela reviendrait à allier dans une même démarche la simplicité de l'organisation fiscale proposée dans le rapport « *Refonder l'action publique locale* » publié en 2000<sup>(1)</sup>, et la modernité de la répartition préconisée en 2006 dans le rapport précité de M. Philippe Valletoux<sup>(2)</sup>.

La gestion de l'imposition serait alors exclusivement attribuée à chacune des collectivités de la catégorie concernée – à l'exception du recouvrement pour lequel l'intervention des services de l'État paraît matériellement indispensable. Il s'agit, là encore, de respecter un engagement pris devant nos compatriotes, puisque l'actuelle majorité parlementaire a été élue sur un programme prévoyant notamment « *l'affectation d'un seul impôt local principal à chaque collectivité* ».

---

(1) Rapport « *Refonder l'action publique locale* », publié le 17 octobre 2000 par la commission présidée par l'ancien Premier ministre Pierre Mauroy. Ce rapport préconisait d'attribuer la taxe d'habitation aux communes, la taxe professionnelle aux intercommunalités, la taxe sur le foncier bâti aux départements et la taxe intérieure sur les produits pétroliers aux régions.

(2) Rapport « *Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne* », présenté les 12 et 13 décembre 2006 au Conseil économique et social par M. Philippe Valletoux. Ce rapport préconisait de maintenir l'affectation aux communes et intercommunalités des quatre impôts directs locaux, mais de compléter les recettes fiscales des départements par l'attribution exclusive de la taxe spéciale sur les véhicules automobiles et la création de deux nouvelles impositions (une imposition sur le parc des véhicules automobiles et une imposition s'inspirant de la contribution sociale généralisée). Les régions pourraient quant à elles percevoir à titre exclusif la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), ainsi que de nouvelles impositions sur les ménages et les entreprises.

## EFFORT FINANCIER DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS LOCALES

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

Crédits concernés	LFI 2008	PLF 2009 à périmètre courant	PLF 2009 à périmètre constant	Evolution à périmètre constant
Dotation globale de fonctionnement	40 056	40 855	40 855	+ 2 %
Dotation spéciale instituteur	6	37	37	+ 571,3 %
Dotation élu local	63	65	65	+ 2 %
Dotation départementale d'équipement des collèges	329	329	329	+ 0 %
Dotation régionale d'équipement scolaire	662	662	662	+ 0 %
Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée	5 192	5 855	5 855	+ 12,8 %
Prélèvement au titre de la police de la circulation	650	700	700	+ 7,7 %
Reversement de taxe intérieure sur les produits pétroliers à la Corse	43	44	44	+ 2 %
Fonds de solidarité pour les catastrophes naturelles	20	20	20	+ 0 %
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	500	500	500	+ 0 %
Fonds de compensation des baisses de DCTP <sup>(1)</sup>	60	0	0	- 100 %
DCTP <sup>(2)</sup>	782	583	583	- 25,4 %
Autres compensations de fiscalité locale	2 848	2 743	2 608	- 8,4 %
<b>Total prélèvements sur recettes</b>	<b>51 209</b>	<b>52 393</b>	<b>52 258</b>	<b>+ 2 %</b>
Dotation globale d'équipement des communes	485	485	485	+ 0 %
Dotation globale d'équipement des départements	224	224	224	+ 0 %
Dotation générale de décentralisation (mission « relations avec les collectivités territoriales »)	1 433	1 393	1 433	+ 0 %
Dotation de développement urbain	0	50	50	nouveau
Mesure de compensation relative aux cartes nationales d'identité	0	6	6	nouveau
Fonds de soutien pour le redéploiement territorial des armées	0	5	5	nouveau
Dotation de régisseur police municipale	0,5	1	0,5	+ 0 %
Subventions diverses	2	104	2	+ 0 %
Dotation de développement rural	131	131	131	+ 0 %
<b>Total mission « relations avec les collectivités territoriales »</b>	<b>2 276</b>	<b>2 399</b>	<b>2 338</b>	<b>+ 2,7 %</b>
Dotation générale de décentralisation formation professionnelle (mission « Travail et emploi »)	1 686	1 686	1 686	+ 0 %
<b>Total général</b>	<b>55 171</b>	<b>56 478</b>	<b>56 281</b>	<b>+ 2 %</b>

Source : Documents budgétaires

(1) Dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP).

(2) Réduction pour création d'établissement comprise.

## EXAMEN EN COMMISSION

*Lors de sa réunion du 4 novembre 2008, la Commission a procédé, en commission élargie à l'ensemble des députés, dans les conditions fixées à l'article 117 du Règlement, à l'audition de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, sur les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » pour 2009.*

**M. le président Didier Migaud.** Madame la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, avec Jean-Luc Warsmann, président de la Commission des lois, nous sommes heureux de vous accueillir. Nous sommes réunis en commission élargie, un cadre que vous commencez à bien connaître, pour vous entendre sur les crédits relatifs à la mission « Relations avec les collectivités territoriales », sur les articles 67 à 72 rattachés, et sur le compte spécial « Avances aux collectivités territoriales ».

La procédure de la commission élargie veut, plus que dans l'hémicycle, privilégier les échanges directs entre les députés et les ministres en donnant toute leur place aux échanges et au débat.

Dans un premier temps, le rapporteur spécial de la Commission des finances, Marc Laffineur, et le rapporteur pour avis de la Commission des lois, Manuel Aeschlimann, nous feront part à la fois de leurs principales observations et vous poseront leurs questions sur le sujet très sensible des relations entre l'État et les collectivités territoriales.

Nous avons déjà eu l'occasion d'échanges dans d'autres instances : au sein du Comité des finances locales et de réunions que vous avez tenues avec les représentants des associations d'élus. Depuis la présentation du projet de loi de finances, les choses ont bougé : le rapporteur général de la Commission des finances, Gilles Carrez, par ailleurs président du Comité des finances locales, nous a rendu compte, ainsi que Marc Laffineur, chargé, avec Jean-Pierre Balligand, d'une mission d'information sur les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales. Au-delà des sensibilités politiques, chacun convient que des remises à plat et des évolutions sont nécessaires.

Le débat mérite d'être conduit à la fois dans la franchise et la sérénité, et je vous remercie, madame la ministre, des initiatives que vous avez déjà prises pour aller dans ce sens.

**M. le président Jean-Luc Warsmann.** Je souhaite à mon tour la bienvenue à Mme la ministre de l'intérieur, que la Commission des lois a eu le plaisir d'entendre récemment. Je fais miens les propos du président Didier Migaud, en ajoutant seulement que la Commission des lois travaille sur la décentralisation : depuis novembre dernier, elle a créé en son sein une mission d'information sur la clarification des compétences des collectivités locales. Indépendamment du contexte budgétaire, nos concitoyens nous demandent

d'améliorer le rapport qualité-prix de la décentralisation, et d'avancer dans le sens d'une simplification des strates en luttant notamment contre les doublons.

Nous avons dégagé deux grands principes, qui auront un impact à la fois sur la législation et les relations budgétaires entre l'État et les collectivités locales : en premier lieu, la limitation des financements croisés et, en second lieu, l'affectation à titre exclusif à un niveau de compétence de la majorité des compétences des collectivités territoriales, avec l'objectif d'améliorer ce fameux rapport qualité-prix.

Au-delà, la conjoncture n'est pas facile, notamment avec la croissance des dépenses de certaines collectivités alors que l'augmentation des ressources ralentit et que la qualité des emprunts souscrits n'est pas entièrement satisfaisante.

**M. Marc Laffineur, rapporteur spécial de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan.** Je me réjouis de ce projet de budget, qui traduit une fois de plus un effort de l'État, tout en incitant les collectivités locales à participer à la maîtrise des finances publiques.

On le voit cependant, nous arrivons au bout d'un système et il va falloir réfléchir à de nouvelles ressources donnant aux collectivités locales une certaine autonomie financière. En juin dernier, la Commission des finances a demandé à Jean-Pierre Balligand et à moi-même de mener une mission sur ce thème. Nous avons constaté que les collectivités ne tiraient de la fiscalité locale que 25 % de leurs ressources. L'accumulation de petites réformes, sans doute nécessaires à des moments donnés, a abouti à une perte d'autonomie. Désormais, il n'y a plus d'autre solution que de conduire une grande réforme tant de la fiscalité que des dotations de l'État. Ces dernières doivent servir à la péréquation tout en préservant une certaine autonomie des collectivités.

Dans ce cadre général, je souhaite poser quelques questions plus précises.

Tout d'abord, nous avons constaté que la taxe professionnelle, après les réformes successives qu'elle a subies, n'est pratiquement plus payée que par notre industrie, c'est-à-dire le secteur qui est le plus soumis à la concurrence internationale, tandis que les services y échappent largement. Je crois que le Président de la République a eu raison de décider un allègement pour les nouveaux investissements, mais cela doit aussi nous inciter à accélérer la réforme de cette taxe. Il faut maintenir un lien entre la TP et la commune ou l'intercommunalité – ce qui a amené la Commission des finances à réfléchir à une taxe foncière industrielle – tout en s'orientant vers une spécialisation des impôts : dans cette perspective, nous plaidons pour une deuxième part de TP qui s'appliquerait sur la valeur ajoutée et serait affectée aux régions. Pourriez-vous, madame la ministre, nous préciser les objectifs du Président de la République et du Gouvernement en la matière ?

Appelant de nos vœux une réforme globale, nous n'étions pas très favorables au texte initial concernant la dotation de solidarité urbaine. Je remercie

le Gouvernement de s'être montré très réactif aux remarques formulées par les élus locaux et les parlementaires et d'avoir mené une large concertation qui aboutira, je le crois, à un nouveau projet. J'ai pour ma part déposé un amendement qui permettra de revenir aux anciens critères et de faire en sorte que les cent cinquante communes les plus pauvres puissent bénéficier des 70 millions d'euros supplémentaires prévus par le PLF.

Quant au fonds de compensation pour la TVA (FCTVA), il était en effet nécessaire de le placer dans l'enveloppe normée pour renforcer la contribution des collectivités à la maîtrise des dépenses publiques. Mais cela ne signifie-t-il pas que le FCTVA devient une subvention affectée à l'équipement ? Actuellement, toutes les collectivités locales considèrent que c'est un remboursement de la TVA sur les investissements réalisés deux ans auparavant. Si une réforme devait intervenir, il faudrait donc l'annoncer deux ans avant pour éviter que les collectivités ne soient lésées.

Par ailleurs, si l'on comprend la philosophie générale de l'article 71, qui prévoit 50 millions d'euros de dotation de développement urbain (DDU), on voit mal en revanche quels sont les critères qui permettront de cibler ces crédits. J'estime qu'il convient de les affecter aux investissements. Il serait dangereux que les collectivités se mettent à les utiliser pour verser des salaires car on ignore l'avenir de cette ressource. Sans doute serait-il possible d'amender le texte pour en améliorer la lisibilité.

Enfin, du fait de la jurisprudence communautaire, les subventions aux services régionaux de voyageurs doivent être hors TVA, ce qui conduit le Gouvernement à retrancher 82 millions d'euros de cette dotation. Qu'en est-il pour les années précédentes ? Les régions s'en inquiètent.

La Commission des finances de l'Assemblée est disposée à travailler avec vos services et avec le Sénat à une réforme de l'ensemble des dotations. La péréquation doit se faire aussi entre les collectivités locales. Ainsi, le bénéfice des droits de mutation s'est réparti très inégalement entre les départements. Il faudra aussi réfléchir à une spécialisation des impôts par type de collectivité, à la clarification des compétences et à la question des financements croisés, qui sont tellement longs à obtenir qu'il en résulte parfois une augmentation du coût des investissements.

**M. Manuel Aeschlimann, rapporteur pour avis de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.** Les relations entre l'État et les collectivités territoriales doivent être régies par la confiance et la responsabilité. Par la confiance, d'abord, parce que les collectivités doivent pouvoir compter sur le maintien des concours financiers de l'État, dont le niveau doit être ajusté en fonction des nouvelles charges transférées, mais aussi par la responsabilité parce que l'État comme les collectivités doivent s'associer à une gestion maîtrisée de l'évolution des dépenses et de l'endettement publics, dont la composante locale prend une importance croissante.

Le projet de loi de programmation des finances publiques fixe d'ailleurs des objectifs rigoureux, puisqu'il prévoit que les concours de l'État aux collectivités n'augmentent pas plus rapidement, de 2009 à 2012, que l'inflation prévisionnelle : cela représente assurément une contrainte financière forte pour les collectivités. Il me semble toutefois que, dans le projet de loi de finances pour 2009, le Gouvernement s'efforce de concilier, avec un succès inégal, ces exigences de responsabilité et de confiance.

En effet, dans un contexte budgétaire marqué par de fortes incertitudes économiques et le souhait de contenir la dépense publique, les crédits de paiement de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » atteindront 2,34 milliards d'euros en 2009 : à périmètre constant, réserve parlementaire exclue et mesures nouvelles incluses, ces crédits augmentent de 2,3 %. Cette consolidation globale masque toutefois une évolution plus contrastée des différentes dotations de la mission : on l'a vu, le budget prévoit le gel de la dotation générale de décentralisation (DGD), de la dotation générale d'équipement (DGE) et de la dotation de développement rural (DDR), mais aussi une augmentation des dépenses d'informatique de l'administration centrale.

Je me félicite surtout de la création de nouveaux outils de solidarité nationale, tels que la dotation de développement urbain (DDU), dotée de 50 millions d'euros concentrés sur les cent villes les plus défavorisées, ou le fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées. Dans ce dernier cas, il est toutefois évident qu'une enveloppe de 5 millions d'euros ne suffira pas à compenser les conséquences économiques de la restructuration dans les collectivités locales concernées.

D'autre part, les prélèvements sur recettes, qui s'élèvent à 52,4 milliards d'euros et représentent donc plus de vingt fois le budget de la mission, augmenteront l'an prochain de 2,1 % à périmètre constant, ce qui demeure tout de même bien inférieur à la hausse des prix des dépenses communales, qui atteint 3,4 % sur un an, selon le dernier indice du « panier du maire ». Cette hausse s'explique, pour l'essentiel, par la progression de 13 % des crédits alloués au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée, qui est un remboursement dû aux collectivités locales. Il est vrai que les dépenses du FCTVA augmentent beaucoup plus vite que le PIB depuis 2005 et qu'elles sont difficiles à anticiper. Estimez-vous souhaitable pour l'avenir, madame la ministre, d'en modifier les règles de fonctionnement, sachant tout de même que les investissements qui sont soutenus par ce biais assurent l'avenir et soutiennent l'activité économique ?

En outre, les crédits de la DGF devraient progresser de 2 % et atteindre 40,86 milliards d'euros, grâce notamment à l'augmentation de 70 millions d'euros des crédits versés aux cent cinquante communes les plus pauvres dans le cadre de la dotation de solidarité urbaine. Le bon sens a prévalu s'agissant de la réforme annoncée des critères de répartition de la DSU : les évolutions nécessaires pour

mieux concentrer les efforts sur les communes les plus défavorisées devront être précédées d'une évaluation concertée.

Il semble en revanche que l'annonce d'une diminution de 2 % du complément de garantie de la part forfaitaire de la DGF des communes au profit des dotations de péréquation aurait mérité une concertation et un débat spécifique au sein du Comité des finances locales, même si la volonté de renforcer la solidarité en faveur des collectivités les plus défavorisées est louable. Par ailleurs, l'annonce, le 23 octobre dernier, d'une nouvelle exonération de taxe professionnelle pour les nouveaux investissements donne un curieux relief à la réduction de presque 10 % des crédits destinés à compenser les exonérations de taxes locales. Cette évolution budgétaire ne pourra pas être durablement suivie et rend plus urgente encore une refonte de l'ensemble de la fiscalité locale, dont l'alourdissement pénalise l'activité des entreprises : quelle méthode et quel calendrier proposez-vous, madame la ministre, pour mener cette réforme et doter chaque niveau de collectivités d'un grand impôt moderne ?

Sur le plan budgétaire, il semble que les concours financiers de l'État, complétés par la fiscalité dynamique des collectivités locales, leur donneront l'essentiel des moyens financiers dont elles ont besoin pour exercer leurs compétences l'an prochain. Leur budget risque tout de même d'être affecté par la baisse du produit des droits de mutation à titre onéreux, ainsi que par les premiers effets de la crise économique et financière.

Plus fondamentalement, je crois que l'expansion des recettes locales doit amener à s'interroger sur les causes et les conséquences de l'augmentation durable des dépenses des collectivités. Bien sûr, cette évolution s'explique en partie, pour les quatre dernières années, par l'importance des transferts de compétences et de personnels décidés dans le cadre de « l'acte II » de la décentralisation, en particulier pour les départements et les régions. Toutefois, la hausse résulte aussi de facteurs structurels et augmente l'endettement des collectivités. Même s'il demeure limité par rapport à celui de l'État et ne représente que 11 % des dettes publiques, cet endettement est de plus en plus difficile à gérer et le soudain renchérissement de nombreux emprunts à taux variables, qui provoque l'inquiétude des élus locaux, pourrait avoir des conséquences graves pour les finances de certaines collectivités. Le dernier rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques, réalisé avant que la crise financière ne frappe la France, souligne que la situation financière des collectivités locales demeure saine, en général, mais qu'elle se tend progressivement, car la croissance des dépenses locales est très forte, alors que celle de leurs ressources ralentit. Le temps de « l'argent facile » est révolu pour les collectivités, et je crois qu'il serait souhaitable que leurs dépenses n'augmentent pas plus vite que le PIB hors nouveau transfert de compétences.

Même si l'État ne s'est guère montré plus vertueux depuis le début des années quatre-vingt-dix, les collectivités devraient s'efforcer de mieux analyser et anticiper les risques financiers, avec l'aide des administrations financières et, plus

largement, de prendre en compte les perspectives d'évolution de nos finances publiques. La Conférence nationale des exécutifs pourrait être le cadre approprié pour mener, dans ce domaine, la concertation approfondie entre l'État et les collectivités, que le Conseil économique, social et environnemental appelle de ses vœux dans un avis du 8 octobre dernier.

L'examen du budget alloué par l'État aux collectivités territoriales nous conduit naturellement à analyser l'évolution des finances locales. Mais il fournit aussi à la Commission des lois l'occasion d'évoquer les conditions juridiques qui permettraient aux collectivités de mieux assurer la maîtrise de leur budget. Des réformes importantes ont déjà été engagées pour garantir aux collectivités le respect de leur autonomie financière, moderniser les outils contractuels qui leur permettent d'associer les entreprises privées à leur développement et, de façon encore embryonnaire, les associer à l'évaluation préalable de l'impact des lois et règlements sur leurs finances. S'agissant des règlements, la tâche qui attend la nouvelle Commission consultative d'évaluation des normes est immense, puisqu'elle pourrait être saisie d'un millier de textes par an. J'aimerais d'ailleurs savoir, madame la ministre, si, dans la foulée de la vaste révision constitutionnelle adoptée en juillet dernier, la loi organique prévoira que les futures évaluations préalables accompagnant les projets de loi présentent leur impact financier pour les collectivités. Cet effort de transparence et d'anticipation me semble nécessaire pour que les relations entre les collectivités et l'État reposent sur la confiance que j'évoquais au début de mon propos. Même s'il nous faut demeurer vigilants pour que l'État ne transfère pas en cours d'année des charges imprévues aux collectivités, je crois que toutes ces innovations vont dans le bon sens, puisqu'elles confortent la responsabilité des collectivités dans le pilotage des finances locales.

Pour autant, il ne faut pas oublier que des réformes plus structurelles et sans doute plus difficiles restent à entreprendre. Nous devons non seulement, comme je le disais, moderniser l'ensemble de notre fiscalité locale, mais aussi remédier à la multiplication des échelons administratifs, ou encore réduire l'enchevêtrement des compétences et la lourdeur des financements croisés. À cet égard, le Comité pour la réforme des collectivités locales créé le 22 octobre dernier et présidé par M. Édouard Balladur, sera utile, mais le récent rapport de notre mission d'information sur la clarification des compétences des collectivités territoriales a déjà permis de franchir une étape déterminante dans cette réflexion, puisqu'il a été adopté à l'unanimité.

Même si la crise financière crée un contexte économique et budgétaire difficile pour les collectivités locales, il me semble que ce projet de budget préserve nombre de dotations stratégiques pour leur action et renforce la solidarité financière au profit des plus fragiles d'entre elles. Pour ces raisons, mes chers collègues, je vous inviterai tout à l'heure, à l'approche de réformes importantes pour clarifier notre organisation territoriales, à adopter les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » pour 2009.

**Mme Marietta Karamanli.** Mon propos portera sur trois sujets. Le premier sera celui de la pluriannualité du budget de l'État et de la pluriannualité des budgets des collectivités locales.

L'Assemblée nationale a adopté un projet de loi de programmation des finances publiques de 2009 à 2011. Par ailleurs, l'État doit présenter un pacte de stabilité des dépenses nationales, de l'État, locales, sociales, au niveau européen.

De leur côté, si les collectivités locales ont déjà l'habitude de la pluriannualité, des règles contraignantes à leur égard pourraient s'avérer nécessaires en vue d'assurer la cohérence et l'articulation d'une pluriannualité globale des dépenses nationales. Parmi les mesures qui ont été évoquées, on peut citer un taux limitatif d'évolution des dépenses sur la période de référence, des normes impératives en fonction de la nature de la dépense – d'investissement ou de personnel, entre autres –, ou encore une dernière année d'engagement pluriannuel ayant vocation à absorber les mesures réglementaires. Où en sont les réflexions du Gouvernement en la matière ? Quelles seraient les garanties apportées en vue de protéger le principe constitutionnel d'autonomie des collectivités locales ?

J'aborderai en deuxième lieu les conséquences, pour les collectivités territoriales, du « Tchernobyl financier ». Le Gouvernement dispose-t-il d'estimations quant aux effets de la crise financière sur les budgets des collectivités territoriales, dont l'endettement s'accroît, en particulier sous l'effet de la hausse des taux variables des emprunts contractés par elles ? Une cinquantaine de communes, selon les banques, pourraient connaître des difficultés du fait de remboursements devenus plus coûteux. Des mesures visant à améliorer la transparence et l'information sur les produits structurés seraient à l'étude. Qu'en est-il ?

Quel sera, selon le Gouvernement, l'impact du ralentissement économique sur le produit des impôts locaux et des autres produits de fiscalité indirecte attribués aux départements et aux régions ?

Comment le Gouvernement entend-il soutenir l'effort d'investissement que réalisent les collectivités locales ? Réfléchit-il à la possibilité d'aller au-delà des baisses de dotations et de stimuler leur contribution au développement économique par des investissements publics, si nécessaires notamment pour améliorer les infrastructures du pays et préparer notre pays à la nouvelle donne énergétique ?

J'en viens à la fiscalité locale. Il y a une crise des finances publiques locales qu'amplifient aujourd'hui la crise financière et la crise économique. Sont donc touchés les trois types de ressources : l'emprunt, les dotations et la fiscalité. Le Gouvernement compte-t-il mener à bien, et sous quels délais, la réforme de la fiscalité locale, en particulier les chantiers de l'actualisation des valeurs locatives

et celui de la taxe professionnelle, dans la perspective de rendre la fiscalité locale plus lisible et plus juste ?

Dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle, la loi a prévu la mise en œuvre d'un plafonnement réel des cotisations de taxe professionnelle à hauteur de 3,5 % de la valeur ajoutée des entreprises. La loi de finances initiale pour 2006 a prévu que le financement de ce plafonnement était partagé entre l'État et les collectivités locales. L'État prend en charge ce plafonnement jusqu'à hauteur d'une cotisation calculée par rapport à un taux de référence. Les collectivités locales et leurs groupements participent au-delà du taux de référence par le biais d'un remboursement de l'État à l'entreprise trop imposée et d'une refacturation ultérieure de l'État à la collectivité, vraisemblablement sous forme de ponction sur sa DGF. L'objectif de « responsabiliser » les collectivités locales et de les faire participer à « l'adaptation des cotisations de taxe professionnelle aux capacités contributives des entreprises », se traduit donc par la mise en place d'un « ticket modérateur ». Pour le montant de la prise en charge par l'État des augmentations de taxe professionnelle, les collectivités ont le choix entre le taux de l'année d'imposition et le taux de 2004, soit plus 5,5 % pour les communes, plus 7,1 % pour les départements et plus 5,1 % pour les régions. Au-dessus de ces plafonds, les collectivités locales doivent reverser les augmentations de taxe professionnelle à l'État.

Ce dispositif complexe présente des effets indésirables pour certaines collectivités ayant de fortes dépenses sociales. Le dégrèvement accordé aux entreprises a pour effet de priver ces collectivités de ressources alors même que leurs recettes fiscales sont limitées du fait d'un chômage important et de nombreux habitants en situation de pauvreté. Qu'entend faire le Gouvernement pour remédier à cette situation ?

Enfin, nous regrettons que le Gouvernement ait fixé le taux de progression de la DGF pour 2009 à 2 %, c'est-à-dire au taux d'inflation qu'il a calculé. Cela représente certes 800 millions d'euros pour les collectivités locales. Cependant, et nous aurons l'occasion de le rappeler lors de l'examen des amendements, l'inflation sera sûrement plus élevée, induisant une diminution importante du pouvoir d'achat des collectivités locales.

Quatrième élément : pourquoi avoir intégré dans l'enveloppe normée, outre les dotations classiques, des dotations qui ont le caractère de remboursements, d'indemnités ou de compensations de charges ? C'est le cas du FCTVA. Avec cette intégration, le Gouvernement décide de diminuer le pouvoir d'achat des collectivités. C'est aussi le cas de dotations créées par le projet de loi : les 5 millions d'euros du fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées et l'indemnité de 6,3 millions d'euros, prévue dans le programme « Concours financiers aux communes et groupements de communes », et destinée à indemniser les communes sélectionnées pour délivrer les nouveaux passeports sécurisés pour des citoyens ne résidant pas dans ces communes. Ce fonds et cette indemnité seront financés par les collectivités

locales elles-mêmes, qui verront ainsi d'autres de leurs dotations diminuer d'autant.

Il faut mettre cette mise sous contrainte des concours de l'État aux collectivités locales en regard avec l'absence de véritable réforme fiscale, qui conduit à « garrotter » les collectivités locales.

Pourquoi encore faire compenser une nouvelle exonération de la taxe professionnelle par le budget de l'État, c'est-à-dire par le contribuable national ou par le déficit, ce qui implique dans les deux cas que cet allègement de la fiscalité des entreprises se fasse par un renforcement de celle des ménages ?

À ce sujet, le Gouvernement peut-il indiquer s'il entend reprendre le principe, énoncé dans le rapport Valletoux et approuvé par les associations de collectivités locales, de conservation de l'équilibre fiscal entre ménages et entreprises ? Cette question a déjà été posée par le passé sans que le Gouvernement juge bon d'y répondre. Pourrions-nous aujourd'hui, madame la ministre, avoir des éléments de réponse ?

**M. Michel Piron.** Nous sommes bien entendu d'accord : il convient d'autant plus de mieux maîtriser la dépense publique – qu'elle relève de l'État ou des collectivités – que nous connaissons une situation particulièrement délicate sur le plan mondial.

Qu'en est-il de la portée de la péréquation et du fondement de la solidarité dès lors que la DSU sert 75 % des communes concernées ? Plus précisément, en quoi la péréquation horizontale – entre collectivités – doit-elle compléter la péréquation verticale – entre l'État et ces dernières ?

Le FCTVA ne risque-t-il pas par ailleurs d'induire une confusion entre investissement et fonctionnement ? Si tel devait être le cas, la vertu n'en serait-elle pas d'autant plus pénalisée que l'investissement territorial représente les trois quarts des investissements publics ?

La floraison normative étant particulièrement vivace, de même que l'augmentation consécutive des dépenses contraintes des collectivités – comme l'a constaté la commission consultative d'évaluation des normes – ne faudrait-il pas s'efforcer de tarir un peu la source de cette croissance ?

Enfin, la réforme des finances locales ne présuppose-t-elle pas celle de notre architecture territoriale ?

**M. Jean-Pierre Brard.** La métaphore botanique peut décidément cacher des projets bien pervers !

Ce projet de budget ne s'appliquera assurément pas compte tenu de la crise que nous traversons, mais cela ne vous empêche pas, madame la ministre, de répéter imperturbablement le même discours selon lequel l'État maintiendrait ses

concours financiers aux collectivités. Or, ces derniers étant calibrés autour de 2 % et l'inflation étant bien supérieure, les collectivités sont « arnaquées ». À cela s'ajoute que l'augmentation des dotations ne dépasse pas 0,6 % puisque vous y incluez le FCTVA, lequel ne constitue qu'un remboursement.

Par ailleurs, de quoi le Président de la République se mêle-t-il en décidant de supprimer la taxe professionnelle (TP) sur les investissements ? Nous avons un Gouvernement, dirigé par un Premier ministre ! Constitutionnellement, le Président de la République préside le Conseil des ministres, point barre ! Aller au-delà, c'est violer l'article 5 de notre Constitution ! C'est à vous, madame la ministre, de répondre aux questions que nous posons ! Selon *Les Échos*, les entreprises ont donc non seulement économisé 3,7 milliards – les collectivités, elles, étant perdantes –, mais l'État gagne près de 1 milliard puisque la réduction de la TP entraîne une hausse du bénéfice des entreprises, laquelle induit une augmentation de l'impôt sur les sociétés. Ne pensez-vous donc pas, madame la ministre, qu'il serait plus pertinent de revoir l'assiette de la TP plutôt que de lancer des réformes sans qu'aucune étude d'impact n'ait d'ailleurs été réalisée ? À ce propos, j'ai eu l'occasion d'auditionner le secrétaire général du Gouvernement : les seules études d'impact existantes consistent à accumuler les études précédentes sur le bureau du ministre, celui-ci devant s'en débrouiller ! En l'occurrence, nous ne savons pas où nous allons, à moins de considérer que vous avez voulu faire un cadeau à M. Ghosn.

Je note également une baisse drastique de compensation en matière de taxe professionnelle – moins 25,6 % – et de taxe foncière – moins 22,8 %.

Enfin, si vous semblez avoir été touchée par la grâce s'agissant de la DSU, resterez-vous en cet état au-delà du PLF pour 2009 ?

**M. Charles de Courson.** Nous sommes entrés dans une crise durable des finances publiques – si tant est que nous en soyons jamais sortis un jour, d'ailleurs.

Si la politique de transferts de l'État vers les collectivités est fondamentale, est-elle néanmoins équilibrée dès lors qu'elle est évaluée à 97 milliards pour 2009, ce qui représente près de la moitié des dépenses des collectivités ? C'est absolument excessif ! Ne conviendrait-il pas plutôt de responsabiliser les collectivités en leur donnant une véritable autonomie fiscale, laquelle peut passer par la mise en place d'un impôt moderne – en l'occurrence, un impôt sur le revenu élaboré à partir d'un taux additionnel sur la CSG ? À condition de baisser le taux national, le prélèvement n'augmenterait pas.

Le Comité des finances locales a beaucoup travaillé sur la question : c'est la seule façon de mettre en place un impôt moderne, régulé par les citoyens. Alors que, depuis quinze ans, les gouvernements, qu'il soient de gauche ou de droite, ont appliqué des schémas à la Thatcher, voilà un système inspiré de Tocqueville. De quel côté vous rangez-vous, madame la ministre ?

Le principe de péréquation a été inscrit dans la Constitution. Or le rapport fait au CFL montre que la péréquation, déjà faible, régresse.

**M. Gilles Carrez, rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan.** On ne peut pas dire cela !

**M. Charles de Courson.** Le coefficient de Gini ne va pas dans le bon sens. La péréquation représente 7 % de l'ensemble des transferts. Madame la ministre, comment comptez-vous redresser la barre ?

La DGF est de 2 %, si l'on inclut les prélèvements prioritaires. Alors que deux, voire trois collectivités se transforment actuellement en communauté d'agglomération – ce qui devrait entraîner des prélèvements de l'ordre de 150 millions sur l'enveloppe –, que restera-t-il, après prélèvements intercommunautés DSU-DSR, pour les communes de droit commun ?

Les collectivités ont le sentiment de subir des coûts qui leur sont ensuite reprochés par les représentants de l'État. Êtes-vous prête, madame la ministre, à refuser de signer ou de cosigner les décisions qui aboutissent à augmenter leurs dépenses ?

**Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.** Notre discussion montre que les budgets – qu'il s'agisse de celui de l'État ou de ceux des collectivités locales – ne relèvent pas d'une logique comptable, mais qu'ils sont la transcription de la vision que nous avons de la France.

Nous sommes à la veille d'une transformation profonde de nos structures territoriales et de notre fiscalité locale. Et alors que nous sommes confrontés à des crises extérieures et à des difficultés de fonctionnement de certaines institutions, il est de notre responsabilité d'envisager cette question de la manière la plus objective possible.

Face à des défis de plus en plus complexes, la maîtrise des dépenses publiques s'impose à tous. Le déséquilibre est permanent depuis les années quatre-vingt. Si nous voulons atteindre en 2012 l'équilibre – objectif que nous nous sommes fixé au regard de nos engagements européens mais aussi afin de préparer l'avenir de nos enfants – nous devons poser certaines conditions.

Cela a été dit de manière presque unanime : il ne peut y avoir, d'un côté, l'État et, de l'autre, les collectivités territoriales. De toute évidence, l'État ne pourra redresser ses finances publiques s'il n'agit pas sur une part qui représente 21,5 % de son budget ! Le même effort sera donc appliqué aux dotations des collectivités locales. En conséquence, l'évolution des concours de l'État aux collectivités sera alignée sur le rythme de l'inflation. La progression sera de 1,1 milliard pour 2009, pour une totalité de 56,3 milliards.

Dans le même temps, et parce que l'État tiendra ses engagements constitutionnels, la compensation de décentralisation sera réévaluée – de 600 millions d'euros environ – afin d'accompagner de nouveaux transferts de compétence. La proposition de M. Laffineur concernant la compétence « Services régionaux de voyageurs » visée à l'article 68 relève de la même logique d'ajustement. Pour ce qui est de la période précédente, M. Woerth proposera une mesure dans le projet de loi de finances rectificative.

Si nous voulons préparer l'avenir, il nous faut aussi simplifier le fonctionnement des collectivités territoriales. Clarifier les niveaux de compétence est une exigence, tant les redondances et la confusion rendent le système complexe et coûteux. C'est là une attente de nos concitoyens et de bien des élus. Le comité présidé par M. Édouard Balladur devrait y aider.

Il conviendra d'accompagner ce mouvement d'une grande réforme de la fiscalité locale, évoquée par MM. Laffineur, de Courson, Aeschlimann et Piron. À partir du moment où nous saurons quel est le niveau le mieux à même d'assumer un bloc de compétences, celui-ci devra disposer des moyens financiers lui permettant de le mettre en œuvre. Tel est l'enjeu d'une réforme que nous attendons depuis trente ans.

**M. Bernard Derosier.** Depuis 1917 !

**Mme la ministre.** Le système fiscal doit gagner en simplicité et en lisibilité.

Madame Karamanli, il est évident que cette réforme doit être conduite dans la concertation. Si l'on souhaite qu'elle dure, ne serait-ce que cinquante ans, elle doit faire consensus. Les collectivités, comme les citoyens, ont besoin de savoir qu'il existe un accord, des règles reconnues de tous, un socle commun.

Les avis peuvent diverger, c'est le principe de la démocratie, mais il est indispensable de partir d'une analyse consensuelle. À cet égard, la mission d'information de votre Commission des finances éclairera notre réflexion.

Mais, dans une conjoncture économique particulièrement difficile, des mesures doivent être prises sans attendre pour renforcer la compétitivité de nos entreprises. C'est pourquoi le mécanisme de la taxe professionnelle, qui doit être profondément réformé pour soutenir nos entreprises et nos territoires, sera modifié dès 2009, les nouveaux investissements étant exonérés de la taxe. Je confirme, monsieur Laffineur, que le coût de cette mesure pour les collectivités locales sera intégralement compensé.

Je n'ai rien contre l'idée de revoir l'assiette de la taxe professionnelle, monsieur Brard, mais cela ne peut s'envisager que dans le cadre de la réflexion globale qui s'engage, et dont je souhaite que les conclusions s'appliquent en même temps que s'appliqueront les recommandations du Comité Balladur. La

logique commande qu'il en soit ainsi, car la réorganisation des compétences des collectivités locales implique celle de leurs ressources.

Tout cela ne peut se faire en un jour ni en une loi de finances. Nous devons donc construire un partenariat de confiance. Travailler ensemble, au-delà de nos différences, à l'établissement d'un socle méthodologique consensuel suppose l'association de toutes les instances de décision. C'est l'objet de la Conférence nationale des exécutifs ; c'est aussi le sens de la commission consultative d'évaluation des normes. Pour avoir été maire, je n'ignore rien de ce que représente le changement des normes pour une collectivité qui vient de décider un investissement. C'est pourquoi j'ai voulu créer une commission consultative d'évaluation des normes dès mon arrivée au ministère. Cela n'a pas pu se faire aussi vite que je l'aurais souhaité, mais cette commission est installée depuis le 9 octobre et je m'en réjouis.

Vous avez raison, monsieur Piron, nous devons aussi nous interroger sur l'origine – ou plutôt les origines – des normes. Il en est d'administratives, telles les normes de sécurité ; nos concitoyens demandent qu'elles soient renforcées, mais cela a un coût, comme en ont un les normes environnementales que vous avez votées, et les normes européennes dans ces deux domaines. À ce *corpus* s'ajoutent des normes que je qualifierai d'« extérieures » – par exemple, lorsqu'il faut repeindre un gymnase à neuf pour qu'un match soit retransmis.

Qu'une réflexion d'ensemble s'engage sur tous ces points ne pourrait que me réjouir car on se rendrait compte que toutes les normes n'émanent pas du champ politique, comme on se plaît trop souvent à le dire. S'agissant des questions de police et de sécurité, il conviendra de définir quelle société de sécurité nous voulons, à quel prix économique, mais aussi à quel prix pour la liberté des collectivités territoriales.

J'ai, monsieur de Courson, bloqué quelques initiatives. Mais, aussi longtemps que la commission consultative d'évaluation des normes n'était pas installée, je ne pouvais le faire qu'un peu. Bien que passionnée d'archéologie, j'aurais beaucoup à dire, en tant qu'élue locale, sur les dispositions relatives à l'archéologie préventive, qui semblent conçues pour faire augmenter les prix et les délais des chantiers. Je ne dis pas qu'il n'en faut pas, mais des aménagements me semblent nécessaires.

Je partage votre point de vue, monsieur Aeschlimann : le même travail d'évaluation serait utile pour ce qui est des lois, mais cela supposerait la création d'une autre instance que la commission consultative d'évaluation des normes.

Travailler ensemble, c'est, je l'ai dit, poser des diagnostics communs pour parvenir à des réponses acceptables par tous. Telle est la démarche qui a prévalu pour la dotation de solidarité urbaine. Le diagnostic était partagé : la DSU était destinée aux communes les plus pauvres mais, les trois quarts des communes y étant éligibles, on aboutit à un saupoudrage inefficace. Il fallait recentrer la DSU,

et c'est ce que nous avons fait. Cette évolution a suscité en retour la réaction d'élus de communes dont la dotation allait être réduite ou disparaître. Ils ont contesté plusieurs critères fondant la réforme de la répartition, dont certains étaient pourtant demandés depuis des années et avaient été élaborés par le Comité des finances locales – ainsi du critère d'équilibre entre le nombre de mètres carrés de logements sociaux et le nombre d'habitants de la commune allocataires de l'aide au logement. J'ai considéré indispensable de parvenir à un accord sur les critères d'attribution de la DSU, et j'ai aussi été attentive à l'argument de la prévisibilité budgétaire. Les collectivités préparent leur budget très longtemps à l'avance, en tablant sur une certaine stabilité des ressources. On comprend donc qu'une amputation budgétaire sensible, dans des délais assez courts, puisse susciter l'inquiétude. J'y ai été sensible et j'en ai tenu compte.

Nous ne renoncerons pas à la réforme, qui est juste et attendue, mais elle entrera en vigueur progressivement, selon un calendrier que toutes les associations d'élus ont approuvé. Dans une première étape, en 2009, le bénéficiaire principal de la réforme ira aux 150 villes les plus défavorisées, dont la dotation augmentera de 6 %. Pour le reste, 2009 sera un exercice de transition ; pour 327 communes, la DSU sera augmentée de 2 % et pour toutes les autres elle demeurera au niveau de ce qu'elle était en 2008. Avec l'aide de votre rapporteur général, nous nous attacherons à préciser avant Pâques les nouveaux critères de répartition de la DSU. La réforme d'ensemble se fera sur cette base, et une sortie du dispositif « en sifflet » sera prévue pour les communes dont la dotation disparaîtra. Le Gouvernement a déposé un amendement à cette fin. Voilà qui devrait répondre à votre question, monsieur Laffineur.

J'en viens au FCTVA, sujet éminemment sensible de par l'importance du fonds, mais aussi pour des raisons psychologiques.

Certains orateurs l'ont souligné, le fonctionnement du FCTVA n'est pas parfaitement satisfaisant car l'absence de clarté rend compliqué l'appréhension de ce qui est remboursé et ce qui ne l'est pas. De plus, le FCTVA distingue les collectivités qui investissent le plus, mais investir est difficile pour les petites communes qui ont des besoins mais de faibles ressources.

La moindre des choses serait que nous réfléchissions ensemble à l'amélioration du dispositif, selon la méthode proposée pour la réforme de la DSU, et je trouve singulier que certains refusent même de s'asseoir autour d'une table.

Cela ne préjuge en rien les conclusions, mais cela permet au moins de faire un diagnostic commun, en examinant ce qui fonctionne, ce qui ne fonctionne pas et quelles sont les actions possibles. Je pense que c'est ainsi qu'il faut travailler, sinon nous n'avancerons pas.

Certes, madame Karamanli, il s'agit d'un dispositif complexe, dont certains aspects ne paraissent guère logiques, ou peu compréhensibles. Alors, mettons-nous autour de la table et voyons ce que nous pouvons faire !

Le projet de loi de finances pour 2009 n'a pas prévu de réforme du FCTVA, parce que j'estime que nous ne sommes pas prêts pour cela et qu'il est nécessaire d'engager préalablement une concertation approfondie avec les élus locaux – ce que je souhaite faire au cours de la prochaine année.

Travailler ensemble, c'est aussi entendre les inquiétudes des élus sur certains sujets, notamment l'endettement par des emprunts structurés. C'est pourquoi j'ai réuni, hier matin, avec Christine Lagarde, les représentants des collectivités territoriales et des banques au ministère de l'intérieur afin de dresser un bilan de la situation ; celui-ci devra être approfondi, car nous ne disposons pas de liste précise des communes ayant contracté des emprunts structurés et nous ignorons quelle part ceux-ci représentent dans la totalité des emprunts, et par conséquent quel est leur coût exact. Cependant, nous avons d'ores et déjà deux certitudes : d'une part, globalement, les collectivités territoriales ne sont pas considérablement endettées ; d'autre part, la très grande majorité de leurs emprunts sont à taux fixes, et, à l'intérieur de la catégorie des emprunts dits « à risque », la part des emprunts structurés est faible, de l'avis des banques, de l'Association des maires de France et de l'Association des départements de France. Reste une incertitude concernant la situation des communes moyennes. J'ai donc demandé à chacune des associations de nous faire part des inquiétudes de leurs membres, afin de savoir précisément où nous en sommes et d'examiner les situations au cas par cas. Quant aux autres emprunts, l'effort consenti par l'État pour garantir aux banques 5 milliards d'euros de liquidités qu'elles pourront mettre, de manière ciblée et sur vingt ans, à la disposition des collectivités territoriales, devrait améliorer la situation. Toutefois, qu'on apporte des garanties globales n'implique pas qu'on ignore les cas particuliers.

Moderniser, c'est aussi avoir une vision qui ne soit pas celle d'une gestion au jour le jour, et donc donner plus de prévisibilité et de lisibilité. C'est pourquoi j'avais tenu l'an dernier – non sans un petit bras de fer avec le ministère du budget – à ce que la progression de la dotation globale de fonctionnement soit maintenue au niveau des années précédentes, c'est-à-dire qu'elle intègre, outre l'inflation, la moitié de la croissance. Il ne s'agissait nullement de contester le principe que les aides de l'État aux collectivités territoriales dussent participer à l'effort budgétaire, mais de faciliter l'élaboration des budgets des collectivités territoriales, car je trouvais anormal de leur demander après l'été de réviser un budget qu'elles avaient déjà préparé. J'avais cependant prévenu que les choses changeraient dès cette année, et que la DGF serait désormais indexée sur la seule inflation, sous réserve de la réforme de la fiscalité locale. Sa progression sera donc limitée cette année à 2 %, soit 801 millions d'euros.

En outre, elle tiendra compte du recensement de 2006 : les collectivités locales dont la population a augmenté verront leur DGF augmenter en conséquence. C'est un point sensible, car certaines communes dont la population a fortement fluctué depuis 2006 ont pu demander un recensement complémentaire. Or, comme l'a rappelé le Comité des finances locales, si l'on donne un avantage à certaines collectivités, cela se fait nécessairement au détriment des dotations de

péréquation, donc des autres collectivités : c'est une question d'égalité. Si l'on change d'année de référence suivant les cas, il n'y aura plus d'égalité de traitement ! C'est pourquoi, même si la cote est mal taillée, on a retenu l'année 2006. Je comprends que des communes ayant construit beaucoup de lotissements ou de logements sociaux après cette date s'estiment lésées, mais, dans l'état actuel des choses, nous ne pouvons faire mieux.

« Moderniser » doit aussi rimer avec « solidarité ». C'est pourquoi le projet de loi de finances propose plusieurs mesures afin de renforcer l'effort de solidarité au bénéfice des collectivités les plus pauvres.

Ainsi, monsieur Piron, la question de la péréquation horizontale se posera dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale, notamment celle des fonds départementaux de la taxe professionnelle.

Au sein de la DGF, une meilleure répartition au profit de la péréquation peut renforcer cet effort, bien que ce soit au détriment d'autres choix possibles. Dans le présent projet de loi de finances, les dotations de solidarité sont les premières à bénéficier de la progression de la DGF. Les aménagements de la dotation forfaitaire des communes permettront ainsi d'augmenter de 107 millions d'euros les dotations de solidarité. En outre, monsieur de Courson, le Gouvernement propose de diminuer le taux de supplément de DGF accordé aux communautés urbaines – il est vrai que, de manière incitative, celles-ci bénéficiaient d'une dotation importante de 85 euros par habitant...

**M. Charles de Courson.** Donnant ainsi naissance à une véritable aristocratie !

**Mme la ministre.** Il est évident que, sans même tenir compte des phénomènes d'opportunité, nous ne pouvons pas continuer ainsi. Toutefois, il faut faire attention quand on change les règles du jeu. Certaines communes se sont regroupées dans des communautés dans la perspective de cette dotation ; vous ne pouvez pas la leur supprimer du jour au lendemain, alors qu'elle les a conduites à emprunter pour réaliser des investissements, et que les intérêts courent encore ! De même, les communautés en préparation comptent sur une augmentation de la dotation. Celle-ci sera donc maintenue, mais limitée à 60 euros par habitants.

**M. Charles de Courson.** Pour Toulouse aussi ?

**Mme la ministre.** Pour toutes les communes concernées.

Pour des raisons de prévisibilité, cette mesure ne touchera que les communautés urbaines qui se créeront dans les prochaines années.

Par ailleurs, le Comité des finances locales aura toujours la possibilité d'augmenter encore l'effort de solidarité, par exemple en abaissant l'indexation de certaines dotations, notamment d'intercommunalité.

Nous mettons également en place de nouveaux dispositifs pour des communes répondant à des problématiques particulières. Ainsi, les communes les plus fragiles connaîtront une moindre baisse de leur dotation de compensation de la taxe professionnelle, et une dotation de développement urbain sera créée. Je souhaite établir un véritable partenariat avec les cent communes prioritaires qui en bénéficieront afin de les aider à financer des équipements ou des actions de première importance.

Je sais que certains le regrettent, mais on ne peut, surtout dans la période actuelle, se dispenser de contrôler l'utilisation de ces fonds. L'État fait un effort important et il est normal qu'il vérifie s'il porte ses fruits : nous sommes tous comptables de chaque euro mis à notre disposition, plus ou moins volontairement, par les Français. Ces 50 millions d'euros par an feront donc l'objet d'un partenariat entre les collectivités et les préfets.

Monsieur Laffineur, vous souhaitez que les mesures correspondantes soient précisées : je suis tout à fait d'accord pour le faire, y compris en séance publique, afin de mieux éclairer ce que nous voulons faire.

Un fonds d'accompagnement de 5 millions d'euros sera en outre créé pour les communes concernées par les restructurations de défense. Il ne s'agit pas, bien sûr, de compenser l'ensemble des effets de ces restructurations, mais d'aider, durant une période transitoire, les communes affectées par une diminution importante de leur population à adapter leur budget.

Davantage de transparence, de responsabilité et de solidarité : tels sont en définitive les termes du partenariat de confiance que je souhaite établir avec les collectivités et le Parlement. Il faut toujours tout mettre sur la table : il n'y a aucune raison de dissimuler des choses. Si des problèmes se posent, ils concernent tout le monde, qu'on soit élu national ou local, membre de la majorité ou de l'opposition.

Préparer l'avenir, cela signifie, surtout actuellement, assumer, au-delà de nos différences, un certain nombre de charges, de responsabilités et de contraintes, afin de créer un destin commun pour tous les Français.

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** Je remercie Mme la ministre pour ses réponses extrêmement précises et détaillées.

En ce qui concerne tout d'abord la taxe professionnelle, il faut être bien conscient que la décision qui vient d'être prise consistant à ne plus faire entrer dans la base de la taxe tous les investissements effectués par les entreprises entre le 23 octobre 2008 et le 31 décembre 2009 est extrêmement lourde de conséquences. Je n'imagine pas qu'après on puisse revenir au *statu quo ante*. Nous avons donc enclenché un processus qui va nous obliger à remplacer complètement, ou presque, le mécanisme de la taxe professionnelle. Nous nous sommes mis dans une seringue parce que les délais seront extraordinairement brefs. En quelques mois, il va falloir réussir à échafauder ce que l'on n'a pas

réussi à faire pendant plusieurs décennies. La question sera traitée dans le prochain collectif, dans moins de quatre semaines.

Je voudrais donc, madame la ministre, que vous nous donniez l'assurance que, pour les investissements réalisés entre le 23 octobre 2008 et le 31 décembre 2009, il s'agira de dégrèvements. Le plafonnement à la valeur ajoutée est bien un dégrèvement, mais c'est un dégrèvement à un taux historique. Tout va bien tant que le taux de taxe professionnelle n'augmente pas. Mais, s'il faut, de gré ou de force, l'augmenter, il y a un ticket modérateur qui augmente rapidement. On nous avait promis un rapport pour le 15 septembre dernier, à l'occasion de la discussion de la première partie de la loi de finances. Nous l'attendons toujours. Notre collègue Brard a cité un article des *Échos* qui laisse penser qu'il est maintenant dans les circuits. Quand l'aurons-nous ?

Au passage, je précise que l'État ne s'est pas du tout désengagé de la taxe professionnelle. Il paie encore à la place des collectivités territoriales plus de 13 milliards d'euros. Entre le coût du plafonnement à la valeur ajoutée – 9 milliards –, le dégrèvement pour investissements nouveaux – 3 milliards –, et les mesures ciblées pour les routiers ou autres, nous sommes loin d'avoir supprimé les dégrèvements et mis fin à la substitution de l'État au contribuable local.

**M. Charles de Courson.** C'est même le contraire !

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** Je ne vous cache pas mon inquiétude : autant ce dégrèvement est opportun compte tenu de la crise financière et économique, autant il est urgent de savoir par quoi on le remplace. Et, comme nous avons l'obligation d'aboutir, c'est au Parlement de se saisir de la question. Or, telle une pelote de laine qui se dévide, tout va venir derrière. Comment remplacer la taxe professionnelle sans se poser la question de l'organisation territoriale ? Je rappelle que la taxe professionnelle est votée et perçue à six niveaux différents : l'État, qui vote le taux minimal ; la commune ; l'intercommunalité qui n'est pas en TPU ; le département ; la région et les chambres consulaires !

**M. le président Didier Migaud.** Ayons la lucidité de reconnaître, monsieur le rapporteur général, que la taxe professionnelle est morte. Il faut donc à tout prix trouver autre chose et s'y mettre au plus vite.

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** Le rapporteur général en 1998 l'avait bien dit. En supprimant la part salaires, on avait un impôt banal assis uniquement sur les investissements.

**M. le président Didier Migaud.** Alors, entrons dans le vif du sujet.

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** C'est au Parlement de prendre la réforme en charge !

**M. Marc Laffineur, rapporteur spécial.** C'est un peu ce que nous sommes en train de faire avec Jean-Pierre Balligand.

**M. Charles de Courson.** Mais Mme la ministre ne nous a pas encore précisé si elle était du côté de Mme Thatcher ou de celui de Tocqueville !

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** S'agissant de la péréquation, je remercie vos services, madame la ministre, car ils ont constamment manifesté le souci de l'améliorer, ou au moins de la conserver, même si l'évolution globale doit se limiter à l'inflation. C'est le cas notamment avec la dotation de solidarité urbaine, soit 70 millions d'euros auxquels s'ajoutent les 50 millions de dotation de développement urbain, même s'ils sont pris en charge par les collectivités territoriales. Il ne faudrait pas non plus surestimer la générosité de l'État ! Votre proposition d'affecter la quasi-totalité des 70 millions aux cent cinquante communes les plus pauvres va dans le bon sens.

J'espère aussi que, au sein du Comité des finances locales, nous parviendrons à continuer à mener de pair la solidarité urbaine et la solidarité rurale, en faisant progresser au même rythme la dotation de solidarité rurale. Il faut en outre garder une petite marge pour la dotation nationale de péréquation. Globalement, le niveau de la péréquation est faible, mais ses mécanismes fonctionnent bien, tels les fonds départementaux qu'il ne faut pas tuer. On s'efforce de faire évoluer la dotation nationale de péréquation, qui n'est que le solde du solde, au moins au rythme de l'inflation. Il y a aussi des dispositifs du type du fonds de solidarité de l'Île-de-France, qui mériteraient d'être regardés de plus près.

L'intercommunalité joue aussi un rôle de péréquation. À cet égard, je suis en désaccord avec Charles de Courson. Le Comité des finances locales a reçu récemment les résultats d'une étude menée tous les trois ou quatre ans. La péréquation a tout de même permis de réduire d'une petite moitié les écarts de ressources corrigées des charges, entre 46 % et 47 % pour les communes ou les intercommunalités et presque 60 % pour les départements. Ce n'est sans doute pas suffisant, mais ce n'est pas négligeable. En tout cas, quelles que soient ses difficultés, l'État doit maintenir son effort en matière de péréquation car les disparités entre collectivités territoriales sont terribles et elles risquent encore de s'accroître si l'on ne fait rien.

Un mot sur les emprunts toxiques. Il faut dire les choses clairement ! Ces dernières années, nous nous sommes tous rendus à des colloques sur l'emprunt et nous avons tous entendu tel ou tel se vanter de la faiblesse du coût de sa dette et se prévaloir du principe de la libre administration des communes. Si celui qui signe le contrat d'emprunt n'est pas capable de comprendre ce qu'il fait, je ne vois pas pourquoi la solidarité nationale devrait jouer. Il y a des limites, tout de même !

**Mme la ministre.** Je n'ai pas parlé de « solidarité nationale ». Nous dressons un inventaire pour savoir où se posent les problèmes et nous essayons de

jouer les intermédiaires entre les banques et les collectivités. Pour l'instant, les banques demandent, pour se dédire, des sommes considérables aux collectivités, qui ne peuvent pas s'en sortir. C'est à ce stade que nous intervenons.

**M. Michel Bouvard.** Les grandes collectivités auraient pu regarder ce qu'elles signaient !

**M. le président Didier Migaud.** Nous aurions tous intérêt à attendre une évaluation précise. Il faut éviter les *a priori* et exclure d'emblée toute mesure ne me paraît pas obligatoirement la meilleure solution. Il arrive que l'on fasse appel à la solidarité nationale pour des erreurs de gestion commises au niveau de telle ou telle collectivité territoriale. Et il faut aller au fond des choses...

**Mme la ministre.** Il faut d'abord mesurer l'ampleur du phénomène.

**M. le président Didier Migaud.** ...au lieu de se contenter de leur écume, et sans doute inciter les banques à composer.

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** Ma dernière remarque concernera le FCTVA.

Je me demande si l'inclusion du FCTVA, tel qu'il est, dans l'ensemble des concours de l'État aux collectivités locales, est tenable à terme. La loi de programmation pluriannuelle indique que les concours aux collectivités locales évolueront jusqu'en 2012 au rythme de l'inflation. Si le FCTVA, avec les mêmes règles, devait progresser comme en 2009, c'est-à-dire autour de 10 %, il ne resterait pour les dotations de fonctionnement, à commencer par la DGF, quasiment rien. Ainsi, en 2009, l'ensemble des concours de l'État augmentera de 1,1 milliard, dont 660 millions au titre du FCTVA. Autrement dit, le reste ne représente qu'un accroissement de 0,8 %. De toute façon, le budget de l'État ne peut pas se permettre de voir un poste, dont Mme la ministre nous a dit qu'il représentait près de 25 % des dépenses, évoluer plus que l'inflation. Il y a un risque d'effet de ciseau dont j'espère qu'il sera atténué en 2010, mais ce n'est pas du tout certain. Nous serons obligés, là aussi, de réfléchir rapidement.

**Mme la ministre.** D'où ce que je propose pour le Comité des finances locales !

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** Je vais devoir convaincre mes collègues d'accepter de travailler sur ce sujet.

**M. François Pupponi.** Je salue l'arbitrage rendu au sujet de la DSU, même si nous souhaitons toujours une réforme pour 2010. Les propositions pour 2009 satisfont l'ensemble des communes concernées.

Quant à la DDU, il faut qu'elle fasse l'objet d'une négociation avec l'État au cours du premier trimestre pour que les communes puissent l'inscrire à leur budget.

**Mme la ministre.** On peut même anticiper.

**M. François Pupponi.** Il faut également laisser aux collectivités le choix de l'affectation de la dotation : si l'on n'autorise que l'investissement et si l'on interdit le fonctionnement, on prive certaines communes d'actions indispensables dans les domaines éducatif, culturel ou sportif.

Par ailleurs, on doit prévoir un dispositif d'évaluation pour déterminer si les dotations permettent des améliorations sensibles dans les communes concernées.

Il convient enfin de fixer les critères d'éligibilité et les modalités de calcul de la dotation dès le PLF.

**Mme la ministre.** Nous essaierons de le faire, au moins dans les grandes lignes.

**M. François Pupponi.** S'agissant des emprunts, il serait intéressant de mettre en place une cellule de veille qui observerait l'attitude des banques en 2009. Les premières informations dont nous disposons montrent que les conditions d'octroi de prêts deviennent très difficiles pour les communes. Les collectivités les plus à même de rembourser sont privilégiées. Celles qui sont le plus en difficulté pourraient se trouver privées de prêts. Comme, d'autre part, les subventions de l'ANRU s'amenuisent, la baisse des investissements risque d'être dramatique pour les populations.

**M. Lionel Tardy.** Le mode de calcul de la DGF pour les communes en pleine expansion démographique pose un réel problème, notamment dans mon département de Haute-Savoie.

Ce calcul étant basé sur les résultats des recensements, les augmentations de population sont intégrées avec un certain retard. Or une commune dont le taux de croissance est de 10 % par an a des besoins financiers importants.

Avant 2003, le système de recensement complémentaire permettait une prise en compte rapide de telles évolutions. Ce n'est plus le cas depuis que l'on est passé au nouveau système de recensement par roulement – un cinquième de la commune recensé tous les ans. Plus grave : pendant la transition entre ces deux systèmes, on se base sur une année « médiane » alors que l'on sait que le chiffre est en dessous de la réalité.

Quelles solutions proposez-vous, madame la ministre, pour que la DGF soit calculée au plus juste et au plus près de la population réelle ?

**M. Jean-Pierre Balligand.** La mission que je mène avec M. Marc Laffineur au nom de la Commission des finances me conduit à poser plusieurs questions.

Alors que les dotations de l'État sont mises sous contrainte, la baisse de la taxe professionnelle se répercutera immédiatement sur le budget de l'État. On va en outre modifier la part issue des entreprises et la part issue des ménages dans les finances des collectivités locales. Or le rapport Valletoux sur la fiscalité et les finances publiques locales, remis au nom du Conseil économique et social et qui avait fait l'objet d'un accord entre l'Association des maires de France, l'Association des départements de France et l'Association des régions de France, préconisait le maintien de la proportion entre la fiscalité sur les ménages et la fiscalité sur les entreprises à 55 % - 45 %. C'est également le point de vue de la Commission des finances, qui ne souhaite pas accroître la part des ménages. Est-ce celui du Gouvernement ?

Si l'on réforme le dispositif, il faut prévoir de substituer au système de compensation étatique des allègements de TP – part salariale et, maintenant, investissements productifs – un autre impôt économique. Il n'y a pas si longtemps, une commission a proposé de baser le calcul de cet impôt sur la valeur ajoutée territorialisée. On éviterait ainsi le glissement, propre à la TP, d'un impôt sur les commerces et l'artisanat vers un impôt, plus anonyme, sur l'industrie. Qu'en pense le Gouvernement ?

Si l'on veut éviter de « garrotter » les collectivités, il faut faire bouger l'ensemble du système. Les 12 % de travaux supplémentaires exécutés en 2007 se répercutant forcément sur le FCTVA de 2009, l'évolution réelle des autres dotations est de l'ordre 0,8 %. Il aurait été préférable de mettre en avant ce chiffre et de préciser que la mécanique du FCTVA est tout autre : peu de travaux ont été réalisés en 2008, année qui a suivi les élections municipales, si bien que l'évolution du FCTVA de 2010 ne devrait pas présenter de risque majeur – raison de plus pour faire la réforme à ce moment-là !

Parmi les mesures pour faire bouger le système, ne faudrait-il pas prévoir, par amendement au PLF, la révision des valeurs locatives ?

**M. Marc Laffineur, rapporteur spécial.** Nous allons le faire.

**Mme la ministre.** C'est en effet prévu.

**M. Jean-Pierre Balligand.** Il faut le préciser dans la loi de finance pour éviter que des réformes au fil de l'eau ne provoquent des distorsions considérables entre communes.

**M. Michel Bouvard.** Vous avez évoqué, madame la ministre, les problèmes posés par la mise en œuvre de l'article 68, qui prévoit la compensation correspondant à la contribution pour l'exploitation des services ferroviaires transférés de l'État aux régions. Le fondement juridique de cette disposition est incertain, il existe une différence de traitement entre le STIF et les autres autorités organisatrices, on s'expose à une insécurité juridique quant au traitement du passé, et l'on crée, avec l'assujettissement à la taxe sur les salaires, une nouvelle charge non compensée pour les régions. Le Gouvernement est-il favorable à ce qu'un

amendement de suppression permette une réécriture de l'article au moment du collectif budgétaire, ou envisage-t-il d'amender le dispositif dès la discussion du PLF ?

Comme l'a souligné Gilles Carrez, les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle sont d'excellents outils. Il faut y ajouter les fonds départementaux de péréquation du produit des taxes additionnelles communales aux droits de mutation. Certaines communes pauvres tirant plus du tiers de leurs ressources de ces deux fonds, il faudra veiller à ce que la réforme de la taxe professionnelle prévoie un outil qui se substitue aux FDPTP.

De nombreuses collectivités ont des bases plafonnées de TP très importantes. Elles attendent avec impatience le rapport qui sera consacré à ce sujet.

Les collectivités rencontrent également des difficultés dans la mise en œuvre des dispositions prévues par le collectif budgétaire de 2008 en matière d'énergie réservée. Il serait souhaitable que le Gouvernement rappelle à EDF qu'elle doit fournir les éléments permettant la mise en place du dispositif. L'État lui-même devrait s'astreindre à plus de transparence en ce qui concerne les contingents d'énergie réservée qu'il attribuait autrefois.

Enfin, je salue l'arbitrage du Premier ministre qui prévoit que la moitié des prêts, sur l'enveloppe de 5 milliards d'euros, seront assurés directement par la Caisse des dépôts. Cela permettra aux collectivités les plus fragiles de trouver des solutions alternatives en cas de réactivité insuffisante des banques.

**Mme Annick Girardin.** Je ne peux que constater, dans le présent projet de loi de finances, l'absence de toute disposition tendant à répondre aux contraintes spécifiques et aux charges structurelles des collectivités locales de Saint-Pierre-et-Miquelon. Cela est contraire à un engagement que nous avons tous pris avec l'article 116 de la loi de finances pour 2008.

Une mission de l'inspection générale de l'administration a pourtant été diligentée ; son périmètre a été élargi et ses travaux ont fait apparaître l'ampleur de la problématique et l'urgence de revaloriser les dotations de l'État. Inquiète de ne pas trouver ici la concrétisation de ces travaux, j'ai l'honneur de vous demander, madame la ministre, la confirmation des engagements de l'État.

**M. Bernard Gérard.** Ma question concerne le prélèvement communal sur le produit des jeux dans les casinos.

Aux termes du code général des collectivités locales, son produit est perçu par la commune d'implantation, mais peut l'être par les EPCI. Cependant, ce dernier cas est très rare car la commune d'implantation peut s'y opposer et l'EPCI doit disposer de la compétence touristique.

L'ouverture des paris sur Internet va faire revenir une partie du chiffre d'affaires des paris illégaux vers les entreprises ayant pignon sur rue. N'est-ce pas l'occasion de réfléchir à un mode de perception plus « gagnant-gagnant » de ce prélèvement : quand un casino s'implante dans une ville, c'est bien souvent les EPCI qui doivent effectuer des travaux coûteux, de qualité des eaux, d'assainissement, de voirie, sans bénéficier d'aucun retour.

Au moment où une réflexion est lancée sur la réforme de la taxe professionnelle – et ce prélèvement se fait sur le chiffre d'affaires des casinos – ne faudrait-il pas réfléchir à un dispositif plus équilibré : l'implantation d'un casino peut représenter jusqu'à 30 points de fiscalité locale supplémentaire.

**Mme la ministre.** Quel casino peut être aussi productif ?

**M. Bernard Gérard.** On nous dit que l'implantation d'un casino à Lille va représenter 4 millions d'euros de taxes supplémentaires.

**M. Philippe Gosselin.** Madame la ministre, le recensement nous donne quelques soucis.

La Commission des lois a créé une mission d'information. D'après ses premiers résultats, il s'avère que 1 100 communes vont connaître une diminution d'au moins 10 % de leur population. Cela va entraîner pour elles, en 2009, une diminution importante de leur dotation générale de fonctionnement. Cette difficulté ne se reproduira pas en 2010 du fait de l'annualisation.

Nous avons suggéré que 27 millions d'euros de la dotation soient affectés à un « coup de pouce » provisoire, en 2009 seulement, aux 1 100 communes concernées. Le Comité des finances locales a évalué cette proposition. Quel est votre sentiment sur ce point ?

**Mme Marie-Josée Roig.** Je voudrais quant à moi évoquer la baisse des dotations de l'État.

Une ville que je connais bien aura perdu 100 millions d'euros en dix ans. Certes, un dispositif de compensation a été instauré. Mais pouvons-nous nous satisfaire d'avoir perdu moins que ce que nous aurions pu perdre ?

Il faut un Grenelle de la fiscalité locale et des concours de l'État ! Aujourd'hui, les concours sont attribués sur des critères hérités du passé et qui ne sont plus pertinents.

La même ville compte 70 % des logements sociaux de son département, le tiers de ses RMistes ; 23 % de sa population est sous le seuil de pauvreté. Pourquoi les communes de ce type ne sont-elles pas soutenues en fonction de leurs besoins réels ?

La même ville a, pour 90 000 habitants, 41 % de contribuables seulement, et en même temps 4,7 kilomètres de rempart médiévaux, pour lesquels l'État ni

l'Europe n'ont jamais fait le moindre effort, le plus grand palais gothique d'Europe et soixante monuments classés, dont elle doit financer la moitié de l'entretien, le reste étant pris en charge par l'État, et le premier festival de théâtre au monde. La culture représente ainsi 18 % de son budget, ce qui est sans doute un record.

Je voudrais aussi vous interroger sur la pérennisation des contingents communaux d'incendie, dont la suppression avait pourtant été inscrite dans la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

On peut comprendre le souhait de réaffirmer le lien entre le SDIS et les collectivités locales, notamment les communes. Cependant, quel est le sort qui sera réservé aux écarts très importants entre villes d'un même département dans le financement des SDIS ? La charge de la même commune est supérieure de 21 % à celle de la moyenne des communes de sa strate, et de 38 % à celle de la moyenne des communes du département. Certes, ce n'est pas un cas particulier, mais il reste que les villes-centres et les communes les plus peuplées sont les plus mises à contribution, alors que les secours sont homogènes sur le territoire du département.

À une heure de difficultés pour les budgets communaux, eu égard notamment à l'évolution des dotations de l'État, il faut non seulement instaurer une limite à l'évolution globale de la contribution des communes, mais aussi rééquilibrer l'effort demandé aux communes d'un même département. On pourrait procéder à un blocage des contributions les plus élevées tant que les plus faibles n'auraient pas rejoint la moyenne du département.

**M. Jean-Pierre Gorges.** Un débat s'est développé sur les dettes des collectivités locales, où la ville de Chartres a été souvent citée. Je suis maintenant sous la pression des journalistes.

Les dettes ont été émises pour 40 % en emprunts à taux fixe et pour 60 % en emprunts à taux variable et en produits structurés. Cette politique a été très bénéfique pendant huit ans : pendant le précédent mandat, la commune a réalisé 713 000 euros d'économies. Ce type de choix va peut-être devenir moins favorable. Mais il n'y a aucune incidence en 2008 et 2009.

On nous parle de plan ORSEC pour les collectivités locales, mais il faut être très prudent : jusqu'ici, avec ces outils, nous avons gagné de l'argent. Avant toute décision, il faut une période d'observation plus longue. La gestion dynamique de la dette a été très bénéfique pour Chartres, et je la revendique.

On ne sait plus si le débat est financier ou politique. J'observe qu'il concerne beaucoup de villes qui ont basculé lors des dernières élections. S'agit-il de préparer les populations à des hausses d'impôts ? À Chartres, l'an prochain, les impôts vont continuer de baisser, et je suis prêt à démontrer que mon mode de gestion a été utile.

**M. Michel Piron.** Voilà un maire qui assume !

**M. Henri Nayrou.** Compte tenu en particulier du Grenelle de l'environnement et des nouvelles contraintes qu'il fait peser sur elles, les 6 226 communes de montagne peuvent aussi faire valoir leurs spécificités et demander un effort supplémentaire à l'État. Lors du dernier congrès des élus de montagne, à Saint-Flour, ces derniers ont fait savoir qu'ils étaient certes décidé à appliquer ces réformes de bon aloi, mais à condition que les territoires à faible densité démographique et à haute valeur environnementale ne soient pas pénalisés alors que, par exemple, la baisse de 2 % du complément des garanties de la dotation forfaitaire ne manquera pas d'avoir des conséquences. J'ajoute que je défendrai en Commission des finances deux amendements relatifs aux trames vertes et bleues visant à mettre en place une nouvelle attribution de la part de péréquation de la dotation de solidarité rurale.

Si, comme l'assure un joli proverbe écossais, celui qui paie les pipeaux commande la musique, ceux qui commandent la musique peuvent aussi payer, de temps en temps, une partie des pipeaux !

**M. Michel Vergnier.** Les territoires ruraux attendent impatiemment une véritable réforme de la fiscalité comme en attestent toutes les réunions de la commission des territoires ruraux que j'ai l'honneur de présider au sein de l'Association des maires de France. Les maires, en effet, ne peuvent pas se sortir seuls des situations parfois tragiques imputables aux désordres climatiques. Si la période n'est pas propice aux aides exceptionnelles, comment des communes peu peuplées ne se tourneraient-elles pas vers l'État ? Nous vous avons envoyé des dossiers, madame la ministre, sans jamais recevoir de réponses précises. Vous devez aider ces maires !

**M. André Wojciechowski.** Un arrêt du 20 septembre 2007 du Conseil d'État a confirmé un arrêt de la cour administrative de Lyon accordant à Villeurbanne des indemnités visant à couvrir le traitement des cartes d'identité et des passeports sur une période de cinq ans. Compte tenu de cette jurisprudence, les communes ne manqueront pas de se manifester afin de réclamer des indemnités, ce qui provoquera un engorgement des tribunaux. Envisagez-vous donc, madame la ministre, de créer un fonds spécifique d'indemnisation ?

**Mme la ministre.** Je vous confirme, monsieur Carrez, qu'il est bien question d'un dégrèvement de la TP et qu'une réflexion doit également se faire jour quant à son remplacement. Par ailleurs, le rapport attendu pour le 15 septembre m'est parvenu hier ou avant-hier et sera donc disponible aujourd'hui.

Le PLF prévoit en outre les mesures nécessaires afin que le Comité des finances locales puisse assurer la progression de la DSR mais nous ne connaissons les véritables marges de manœuvre dont nous disposons qu'à la fin du

recensement – je l’espère fin décembre ou début janvier – et en fonction des créations d’intercommunalités.

Enfin, d’après le ministère du budget, l’augmentation du FCTVA devrait être en 2010 et 2011 de l’ordre de 300 millions. Quoi qu’il en soit, nous devons tous discuter afin d’élaborer de nouvelles règles.

Monsieur Pupponi, la dotation de développement urbain englobe à la fois les équipements et les actions. Il conviendra bien entendu d’en contrôler l’utilisation exacte dans le cadre d’une évaluation. Par ailleurs, la difficulté à obtenir des prêts est certes bien réelle, mais les 5 milliards prévus par le Gouvernement doivent précisément interdire tout assèchement du crédit. À ce propos, nous avons mis en place un système de suivi de la bonne exécution par les banques des instructions que nous avons données – chaque semaine, les préfets peuvent ainsi faire remonter d’éventuelles difficultés d’obtentions. Je précise également que tout emprunt à taux variables ne constitue pas un fonds toxique et que seuls les emprunts élaborés de manière extrêmement complexe peuvent être dans ce cas. À cela s’ajoute que toute l’information nécessaire n’avait pas été nécessairement donnée aux collectivités et qu’à l’avenir nous devons suivre l’évolution de ce type de prêts à travers un compte rendu annuel.

**M. Michel Bouvard.** Le problème du suivi ne se pose pas seulement pour l’enveloppe des 5 milliards.

**Mme la ministre.** Certes !

S’agissant de l’évolution de la DGF, monsieur Tardy, il est difficile de se prononcer en raison du temps nécessaire au recensement. Si 2006 est une année médiane, nous n’en sommes pas moins obligés de raisonner à partir d’une cote mal taillée.

En outre, les Commissions des finances et des lois présenteront deux amendements permettant de mieux lisser les décroissances de population et auxquels je ne peux qu’être favorable.

Je souhaite, monsieur Gosselin, que l’on puisse ménager une année de transition pour les communes dont le nombre d’habitants a considérablement chuté.

M. de Courson m’a demandé si je me rangeais plutôt du côté de Tocqueville ou de celui de Mme Thatcher. Tout dépend de quel point de vue l’on se situe... Mais je n’ai pas pour habitude de me référer à tel ou tel, considérant que c’est le pragmatisme qui prime.

Pourquoi, monsieur Balligand, faire baisser immédiatement la taxe professionnelle ? Dans un contexte de crise économique et de concurrence mondiale exacerbée, il nous faut aider nos entreprises et ne pas perdre de vue que si, dans quinze ans, l’Europe sera toujours la première zone de consommation,

c'est l'Asie qui sera devenue le premier centre de production. Or nous savons que la taxe professionnelle pénalise la production. En la baissant, ce qui fera repartir l'investissement, nous répondons à la situation de crise.

Bien évidemment, le partage entre la fiscalité des ménages et celles des entreprises sera préservé, puisque l'objectif n'est pas de ponctionner le pouvoir d'achat. Mais gardons à l'esprit qu'alourdir les prélèvements des entreprises pèsera, à terme, sur le pouvoir d'achat des salariés.

La réforme de la fiscalité locale, travail de longue haleine qui entraînera de profonds bouleversements, impose de mener une réflexion à la fois sur les types de fiscalité et sur les attributions, en fonction des compétences. Cette réforme, qui tiendra compte des conclusions du Comité Balladur, devra préserver l'autonomie financière des collectivités locales.

Je travaille depuis plusieurs mois déjà sur la rénovation des bases locatives, qui n'ont pas été réévaluées depuis 1970.

**M. Charles de Courson.** Depuis 1961 pour le foncier non bâti !

**Mme la ministre.** Pour ménager une population inquiète, nous devons tendre vers une réforme sensible, profonde et progressive. Je promeus le passage à la valeur vénale – les changements n'intervenant que lorsqu'il y a mutation –, sachant que ce n'est pas l'avis de tout le monde. Je suis décidée à conduire cette réforme dans l'année qui vient, en totale concertation. Nous devons trouver une solution qui soit à la fois définitive, ambitieuse, progressive, et surtout lisible et juste.

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** À vrai dire, je n'entends parler de la valeur vénale que dans un cénacle limité. J'ai précisé à Mme Lagarde que les associations d'élus ont toutes refusé de passer à un système qui nous ferait prendre des risques démesurés.

**M. Marc Laffineur, rapporteur spécial.** Dans certains quartiers, les mutations sont rares et les changements seront donc très lents. De plus, le logement social pose problème. Nous avons longuement réfléchi avec M. Balligand sur cette question et nous sommes plutôt en train de rejeter cette solution.

**Mme la ministre.** C'est bien la raison pour laquelle nous devons en parler. Contrairement aux autres formules, le passage à la valeur vénale paraît clair et simple à appliquer.

**M. Charles de Courson.** En 1996, la totalité des membres du CFL s'étaient mis d'accord sur un mécanisme lent, avec un plafonnement des hausses étalé sur cinq ans. Un texte était prêt, mais il n'a pas survécu à la dissolution, le gouvernement suivant ayant estimé qu'il valait mieux attendre et ne pas prendre de coups. Pourtant, il y avait consensus.

**Mme la ministre.** Ne confondons pas vitesse et précipitation ! Je compte travailler en concertation avec le CFL sur les différentes hypothèses et disposer d'une solution à l'automne prochain.

Monsieur Bouvard, il y aura bien compensation des transferts concernant les services régionaux de voyageurs et, pour la période précédente, une mesure figurera dans le projet de loi de finances rectificative. En revanche, je dois avouer ne jamais avoir entendu parler de l'énergie réservée.

**M. Michel Bouvard.** La loi concernant l'attribution du contingent d'électricité a été modifiée afin que les collectivités territoriales obtiennent une compensation financière dès lors que les utilisations possibles ont été rigidifiées par les dispositions de Bruxelles sur la concurrence. Nous souhaitons qu'EDF mette en œuvre les nouvelles dispositions et que l'on nous communique les contingents anciennement attribués à l'État, qui doivent aujourd'hui revenir aux collectivités territoriales.

**M. le président Didier Migaud.** Cela relève davantage de Bercy.

**Mme la ministre.** Madame Girardin, vous m'avez interrogée sur la situation particulière de Saint-Pierre-et-Miquelon. Les conclusions de la mission d'inspection générale ne seront connues qu'à la fin du mois de novembre. En conséquence, les mesures éventuelles que nous pourrions prendre ne figureront que dans le projet de loi de finances rectificative.

Monsieur Gérard, certains EPCI – qui exercent la compétence « tourisme » – peuvent en effet, depuis 2004, instituer un prélèvement direct sur les jeux de casino, sauf si les communes concernées s'y opposent. Ils peuvent aussi, par convention, en reverser une partie à ces dernières, possibilité qui n'est pas toujours connue.

Il est normal que la collectivité qui participe à l'implantation d'un casino sur son territoire en retire un bénéfice mais, selon moi, cette question doit être traitée dans le cadre de la convention initiale signée entre l'EPCI et la société de jeu. Le problème aujourd'hui est que la crise pèse aussi sur les casinos, dont la fréquentation baisse si bien que leur situation n'est pas florissante. Mais ce n'est qu'une mauvaise passe.

Mme Roig a appelé de ses vœux un « Grenelle de la fiscalité locale ». La réflexion sur la réforme de la fiscalité locale que nous avons engagée n'aura pas cette appellation, mais notre objectif est bien de mieux adapter les ressources aux charges induites par l'élargissement des compétences des collectivités territoriales. Je ne doute pas que les discussions entre les différents échelons de collectivités seront nourries.

S'agissant de la pérennisation des contingents communaux pour les SDIS, nous avons effectivement décidé de modifier les dispositions de la loi de 2002. D'une part, il nous paraît important qu'un lien direct soit maintenu entre les

maires et les services anti-incendie. D'autre part, c'est un moyen de ne pas figer certaines situations inéquitables. Je rappelle à ce sujet que le conseil d'administration du SDIS peut modifier le montant de la contribution de chaque commune ; cela a été fait dans plusieurs départements.

**Mme Marie-Josée Roig.** Certes, mais cela relève du bon vouloir de chaque conseil d'administration.

**Mme la ministre.** Les collectivités ne peuvent à la fois demander plus d'autonomie et attendre de l'État qu'il intervienne dans les relations entre elles. Pour vous aider, le ministère peut vous donner des indications sur les décisions prises par les conseils d'administration de certains SDIS pour rétablir l'équité des contributions communales, ce qui devrait inciter les autres à faire aussi bien.

Je pense, monsieur Gorges, avoir répondu à vos interrogations sur les emprunts à risque. La charte de suivi proposée par Mme Lagarde permettra une analyse dans la durée, et vos deux commissions pourraient rédiger un rapport annuel sur l'état d'endettement des collectivités et ses modalités.

Je suis sensible à vos arguments, monsieur Nayrou, mais vous n'ignorez pas que les communes de montagne bénéficient déjà de très nombreux dispositifs visant à corriger leurs contraintes spécifiques : dotation de superficie dans la DGF, majoration pour la voirie dans la DSR, divers avantages dans la DGE, politique des massifs, par exemple. Je vous écouterai avec attention défendre vos amendements, mais vous connaissez les règles relatives à la création de charges supplémentaires.

Bien entendu, monsieur Vergnier, la réforme de la fiscalité locale concernera aussi les territoires ruraux fragiles. S'agissant des dégâts causés par des désordres climatiques qui ne peuvent être classés en catastrophe naturelle mais à la réparation desquels une petite commune ne peut faire face, deux solutions existent. L'une, extrême et très rarement appliquée, concerne les communes en défaut de paiement. Plus communément, la réserve parlementaire peut aider à réparer les dégâts à la voirie ou les destructions de ponts intervenus en de telles circonstances.

M. Wojciechowski m'a interrogée sur la compensation par l'État du coût de la délivrance des passeports et des cartes d'identité par les mairies. Je souhaite distinguer les contentieux actuels de la situation future.

Permettez-moi de rappeler en premier lieu que la décision des tribunaux sur les recours formés par les communes est fondée sur la forme et non sur le fond. Les juges ont rappelé que la compensation n'a aucun fondement légal ni constitutionnel puisque les maires ont une obligation en cette matière à l'égard de leurs administrés. Le Gouvernement de l'époque aurait donc pu imposer la délivrance de ces documents aux communes sans indemnité, mais la décision est entachée d'illégalité car elle a été prise par décret. C'est sur ce fondement que les contentieux ont prospéré. J'ai trouvé un accord avec l'Association des maires de

France à propos de la compensation et j'attends maintenant le feu vert de Bercy pour que les contentieux en cours soient réglés.

Sur le fond, chacun admettra qu'il est plus facile pour un citoyen de rester dans sa commune ou d'aller dans une commune proche que de se rendre à la préfecture ou à la sous-préfecture pour faire établir une carte d'identité ou un passeport. C'est un gain de temps et d'argent et cela contribue à la préservation de l'environnement en réduisant les déplacements.

Dans l'application de la mesure, il convient de distinguer les habitants de la commune où sera installée la base de traitement – une table et quelques machines – servant à l'établissement de ces documents, et ceux des communes avoisinantes. Pour les premiers, il n'est pas d'indemnisation possible ; la compensation concerne les seuls habitants des communes voisines, ce qui représente un nombre limité de personnes puisque, dans 30 000 communes, un seul titre est délivré chaque année, et ailleurs très souvent pas plus de dix. Des simulations auxquelles nous avons procédé pour apprécier le temps nécessaire à la délivrance d'un document d'identité, il ressort que l'on oscille entre huit et dix minutes. De manière provisoire, nous avons calculé la compensation forfaitaire en prenant l'hypothèse qu'il faudrait un quart d'heure. Nous procéderons aux ajustements nécessaires dans un an, quand la mesure, qui est d'application progressive, aura été généralisée et que son coût effectif aura pu être mesuré. Les maires qui pensent que ce coût sera important doivent veiller à ne prendre en compte dans leurs calculs que les non-résidents.

En résumé, le contentieux passé est clos ; il n'a pas lieu d'être pour l'avenir et je ferai tout pour que personne ne soit lésé.

**M. le président Didier Migaud.** Je vous remercie, madame la ministre, pour la précision de vos réponses, qui attestent d'une forte conviction.

\*

\* \*

*À l'issue de l'audition de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, la Commission examine pour avis les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » sur le rapport de M. Manuel Aeschlimann. Elle est tout d'abord saisie de plusieurs amendements.*

**Article 67 :** *Modification, en faveur de la péréquation, des règles d'évolution de certaines composantes de la dotation globale de fonctionnement :*

*La Commission est saisie d'un amendement du M. Philippe Gosselin ayant pour objet de limiter à 50 % la perte de la dotation de base résultant d'une baisse de la population d'une commune d'au moins 10 % en conséquence de la publication des nouveaux chiffres de la population légale au 1<sup>er</sup> janvier 2009.*

*La Commission adopte l'amendement, le rapporteur ayant donné un avis favorable.*

**Après l'article 67 :**

*La Commission est saisie d'un amendement de Mme Marietta Karamanli ayant pour objet de porter de quatre ans à huit ans la durée maximale accordée pendant laquelle une subvention communale peut être versée aux services publics d'assainissement non collectif pour équilibrer leurs comptes.*

**Mme Marietta Karamanli.** La loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 est venue préciser que le premier contrôle des installations d'assainissement non collectif devait avoir lieu au plus tard le 31 décembre 2012 et imposer que la périodicité des contrôles n'excède pas huit ans. Comme nombre de services publics d'assainissement non collectif, qui se trouvent dans leur quatrième année d'existence, ne sont pas encore parvenus à équilibrer leurs comptes, il est proposé de mettre en cohérence la durée de la dérogation accordée pour l'équilibre des comptes de ces services avec la durée prévue pour le premier contrôle des installations.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable. L'équilibre des comptes des services publics d'assainissement non collectif n'a pas de rapport direct avec la périodicité du contrôle de ces installations. Et les budgets communaux ne peuvent éponger indéfiniment un service public industriel et commercial dont la vocation est d'être financé par une redevance payée par l'utilisateur.

*La Commission rejette l'amendement.*

**Article 68 :** *Révision du droit à compensation des régions au titre de la compétence « Services régionaux de voyageurs » :*

*La Commission est saisie d'un amendement de suppression de l'article de Mme Marietta Karamanli.*

**Mme Marietta Karamanli.** La loi comme la réglementation n'ayant pas changé, une modification des conditions financières d'un transfert de compétence aux régions est contraire au droit. De plus, la SNCF sera soumise à la taxe sur les salaires et sollicitera les régions pour compenser cette charge. Or, aucune contrepartie n'a été envisagée par le Gouvernement pour faire face à cette nouvelle dépense fiscale. Nous proposons donc la suppression de l'article.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable. Il n'y a plus lieu de compenser aux régions le coût d'une TVA qu'elles n'ont plus à payer compte tenu de la jurisprudence communautaire.

*La Commission rejette l'amendement.*

**Après l'article 68 :**

*La Commission est saisie d'un amendement de Mme Marietta Karamanli visant à transférer aux régions la propriété des biens mobiliers et immobiliers de l'État mis à la disposition de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA).*

**Mme Marietta Karamanli.** La loi du 13 août 2004 a entendu parachever le transfert de compétence en matière de formation professionnelle aux régions. Toutefois, le patrimoine afférent à cette compétence n'a pas été transféré aux régions qui allouent pourtant des subventions importantes à l'AFPA pour l'entretenir. Cet amendement propose donc de transférer aux régions qui en font la demande la pleine propriété des biens mobiliers et immobiliers appartenant à l'État et qui ont été mis à disposition de l'AFPA.

**M. le rapporteur pour avis.** Cet amendement aurait sa place dans une loi relative aux compétences des collectivités, plutôt que dans le budget « Relations avec les collectivités territoriales ». Il semblerait également qu'il soit irrecevable au regard de l'article 40 de la Constitution.

*La Commission rejette l'amendement.*

**Article 70 : Réforme de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale :**

*La Commission est saisie d'un amendement de Mme Marietta Karamanli modifiant les règles de répartition de la dotation de solidarité urbaine.*

**Mme Marietta Karamanli.** J'ai cru comprendre qu'un amendement plus opérationnel devrait être proposé par la commission des finances. Je retire donc cet amendement.

**Article 71 : Création d'une dotation de développement urbain :**

*La Commission est saisie d'un amendement de Mme Marietta Karamanli ayant pour objet de fixer les critères d'attribution de la dotation de développement urbain (DDU).*

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable. Cet amendement crée un cadre trop rigide pour la répartition de la nouvelle dotation de développement urbain. Plutôt que de l'attribuer automatiquement à hauteur d'un montant prédéterminé, il est préférable de déconcentrer la gestion de la DDU au plus près du terrain, là où la connaissance des situations est la plus fine. Le représentant de l'État dans le département pourra ainsi tenir compte d'objectifs prioritaires fixés chaque année par le Gouvernement.

*La Commission rejette l'amendement.*

**Après l'article 72 :**

*La Commission est saisie d'un amendement de Mme Marietta Karamanli instaurant des obligations de communication entre le comptable du Trésor et les collectivités territoriales dans le cadre du recouvrement de la taxe locale d'équipement.*

**Mme Marietta Karamanli.** L'objet du présent amendement est de créer un circuit de communication entre le réseau du Trésor et les communes pour les informations relatives au recouvrement de la taxe locale d'équipement. L'ambition est de se donner les moyens de mieux identifier les difficultés pour les traiter avec une logique similaire à celle utilisée dans les audits de modernisation de l'État.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable. L'amélioration des modalités de recouvrement de la taxe locale d'équipement ne relève pas du budget des relations avec les collectivités territoriales.

*La Commission rejette l'amendement.*

*La Commission est saisie d'un amendement de Mme Marietta Karamanli visant à modifier les règles de compensation des pertes de base de taxe professionnelle liées à la présence d'établissements de France Télécom.*

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable. Cet amendement relève des articles non rattachés du projet de loi de finances et non de ce budget. D'autre part, cet amendement serait très coûteux.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis, sur proposition de son rapporteur pour avis, la Commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » pour l'année 2009.*