

N° 1967

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2009

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2010** (n° 1946),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

**ANNEXE N° 38**

**RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

**AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Rapporteur spécial : M. MARC LAFFINEUR

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>SYNTHÈSE</b> .....	7
<b>PREMIÈRE PARTIE : LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, UN FINANCEMENT PRÉCAIRE DANS UN AVENIR INCERTAIN</b> .....	11
<b>I.- L'ÉVOLUTION CONTRAINTE DES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS DANS UN CONTEXTE DE CRISE</b> .....	11
A.- 2009 : LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES FACE À LA CRISE .....	11
1.- Le maintien des dépenses d'équipement des communes et groupements de communes grâce au plan de relance.....	12
2.- Une situation critique pour les départements face à la hausse des dépenses sociales et la volatilité des recettes fiscales .....	12
3.- Malgré la crise, le maintien des dépenses de soutien à l'économie par les régions....	14
B.- 2009-2011 : LES CONTRAINTES DU PÉRIMÈTRE NORMÉ.....	14
1.- Les contraintes résultant de l'application aux collectivités territoriales de la norme de dépense de l'État .....	14
2.- Une progression soutenue des concours à l'investissement.....	19
3.- Une baisse en volume des montants affectés à la péréquation.....	21
4.- Les amendements adoptés par l'Assemblée nationale sur la première partie du projet de loi de finances et ses conséquences sur l'examen de la mission : augmenter les montants en faveur de la péréquation .....	27
a) <i>Le schéma général adopté en première partie</i> .....	27
b) <i>Les conséquences sur l'examen de la mission</i> .....	28
<b>II.- L'IMPACT DE LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ LOCALE</b> .....	29
A.- LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE : PREMIER PAS VERS UN SYSTÈME FISCAL LOCAL PLUS SIMPLE ET PLUS RESPONSABILISANT.....	29
1.- Une réforme inévitable et souhaitable.....	29
2.- La réforme de la taxe professionnelle : le bouleversement des finances locales .....	31
3.- Du chemin reste à parcourir : réviser les valeurs locatives et achever la réforme de la fiscalité locale.....	33
B.- LA RÉFORME FISCALE MODIFIERA LES ÉQUILIBRES BUDGÉTAIRES DE NOS TERRITOIRES .....	34
1.- Un besoin accru de péréquation qui ne pourra demeurer le seul fait de l'État.....	34
a) <i>L'effet de la réforme sur les inégalités</i> .....	34

<i>b) Les pistes sur lesquelles il faudra avancer</i> .....	35
2.– Les conséquences directes et à long terme de la réforme fiscale sur les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales .....	36
<b>DEUXIÈME PARTIE : LES CRÉDITS DE LA MISSION RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DU COMPTE AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</b> .....	39
<b>I.– LES CRÉDITS DE LA MISSION RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</b> .....	39
A.– L'ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE ET DES INDICATEURS DE PERFORMANCE .....	42
1.– L'évolution du périmètre de la mission .....	42
2.– La simplification des indicateurs de performance de la mission .....	43
<i>a) Les indicateurs de performance de l'action n° 1 du programme 119 Soutien aux projets des communes et groupements de communes</i> .....	43
<i>b) Les indicateurs de performance du programme 122 Concours spécifiques et administration</i> .....	44
<i>c) La démarche de performance dans le cadre des programmes 120 et 121</i> .....	45
B.– LES DOTATIONS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION.....	46
1.– Le programme 119 <i>Concours financiers aux communes et groupements de communes</i> .....	46
<i>a) La dotation globale d'équipement des communes (DGE)</i> .....	46
<i>b) La dotation de développement rural (DDR)</i> .....	49
<i>c) Le concours « régisseurs de police municipale »</i> .....	51
<i>d) La dotation forfaitaire titres sécurisés</i> .....	52
<i>e) La dotation de développement urbain (DDU)</i> .....	52
<i>f) La dotation générale de décentralisation (DGD)</i> .....	53
2.– Le programme 120 <i>Concours financiers aux départements</i> .....	54
<i>a) La dotation globale d'équipement des départements (DGE)</i> .....	54
<i>b) La dotation générale de décentralisation (DGD)</i> .....	55
3.– Le programme 121 <i>Concours financiers aux régions : la DGD régions</i> .....	57
<i>a) L'évolution d'ensemble</i> .....	57
<i>b) La DGD Corse</i> .....	59
<i>c) La DGD syndicats des transports d'Île-de-France</i> .....	60
4.– Le programme 122 <i>Concours spécifiques et administration</i> .....	60
<i>a) L'action n° 1 Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales</i> .....	60
<i>b) L'action n° 2 Administration des relations avec les collectivités territoriales</i> .....	62
<b>II.– LE COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN 2010</b> .....	66
A.– LES AVANCES AUX COLLECTIVITÉS, AUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS ET À LA NOUVELLE-CALÉDONIE .....	67
B.– LES AVANCES SUR LE MONTANT DES IMPOSITIONS LOCALES.....	68

<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	71
<i>Article 55 : Écrêtement de 3,5 % du complément de garantie de la dotation forfaitaire des communes</i> .....	73
<i>Article 56 : Modalités de répartition de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS) en 2010</i> .....	85
<i>Article additionnel après l'article 56 : Modification de la définition des logements sociaux pour l'attribution de la dotation de solidarité urbaine</i> .....	93
<i>Article 57 : Montant de la dotation de développement urbain en 2010</i> .....	95
<i>Article 58 : Abondement du fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées</i> .....	103
<i>Article additionnel après l'article 58 : Extension du bénéfice de la dotation « parc national »</i> .....	107
<b>AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION</b> .....	109
<b>ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	111

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 60 % des réponses aux questions posées au responsable de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* et 75 % des réponses aux questions posées aux responsables des programmes 832 et 833, étaient parvenues au Rapporteur spécial.



## SYNTHÈSE

Le présent rapport fait le point sur le financement des collectivités territoriales en 2010, à la fois précaire et incertain (première partie) puis analyse l'évolution des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* et ceux de la mission *Avances aux collectivités territoriales* (seconde partie).

La crise économique mondiale modifie considérablement l'environnement économique dans lequel évoluent les collectivités territoriales. Crise de liquidités bancaires et difficultés d'accès au crédit, préoccupation majeure sur l'investissement public pour soutenir la demande intérieure, forte demande sociale en perspective, les collectivités sont directement concernées par la crise et par les différentes actions pour y remédier. En 2009, la situation financière des collectivités peut être résumée ainsi : grâce au plan de relance, les communes et leurs groupements ont réussi à maintenir leurs dépenses d'équipement ; les départements se trouvent en revanche dans une situation critique face à l'augmentation des dépenses sociales et la volatilité de leurs recettes fiscales ; enfin, les régions subissent une baisse de leur capacité d'autofinancement même si elles ont su maintenir leurs dépenses de soutien à l'économie.

Dans ce contexte macroéconomique difficile, la réforme de la taxe professionnelle et l'application aux collectivités territoriales de la norme de dépenses de l'État contraint nécessairement leur action. La loi de finances pour 2009 a mis en œuvre le premier exercice de la loi de programmation des finances pluriannuelle (LPFP) et instauré une progression des concours financiers de l'État aux collectivités de 2 %. Le périmètre ainsi défini inclut principalement les prélèvements sur recettes (46,6 milliards d'euros) mais également les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (2,5 milliards d'euros, dont 1,4 milliard d'euros au titre de la dotation générale de décentralisation) ainsi que la dotation générale de décentralisation « formation professionnelle » inscrite dans la mission *Travail et emploi* (1,7 milliard d'euros). Au total, ce périmètre représentait 56,3 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2009.

**Le projet de loi de finances pour 2010 confirme l'existence d'une norme de dépense applicable au périmètre ainsi défini, à savoir l'évolution prévisionnelle des prix associée à la loi de finances, soit 1,2 % pour 2010, ce qui produira une augmentation de 676,2 millions d'euros en 2010.**

Le projet de loi de finances pour 2010 poursuit deux objectifs prioritaires : le soutien de l'investissement public par le maintien des

conditions d'évolution autonome très dynamique du FCTVA (+ 6,4 %) et une indexation positive des dotations d'investissement (+ 1,2 %) ; et, la protection de la dotation globale de fonctionnement (DGF), seul concours péréquateur du périmètre, qui évoluerait de + 0,6 % en 2010, et dont l'augmentation serait concentrée sur la dotation d'aménagement.

Pour combler le besoin de financement résultant de ces augmentations, l'article 16 du projet de loi de finances reconduit le mécanisme complexe de minoration de la plupart des compensations d'exonérations de fiscalité locale (- 3,6 %). De même, l'article 55 du présent projet de loi prévoit un écrêtement du complément de garantie au sein de la dotation forfaitaire de la DGF (- 3,5 %) afin de financer la progression ou le maintien de certaines dotations telles que la dotation de solidarité urbaine (article 56), la dotation de développement urbain (article 57) ou l'abondement du fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées (article 58).

**Toutefois, compte tenu des prévisions de l'augmentation de dépenses incompressibles financées sur l'enveloppe de la DGF en 2010 (surcoût de la nouvelle procédure de recensement et progression de l'intercommunalité), la progression de la DGF à 0,6 % apparaît difficilement soutenable.**

C'est pourquoi, à l'initiative du Rapporteur général, la commission des Finances, puis l'Assemblée Nationale, ont adopté plusieurs amendements sur les articles de première partie du projet de loi de finances pour 2010, afin d'assouplir les contraintes pesant sur la DGF et augmenter les montants des dotations de péréquation. Il est donc probable que plusieurs amendements soient déposés au cours de la discussion de la seconde partie du projet de loi de finances tendant à geler les crédits des dotations d'investissement et des dotations générales de décentralisation, ce qui permettrait de réduire le niveau de l'écrêtement du complément de garantie prévu par l'article 55.

**Le projet de loi de finances pour 2010 prévoit que les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* progressent à périmètre constant de 1,5 % en autorisations d'engagement (AE) et 2,3 % en crédits de paiement (CP). Ces crédits ne représentent que 2,5 % de l'effort financier de l'État en faveur des collectivités locales (soit un total de 98 milliards d'euros) et 4 % des concours de l'État aux collectivités locales.**

**La mission *Relations avec les collectivités territoriales* ne connaît pas de changement de périmètre en 2010 mais de nouveaux crédits viennent abonder certaines actions.**

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

– le programme 119 *Concours financiers aux communes et groupements de communes* devrait représenter **822 millions d’euros en autorisations d’engagement, soit une hausse de 2,6 % par rapport à 2009, et 776 millions d’euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 5 % par rapport à 2009.** Ce programme comprend des dotations d’investissement (la dotation générale d’équipement et la dotation de développement rural) et la dotation générale de décentralisation qui compense les charges de fonctionnement résultant de transferts de compétences. Il comprend également la dotation « régisseurs de police municipale ». En outre, l’augmentation des crédits résulte de l’abondement de la dotation titres sécurisés de 6,863 millions d’euros par rapport au montant de 12 millions d’euros prévu en LPFP pour la mission en 2010, soit un total de 18,86 millions d’euros ;

– le programme 120 *Concours financiers aux départements* devrait être doté de **493,4 millions d’euros d’autorisations d’engagement, soit une très légère hausse de 0,86 % et de 491,2 millions d’euros de crédits de paiement soit une augmentation de 1,1 %.** Ce programme regroupe les crédits visant à favoriser l’investissement des départements (dotation générale d’équipement) et ceux de la dotation générale de décentralisation ;

– le programme 121 *Concours financiers aux régions* devrait représenter **892,5 millions d’euros d’autorisations d’engagement et de crédits de paiement en 2010, soit une hausse de 10 % par rapport à 2009.** Ce programme comprend uniquement les crédits de la dotation générale de décentralisation ;

– le programme 122 *Concours spécifiques et administration* devrait représenter **343 millions d’euros d’autorisations d’engagement et 334 millions d’euros de crédits de paiement, soit une baisse de 23 % par rapport à 2009.** Il regroupe les aides exceptionnelles aux collectivités territoriales, les moyens de la direction générale des collectivités locales et les crédits de la dotation générale de décentralisation qui sont attribués aux différentes collectivités territoriales. Or, l’action n° 1 du programme est majorée de 5 millions d’euros par rapport à 2009 pour abonder les crédits du fonds de soutien aux collectivités touchées par le redéploiement de l’armée et l’action n° 4 est augmentée des crédits correspondant à la compensation des transferts des services de l’inspection du travail en Polynésie française. La baisse des crédits provient d’un effort très important de rationalisation des coûts de fonctionnement de la direction générale des collectivités locales.

**Enfin, le compte d’avances aux collectivités territoriales en 2010 s’élève à 64,84 milliards d’euros contre 86,22 milliards d’euros du fait de la réforme de la taxe professionnelle.**



## PREMIÈRE PARTIE : LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, UN FINANCEMENT PRÉCAIRE DANS UN AVENIR INCERTAIN

### I.- L'ÉVOLUTION CONTRAINTE DES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS DANS UN CONTEXTE DE CRISE

#### A.- 2009 : LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES FACE À LA CRISE

**Les collectivités territoriales** ont un poids croissant dans l'économie. Les dépenses des administrations publiques locales **représentent 11,3 % du PIB**. En France les collectivités locales **assurent près de trois quarts (73 %) de l'investissement public** dont le rôle est particulièrement important en période de crise.

Or, comme le souligne le rapport de l'Observatoire des finances locales <sup>(1)</sup>, la crise économique mondiale modifie considérablement l'environnement économique dans lequel évoluent les collectivités locales. Crise des liquidités bancaires et difficultés d'accès au crédit, préoccupation majeure sur l'investissement public pour soutenir la demande intérieure, forte demande sociale en perspective, **les collectivités locales sont directement concernées par la crise** et par les différentes actions pour y remédier.

Cette crise survient à la suite de plusieurs années de resserrement des marges de manœuvre des collectivités locales et après avoir affecté considérablement le second semestre de 2008, elle produit tous ses effets au cours de 2009. Or les marges de manœuvre fiscales ont déjà été largement mobilisées de 2003 à 2006 et la pression fiscale est sensiblement plus élevée qu'elle ne l'était en 2003 ou 2004.

La crise du crédit bancaire survenue à l'automne 2008 s'est donc traduite par des difficultés d'accès au crédit ainsi que par la crainte d'un renchérissement durable du coût de la dette auxquels s'ajoute une baisse drastique des droits de mutation à titre onéreux (assis sur les transactions immobilières, dits « frais de notaire »), potentiellement beaucoup plus importante en volume financier.

Face à ces difficultés, ce sont les départements qui risquent d'être le plus exposés en 2010, les communes et les régions ayant bénéficié de certaines dispositions du plan de relance pour l'économie lancé le 2 octobre 2008.

---

(1) « Les finances des collectivités locales en 2009 : état des lieux », [http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/a\\_votre\\_service/statistiques/budgets\\_locaux/rapport\\_de\\_l\\_ofl/les\\_finances\\_des\\_col8088/view](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/statistiques/budgets_locaux/rapport_de_l_ofl/les_finances_des_col8088/view)

### 1.– Le maintien des dépenses d'équipement des communes et groupements de communes grâce au plan de relance

Dans le secteur communal, 2009 est une année postélectorale. Généralement les dépenses d'équipement sont en baisse au cours de l'année qui suit les élections (- 4 % en 1978, - 7 % en 1984, 0 % en 1990, - 13 % en 1996, - 6 % en 2002). À partir de cette corrélation observée entre cycle électoral et cycle d'investissement communal, il était logique de prévoir une baisse des dépenses d'équipement des communes et groupements de communes en 2009, surtout compte tenu du haut niveau de l'effort d'équipement atteint en fin de mandat précédent. Les communes et groupements de communes assurent plus de 70 % des dépenses d'équipement des collectivités locales soit la moitié de l'investissement public en France.

Toutefois, dans un contexte de crise économique, une baisse des dépenses d'équipement et donc une baisse de la demande publique de bâtiments et travaux publics aurait pu s'avérer catastrophique. Aussi, le plan de relance de l'économie a incité les collectivités locales à ne pas réduire leur effort d'investissement par rapport aux années précédentes grâce au remboursement anticipé du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), prévu dans le cadre du plan de relance de l'économie <sup>(1)</sup>. En effet, les collectivités qui ont conventionné avec l'État percevront en 2009, outre le FCTVA de droit commun pour les investissements réalisés en 2007, une seconde part de FCTVA calculée sur les dépenses d'équipement effectuées en 2008. Compte tenu du nombre de signataires, le coût supplémentaire pour l'année 2009 de cette mesure destinée à favoriser les collectivités qui auront participé activement à la réalisation de l'objectif de maintien du niveau d'investissement civil au cours de l'année, peut être estimé à environ 3,7 milliards d'euros.

Les premiers éléments sur les budgets primitifs des communes de plus de 10 000 habitants et des communautés d'agglomération et urbaines font état au niveau global d'un quasi-maintien des dépenses d'équipement par rapport à 2008 de sorte que l'objectif du plan de relance semble pouvoir être atteint. Il est à noter que les signataires des conventions ont prévu de réaliser au total 54 488 milliards d'euros de dépenses d'équipement en 2009.

### 2.– Une situation critique pour les départements face à la hausse des dépenses sociales et la volatilité des recettes fiscales

La crise économique a des répercussions particulièrement importantes sur les finances des départements français. En effet **la récession peut entraîner une hausse des dépenses sociales qui représentent la moitié des dépenses des départements**. En outre, **les départements disposent de recettes vulnérables**.

---

(1) Article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009 modifiant l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales.

**Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO)** qui avaient très fortement augmenté ces dernières années sont prévus en forte baisse en lien avec l'état du marché immobilier. La baisse du nombre de transactions ainsi que la baisse des prix désormais avérée expliquent une diminution rapide des ressources liées aux droits de mutation. De 8 milliards d'euros en 2007 sur un budget total de 62 milliards d'euros, cette recette pourrait revenir aux niveaux des années 2004-2005 autour de 6 milliards d'euros en 2009. L'incertitude est très grande mais les premières données au titre de 2009 montrent une **baisse entre janvier et juillet de plus de 50 % des recettes** des DMTO.

En outre, en compensation des charges transférées, les départements perçoivent des recettes de fiscalité indirecte. **La taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)** est sensible aux volumes de produits pétroliers consommés. Une contraction de l'activité s'accompagne généralement d'une moindre consommation de pétrole (moins de transports de marchandise et moindre utilisation de matière première, dont le pétrole, dans certaines industries). L'évolution des modes de consommation va également dans le sens d'un très faible dynamisme des recettes de TIPP. La prévision de taxe intérieure sur les produits pétroliers est ainsi **revue à la baisse de 151 millions d'euros**, soit un rendement prévisionnel pour 2009 de 15,1 milliards d'euros.

Par ailleurs, depuis quelques années, les départements sont soumis à des dépenses croissantes qui ont ceci de particulier qu'il s'agit de charges durables, et qui n'ont donc pas de raison de diminuer dans les années à venir. **Les dépenses liées à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), restent dynamiques** malgré la fin de la montée en charge du dispositif. **Les dépenses liées à la prestation de compensation du handicap (PCH) devraient croître fortement en 2009** sous l'effet de la poursuite de la montée en charge du dispositif ainsi que la mise en place de la PCH enfant. Dans les deux cas les hausses des dépenses sont la traduction d'une inscription durable de ce type de charges aux comptes des départements.

En outre, **la hausse du chômage** déjà observée depuis quelques mois fait craindre une **augmentation du nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI), remplacé en cours d'année par le revenu de solidarité active (RSA)**. D'ailleurs, au premier trimestre 2009 le nombre d'allocataires augmente faiblement (+ 1 %).

En quelques années sous l'effet croisé de la hausse des charges de fonctionnement et le faible dynamisme des recettes, **la capacité d'autofinancement dégagée par les départements est en forte baisse**. Les hausses d'impôts ont seulement atténué cette diminution de l'excédent de fonctionnement. En outre, la moyenne ne doit pas faire oublier les importantes disparités qui existent entre départements. Certains d'entre eux ont ainsi vu leur marge de manœuvre considérablement réduite en quelques années.

### 3.– Malgré la crise, le maintien des dépenses de soutien à l'économie par les régions

Les régions subissent, comme les autres collectivités territoriales, l'impact de la crise avec une baisse prévisible de la capacité d'autofinancement des dépenses d'investissement. D'ailleurs, malgré une hausse importante des taux de fiscalité ces dernières années, la part des dépenses d'investissement autofinancées a considérablement diminué.

Les régions sont également concernées au premier plan par la récession en tant qu'acteur économique et leurs budgets peuvent être lus dans ce sens. Historiquement centrées sur le soutien à l'investissement, les régions ont prévu de verser environ 5,3 milliards d'euros de subventions d'équipement, montant presque stable sur un an. Les difficultés sur le marché du travail pourraient également se traduire par un fort besoin de formation professionnelle, laquelle est désormais de la compétence des régions. Elles ont prévu d'y consacrer 18 % de leur budget, soit environ 5 milliards d'euros en 2009 comme en 2008. Les dépenses d'action économique représentent plus de 2 milliards d'euros en 2009, stables par rapport à 2008. Enfin, les dépenses d'investissement dans les infrastructures de transports devraient également représenter une part importante des budgets, même en fin de mandat grâce au plan de relance de l'économie.

Outre les effets de la crise économique, les collectivités territoriales ont dû supporter en 2009 des contraintes supplémentaires tenant à l'instauration d'une norme d'évolution des dépenses, bien plus lourde que les années précédentes, compte tenu de l'élargissement du périmètre normé et de la norme choisie.

## B.– 2009-2011 : LES CONTRAINTES DU PÉRIMÈTRE NORMÉ

### 1.– Les contraintes résultant de l'application aux collectivités territoriales de la norme de dépense de l'État

Le projet de loi de finances pour 2010 s'inscrit dans le cadre de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques 2009-2011. La programmation triennale du budget est effectuée au niveau des missions. Elle comprend un plafond global de dépenses de l'État et des plafonds de dépenses par mission.

Le fonctionnement du budget pluriannuel repose sur le principe de responsabilisation des ministères à l'égard des plafonds pluriannuels par mission. Ce principe est le corollaire de la visibilité donnée sur les enveloppes triennales allouées à chaque mission. Il implique que les aléas ou les priorités nouvelles affectant les dépenses d'une mission soient pris en charge dans la limite du plafond de ses crédits, soit par redéploiement de dépenses discrétionnaires, soit par la réalisation d'économies.

Les ajustements ponctuels autorisés répondent à la prise en compte des variations d'inflation ou reposent sur l'utilisation de la réserve de budgétisation.

**La loi de finances pour 2009 a mis en œuvre le premier exercice de cette loi de programmation pluriannuelle en ce qui concerne notamment l'évolution des concours de l'État aux collectivités locales.** Afin de leur garantir une progression des concours qu'elles perçoivent tout en sauvegardant le redressement des comptes de l'État, **cette loi a instauré une norme d'évolution pour l'ensemble d'un périmètre de concours financiers** dont sont seuls exclus les remboursements et dégrèvements d'impôt locaux et la fiscalité transférée en compensation des transferts de compétences.

Initialement définie comme identique à celle appliquée aux dépenses de l'État dans leur ensemble, à savoir l'évolution prévisionnelle des prix, associée à la loi de finances (soit 2 %, révisée en cours de débat parlementaire à 1,5 % en 2009), le Gouvernement a cependant arbitré en faveur d'une **progression des concours financiers de l'État aux collectivités de 2 % en 2009**. L'application d'une telle norme de dépense a constitué néanmoins une mesure de rationalisation des concours par rapport au contrat de croissance et de solidarité (2007) ou au contrat de stabilité (2009). Elle devait répondre à l'impérieuse nécessité de redresser les comptes publics tout en constituant une garantie avantageuse pour les collectivités territoriales compte tenu de la situation des finances publiques. Le périmètre ainsi défini inclut principalement les prélèvements sur recettes (46,6 milliards d'euros) <sup>(1)</sup> mais également les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (2,5 milliards d'euros, dont 1,4 milliard d'euros au titre de la dotation générale de décentralisation) ainsi que la dotation générale de décentralisation « formation professionnelle » inscrite dans la mission *Travail et emploi* (1,7 milliard d'euros). Au total, ce périmètre représentait 56,3 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2009.

**Le projet de loi de finances pour 2010 confirme l'existence d'une norme de dépense applicable au périmètre ainsi défini, à savoir l'évolution prévisionnelle des prix associée à la loi de finances, soit 1,2 % pour 2010.**

---

(1) Les PSR font l'objet d'une annexe informative dans le projet annuel de performance de la mission RCT.

**LE PÉRIMÈTRE NORMÉ DES CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS  
TERRITORIALES EN 2010**

	<b>LFI 2009</b>	<b>PLF 2010 à périmètre constant</b>	<b>Évolution</b>
<b>Prélèvement sur recettes</b>			
Dotation globale de fonctionnement	40 847	41 092	0,6 %
Dotation spéciale instituteur	38	28	- 26 %
Dotation élu local	65	65	0,6 %
Dotation départementale d'équipement des collèges	326	330	1,2 %
Dotation régionale d'équipement scolaire	661	669	+ 1,2%
Dotation globale d'équipement scolaire	3	3	+ 1,2 %
Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation et des radars automatiques	600	640	+ 6,7 %
Reversement de TIPP à la Corse	44	41	- 6,9 %
Fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles	10	20	+ 101,2 %
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	500	500	+ 0,0 %
<b>Compensations d'exonérations :</b>			
- Compensation de la part salaire de la TP (FDPTP)	75	76	+ 0,5 %
- Compensation des pertes de base de TP	164	184	+ 12,2 %
- Réduction progressive de la fraction de recettes prise en compte dans les bases de Taxe professionnelle des bénéficiaires non commerciaux	300	293	- 2,3 %
- Exonération de taxes sur le foncier non bâti hors Corse et hors part communale	216	211	- 2,3 %
- Dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP hors RCE)	595	561	- 5,7 %
- Réduction pour création d'établissement (RCE)	43	42	- 2,3 %
- Compensations d'exonérations ajustées	407	397	- 2,3 %
- Autres compensations diverses (non modifiées)	1 502	1 511	+ 0,6 %
Compensation-relais de la réforme de la taxe professionnelle	0		
<b>Total PSR</b>	<b>46 394</b>	<b>46 662</b>	<b>0,6 %</b>
Dotation globale d'équipement des communes	484	490	+ 1,2 %
Dotation globale d'équipement des départements	224	227	+ 1,2%
Dotation générale de décentralisation (Mission RCT)	1 415	1 423	+ 0,6 %
Dotation de développement urbain (DDU)	50	50	+ 0,0%
Fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées	5	10	+ 100,0 %
Dotation globale de compensation	0,3	0	+ 0,6 %
Dotation de régisseur police municipale	0,5	0,5	+ 0,0%
Subventions diverses	104	105	+ 1,0 %
Dotation de développement rural	131	133	+ 1,2 %
<b>Total RCT</b>	<b>2 415</b>	<b>2 440</b>	<b>1,5 %</b>
<b>DGD Formation Professionnelle (Mission Travail et Emploi)</b>	<b>1 686</b>	1 696	+ 1,2 %
<b>Concours de l'État aux collectivités territoriales hors FCTVA</b>	<b>50 501</b>	<b>50 790</b>	<b>0,6 %</b>
<b>Fonds de compensation de la TVA</b>	<b>5 855</b>	6 228	+ 6,4 %
<b>Concours de l'État aux collectivités territoriales, y compris FCTVA</b>	<b>56 350</b>	<b>57 026</b>	<b>1,2 %</b>

**L'effet de la norme produira une augmentation de 676,2 millions d'euros en 2010, établissant le montant du périmètre à 57 milliards, sensiblement moins forte que la dynamique propre de certaines composantes.**

Le présent projet de loi de finances confirme donc le vaste mécanisme d'ajustement interne du périmètre introduit par la loi de finances pour 2009, pour garantir à la fois le respect de sa norme d'évolution mais également le financement des priorités que l'État fixe dans ses relations avec les collectivités territoriales. Ces priorités sont, d'une part, le soutien à l'investissement public local (qui constitue plus de 80 % de l'investissement public en France) et, d'autre part, la péréquation, qui constitue depuis 2003 pour le législateur un objectif de valeur constitutionnelle.

Pour appréhender dans son ensemble ce mécanisme réparti sur plusieurs articles du projet de loi de finances pour 2010, le Rapporteur général a proposé dans son rapport n° 1967 la lecture suivante du périmètre. Celui-ci comprend schématiquement cinq blocs de concours aux collectivités locales <sup>(1)</sup> :

#### DÉCOMPOSITION DU PÉRIMÈTRE DES CONCOURS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

<b>DGF</b>		Concours visant la péréquation
<b>Concours satellites de la DGF</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Dotation spéciale pour le logement des instituteurs</li> <li>– Dotation élu local</li> <li>– Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion</li> <li>– DGD</li> </ul>	Concours visant un soutien au fonctionnement de certaines collectivités locales
<b>FCTVA</b>		Concours à l'investissement public local
<b>Concours d'équipement</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– DDEC</li> <li>– DRES</li> <li>– DGCEs</li> <li>– DGE</li> <li>– DDR</li> <li>– Produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation</li> <li>– DDU</li> <li>– Dotation Outre-mer</li> <li>– Dotations et subventions diverses</li> </ul>	Concours visant un soutien à l'investissement de certaines collectivités locales
<b>Compensations d'exonérations fiscales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Compensation de la réduction de la fraction des recettes imposable à la TP des BNC</li> <li>– Compensations d'exonérations de TFPNB agricoles</li> <li>– Dotation de compensation de la taxe professionnelle</li> <li>– Autres compensations d'exonérations relatives à la fiscalité locale</li> <li>– Dotation de compensation des pertes de bases de la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements</li> <li>– Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse</li> <li>– Compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle versée aux FDPTP</li> </ul>	Concours permettant la compensation des pertes de recettes fiscales

(1) Rapport n° 1967, tome 2, conditions générales de l'équilibre financier dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010, commentaire de l'article 13, page 143.

Ce schéma simplifié permet de comprendre l'ajustement que propose le projet de loi pour défendre des priorités tout en respectant la norme d'évolution.

Ainsi, l'objectif de soutien à l'investissement public local est poursuivi par le maintien des conditions d'évolution autonomes très dynamiques du FCTVA (+ 6,4 %) et une indexation positive des dotations d'investissement (+ 1,2 %).

Le projet propose également de protéger la DGF, seul concours péréquateur du périmètre, en ne lui faisant pas jouer le rôle de variable d'ajustement. À périmètre constant, le tableau suivant illustre le rôle de chaque « bloc » dans l'équilibre de l'ensemble.

#### ÉVOLUTION DES COMPOSANTES DES CONCOURS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN 2010

(en millions d'euros ; périmètre LFI 2009)

Éléments inclus dans le périmètre	LFI 2009	Progression à 1,2 %	Progression proposée	Écart par rapport à la norme	Évolution de LFI à LFI
<b>DGF</b>	40 846	41 336	41 091	- 245	+ 0,6 %
<b>Concours satellites de la DGF</b>	3 703	3 747	3 712	- 35	+ 0,24 % <sup>(1)</sup>
<b>FCTVA</b>	5 855	5 862	6 228	+ 366	+ 6,4 %
<b>Concours d'équipement</b>	2 597	2 628	2 677	+ 49	+ 3,1 % <sup>(2)</sup>
<b>Compensations d'exonérations fiscales</b>	3 345	3 385	3 316	- 69	- 0,9 %
<b>TOTAL</b>	<b>56 350</b>	<b>57 026</b>	<b>57 026</b>	<b>0</b>	+ 1,2 %

(1) La plus faible progression s'explique par la stabilité du montant du FMDI et, surtout, la baisse de la dotation spéciale instituteur de 10 millions d'euros, soit - 26 %.

(2) L'écart constaté avec la norme résulte de la stabilité de la DDU à 50 millions d'euros et, à l'inverse, de la progression du produit des amendes forfaitaires de police (+ 40 millions d'euros).

Ce mécanisme d'ajustement repose donc sur les principes suivants :

1) **La DGF progresserait comme la moitié de l'indexation de l'ensemble**, soulageant d'autant la contrainte pesant sur les variables d'ajustement et les concours à l'investissement. Les dotations de fonctionnement seraient indexées comme la DGF ;

2) **Le FCTVA progresserait selon sa dynamique propre qui génère une croissance en 2010 de 6,44 % au total** (+ 373 millions d'euros). Cette progression occasionne un besoin de financement complémentaire de 366 millions d'euros à l'intérieur du périmètre ;

3) **Les dotations d'investissement seraient indexées comme le périmètre**, c'est-à-dire sur l'inflation prévisionnelle. Leur évolution est donc neutre au sein du périmètre ;

4) Au sein de la mission, le **Fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées (FSCT) est doté de 5 millions supplémentaires (article 58 du présent projet de loi <sup>(1)</sup>)** ;

5) Pour combler le besoin de financement résultant de ces quatre augmentations, **l'article 16** du présent projet de loi reconduit le mécanisme complexe de **minoration de la plupart des compensations d'exonérations de fiscalité locale**, que celles-ci soient retracées sur des prélèvements sur recettes spécifiques (comme la DCTP, par exemple) ou au sein du prélèvement sur recettes « balai ». Ces minorations sont calculées de façon à produire l'économie dont le périmètre a besoin pour respecter la norme fixée à 1,2 %. L'ensemble des compensations d'exonérations servant de variable d'ajustement diminuera ainsi de 3,61 % en 2010, afin de générer 56,3 millions d'euros de moindres dépenses pour l'État.

## 2.– Une progression soutenue des concours à l'investissement

Les concours de l'État aux dépenses d'équipement des collectivités locales sont répartis sur trois types de supports : des crédits budgétaires de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* gérés de façon déconcentrée à l'échelle départementale (voir infra), des prélèvements sur les recettes de l'État répartis sous forme d'enveloppe dite « fermée » en fonction de critères légaux (DRES et DDEC) et des prélèvements sur les recettes de l'État ayant un caractère évaluatif, le versement à chaque collectivité étant fonction de paramètres non budgétaires mais fixés par la loi.

L'article 14 du présent projet de loi de finances prévoit une **indexation sur l'inflation prévisionnelle des dotations d'investissement**, après la mesure de gel partiel de la loi de finances pour 2009. Cette indexation s'applique aux dotations pour lesquelles la règle d'évolution consiste en une indexation sur le taux de la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques (APU), à savoir :

- **Les subventions dont la gestion est déconcentrée** : il s'agit de la dotation globale d'équipement, elle-même décomposée en DGE des communes et DGE des départements dont les régimes diffèrent, et de la dotation de développement rural (DDR). Ces dotations évoluent chaque année comme la FBCF des administrations publiques.

- **Les concours en faveur des équipements scolaires** : créées par les articles 16 et 17 de la loi du 22 juillet 1983 <sup>(2)</sup>, la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) et la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) ont vocation à compenser les dépenses d'équipement et d'investissement des établissements publics d'enseignement transférés à ces collectivités. La loi de

---

(1) Cet article est commenté dans le présent rapport.

(2) Loi n° 83-663, complétant la loi n° 838 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

finances pour 2008 n'a pas modifié la règle d'indexation des masses de la DRES et de la DDEC, qui demeure l'évolution de la FBCF des administrations publiques. En revanche, les deux dotations sont devenues des prélèvements sur les recettes de l'État.

Par ailleurs, l'article 104 de la loi de finances rectificative pour 2007 a organisé le financement des collectivités de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy et fixé les modalités de calcul et d'attribution d'une dotation globale de construction et d'équipement scolaire (DGCES), prévue en faveur de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy au titre des collèges et lycées transférés par le département et la région de Guadeloupe. La DGCES est financée par prélèvement sur la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) et la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) de la Guadeloupe.

**Le projet de loi de finances pour 2010 déroge à la règle d'indexation sur le taux de la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques (APU) pour l'ensemble des dotations qui y sont soumises, c'est-à-dire toutes sauf le FCTVA et le produit des amendes de police (concours dépourvus de pilotage), et lui substitue une évolution à 1,2 % correspondant au taux prévisionnel d'inflation.**

Dans la mesure où le taux d'évolution prévisionnelle de la FBCF des APU est de - 2,2 %, le Rapporteur spécial estime qu'il était indispensable de déroger à la règle d'indexation sur ce taux. Le choix a été fait de leur appliquer le taux plus élevé, applicable à l'enveloppe globale des concours aux collectivités territoriales.

#### IMPACT DE L'INDEXATION SUR LE TAUX PRÉVISIONNEL D'INFLATION

(en millions d'euros)

	LFI 2009	Par taux de la FBCF des APU (- 2,2 %)	Montant proposé	Évolution par rapport à la règle
Dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC)	326,3	319,1	330,2	+ 3,48 %
Dotation régionale d'équipement scolaire (DRES)	661,2	646,7	669,1	+ 3,48 %
Dotation globale de construction et d'équipement scolaire de Saint-Martin (DGCES)	2,6	2,54	2,7	+ 3,48 %
Dotation globale d'équipement des communes (DGEC-AE)	484,4	473,7	490,2	+ 3,48 %
Dotation globale d'équipement des départements (DGED-AE)	224,5	219,6	227,1	+ 3,48 %
Dotation de développement rural (DDR)	131,3	128,4	132,9	+ 3,48 %
<b>TOTAL</b>	<b>1 830,3</b>	<b>1 790,0</b>	<b>1 852,2</b>	<b>+ 3,48 %</b>

En conséquence, l'ensemble des concours destinés à soutenir l'investissement des collectivités locales reste en progression très dynamique.

ÉVOLUTION EN 2010 DES CONCOURS DESTINÉS AU SOUTIEN DE L'INVESTISSEMENT LOCAL

(en millions d'euros)

	LFI 2009	Effet de la norme (1,2 %)	Montant proposé	Écart par rapport à la norme	Progression de LFI à LFI
<b>DDEC + DRES + DGCES + DGEC + DGED + DDR</b>	1 830,3	1 852,2	1 852,2	0,00 %	+ 1,2 %
<b>Fonds de compensation de la TVA</b>	5 855,0	5 925,3	6 228,2	5,11 %	+ 6,37 %
<b>Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation et des radars automatiques</b>	600	607,2	640	5,40 %	+ 6,67 %
<b>TOTAL</b>	8 285,3	8 384,7	8 720,4	4,00 %	+ 5,25 %

3.— Une baisse en volume des montants affectés à la péréquation

L'enjeu de la péréquation consiste à soutenir les collectivités structurellement défavorisées tout en conservant l'incitation des collectivités à mener des politiques de développement local dynamiques. À ce jour, la plupart des outils de péréquation relèvent de la péréquation verticale, c'est-à-dire qu'ils sont assurés par l'État. La péréquation horizontale repose quant à elle sur une redistribution des ressources fiscales des collectivités locales.

La loi de finances pour 2004 a engagé une réforme structurelle des dotations de l'État qui a permis de dégager des flux importants en faveur de la péréquation. Cette réforme s'est effectuée autour de deux axes majeurs : une plus grande lisibilité de l'architecture d'ensemble permettant de clarifier les objectifs et une péréquation renforcée. Elle s'est traduite par la globalisation au sein de la DGF d'un ensemble de dotations et compensations fiscales jusque-là disparates : ont ainsi été intégrés dans la DGF, la compensation « part salaires de la suppression de la taxe professionnelle », la compensation aux régions des allègements de fiscalité régionale, le fonds national de péréquation (FNP) requalifié à l'occasion de dotation nationale de péréquation (DNP), la compensation des baisses de DCTP et 95 % de la DGD, le solde de la DGD étant maintenu pour absorber les ajustements annuels en matière de compétences transférées.

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

L'élément central de cette nouvelle architecture a consisté à assurer, pour chaque niveau de collectivités, une alimentation pérenne de la péréquation. Ceci a été rendu possible grâce à une évolution annuelle de la part « forfaitaire » moins rapide que l'évolution de la masse totale de la DGF, la différence majorant chaque

année les sommes consacrées à la péréquation au sein de la dotation d'aménagement. Ainsi, depuis 2005, les montants consacrés à la péréquation sont en augmentation constante, pour chaque niveau de collectivité.

### ÉVOLUTION DES DOTATIONS DE PÉRÉQUATION DE LA DGF

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Évolution 2005/2009 (en %)
<b>DOTATIONS DE PÉRÉQUATION COMMUNALE</b>							
Dotation de solidarité urbaine	635	756,6	879,6	999,5	1 093	1 164	+ 131
Dotation de solidarité rurale	420,5	503	572	650	711	757	+ 50
Dotation nationale de péréquation	568,6	631,6	652,4	661,6	687	700	+ 10
<b>DOTATION DE PÉRÉQUATION INTERCOMMUNALE</b>							
Dotation d'intercommunalité	1 938,9	2 044,7	2 143,7	2 249,3	2 329	2 429	+ 18,8
<b>DOTATION DE PÉRÉQUATION DÉPARTEMENTALE</b>							
Dotation de fonctionnement minimale	473,7	562,7	633,6	695,9	744	788	+ 39
Dotation de péréquation urbaine	691,9	434,6	472,8	519,4	555	554	+ 27
<b>DOTATION DE PÉRÉQUATION RÉGIONALE</b>							
Dotation de péréquation des régions	75,7	95,9	114,5	132,5	152	171	+ 78
<b>Total péréquation dans DGF</b>	<b>4 504,3</b>	<b>5 032,1</b>	<b>5 468,6</b>	<b>5 908,2</b>	<b>6 272</b>	<b>6 562</b>	
Total DGF	36 740	37 949	38 106	39 209	40 056	40 854	
<b>Part de la péréquation (en %)</b>	<b>12,26</b>	<b>13,26</b>	<b>14,35</b>	<b>15,06</b>	<b>15,67</b>	<b>16,06</b>	

Source : direction générale des Collectivités locales.

Cette progression correspond à une volonté politique de renforcer la péréquation, ce que traduit l'annexe du projet annuel de performances de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, relative aux objectifs et indicateurs de résultats des prélèvements sur recettes.

Ainsi, chacun des trois regroupements de prélèvements sur recettes, relatifs respectivement aux communes et aux EPCI, aux départements et aux régions, se voit associer l'objectif d'*Assurer la péréquation des ressources entre collectivités*. Concrètement, il s'agit d'accroître la part des volumes financiers consacrés à la péréquation et d'atteindre un niveau de correction global des inégalités de ressources des collectivités corrigées en fonction de leurs charges, égal en 2010 à - 40 % dans le cas des communes et des EPCI, à - 51 % dans le cas des départements et à - 54 % dans le cas des régions (contre des résultats 2006 respectivement de - 36,9 %, - 47,7 % et - 45,2 %).

**Pourtant cette accélération des moyens en faveur de la péréquation a produit en quatre ans un résultat certes sensible, mais finalement relativement modeste.**

En effet, la répartition de la DGF est un exercice consistant à pondérer la croissance des dotations forfaitaires au sein de la croissance globale des masses,

afin de dégager un solde de progression plus rapide pour les concours visant la péréquation. Ces dotations forfaitaires sont « objectivées », c'est-à-dire qu'elles sont elles-mêmes décomposées à l'échelle de chaque collectivité en fonction de données qui lui sont propres.

**EXEMPLE DE LA COMPOSITION DE LA DOTATION FORFAITAIRE DES COMMUNES**

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

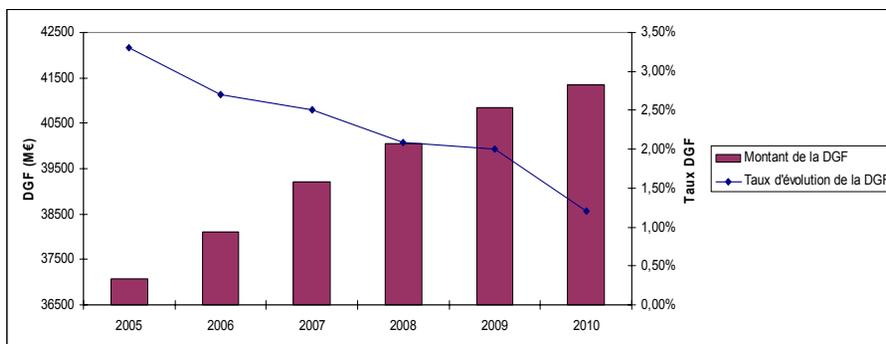
Cette décomposition et le mode d'indexation – calculé sur une fraction de la croissance de la DGF globale – conduisent donc à sanctuariser prioritairement les montants inclus dans les dotations forfaitaires, dont la logique n'est pas d'obéir à un objectif volontariste mais de reconduire un financement antérieur.

**Conséquence de ce mécanisme de répartition, l'effort en faveur de la péréquation dépend intimement de l'indexation globale de la DGF.**

Le tableau ci-après fait état de la répartition de la DGF en 2008 et 2009 et de l'évolution de chacune de ces dotations, et en particulier de la dotation d'aménagement qui comprend les dotations de péréquation.

Dès lors que le CFL ne dispose pas de la faculté de réduire les dotations forfaitaires, mais uniquement de pondérer leur croissance, celle des dotations de péréquation résulte de l'accroissement de la DGF davantage que de sa masse totale. Le mécanisme dépend donc fortement de la marge de croissance globale de la DGF, qui a bénéficié historiquement de conditions de calcul avantageuses <sup>(1)</sup>. La DGF a ainsi rarement progressé de moins de 2 % depuis sa création.

**ÉVOLUTION DE LA DGF DEPUIS 2005**



(1) C'est la loi de finances pour 2009 qui a réformé l'indexation pour la fonder sur l'inflation prévisionnelle associée au projet de loi de finances.

**RÉPARTITION DE LA DGF EN 2008 ET 2009**

	<b>DGF 2008</b>	<b>DGF 2009</b>	<b>variation 08/09</b>
	<b>40 056 075 000</b>		
<b>DGF issue de l'indexation LFI, avant abondements ponctuels</b>	<b>40 053 765 446</b>	<b>40 854 841 000</b>	<b>2,00 %</b>
Permanents syndicaux	4 200 000	4 000 000	<b>- 4,76 %</b>
Budget du CFL	578 289	590 361	<b>2,09 %</b>
Préciput pour déficit année N-1	2 950 000	10 650 000	<b>261,02 %</b>
<b>Masse à répartir</b>	<b>40 046 037 157</b>	<b>40 839 600 639</b>	<b>1,98 %</b>

Pour mémoire : DGF totale ouverte en LFI 2007

<b>RÉGIONS</b>	<b>5 310 781 044</b>	<b>5 416 020 968</b>	<b>1,98 %</b>
----------------	----------------------	----------------------	---------------

<b>DÉPARTEMENTS</b>	<b>11 886 217 253</b>	<b>12 121 757 861</b>	<b>1,98 %</b>
---------------------	-----------------------	-----------------------	---------------

**Rebasage 2007**

<b>COMMUNES ET GROUPEMENTS</b>	<b>22 925 038 860</b>	<b>23 351 821 810</b>	<b>1,86 %</b>
dont DGF avant abondements externes	<b>22 849 038 860</b>	<b>23 301 821 810</b>	<b>1,98 %</b>
dont consolidation pérenne de la contribution RIF à la péréquation communale	137 149 476		
dont débasage pérenne correspondant à la DGF de St Martin et St Barthélémy en 2007	- 8 965 614		
dont majoration pérenne au titre de la dotation "parcs naturels"			
dont reliquats DSI			
dont prélèvement sur la masse DSI 2006			
dont prélèvements sur la masse des amendes 2006 - 2007	76 000 000	50 000 000	

**Taux d'évolution part base et superficie**

**65 %**

**Taux d'évolution garantie**

-

**Taux d'évolution part "compensations"**

**40 %**

**Masses intégrant les changements  
de périmètre\***

<b>DOTATION FORFAITAIRE totale</b>	<b>13 995 012 591</b>	<b>14 084 213 046</b>	<b>0,64 %</b>
<b>DOTATION FORFAITAIRE hors dotation de compensation</b>	<b>11 904 471 229</b>	<b>12 054 419 107</b>	<b>1,26 %</b>
<b>DOTATION FORFAITAIRE DES COMMUNES</b>	<b>13 973 800 245</b>	<b>14 062 940 158</b>	<b>0,64 %</b>
Dotation de base	6 349 350 350	6 601 472 606	<b>3,97 %</b>
dont recensements complémentaires		163 136 253	
Dotation superficie	217 984 236	222 298 744	<b>1,98 %</b>
Dotation parcs naturels	3 046 860	3 086 478	<b>1,30 %</b>
Complément de garantie	5 334 007 952	5 227 561 278	<b>- 2,00 %</b>
dont complément de garantie non gelé			
dont complément de garantie "gelé"			
Dotation de compensations (comp. "part salaires" et "baisses de DCTP")	2 069 329 016	2 008 521 052	<b>- 2,94 %</b>
<b>DOTATION FORFAITAIRE GROUPEMENTS TOURISTIQUES</b>	<b>21 212 346</b>	<b>21 272 888</b>	<b>0,29 %</b>

<b>DOTATION D'AMÉNAGEMENT</b>	<b>8 930 026 269</b>	<b>9 267 608 764</b>	<b>3,78 %</b>
<b>DGF DES EPCI</b>	<b>6 437 844 206</b>	<b>6 647 241 147</b>	<b>3,25 %</b>
Dotation d'intercommunalité	<b>2 329 516 074</b>	<b>2 428 686 883</b>	<b>4,26 %</b>
dont coût de l'intercommunalité	80 142 076	99 170 807	
Dotation de compensation des EPCI	<b>4 108 328 132</b>	<b>4 218 554 264</b>	<b>2,68 %</b>
Garantie outre-mer	0		
Consolidation pérenne de la contribution RIF à DSU et DSR	137 149 476		
Prélèvement DSU	<b>-94 155 754</b>	- 70 000 000	
<b>SOLDE DSU DSR DNP À REPARTIR avant prélèvement DSU</b>	<b>2 492 182 063</b>	<b>2 620 367 617</b>	<b>5,14 %</b>
<b>SOLDE DSU DSR DNP À REPARTIR après prélèvement DSU</b>	<b>2 398 026 310</b>	<b>2 550 367 617</b>	<b>6,35 %</b>

<b>PART DE L'AUGMENTATION AFFECTÉE À LA DSR</b>	<b>33,83 %</b>	<b>35,51 %</b>
<i>dont part affectée à la fraction "bourgs-centres"</i>	50,00 %	50,00 %
<i>dont part affectée à la fraction "péréquation"</i>	50,00 %	50,00 %
<b>PART DE L'AUGMENTATION AFFECTÉE À LA DNP</b>	<b>14,16 %</b>	<b>9,88 %</b>
<i>dont part affectée à la part principale</i>	78 %	78 %
<i>dont part affectée à la part majoration</i>	22 %	22 %

<b>DOTATION DE SOLIDARITÉ URBAINE</b>	<b>1 093 738 650</b>	<b>1 163 738 650</b>	<b>6,40 %</b>
DSU avant contributions	931 008 158	1 093 738 650	
dont contribution de la région Île de France (de 1995 à 2005)			
consolidation contribution RIF LFI 2008	68 574 738		
part de la variation du solde DSU DSR DNP affectée à la DSU	94 155 754	70 000 000	
<b>répartition de la DSU</b>			
<b>quote part outre-mer</b>	54 654 278	60 248 974	
<b>métropole</b>	1 039 084 371	1 103 489 676	
<b>DOTATION DE SOLIDARITÉ RURALE</b>	<b>711 251 033</b>	<b>756 771 571</b>	<b>6,40 %</b>
DSR avant contributions	581 447 429	711 251 033	
contribution de la région Ile de France (de 1995 à 2005)			
consolidation contribution RIF LFI 2008	68 574 738		
part de la variation du solde DSU DSR DNP affectée à la DSR	61 228 866	45 520 538	
<b>répartition de la DSR</b>			
quote part outre-mer	35 541 317	39 179 503	
métropole	675 709 716	717 592 068	
part de l'augmentation affectée à la fraction "bourgs-centres"	29 324 717	20 941 176	
part de l'augmentation affectée à la fraction "péréquation"	29 324 717	20 941 176	
<b>bourgs-centres métropole</b>	<b>273 074 050</b>	<b>294 015 226</b>	<b>7,67 %</b>
<b>péréquation métropole</b>	<b>402 635 666</b>	<b>423 576 842</b>	<b>5,20 %</b>
<b>DOTATION NATIONALE DE PÉRÉQUATION</b>	<b>687 192 381</b>	<b>699 857 396</b>	<b>1,84 %</b>
DNP avant contributions	661 647 370	687 192 381	
part de la variation du solde DSU DSR DNP affectée à la DNP	25 545 011	12 665 015	
<b>répartition de la DNP</b>			
quote part outre-mer	34 948 785	36 232 949	<b>3,67 %</b>
métropole	652 243 596	663 624 447	
part de l'augmentation affectée à la part principale	18 767 517	8 845 197	
part de l'augmentation affectée à la part majoration	5 380 086	2 535 654	
<b>part principale métropole</b>	<b>506 915 977</b>	<b>515 761 174</b>	<b>1,74 %</b>
<b>part majoration métropole</b>	<b>145 327 619</b>	<b>147 863 273</b>	<b>1,74 %</b>
<b>Total dotation d'aménagement outre-mer</b>	<b>127 340 418</b>	<b>135 661 427</b>	<b>6,53 %</b>

**L'application de la norme d'évolution des concours financiers aux collectivités territoriales depuis 2009** freine la croissance des concours financiers et à ce titre **est susceptible de peser *in fine* sur l'évolution des moyens en faveur de la péréquation**. La réduction de l'indexation globale des concours financiers, au sein desquels le FCTVA conserve son dynamisme très important, impose d'ajuster la croissance des autres dotations, en particulier de la DGF qui représente plus de 70 % du total.

**En 2010, la DGF commence effectivement à devenir une variable d'ajustement dans le périmètre des concours financiers de l'État aux collectivités locales**. La norme de 1,2 % appliquée au périmètre (56,3 milliards d'euros) permet une progression de 676 millions d'euros. Au sein de ce périmètre, le FCTVA progresse à lui seul de 373 millions d'euros (+ 12,8 %) ne permettant que 303 millions d'euros de progression pour les autres concours. Or, la priorité donnée aux dotations d'investissement qui progressent de 1,2 % a pour conséquence de réduire d'autant le montant de la DGF dont l'indexation n'est fixée qu'à 0,6 % pour 2010. Il en résulte un accroissement limité à 245 millions d'euros.

**Cette mesure constitue donc une baisse du niveau d'indexation prévu l'an passé (égale à l'inflation), lui-même déjà en rupture par rapport aux règles d'indexation historiques de la DGF**. En outre, compte tenu des contraintes internes de la DGF, cette indexation limitée remet en cause les règles habituelles de répartition. En effet, en 2010, la deuxième tranche d'intégration des données démographiques (résidences secondaires) issues de la procédure de recensement rénové imposera, comme l'an passé, non seulement de reconduire les montants importants des dotations forfaitaires des collectivités locales, mais également de tenir compte du fait que la principale d'entre elles est une dotation par habitant. Par conséquent, le recensement rénové – par la prise en compte d'un nombre croissant d'habitants – alourdira mécaniquement le montant de la dotation forfaitaire. **Le surcoût lié à la prise en considération des nouvelles données démographiques est estimé, à périmètre constant, à 101,9 millions d'euros** : 43,5 millions pour les départements et 58,4 millions d'euros pour le secteur communal (41,4 millions pour les communes et 17 millions pour les EPCI).

Or, il convient de prendre en compte la progression de l'**intercommunalité**, qui se traduira par une évolution de la DGF des communes et groupements estimée à **113 millions d'euros**.

Les 245 millions de progression ne permettent au final de maintenir une liberté de répartition qu'en écrétant fortement, à un niveau quasiment identique à celui de la minoration des compensations d'exonérations fiscales prévue à l'**article 16** du présent projet de loi (3,5 %). Toutefois, sur les 152 millions d'euros, **l'affectation prioritaire aux dotations de péréquation ne pourra se faire qu'au prix d'une contraction de la dotation forfaitaire**.

Ainsi, malgré l'écrêtement du complément de garantie prévu à l'**article 55** du présent projet de loi <sup>(1)</sup>, qui est appelé en financement du maintien d'une répartition péréquatrice à travers la dotation de solidarité urbaine (**article 56** <sup>(2)</sup>) et la dotation de développement urbain (**article 57** <sup>(3)</sup>), **la progression à 0,6 % de la DGF est difficilement soutenable au regard des dépenses incompressibles de la dotation.**

- 4.– Les amendements adoptés par l'Assemblée nationale sur la première partie du projet de loi de finances et ses conséquences sur l'examen de la mission : augmenter les montants en faveur de la péréquation

À l'initiative du Rapporteur général, la commission des Finances, puis l'Assemblée nationale, ont adopté plusieurs amendements sur les articles de première partie du projet de loi de finances pour 2010, qui ont des conséquences directes ou indirectes sur l'examen de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*. **Ces amendements visaient à assouplir la contrainte pesant sur la DGF, afin d'en faciliter la répartition.**

*a) Le schéma général adopté en première partie*

Le Rapporteur général a présenté trois amendements, qui déclinent un seul et même schéma, en trois temps :

– premièrement, opérer des économies sur certaines lignes du périmètre des concours aux collectivités territoriales (dotations satellites de la DGF, certaines dotations d'investissement, compensation « part salaires » des FDPTP) ;

– deuxièmement, prévoir une baisse un peu accentuée des variables d'ajustement (DCTP, compensations d'exonérations, etc.) dudit périmètre (- 5,85 % au lieu de - 2,32 %) ;

– troisièmement, grâce à la souplesse ainsi dégagée, abonder exceptionnellement les dotations de péréquation de 131 millions d'euros.

**Le but de l'opération conduite consiste à soutenir la péréquation, lors d'une année difficile pour la DGF (faible indexation et conséquences du recensement), mais aussi à mieux répartir la charge de financement entre les variables du périmètre (hors DGF) et l'écrêtement du complément de garantie prévu à l'article 55 (dans la DGF).**

---

(1) Cet article est commenté dans le présent rapport.

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

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

*b) Les conséquences sur l'examen de la mission*

- Conséquences sur les crédits de la mission

Certaines dotations gelées ou indexées moins rapidement en première partie sont en réalité retracées sous forme de crédits budgétaires. Dès lors, les votes intervenus auront des conséquences sur les crédits de la mission.

Par coordination avec les votes de première partie, les crédits correspondants à la DGD, mais aussi aux dotations globales d'équipement, par exemple, devront être minorés par amendement. Il est probable que le Gouvernement opère lui-même ces réductions, qui concernent aussi la mission *Travail et emploi* (pour la DGD formation professionnelle).

- Conséquences sur les articles rattachés à la mission *Relations avec les collectivités territoriales*

L'**article 55** du présent projet de loi de finances<sup>(1)</sup> prévoyait un écrêtement de 3,5 % du complément de garantie, composante de la dotation forfaitaire des communes. Cet écrêtement aurait permis de dégager 183 millions d'euros au sein de la DGF pour financer tout d'abord la dotation forfaitaire, puis l'intercommunalité et enfin la péréquation.

Puisque tel était aussi leur objectif, les amendements adoptés en première partie du présent projet permettront de réduire l'ampleur de l'écrêtement proposé. En effet, la baisse de 3,5 %, douloureuse pour certaines communes, n'est plus indispensable en raison de l'abondement exceptionnel prévu en première partie. Selon les estimations réalisées par le ministère de l'Intérieur (DGCL), grâce à l'abondement, l'écrêtement prévu à l'**article 55** pourrait être ramené de 3,5 % à 2 %, c'est-à-dire au niveau déjà voté l'an dernier.

L'**article 56** du présent projet de loi de finances<sup>(2)</sup> prévoit la reconduction des attributions de la dotation de solidarité urbaine (DSU) versées en 2009 augmentées d'un taux correspondant à l'évolution entre l'enveloppe allouée en 2009 aux communes de métropole et celle à répartir en 2010 au profit de ces mêmes communes. Compte tenu des amendements adoptés en première partie du projet de loi de finances, il est probable que le montant supplémentaire de la DSU résultant de l'évolution de l'enveloppe entre 2009 et 2010 soit majoré pour atteindre 60 à 70 millions d'euros au lieu de 30 à 40 millions d'euros dans la version initiale.

---

(1) Cet article est commenté dans le présent rapport.

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

## II.— L'IMPACT DE LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ LOCALE

L'article 2 du présent projet de loi de finances met en œuvre un engagement fort du Président de la République : la suppression de la taxe professionnelle. Depuis l'été 2008, la commission des Finances a travaillé de façon consensuelle et constructive sur les différents scénarii de réforme envisageables, en particulier dans le cadre d'une mission d'information dont le rapport a été publié au mois de juillet 2009 <sup>(1)</sup>.

Ces travaux parlementaires, dont les propositions ont été largement reprises par le Gouvernement dans la préparation du présent projet de loi de finances, puis par l'Assemblée nationale lors de ses délibérations sur la première partie, montrent en particulier qu'il y aura un avant et un après réforme de la taxe professionnelle. Celle-ci présente à la fois la caractéristique de ne pas résumer à elle seule la réforme de la fiscalité locale globale, tout en la précipitant assurément, et d'emporter également des conséquences importantes sur l'avenir des finances locales.

### A.— LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE : PREMIER PAS VERS UN SYSTÈME FISCAL LOCAL PLUS SIMPLE ET PLUS RESPONSABILISANT

#### 1.— Une réforme inévitable et souhaitable

La taxe professionnelle représente 35 milliards d'euros de recettes pour les personnes publiques, dont 29 milliards d'euros pour les collectivités territoriales. La seule suppression de l'impôt sur les investissements représenterait une perte sèche de 20 milliards d'euros pour tous les échelons d'administration du pays. La suppression de l'imposition des équipements et biens mobiliers est donc un enjeu majeur, car elle ne peut que s'accompagner d'une nouvelle imposition locale des entreprises, respectueuse de l'autonomie financière des collectivités locales.

Cet impôt, assurément mal adapté dès sa conception, s'est révélé de plus en plus en décalage avec l'économie française. Conçue pour imposer les facteurs de production et de transformation de matières premières (les lieux, les hommes, les machines), la taxe professionnelle est un impôt fossile sans aucune marge d'adaptation. Cette rigidité a suscité deux effets pervers principaux :

– la taxe n'a pas pu être modulée pour s'adapter à une activité de plus en plus tertiaire. Conséquence de cette incapacité d'adaptation, la taxe professionnelle a frappé principalement une catégorie de contribuables – l'industrie – dont le poids relatif dans l'économie a continûment reculé. L'assiette de la taxe professionnelle a donc été, en quelque sorte, progressivement

---

(1) *Mission d'information, confiée à MM. Marc Laffineur et Jean-Pierre Balligand, sur les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales : « Pour un impôt économique local juste et moderne », rapport d'information n° 1859, déposé le 21 juillet 2009.*

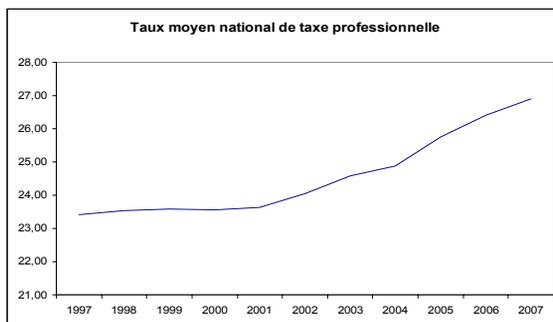
débordée par des activités qu'elle était incapable de saisir (peu de foncier, pas de machine) ;

– la rigidité de son assiette a conduit à ce que le poids de cette imposition ne diminue ni globalement, ni spécifiquement sur les secteurs cibles tels que l'industrie, lorsque l'économie française est devenue plus sensible que par le passé à la conjoncture européenne et mondiale. Assise sur des valorisations structurelles (prix des EBM et du foncier), la taxe professionnelle constitue une charge d'exploitation totalement déconnectée du volume d'activité de l'entreprise et de ses variations.

Ni l'assiette spécifique de certains professionnels libéraux, ni les règles d'imposition minimale n'ont pleinement corrigé ce phénomène, de sorte que la taxe professionnelle est devenue un impôt de plus en plus inégalement réparti. Ce constat a amené l'État à se substituer progressivement, dans des proportions très importantes, au redevable par la technique du dégrèvement, entraînant deux conséquences majeures : l'État est devenu tant le premier contribuable que le premier bénéficiaire de la taxe, et ces dégrèvements ont été inefficaces à restaurer une équité minimale parmi les redevables de l'impôt.

De nombreuses publications ont déjà démontré les effets pervers suscités par la substitution de l'État aux contribuables locaux. Le principal d'entre eux, au-delà du strict risque budgétaire que l'État ne parvienne plus à financer les compensations, consiste en une détérioration progressive du lien fiscal entre les collectivités et leurs contribuables. Ainsi, en 2005, les collectivités locales ont voté la perception d'un produit de taxe professionnelle de 24 274 millions d'euros, dont *in fine* un tiers précisément a été payé par l'État. Cet exemple montre bien à quel point la place occupée aujourd'hui par l'État dans la fiscalité locale induit un biais dans la nécessaire relation entre le pouvoir exécutif local et les entreprises qui sont des contribuables du territoire qu'il gère.

Cette déresponsabilisation des collectivités locales peut être un des facteurs expliquant la croissance des taux moyens totaux appliqués par les collectivités territoriales au cours des dix dernières années, alors que sur la même période les assiettes ont augmenté plus vite que l'inflation (+ 18 % de 2002 à 2007) :



C'est donc la responsabilité fiscale des élus elle-même qui est en cause dès lors que ceux-ci ne peuvent réellement assumer pleinement leur politique vis-à-vis de leurs électeurs.

## 2.- La réforme de la taxe professionnelle : le bouleversement des finances locales

La réforme conduite par le présent projet de loi de finances marque la rupture la plus puissante des finances locales, depuis l'émergence des conseils généraux et régionaux en tant que collectivités.

S'agissant des nouvelles modalités d'imposition locale des entreprises, l'architecture générale proposée par l'article 2, qui comprend trois piliers (la cotisation locale d'activité que l'on peut présenter comme une taxe professionnelle sans assiette EBM, la cotisation complémentaire qui est une cotisation indépendante de la précédente et assise sur la valeur ajoutée et des taxes forfaitaires spécifiques à certains secteurs d'activité), est celle proposée, l'été dernier, par la Commission à la suite des travaux de la mission d'information précédemment citée.

L'élément principal de cette nouvelle fiscalité locale des entreprises sera la cotisation complémentaire assise sur la valeur ajoutée. Celle-ci serait due en fonction d'un barème progressif assis sur le chiffre d'affaires, complété par une réduction forfaitaire de cotisation de 1 000 euros pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 2 millions d'euros. Ce barème proposé par le Gouvernement constitue une différence substantielle avec le scénario de réforme envisagé par la mission de la commission des Finances : son seuil d'assujettissement et sa progressivité très lente préservent des gains fiscaux très substantiels dans les tranches de chiffres d'affaires faibles.

Du point de vue des collectivités locales, si la garantie individuelle de leurs ressources est, malgré des modalités techniques particulièrement complexes, bien assurée au titre de l'année de la réforme, les options proposées par le Gouvernement en matière de répartition des impôts locaux présentent plusieurs inconvénients majeurs dans une perspective de moyen terme.

Si le bloc communal bénéficie de transferts d'impôts limitant très fortement le volume global des subventions budgétaires qu'il percevra, ces impôts sont principalement des impôts des ménages. Il en résulte que l'équilibre atteint au niveau de l'échelon communal tout entier n'est nullement assuré au niveau individuel de chaque établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Beaucoup des EPCI percevant aujourd'hui un produit important de TP ne seraient compensés que très partiellement par du produit fiscal, la perte de ressources résultant de la suppression de l'assiette EBM. À l'inverse, les EPCI dans lesquels l'activité économique est limitée, mais où les bases d'imposition des impôts ménages sont élevées et les taux faibles, se retrouvent « sur-dotés » fiscalement. En outre, le niveau limité de l'impôt économique transféré aux intercommunalités, c'est-à-dire à l'échelon de proximité où se prennent les décisions d'urbanisme, porte les germes de réticences, dans l'avenir, à l'implantation des activités économiques, notamment de celles qui provoquent des nuisances, faute de retour fiscal suffisant.

Pour ces deux raisons, la commission des Finances a proposé d'accroître l'impôt économique perçu par les intercommunalités, donc de leur transférer une part de la cotisation complémentaire, en réduisant de 75 % à 55 % la part de la cotisation complémentaire affectée aux départements. En contrepartie, ceux-ci deviendraient tributaires de produits fiscaux (TFPB régionale, concentration des frais de gestion de la taxe foncière et solde de la part État des droits de mutation à titre onéreux - DMTO) principalement acquittés par les ménages. Ils verraient ainsi accroître la part de leurs ressources fiscales au titre desquelles ils bénéficient d'un pouvoir de taux. Corrélativement, la concentration sur le bloc communal des impôts des ménages, qui produit des inégalités importantes d'autonomie fiscale, sera limitée.

Par ailleurs, il importe d'éviter la concentration des dotations budgétaires sur des collectivités prises individuellement. Pour ce faire, la commission des Finances a proposé de modifier profondément les modalités de répartition du produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA). La répartition proposée de ce produit, dont la dynamique a été significative par le passé, au poids des populations départementales aboutit, en effet, à distribuer de la TSCA à des départements dont l'autonomie fiscale n'est pas sensiblement dégradée par la réforme et même à des départements dont le panier de recettes sera saturé. Pour ces derniers, la TSCA versée vient donc directement alimenter le prélèvement au profit du Fonds national de garantie individuelle de ressource, ce qui serait absurde l'année de la réforme et fâcheux ensuite, la dynamique du produit restant acquise aux départements concernés. La Commission proposait donc de concentrer la TSCA sur ceux des départements dont les recettes fiscales représenteront, après la réforme, moins de 80 % de leurs recettes de référence, au prorata de cet écart.

Il n'est donc nul besoin de le démontrer : cette réforme constituera un changement massif dans les budgets des collectivités locales, et pose, à ce titre, la question de la viabilité des autres pans du système fiscal local.

### 3.– Du chemin reste à parcourir : réviser les valeurs locatives et achever la réforme de la fiscalité locale

Les critiques que la mission d'information précédemment évoquée avait émises, en octobre 2008, à l'encontre du système fiscal local ne deviennent pas sans objet à seule raison de la réforme de la taxe professionnelle. Celle-ci laisse pendants de nombreux sujets.

Premièrement, l'obsolescence des assiettes des impôts locaux va devenir rapidement d'autant plus insoutenable qu'elle ne concernera principalement plus que le bloc communal. Les valeurs locatives foncières, servant de base à la future cotisation locale d'activité, à la taxe d'habitation et aux taxes foncières, n'ont plus été révisées depuis la fin des années 1970. Point n'est besoin de revenir à nouveau sur le constat de profonde injustice et de manque de dynamisme de ces assiettes, qui a été répété à l'envi dans toutes les publications ayant trait à la fiscalité locale ces dernières années, qu'il s'agisse du rapport public de la Cour des comptes pour 2008, des rapports d'information de l'Assemblée nationale <sup>(1)</sup> ou du Sénat <sup>(2)</sup>, ou du rapport publié en décembre 2006 par le Conseil économique et social <sup>(3)</sup>.

Ainsi, l'obsolescence des valeurs locatives a généré progressivement de fortes inégalités, marquées à l'échelle du territoire national, ainsi que quelques exemples peuvent en témoigner. S'agissant des régions, pour l'année 2004, le produit par habitant de la taxe sur le foncier bâti s'échelonne de 9,43 euros en Corse à 30,73 euros par habitant en Haute Normandie, pour une moyenne hors Île de France de 20,52 euros. S'agissant des départements, le produit par habitant de la taxe d'habitation s'échelonne de 38,5 euros dans le Nord à 126,5 euros par habitant en Corse du sud, pour une moyenne hors Paris de 66,2 euros. Pour la taxe sur le foncier bâti, l'écart se situe entre 47,6 euros par habitants dans le Nord à 160,8 euros dans les Alpes de Haute Provence. Mais les inégalités peuvent également se retrouver au sein même du territoire d'une collectivité dès lors que depuis 1981 le « visage » de celle-ci s'est modifié. C'est le cas par exemple lorsque l'aménagement urbain a contribué à valoriser certaines zones plutôt que d'autres. C'est encore le cas dans les collectivités où un grand nombre de constructions neuves, par exemple des HLM, côtoient un parc immobilier pavillonnaire plus ancien, ces derniers étant alors sous-valorisés au plan fiscal.

Cette situation n'est plus admissible aujourd'hui. La commission des Finances de l'Assemblée nationale a adopté, à l'unanimité et à trois reprises à l'occasion de trois précédents projets de loi de finances initiale ou rectificative, un amendement du Rapporteur spécial organisant une nouvelle révision des valeurs locatives. À trois reprises, le Gouvernement a demandé que le sujet soit repoussé à une future échéance. Cette échéance ne pourra plus attendre au-delà de l'automne 2009.

---

(1) N° 1859 précité.

(2) *Rapport d'information sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales (n° 471, 2008–2009).*

(3) « Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne » *Avis du CES sur le rapport présenté par M. Philippe Valletoux (NOR : CES X0000124V).*

Deuxièmement, une fois réformée la fiscalité locale des entreprises, on ne pourra plus que constater l'urgence de moderniser la fiscalité locale des ménages. Certes, une partie de cette modernisation découlera mécaniquement de la révision des assiettes et des techniques d'évaluation des locaux. Cependant, cette démarche n'épuisera pas le besoin de réforme. La question de la taxe d'habitation doit notamment être soulevée, car cet impôt s'est fortement altéré avec le temps. Impôt foncier inégalement réparti sur le territoire, il est aussi fortement acquitté par l'État au titre des exonérations et dégrèvements, et pour une bonne part calculé en fonction des revenus des redevables.

Il faudra bien que la commission des Finances et le Parlement ouvrent, le jour venu, le chantier de cette imposition dont le régime est devenu illisible pour les contribuables, désresponsabilisant pour les collectivités locales et coûteux pour l'État. Si le Rapporteur spécial fut un des premiers à souligner l'urgence et l'extrême nécessité de réformer la taxe professionnelle, du point de vue des entreprises, il estime également que l'urgence n'est pas moindre à ouvrir un large débat sur la réforme de l'imposition locale des ménages.

## B.— LA RÉFORME FISCALE MODIFIERA LES ÉQUILIBRES BUDGÉTAIRES DE NOS TERRITOIRES

Cependant, outre ses conséquences indirectes, la réforme de la fiscalité locale résultant de la suppression de la taxe professionnelle affectera aussi fortement les équilibres locaux dès l'année 2010.

### 1.— Un besoin accru de péréquation qui ne pourra demeurer le seul fait de l'État

En premier lieu, le Rapporteur spécial souligne que la réforme de la taxe professionnelle, indispensable par ailleurs, renforcera nécessairement les inégalités entre les collectivités territoriales de même échelon. Plusieurs pistes sont déjà en cours d'élaboration pour y répondre, qu'il conviendra de creuser.

#### *a) L'effet de la réforme sur les inégalités*

Ceci résultera tout d'abord mécaniquement du principe de compensation à l'euro près de la réforme pour chaque collectivité prise individuellement. Ce principe indiscutable aura notamment pour effet de garantir qu'une collectivité forte d'importantes recettes fiscales aujourd'hui bénéficiera d'une compensation à un niveau élevé demain. Réciproquement, si la réforme venait à transférer davantage d'impôts en direction de collectivités territoriales disposant de peu de recettes fiscales aujourd'hui, le mécanisme de compensation se traduirait pour elles par un écrêtement durable de leurs ressources. Dès lors, il faut se rendre à l'évidence qu'en 2011, la réforme aura eu pour effet non pas de rapprocher les territoires, mais de pérenniser les inégalités existantes, laissant toute entière la question de la péréquation pour l'avenir.

Ce besoin accru de péréquation résultera vraisemblablement aussi de la nature des recettes transférées. Le Rapporteur spécial ne méconnaît pas que les recettes fiscales actuelles des collectivités territoriales sont d'ores et déjà mal réparties sur le territoire. Cependant, certaines s'équilibraient entre elles, et il n'y avait guère de fatalité à ce que l'impôt économique (la taxe professionnelle), les impôts directs sur les ménages (taxe d'habitation, taxes foncières) et les droits indirects (DMTO notamment) soient uniformément concentrés sur les mêmes zones. En revanche, compte tenu de la spécialisation des impôts par échelon, et de la disparition de 7,5 milliards d'euros de fiscalité économique locale, les collectivités territoriales seront davantage tributaires, demain, du dynamisme d'un panier de recettes moins diversifié qu'aujourd'hui. Sans doute sera-ce moins le cas pour les départements, que la réforme compensera par un panier assez divers de ressources fiscales conformément au vœu de la mission de la commission des Finances <sup>(1)</sup>. Ce risque ne peut cependant être écarté pour les communes et les EPCI, qui dépendront davantage des ménages, et pour les régions, qui dépendront presque exclusivement du dynamisme de la valeur ajoutée de leur territoire. Plus encore que les inégalités actuelles, le Rapporteur spécial estime qu'il faudra donc faire face, dans les années à venir, à de nouvelles inégalités dues à la réforme : des inégalités structurelles de croissance, de dynamisme, conséquences directes de la concentration démographique ou de la production de valeur sur le territoire national.

*b) Les pistes sur lesquelles il faudra avancer*

Déjà, la réforme de la taxe professionnelle s'accompagne, à l'initiative salubre de la commission des Finances, d'un changement de méthode et d'envergure en matière de péréquation.

Anticipant les nouvelles inégalités qui naîtront de la réforme, la commission des Finances a fait suite aux propositions de la mission, qui constatait en juillet 2009 que « *une nouvelle péréquation horizontale doit être inventée, pour prendre le relais des FDPTP supprimés par la réforme, mais également approfondir leur rôle. En effet, vos rapporteurs considèrent que cette péréquation devra dorénavant corriger deux types d'inégalités : des inégalités relatives d'assiette, déjà constatées aujourd'hui, constituées du fait que la matière taxable est moins riche dans une collectivité que dans la moyenne ; des inégalités nouvelles d'autonomie fiscale, résultant du fait que certaines collectivités verront augmenter dans leurs budgets la part du financement provenant de dotations de compensation gelées* » <sup>(2)</sup>.

D'une part, dans sa réécriture de l'article 2 du présent projet de loi de finances, la Commission, à l'initiative du Rapporteur général, a créé deux fonds de péréquation de la cotisation complémentaire, visant à opérer une péréquation horizontale sur les dynamiques de croissance constatées. Cette péréquation d'un

---

(1) cf. Rapport n° 1859 précité.

(2) Ibid.

genre nouveau permettra de mieux prendre en compte, non pas les inégalités actuelles, mais futures. Elle ne prélève aucune recette à aucune collectivité et ne doit rien à l'État : elle lisse, dans l'intérêt général du territoire national, les écarts de croissance de l'impôt économique. Elle permet que les zones les plus tertiaires, les plus dynamiques, les plus favorisées, donc, par l'héritage de la taxe professionnelle soutiennent activement la croissance ou la reconversion des territoires, qui ont contribué à la richesse industrielle ou agricole du pays, et dans lesquels l'actuelle taxe professionnelle constituait un fardeau.

D'autre part, dans un esprit comparable, la commission des Finances, puis l'Assemblée nationale, ont adopté un amendement du Rapporteur spécial organisant un Fonds de péréquation de la croissance des DMTO perçus par les départements. Cette recette constituera demain la ressource fiscale n° 1 des départements, pour près de 9 milliards d'euros. Il s'agit de l'impôt le plus mal réparti sur le territoire national, les écarts de produits constatés allant de 1 à 170 ! Alors que les DMTO sont clairement en bas de cycle, au niveau le plus faible des six dernières années, il était temps de mettre en place une péréquation entre les départements qui bénéficient structurellement d'une dynamique très rapide de cette ressource, et ceux qui sont pénalisés par un potentiel fiscal très faible. Là encore, il s'agit d'une péréquation novatrice, procédant d'une logique où la correction des inégalités ne dépend pas des finances de l'État, et consistant à répartir les croissances, sans diminuer les recettes des collectivités territoriales.

## 2.— Les conséquences directes et à long terme de la réforme fiscale sur les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales

Pour autant, ces nouvelles péréquations ne retirent nullement leur pertinence aux concours financiers de l'État aux collectivités territoriales. Au contraire, elles doivent permettre de repenser leur rôle selon deux orientations d'intérêt général : la péréquation et le soutien à l'investissement.

Au prix d'une modernisation de la fiscalité locale, le Rapporteur spécial estime que les concours financiers de l'État, centrés autour de la dotation globale de fonctionnement (DGF), pourront et devront demain être repensés en fonction du besoin de correction des inégalités. Ainsi qu'il l'indiquait précédemment, la réforme de la fiscalité ne rapprochera pas les territoires. Tout au plus faut-il espérer que les nouveaux mécanismes de péréquation préviendront un élargissement du fossé déjà creusé entre certaines collectivités locales. C'est donc bien à l'État, et à ses instruments financiers, qu'il reviendra de soutenir de façon discriminatoire ceux qui en ont le plus besoin. Aujourd'hui, une part représentant 16 % seulement de la DGF sert un objectif de péréquation, ce dont le Rapporteur spécial ne peut se satisfaire.

De même, les concours financiers doivent permettre aux territoires qui en ont le plus besoin d'investir pour s'extraire d'un déclin qui risquerait de devenir structurel. À cet égard, le Rapporteur spécial conteste les visions manichéennes qui opposent trop souvent les collectivités territoriales et le développement

économique, décrivant les collectivités comme pesant sur les finances publiques. Il rappelle que ce sont des acteurs économiques à part entière, assurant 73 % de l'investissement public, et sur qui repose la relance du pays en ces temps de sortie de crise. Elles doivent aussi être soutenues dans leur volonté de redessiner le territoire au moyen de nouvelles infrastructures de transport, ou par l'accueil de nouveaux pôles économiques, notamment dans le domaine du développement durable. Dès lors, les concours financiers doivent aussi être un moyen pour l'État de permettre aux territoires les moins favorisés de participer à la relance du pays, voire à se moderniser pour rivaliser avec les autres, ou avec des régions étrangères.

Correction des inégalités et soutien à l'investissement : telles sont donc les deux orientations sur lesquelles le Rapporteur spécial estime que les dotations de l'État auront vocation à se focaliser à l'avenir, accompagnant la transformation d'un État contributeur des collectivités territoriales vers un État régulateur des contrastes du territoire national.



## **DEUXIÈME PARTIE : LES CRÉDITS DE LA MISSION RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DU COMPTE AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

La mission *Relations avec les collectivités territoriales (RCT)*, regroupant les crédits des concours financiers aux communes et groupements de communes (programme 119), aux départements (programme 120), aux régions (programme 121) et certains concours spécifiques (programme 122), présente deux caractéristiques majeures : d'une part, elle ne retrace qu'une infime partie des versements de l'État aux collectivités, l'essentiel étant financé par des prélèvements sur recettes de l'État (près de 96 % en 2010) ; d'autre part, elle ne peut se soumettre que très partiellement à la démarche de performance initiée par la LOLF puisque la très grande majorité des crédits est versée conformément à des critères de répartition « automatiques » étroitement encadrés par la loi et les règlements.

Pour l'essentiel, les sommes retracées sur le compte d'avances aux collectivités territoriales, subdivisé en deux sections faisant l'objet des programmes 832 et 833, répondent à une logique d'automatisme des versements, au point que le programme 832 ne comporte aucun objectif ni indicateur de performance. Les quatre indicateurs associés au programme 833 mesurent quant à eux des objectifs de qualité de service et d'efficacité de la gestion, à travers la bonne exécution par les services de l'État de ses obligations à l'égard des collectivités bénéficiaires.

La présente partie commente tout d'abord les crédits de la mission RCT (I) puis les crédits du compte d'avances aux collectivités territoriales (II).

### **I.- LES CRÉDITS DE LA MISSION RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

**En 2010, la mission *Relations avec les collectivités territoriales* devrait retracer 2,566 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,509 milliards d'euros en crédits de paiement.**

**Entre 2009 et 2010, les crédits d'engagement de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* devraient progresser**, hors subventions pour travaux d'intérêt local, **de 1,5 % à périmètre constant et de 4,9 % à périmètre courant** si l'on intègre les crédits transférés et les mesures de périmètre en 2010 sur la mission. Outre des mesures de transfert qui viennent abonder les crédits de la mission, l'évolution des crédits prévue par le projet de loi de finances pour 2010 s'explique également par l'indexation de des dotations d'investissement sur le taux prévisionnel de l'inflation (+ 1,2 %). La DGD progressera quant à elle selon le taux de croissance de la dotation globale de fonctionnement (DGF), de 0,6 % en 2010.

Les crédits de la mission connaîtraient donc une progression, à périmètre constant, de 1,5 % en AE et 2,3 % en CP.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION RCT ENTRE 2009 ET 2010

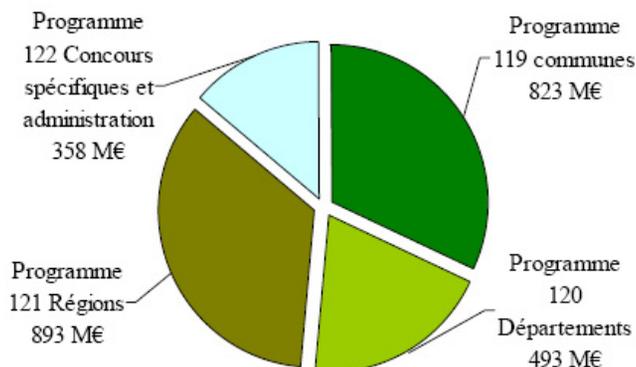
en euros

	PLF 2010 (AE)	LFI 2009 (AE)	PLF 2010 (CP)	LFI 2009 (CP)
<b>Mission Relations avec les collectivités territoriales</b>	<b>2 551 740 686</b>	<b>2 567 254 326</b>	<b>2 494 636 902</b>	<b>2 492 119 207</b>
<b>Programme 119 - Concours financiers aux communes et groupements de communes</b>	822 642 895	801 957 066	775 930 719	739 331 335
<i>Action 1 - Soutien aux projets des communes et groupements de communes</i>	692 440 028	672 530 757	645 727 852	609 905 026
<i>Action 2 - Dotation générale de décentralisation</i>	130 202 867	129 426 309	130 202 867	129 426 309
<b>Programme 120 - Concours financiers aux départements</b>	493 439 389	489 250 899	491 226 252	485 824 816
<i>Action 1 - Aide à l'équipement des départements</i>	227 149 440	224 455 968	224 936 303	221 029 885
<i>Action 2 - Dotation générale de décentralisation</i>	266 289 949	264 794 931	266 289 949	264 794 931
<b>Programme 121 - Concours financiers aux régions</b>	892 550 346	810 922 150	892 550 346	810 922 150
<i>Action 2 - Dotation générale de décentralisation</i>	892 550 346	810 922 150	892 550 346	810 922 150
<b>Programme 122 - Concours spécifiques et administration</b>	343 108 056	465 124 211	334 929 585	456 040 906
<i>Action 1 - Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales</i>	21 100 000	150 071 820	12 500 000	141 471 820
<i>Action 2 - Administration des relations avec les collectivités territoriales</i>	2 048 171	2 785 759	2 469 700	2 302 454
<i>Action 3 - Dotation générale de décentralisation</i>	216 429 685	209 970 479	216 429 685	209 970 479
<i>Action 4 - Dotations outre-mer</i>	103 530 200	102 296 153	103 530 200	102 296 153

Source : projet annuel de performances

Le schéma suivant montre ainsi la répartition des crédits pour 2010 par programme :

#### RÉPARTITION DES AE DE LA MISSION RCT PAR PROGRAMME EN PLF 2010

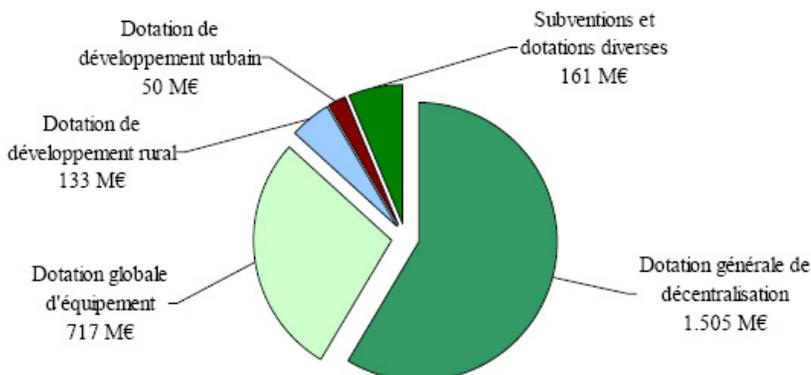


Source : *Effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales 2010*

La mission RCT se compose à près de 90 % de deux dotations : la dotation générale de décentralisation (DGD) et la dotation globale d'équipement (DGE). Elle comporte également les crédits communaux de la dotation de développement rural (DDR), et diverses subventions regroupées au sein du programme 122 *Concours spécifiques et administration*.

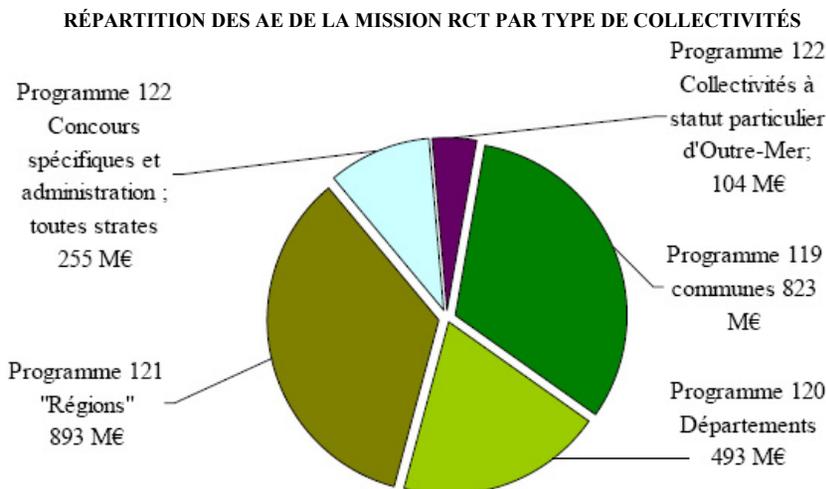
Le schéma suivant montre ainsi la répartition des crédits pour 2010 par type de dotations :

#### RÉPARTITION DES AE DE LA MISSION RCT PAR TYPE DE DOTATIONS EN PLF 2010



Source : *Effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales 2010*

Enfin, le schéma suivant retrace la répartition des crédits de la mission RCT par type de collectivités :



Source : Effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales 2010

Avant de présenter l'évolution des crédits par programme (B), il convient d'analyser l'évolution du périmètre et des indicateurs de performance de la mission RCT en 2010 (A).

## A.– L'ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE ET DES INDICATEURS DE PERFORMANCE

### 1.– L'évolution du périmètre de la mission

Dans le cadre de la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) au sein du ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, il a été décidé de recentrer le secrétariat d'État à l'Outre-mer sur une administration de mission.

En conséquence, une partie des crédits gérés par cette administration et correspondant à des crédits de droit commun sont transférés vers d'autres programmes afin de la dégager de tâches de gestion.

Plusieurs dotations du programme 123 *Conditions de vie outre-mer* de la mission *Outre-mer* ont ainsi été transférées vers une nouvelle action 4 du programme 122 *Concours spécifiques et administration* de la mission RCT en 2009. En 2010, de nouveaux crédits viennent abonder cette action : ils concernent notamment la compensation des transferts des services de l'inspection du travail en Polynésie française.

Par ailleurs, la dotation forfaitaire accordée aux communes concernées par la délivrance des titres sécurisés fait l'objet d'un abondement complémentaire de 6,863 millions d'euros par rapport au montant de 12 millions d'euros prévu en LPFP pour la mission en 2010, soit un total de 18,86 millions d'euros.

L'aide exceptionnelle versée aux collectivités concernées par la restructuration territoriale des implantations du ministère de la Défense, inscrite à l'action 1 du programme 122 depuis 2009, est, quant à elle, renouvelée et portée à 10 millions d'euros en 2010 en application de l'**article 58** du présent projet de loi <sup>(1)</sup>.

## 2.– La simplification des indicateurs de performance de la mission

Malgré le versement automatique des dotations de l'État aux collectivités territoriales à partir des critères fixés par la loi et les règlements, la démarche de performance, dans le cadre de la mission, s'avère utile.

Ainsi, même en l'absence d'indicateurs de performance dans le projet annuel de performance sur les programmes 120 et 121, le responsable de programmes dispose du mécanisme de fongibilité des crédits et s'astreint à une démarche de performance en interne (c).

De plus, depuis la mise en place de la mission, le nombre et la nature des indicateurs ont pu être modifiés pour améliorer l'évaluation de la performance des programmes 119 (a) et 122 (b). Les indicateurs des programmes 119 et 122 ont donc été définis sur la base de deux grands types d'objectifs : d'une part, évaluer les résultats obtenus en termes d'efficacité socio-économique des politiques poursuivies par l'État à travers le versement de concours financiers aux collectivités locales ; d'autre part, mesurer l'efficacité de la gestion des dotations.

### *a) Les indicateurs de performance de l'action n° 1 du programme 119* Soutien aux projets des communes et groupements de communes

Les conditions et modalités d'attribution de la DGE des communes et de la DDR sont déterminées soit localement par la commission départementale d'élus réunie par le préfet (pour la DGE), soit par le législateur (s'agissant de la DDR). Le rapport annuel de performances pour 2010 fixe deux indicateurs :

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

---

(1) Cet article est commenté dans le présent rapport.

Cet indicateur restitue donc la progression du nombre d'opérations financées avec l'effet de levier souhaité. La cible fixée pour 2010 est de 60 % ;

– le second indicateur doit permettre de mesurer le délai séparant la décision de subvention (DGE ou DDR) de la fin de réalisation du projet. Il doit être inférieur à trois ans et doit permettre de rendre compte de l'efficacité de la gestion. Le Rapporteur spécial note toutefois que depuis sa mise en place, cet indicateur est systématiquement complété puisque les délais sont toujours inférieurs à deux ans. Il conviendrait donc de fixer une cible plus contraignante afin d'encourager l'administration à l'amélioration de la performance.

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

*b) Les indicateurs de performance du programme 122 Concours spécifiques et administration*

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

L'objectif n° 1 assigné à la DGCL est donc de *Réduire les délais de parution des textes d'application relevant de la responsabilité de la DGCL*. Cet objectif est assorti d'un indicateur fixant une cible de six mois pour 2010.

L'objectif n° 2 consiste à *Garantir une gestion des dotations adaptée aux contraintes des collectivités locales*. Cet objectif est assorti de trois indicateurs de performances mesurant le nombre de rectifications opérées en cours d'années et indiquant les dates de communication des dotations. Le projet annuel de performances introduit une modification de l'indicateur 2.2 *Nombre, montant moyen et volume des rectifications liées à la prise en compte d'une donnée erronée dans les calculs (pour les principaux critères de répartition utilisés)*. Cet indicateur rend compte du nombre de rectifications opérées en cours de gestion à la suite de la prise en compte d'une donnée erronée de critère de répartition. Il s'agit d'erreurs externes à la DGCL correspondant à des erreurs de déclaration de la part des collectivités territoriales ou de recensement de la part des services déconcentrés de l'État. La cible visée pour 2010 est d'atteindre moins de 100 rectifications représentant un montant moyen de moins de 30 000 euros, soit moins de 0,01 % de la DGF et du FSRIF (fonds de solidarité des communes d'Île de France) en volume.

Ces données sont une composante de celles recensées à l'indicateur 2.1 *Nombre, montant moyen et volume total des rectifications opérées en cours d'année*.

La cible visée pour 2010 pour l'indicateur 2.1 est d'atteindre moins de 200 rectifications représentant un montant moyen de moins de 30 000 euros, soit moins de 0,01 % de la DGF et du FSRIF (fonds de solidarité des communes d'Île de France) en volume.

Enfin, l'indicateur 2.3 *Date de communication des dotations* doit inciter la DGCL à communiquer au plus vite la répartition de la part forfaitaire de la DGF (avant le 15 février) et de la part péréquation de la DGF (avant le 20 mars) afin de permettre aux collectivités d'élaborer leur budget dans les meilleures conditions avant le 31 mars de l'année.

L'objectif n° 3 est d'*Améliorer l'information des collectivités territoriales et de l'administration territoriale sur la décentralisation*. Il est assorti d'un seul indicateur en 2010 :

– l'indicateur n° 1 *Réponses aux pouvoirs publics - Parlement, Cour des Comptes, préfectures* avec la mention du taux de réponses produites dans un délai d'un mois (cible : 75 % en 2010) et dans un délai de trois mois (cible 80 % en 2010) pour 3 000 questions posées ;

Le Rapporteur spécial approuve en effet la suppression de l'indicateur n° 2 relatif au nombre de visites des sites Internet et intranet de la DGCL en 2010 sur lequel le responsable de programme ne disposait d'aucune marge de manœuvre (nombre total de visites par semaine et taux des consultations supérieures à une minute).

*c) La démarche de performance dans le cadre des programmes 120 et 121*

Les programmes 120 *Concours financiers aux départements* et 121 *Concours financiers aux régions* sont dépourvus d'objectif et d'indicateur dans la mesure où les règles d'indexation de la DGD sont définies par la loi.

Cependant, le responsable des programmes 120 et 121 se fixe des objectifs qui ne sont pas directement inscrits dans les documents remis au Parlement, et notamment celui de consommer à 100 % les crédits dus aux collectivités locales concernées.

Le responsable des programmes dispose enfin de la capacité d'utiliser le mécanisme de fongibilité des crédits :

- pour assurer une consommation de 100 % des crédits de paiement ;
- pour respecter les obligations législatives et constitutionnelles auxquelles est soumis l'État en matière de concours financiers aux collectivités territoriales.

Cette fongibilité apporte une souplesse de gestion entre les dotations destinées aux mêmes catégories de collectivités territoriales. Il faut noter que la

portée et les limites de la notion de fongibilité sont précisées dans chacune des chartes de gestion des programmes de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

**En conclusion, le principal « point faible » de la mission RCT en matière de performance réside donc dans le fait que le responsable des programmes n'a pas toujours la maîtrise de l'ensemble de la réalisation des objectifs qu'il a défini.**

Ainsi, dans le cadre de l'annexe relative aux prélèvements sur recettes par exemple, l'évaluation des améliorations de la péréquation entre les collectivités dépend principalement de décisions politiques dont il n'a pas la maîtrise.

Néanmoins, le rôle d'expertise joué par les services de la DGCL dans le cadre de réformes permet de proposer aux acteurs politiques des scénarii d'évolution des dotations favorables à une plus grande péréquation entre les collectivités locales.

## B.- LES DOTATIONS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION

### 1.- Le programme 119 *Concours financiers aux communes et groupements de communes*

#### *a) La dotation globale d'équipement des communes (DGE)*

La dotation globale d'équipement (DGE) a pour objectif de soutenir l'investissement des communes, des établissements publics de coopération intercommunal.

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

Sont éligibles à cette dotation :

- les communes de 2 000 habitants au plus (7 500 dans les DOM) ;
- les communes de 2 001 à 20 000 habitants (7 501 à 35 000 dans les DOM) dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel financier moyen des communes de métropole de 2 001 à 20 000 habitants ;
- les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de moins de 20 000 habitants (35 000 dans les DOM) ;
- les EPCI de plus de 20 000 habitants (35 000 dans les DOM) dont les communes membres sont toutes éligibles à la DGE ;

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

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

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

Le montant de la DGE est déterminé chaque année par application du taux de croissance de la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques (APU) prévu pour l'année à venir, tel qu'il est estimé dans le rapport économique présenté en annexe au projet de loi de finances. Ce taux prévisionnel s'est élevé à 2,9 % pour 2008.

En 2008, sur les 35 761 communes éligibles à cette dotation (dont les 102 communes des collectivités d'outre-mer), 11 011 ont été bénéficiaires d'une ou plusieurs subventions au titre de la DGE des communes. Quant aux EPCI, sur les 14 066 éligibles, 1 315 ont bénéficié d'au moins une subvention au titre de la DGE des communes. Le taux moyen de subvention était de 24,61 %.

Pour 2009, le taux prévisionnel de la FBCF était estimé à 1,9 %. Toutefois, pour faciliter la mise en œuvre concomitante de la progression de la DGF comme la norme (+ 800 millions d'euros) et du maintien de la dynamique du FCTVA (+ 663 millions d'euros), la loi de finances pour 2009 a gelé plusieurs concours de fonctionnement et d'équipement dont la DGE. **Par conséquent, en 2009, la DGE n'a pas été indexée sur le taux de la FBCF. À titre dérogatoire, les montants des autorisations d'engagement de la DGE des communes et des départements étaient identiques en 2009 à ceux de 2008.**

En 2009, 35 662 communes sont éligibles à cette dotation. Les EPCI éligibles sont quant à eux déterminés directement par les préfetures. La DGE des communes s'est élevée à 484,6 millions d'euros en AE comme en 2008 et à 431,2 millions d'euros en CP contre 433,69 millions d'euros en 2008.

TYPES D'OPÉRATION SUBVENTIONNÉES PAR LA DGE EN 2009

CATÉGORIES D'OPÉRATIONS	Nombre d'opérations	Montant des investissements	DGE versée	% de l'enveloppe nationale	Taux moyen de subvention
Patrimoine bâti (hors autres catégories) et urbanisme	4 912	540 232 701	137 735 755	29,72 %	25,50 %
Voirie	3 367	297 931 699	76 871 429	16,59 %	25,80 %
Scolaire	3 159	564 660 085	154 084 353	33,25 %	27,29 %
Eau, assainissement, énergie	0	0	0		
Trait. Ordures ménagères, déchets	1 150	159 560 791	40 964 016	8,84 %	25,67 %
Loisirs, sports et tourisme	788	158 804 325	32 676 364	7,05 %	20,58 %
NTIC	996	6 786 889	2 418 913	0,52 %	35,64 %
Autres catégories	1 079	66 981 896	18 722 893	4,04 %	27,95 %
<b>Total</b>	<b>15 451</b>	<b>1 794 958 386</b>	<b>463 473 723</b>	<b>100,00 %</b>	<b>25,82 %</b>

Le Rapporteur spécial note avec attention que le montant des CP versés en 2009 est supérieur au montant des CP prévus en loi de finances pour 2009. Ceci traduit le fait que, grâce à la fongibilité des crédits de paiements entre DGE des communes et DDR, il est possible de pallier les ouvertures insuffisantes de crédits de paiement sur la DGE des communes et de répondre aux mieux aux demandes de versement présentées par les collectivités. Il convient cependant de signaler que les marges de fongibilité de la DDR vers la DGE des communes tendent à se rétrécir du fait de la montée en puissance de la DDR depuis 2004.

**Pour 2010, le projet de loi de finances prévoit, de manière exceptionnelle et afin d'encourager l'effort d'investissement des collectivités, que le taux proposé ne soit pas celui de la FBCF prévisionnelle estimée à - 2,2 %. Ainsi, en 2010, la DGE progresserait exceptionnellement comme l'inflation prévisionnelle, soit + 1,2 % pour atteindre 490 millions d'euros en AE et 442 millions d'euros en CP**

Toutefois, compte tenu des amendements adoptés par l'Assemblée Nationale lors du vote de la première partie du présent projet de loi de finances, il est probable que, comme en 2009, les dotations d'investissement, comme la DGE, soient gelées, par voie d'amendement, afin de dégager des sommes plus importantes en faveur de la dotation d'aménagement.

Le nombre des communes et ECPI éligibles en 2010 sera déterminé en fin d'année 2009.

*b) La dotation de développement rural (DDR)*

La dotation de développement rural (DDR) a pour objet de favoriser le financement de projets de développement économique, social et touristique ou d'actions en faveur des espaces naturels.

La loi de finances pour 2006 a créé deux parts au sein de cette dotation :

– la première est destinée aux EPCI ruraux pour favoriser le financement de projets de développement économique, social et touristique ou d'actions en faveur des espaces naturels. Ces projets sont évalués en fonction de critères comprenant notamment l'augmentation attendue des bases de fiscalité directe locale ou les créations d'emplois sur le territoire des groupements de communes ;

– la seconde part est attribuée aux communes et EPCI ruraux afin de permettre le financement d'opérations de maintien et de développement des services publics en milieu rural.

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

En 2008, sur les 2 329 EPCI à fiscalité propre éligibles à la DDR, 625 ont bénéficié d'une subvention au titre de la première part et 176 au titre de la seconde. Quant aux communes, sur les 34 401 éligibles, 334 ont bénéficié d'une subvention au titre de la seconde part de la DDR. 101 communes des collectivités d'outre-mer ont également bénéficié de cette subvention. Le taux moyen de subvention a été de 22,48 % pour la première part et de 24,03 % pour la seconde.

En 2009, 2 341 EPCI à fiscalité propre, 34 411 communes ainsi que les 101 communes des collectivités d'outre-mer sont éligibles à cette dotation.

Le nombre de collectivités éligibles en 2010 à la DDR sera déterminé en début d'année 2010.

Le montant de la DDR inscrit en loi de finances est déterminé chaque année par application du taux de croissance de la formation brute de capital fixe des administrations publiques prévu pour l'année à venir, soit + 2,6 % pour 2008 ce qui représente 131,3 millions d'euros.

**Toutefois, à titre dérogatoire en 2009, la DDR n'a pas été indexée sur le taux de la FBCF mais gelé à son niveau de 2008, à savoir 131,3 millions d'euros.**

**En 2010, selon le projet de loi de finances, la DDR s'élèverait à 132,8 millions d'euros en AE et 133,45 millions d'euros en CP, soit une**

**augmentation de 1,2 % par rapport à 2009.** Toutefois, compte tenu des amendements adoptés par l'Assemblée Nationale lors du vote de la première partie du présent projet de loi de finances, il est probable que la DDR soit finalement gelée à son niveau de 2009 par voie d'amendement.

## **POUR UNE FUSION DE LA DGE ET DE LA DDR**

**Compte tenu des finalités similaires de la DGE des communes et de la DDR et de l'utilisation systématique de la fongibilité des crédits entre ces deux dotations, le Rapporteur spécial estime qu'il pourrait être opportun de fusionner ces deux dotations.**

En effet, l'objet de ces deux dotations est de financer les équipements des collectivités territoriales. La DGE des communes permet de subventionner les dépenses d'investissement des communes et groupements de communes, situés essentiellement en milieu rural. La DDR permet quant à elle de financer les projets de développement économique ou social des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ainsi que le maintien des services publics en milieu rural. Or, un nombre important de collectivités sont éligibles aux deux dotations. La superposition des deux dispositifs au profit des mêmes bénéficiaires plaide par conséquent pour leur rapprochement.

En 2007, la Cour des comptes avait déjà relevé, dans son enquête sur les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, la complexité des modalités de calcul des enveloppes départementales de ces deux dotations et suggéré la réforme de la DGE des communes et de la DDR via la création d'une dotation unique. La Cour des Comptes a notamment relevé que les modalités de calcul de la DGE des communes pourraient vraisemblablement être simplifiées grâce à un critère assis sur la population avec une majoration pour les communes pauvres. Elle a ajouté qu'une telle réforme créerait des transferts entre départements et exigerait la mise en place d'une garantie.

Par ailleurs, le maintien des deux dotations nécessite un suivi appliqué de la consommation des crédits en raison de la fongibilité mise en œuvre dans le cadre de la LOLF. La fusion de la DGE et de la DDR permettrait de résoudre les difficultés observées en gestion budgétaire puisqu'une seule ligne budgétaire regrouperait alors l'ensemble de ces crédits.

Enfin, le regroupement des deux dotations permettrait également de simplifier les modalités d'attribution des subventions. À l'heure actuelle, la gestion des deux dotations fait intervenir deux commissions d'élus distinctes dont les compétences et le calendrier de réunion diffèrent, ce qui constitue une source de pesanteur administrative. L'instauration d'une commission unique, qui continuerait de veiller à une bonne adaptation des attributions aux besoins exprimés localement, pourrait être envisagée. Elle aurait l'avantage de réduire le nombre de commissions administratives et de simplifier la tâche des services préfectoraux. Dans son rapport de décembre 2003 relatif aux commissions présidées de droit par les préfets, l'inspection générale de l'administration a d'ailleurs proposé la suppression de ces deux commissions et le transfert de leurs attributions à une nouvelle commission départementale des relations avec les collectivités territoriales.

**Par conséquent, le Comité des finances locales pourrait utilement se saisir de ce sujet en 2010 et réunir un groupe de travail afin d'envisager les solutions les plus appropriées pour fusionner la DGE des communes et la DDR.**

*c) Le concours « régisseurs de police municipale »*

Les communes et groupements de communes auprès desquels le préfet a créé une régie de recettes pour percevoir le produit de certaines contraventions sont tenus de verser au nom et pour le compte de l'État une indemnité de responsabilité aux régisseurs des polices municipales destinée notamment à compenser leurs charges de cautionnement.

Ce versement fait l'objet d'un remboursement par l'État dans des conditions qui ont été fixées par un arrêté du 17 juin 2005. Les sommes attribuées aux communes et groupements de plus de 10 000 habitants font l'objet d'un versement direct. Pour les autres collectivités, le produit est réparti par une commission départementale. La région Île-de-France fait l'objet d'un traitement particulier. Le reversement du produit des amendes aux collectivités est destiné au financement d'opérations visant l'amélioration de la sécurité routière et des transports en commun.

La prévision pour 2008 tenait compte du montant réellement versé en 2006, soit 500 000 euros et du dynamisme attendu des recettes des amendes perçues par les régisseurs. Ceci devrait permettre d'accroître le nombre de régisseurs bénéficiant d'une indemnité de responsabilité supérieure à 110 euros. Les crédits demandés pour 2008 s'élevaient donc à 500 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

L'estimation établie pour 2008 a été strictement reconduite par la loi de finances pour 2009, compte tenu de l'essor des recettes perçues par les plus grosses régies mais également des incitations à dissoudre les régies « inactives », pour lesquelles l'indemnité minimale de 110 euros est versée malgré l'absence d'encaissement. Les crédits pour l'année 2009 s'élevaient ainsi à 500 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

**Le projet de loi de finances pour 2010 reconduit le montant des autorisations d'engagement et en crédits de paiement à 500 millions d'euros.**

**CONCOURS SPÉCIFIQUE RÉGISSEURS EN 2008, 2009 ET 2010**

*(en euros)*

Montant de l'indemnité de responsabilité	Nombre de régies concernées	Montant de l'indemnité à rembourser pour l'État pour les régies concernées
110	2 000	220 000
120	400	48 000
140	300	42 000
160	200	32 000
200	150	30 000
320	100	32 000
640	150	96 000
<b>Total</b>		<b>500 000</b>

Source : *Projet annuel de performances.*

*d) La dotation forfaitaire titres sécurisés*

Depuis la loi de finances pour 2009, l'action 1 du programme 119 comprend également la *dotation forfaitaire relative à la délivrance des titres sécurisés*.

Cette nouvelle dotation vise à indemniser les communes sélectionnées pour assurer la mission d'accueil des personnes sollicitant un titre d'identité sécurisé (passeport biométrique et carte d'identité électronique) mais ne résidant pas sur leur territoire. Deux mille communes ont été sélectionnées à ce titre. Les coûts de production, fonctionnement et maintenance des dotations seront quant à eux directement pris en charge par l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS).

Fixée à 5 000 euros par an pour chaque station en fonction au 1<sup>er</sup> janvier 2009, cette indemnisation est indexée sur la DGF (+ 0,6 %) et s'élève donc à 5 030 euros par station en 2010. Les crédits prévus pour 2010 s'élèvent donc à 18 862 500 euros en AE et en CP.

*e) La dotation de développement urbain (DDU)*

Depuis la loi de finances pour 2009, l'action 1 du programme 119 comprend, en outre, la *dotation de développement urbain* dotée, de 50 millions d'euros en autorisations d'engagement et 40,79 millions d'euros en crédits de paiement en 2009.

**L'article 57<sup>(1)</sup> du présent projet de loi de finances reconduit pour 2010 le montant de la DDU à hauteur de 50 millions d'euros en AE et CP.**

Cette dotation doit être versée aux 100 villes particulièrement défavorisées issues d'un classement effectué sur la base d'un indice synthétique de ressources et de charges prenant en compte le potentiel financier par habitant (pour 45 %), la proportion d'allocataires APL dans la commune (pour 45 %), ainsi que le revenu par habitant (pour 10 %). Ces communes doivent en outre compter plus de 20 % de leur population en zone urbaine sensible (ZUS), et faire l'objet, au 1<sup>er</sup> janvier de l'année de la répartition, d'au moins une convention pluriannuelle avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Conformément à l'article 75 de la loi de programmation pour le développement économique de l'outre-mer, les communes des quatre départements d'outre-mer de plus de 5 000 habitants, faisant l'objet d'au moins une convention pluriannuelle avec l'ANRU au 1<sup>er</sup> janvier de l'année de la répartition, sont elles aussi éligibles à cette dotation. À compter de 2010, il leur est attribué une quote-part de cette dotation, calculée sur la base d'un ratio de population majoré de 33 %.

---

(1) Cet article est commenté dans le présent rapport.

*f) La dotation générale de décentralisation (DGD)*

Les accroissements de charges sont compensés par le transfert aux collectivités territoriales de ressources équivalentes aux dépenses effectuées par l'État à la date du transfert. Ce transfert de ressources est assuré par un transfert défiscalisé et, pour le solde, par des crédits budgétaires dans le cadre de la dotation générale de décentralisation (DGD), qui évolue chaque année comme la DGF. À l'exception des transferts de compétences en matière de formation professionnelle et d'apprentissage, qui ont fait l'objet d'une dotation spécifique, la DGD assure donc de façon globale le financement de l'ensemble des compétences transférées, sans qu'il soit possible d'individualiser, au sein des attributions versées à chaque collectivité, la fraction de DGD correspondant à un transfert particulier.

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

À titre dérogatoire, l'article 43 de la loi de finances pour 2009 a reconduit la DGD en 2009 pour un montant identique à 2008. En 2009, la DGD des communes représentait donc 129,42 millions d'euros, la seule mesure nouvelle ne concernant que 681 euros au titre des monuments historiques.

**Selon le projet de loi de finances pour 2010, la DGD des communes et des EPCI progresserait annuellement comme la dotation globale de fonctionnement (DGF) dont l'hypothèse de croissance s'établit à 0,6 % en 2010. Le montant de la DGD des communes pour 2010 s'élèverait donc à 130,2 millions d'euros en AE et CP.**

Toutefois, compte tenu des amendements adoptés par l'Assemblée Nationale lors du vote de la première partie du présent projet de loi de finances, il est probable que, comme en 2009, la DGD soit gelée, par voie d'amendement, afin de dégager des sommes plus importantes en faveur de la dotation d'aménagement.

**ÉVOLUTION DE LA DGD AFFECTÉE AUX COMMUNES ET EPCI DEPUIS 2004**

*en millions d'euros*

DGD des communes et EPCI	2004	2005	2006	2007	2008	2009	PLF 2010
Services communaux d'hygiène et de santé	81,6	84,3	86,5,	88,7	90,6	90,6	91,1
Documents d'urbanisme	16,5	17,1	17,5	18	18,4	18,4	18,5
Primes d'assurance contre les risques liés de la délivrance des autorisations d'utilisation du sol	4,3	4,5	4,6	4,8	4,8	4,8	4,9
Monuments historiques					0,162	0,163	0,164
Voie de la ville de Paris		14,3	14,7	15	15,4	15,4	15,4
<b>TOTAL</b>	<b>102,5</b>	<b>120,2</b>	<b>207,5</b>	<b>126,6</b>	<b>129,4</b>	<b>129,4</b>	<b>130,2</b>

Source : direction générale des Collectivités locales.

## 2.– Le programme 120 *Concours financiers aux départements*

### a) *La dotation globale d'équipement des départements (DGE)*

Comme pour les communes et les EPCI, la DGE des départements a pour objet de soutenir leurs investissements en matière d'équipement rural et d'aménagement foncier.

La DGE des départements comporte une fraction principale (attribuée par taux de concours, au prorata des investissements réalisés en matière d'aménagement foncier et de subventions versées par les départements pour des travaux d'équipement rural) et deux majorations, la première au titre des dépenses d'aménagement foncier du département, la seconde en faveur des départements défavorisés.

En 2008, le taux de concours de la DGE des départements était de 15,47 % et s'élevait à 224,45 millions d'euros en AE et 220,13 millions en CP.

En 2009, le taux de concours de la DGE des départements était de 16,60 % et s'élevait également à 224,45 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 221,02 millions d'euros en crédits de paiement.

Conformément à l'article L.3334-10 du code général des collectivités territoriales, la DGE des départements est répartie entre les départements :

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

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

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

**En 2010, selon le présent projet de loi de finances, la DGE des départements s'élèverait à 227 millions d'euros en AE et 224,9 millions d'euros en CP, soit une augmentation de 1,2 % par rapport à 2009.**

Toutefois, compte tenu des amendements adoptés par l'Assemblée Nationale lors du vote de la première partie du présent projet de loi de finances, il est probable que la DGE des départements soit finalement gelée à son niveau de 2009 par voie d'amendement.

*b) La dotation générale de décentralisation (DGD)*

Dans le cadre de la réforme des concours financiers initiée en 2004, la DGD des départements (hors concours particuliers) a fait l'objet d'un transfert financier important vers la DGF : 95 % des crédits de la DGD 2003 ont été intégrés dans la DGF 2004. De plus, la loi de finances initiale pour 2007 a apporté deux modifications à la DGD des départements :

– en raison de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, les crédits relatifs aux **transferts de compétences intervenus dans le domaine de la culture** au profit des départements ont été transférés de la mission *Culture* vers la mission RCT (90,1 millions d'euros en 2009) ;

– **les crédits relatifs à la gestion des ports maritimes de commerce et de pêche**, gérés depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1984 par les départements, ont été transférés du programme *Concours financiers aux départements* vers le programme *Concours spécifiques et administration*. Conformément à la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, ce concours a été modifié pour permettre aux nouvelles collectivités bénéficiaires du transfert d'un port (toute collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales) de bénéficier du versement du concours particulier (investissement et fonctionnement) créé au sein de la DGD au titre des ports maritimes de commerce et de pêche (27,75 millions d'euros en 2009) ;

En principe, le montant de DGD demandé pour l'année N est celui de l'année N-1 actualisé du taux de progression de la DGF en année N conformément à l'article L. 1614-1 du CGCT. À titre dérogatoire, l'article 43 de la loi de finances pour 2009 a reconduit la DGD en 2009 pour un montant identique à 2008. En 2009, la DGD des départements représentait donc 264,84 millions d'euros.

**Selon le projet de loi de finances pour 2010, la DGD des départements progresserait annuellement comme la dotation globale de fonctionnement (DGF) dont l'hypothèse de croissance s'établit à 0,6 % en 2010. Le montant de la DGD des départements pour 2010 s'élèverait donc à 266,28 millions d'euros en AE et CP.**

Toutefois, compte tenu des amendements adoptés par l'Assemblée Nationale lors du vote de la première partie du présent projet de loi de finances, il est probable que, comme en 2009, la DGD soit gelée, par voie d'amendement, afin de dégager des sommes plus importantes en faveur de la dotation d'aménagement.

Une seule mesure inscrite en PLF 2010 impacte, négativement, la DGD des départements : son montant est minoré en 2010 de 93 751 euros au titre de la correction de la compensation du transfert des personnels affectés dans les monuments historiques transférés aux régions Bourgogne (château de Châteauneuf) et Centre (château de Chaumont) en application de l'article 97 de la loi du 13 août 2004 qui avait initialement été attribuée à tort aux départements de

la Côte-d'Or et du Loir-et-Cher ; cette correction se traduit par un abondement à due concurrence du programme 121.

**DGD DES DÉPARTEMENTS EN 2009 ET 2010**

(en millions d'euros)

	<b>LFI 2009</b>	<b>Mesures nouvelles</b>	<b>PLF 2010</b>
Action sociale et santé :	5 513		5 547
Transports scolaires :	908		914
Transport scolaire fluvial en Guyane	1,4		1,4
Travaux d'aménagement destinés aux cultures marines :	1,7		1,7
Fonctionnement des ports maritimes de commerce et de pêche :	2,8		2,8
Fonctionnement de l'enseignement public :	362		364
Dépenses de fonctionnement des établissements privés sous contrat :	128		129,4
Compensation de la suppression de la franchise postale	15,2		15,3
Collèges à section bi-nationales ou internationales - article 84 de la loi du 13 août 2004	3,5		3,5
Monuments historiques	1,3	- 93 751 €	1,2
Canal de la Somme	0,45		0,45
Ajustement DGD Guadeloupe suite création COM de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin	0,097		0,097
DGC Saint-Martin	0,28		0,28
Culture (crédits inscrits jusqu'en 2006 sur la mission culture)	90		90
<b>Droit à compensation</b>	<b>7 030</b>		<b>7 072</b>
Solde des partages de services (loi du 11 octobre 1985) préfectures :	- 869		- 875
Solde des partages de services (loi du 11 octobre 1985) DDASS :	98,7		99,2
Solde des partages de services (lois du 11 octobre 1985 et du 2 décembre 1992) DDE :	- 621		- 624
Solde des partages de services (loi du 11 octobre 1985) DDAF :	- 59		- 59
Prise en charge par l'État des IUFM (loi du 4 juillet 1990) :	- 26		- 26
Fonctionnement et investissement des cités administratives :	0,4		0,4
<b>Partages de services</b>	<b>- 1 477</b>		<b>- 1 486</b>
Compensation de l'extension de la taxe à l'essieu (baisse produit vignette)	72		73,2
Compensation de la baisse des DMTO	1 555		1 564
Compensation de la suppression de la mesure vignette	2 520		2 535
<b>Compensations fiscales</b>	<b>4 148</b>		<b>4 172</b>
Fiscalité transférée indexée	- 5 302		- 5 333
Basculement dans la DGF des départements	- 4 133		- 4 158
<b>TOTAL</b>	<b>264,8</b>		<b>266,3</b>

(1) article 84 de la loi du 13 août 2004.

(2) crédits inscrits jusqu'en 2006 sur la mission Culture.

(3) loi du 11 octobre 1985.

(4) lois du 11 octobre 1985 et du 2 décembre 1992.

(5) loi du 4 juillet 1990.

Source : direction générale des Collectivités locales.

### 3.– Le programme 121 *Concours financiers aux régions : la DGD régions*

#### *a) L'évolution d'ensemble*

Dans le cadre de la réforme des concours financiers initiée en 2004, 95 % des crédits de la DGD ont été transférés vers la DGF des régions, créée à cette occasion. Les 5 % restant sont versés en crédits budgétaires en vue de procéder aux ajustements de gestion nécessaires. La DGD constitue pour les régions d'outre-mer le vecteur financier exclusif de la compensation des transferts de compétences opérés par la loi du 13 août 2004 en raison de l'absence de régionalisation de l'assiette de TIPP sur leur territoire.

Comme pour les communes et les départements, la DGD est destinée à compenser les charges globales de fonctionnement des régions résultant d'un transfert, d'une création ou d'une extension de compétences. Conformément au principe de libre administration, elle constitue une dotation libre d'emploi.

La DGD d'une année N correspond à celle inscrite en LFI N-1, actualisée du taux de progression de la DGF pour l'année N, conformément à l'article L. 1614-1 du CGCT. Toutefois et à titre dérogatoire, l'article 43 de la loi de finances pour 2009 a prévu de reconduire pour 2009 un montant de DGD identique à celui de 2008.

**Selon le projet de loi de finances pour 2010, la DGD serait indexée sur le taux d'évolution de 0,6 % de la DGF prévu par le PLF 2010. Le montant de la DGD des régions (y compris DGD Corse et DGD STIF) pour 2010 s'élèverait donc à 892,5 millions d'euros en AE et en CP.**

Toutefois, compte tenu des amendements adoptés par l'Assemblée Nationale lors du vote de la première partie du présent projet de loi de finances, il est probable que, comme en 2009, la DGD soit gelée, par voie d'amendement, afin de dégager des sommes plus importantes en faveur de la dotation d'aménagement.

**En 2010, la DGD est corrigée de différentes mesures d'ajustement et mesures nouvelles :**

– la compensation résultant pour les régions Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine et Picardie de l'augmentation de leurs charges consécutive à la mise en œuvre au 1<sup>er</sup> juin 2007 du TGV Est (45,6 millions d'euros en valeur 2010), en application de l'article 127 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000. Cette compensation était versée entre 2007 et 2009 par le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer via l'AFITF ;

– la compensation des charges supplémentaires résultant pour douze régions de la réforme de la tarification ferroviaire en 2010 (20,1 millions d'euros en valeur 2010), en application de l'article L. 1614-8-1 du CGCT ;

– la compensation du transfert des personnels affectés dans les monuments historiques transférés aux régions Bourgogne (château de Châteauneuf) et Centre (château de Chaumont) précitée (93 000 euros).

– la compensation du transfert à la région Auvergne du centre de formation des apprentis de Saint-Gervais d’Auvergne (450 000 euros) ;

– la prise en compte pour les collectivités concernées de la compensation financière résultant des transferts de services dans le domaine des ports (4,16 millions d’euros) et aérodromes (1,03 million d’euros) en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ;

– la prise en compte pour les seules régions d’outre-mer de la compensation financière des transferts prévus par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (10,64 millions d’euros).

#### DGD DES RÉGIONS EN 2009 ET 2010

*en millions d’euros*

	<b>LFI 2009</b>	<b>Modification</b>	<b>PLF 2010</b>
Fonctionnement de l'enseignement public :	590,8		594,4
Dépenses de fonctionnement des établissements privés sous contrat :	135,2		136
Aides à la flotte de pêche côtière :	3,8		3,8
Aides aux entreprises de cultures marines :	4		4
Ports fluviaux et voies navigables :	3,7		3,7
Compensation de la suppression de la franchise postale	2,4		2,4
Services régionaux de voyageurs	1 928	65,7	2 005
Routes nationales	9,3		9,4
Canal de la Somme	- 0,450		- 0,453
Lycées à section bi-nationales ou internationales – article 84 de la loi du 13 août 2004	5		5
Transferts résultant de la loi du 13 août 2004 pour les régions d'outre-mer	99,5	10,6	110,8
Ajustement DGD région Guadeloupe suite à la création des COM de Saint-Barthélemy et de saint-Martin	- 1,7		- 1,7
Monuments historiques	0,155	0,93	0,250
Transfert du CFA de Saint-Gervais d'Auvergne à la région Auvergne		0,45	0,45
Culture (crédits inscrits jusqu'en 2006 sur la mission culture)	2,1		2,1
<b>Droit à compensation</b>	<b>2 782</b>		<b>2 876</b>
Solde des partages de services (loi du 11 octobre 1985) préfectures :	3,6		3,6
Solde des partages de services (loi du 11 octobre 1985) DDE :	0,83		0,83
Solde des partages de services (loi du 11 octobre 1985) DDAF :	0,103		0,104
<b>Partages de services</b>	<b>3,804</b>		<b>3,827</b>
Basculement dans la DGF	- 2 379		- 2 393
<b>TOTAL DGD des régions (hors DGD Corse et STIF)</b>	<b>407,2</b>		<b>486,6</b>

Source : direction générale des Collectivités locales.

*b) La DGD Corse*

La collectivité territoriale de Corse perçoit, chaque année, une DGD spécifique dite « DGD Corse » qui figure dans le programme *Concours financiers aux régions*.

Le montant des crédits ouverts en 2008 et 2009 s'est élevé respectivement à 276,87 millions d'euros et à 277 millions d'euros en AE et CP. La différence de montant entre 2008 et 2009, soit 177 000 euros s'explique par l'inscription à tort dans la DGD de la compensation du transfert des personnels de l'équipement alors qu'elle s'effectue normalement sous forme de TIPP. Ces crédits ont bien été versés en 2009 à la CTC et la situation sera régularisée par la loi de finances pour 2010 par un abattement de la DGD et une ouverture à due concurrence en TIPP.

**Selon le projet de loi de finances pour 2010, le montant des crédits s'élèverait à 278 542 033 euros en AE et en CP après application, d'une part, du taux d'indexation de 0,6 % de la DGF et d'autre part, de l'abattement susvisé.** Toutefois, compte tenu des amendements adoptés par l'Assemblée Nationale lors du vote de la première partie du présent projet de loi de finances, il est probable que, comme en 2009, la DGD soit gelée, par voie d'amendement, afin de dégager des sommes plus importantes en faveur de la dotation d'aménagement.

**DGD CORSE EN 2009 ET 2010**

*en millions d'euros*

	<b>LFI 2009</b>	<b>Modification</b>	<b>PLF 2010</b>
Transferts de compétences - droit commun	0,43		0,43
Transferts de compétences - loi du 30/07/1982	27		27,1
Transferts de compétences - loi du 13/05/1991	26,3		26,4
Transferts de compétences - loi du 22/01/2002 :	0		0
- Enseignement supérieur	6,4		6,4
- Agriculture	0,97		0,98
- Équipement	0,64		0,65
- Sport	0,6		0,6
- Environnement	1,4		1,4
- Tourisme	0,72		0,73
- Produit TIPP	- 5,8		- 5,9
Compensation des transferts de personnels - loi du 22/01/2002	3,2		3,3
Compensation des personnels - loi du 13 août 2004	0,17	- 0,17	0
Compensation de la taxe à l'essieu	0,15		0,15
Compensation de la suppression de la vignette	8,8		8,9
Compensation de la suppression de la vignette - mesure 2006	0,5		0,5
Déspecialisation des offices agricoles	8,1		8,1
Culture (crédits inscrits jusqu'en 2006 sur la mission culture)	10,2		10,2
<b>Divers transferts de compétences</b>	90		90,4
<b>Continuité territoriale</b>	187		188,1
<b>TOTAL</b>	<b>277,05</b>		<b>278,54</b>

*Source : direction générale des Collectivités locales.*

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

Les articles 38 à 43 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (loi LRL) ont organisé la transformation du syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) en établissement public local doté, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2005, de l'entière responsabilité de l'organisation et du fonctionnement des transports scolaires en Île-de-France.

À ce titre et conformément aux dispositions prévues à l'article 39 de la loi LRL, le STIF bénéficie d'une compensation financière dont le montant a été fixé à 114,019 millions d'euros en année pleine et en valeur 2004.

Cette compensation est, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, versée au STIF sous forme de dotation générale de décentralisation (DGD).

Le montant des crédits ouverts en 2008 s'est élevé à 126,59 millions d'euros en AE et CP.

Pour 2009, le II de l'article 43 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 a prévu, à titre dérogatoire, le maintien du niveau de la DGD qui correspond à celui ouvert en loi de finances pour 2008, soit 126,59 millions d'euros.

**Le taux d'évolution de la DGF proposé dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010 étant de 0,6 %, le montant des crédits de la DGD STIF s'élèverait en 2010 à 127,35 millions d'euros en AE comme en CP.**

Toutefois, compte tenu des amendements adoptés par l'Assemblée Nationale lors du vote de la première partie du présent projet de loi de finances, il est probable que, comme en 2009, la DGD soit gelée, par voie d'amendement, afin de dégager des sommes plus importantes en faveur de la dotation d'aménagement.

4.– Le programme 122 *Concours spécifiques et administration*

*a) L'action n° 1 Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales*

• *Les subventions aux communes minières*

Les communes minières des bassins houillers bénéficient de subventions de fonctionnement versées par l'État selon des barèmes à raison de l'accroissement de leurs charges d'entretien résultant de l'entrée, dans leur patrimoine, d'équipements repris aux houillères de bassin. 48 communes ont bénéficié de cette aide au titre de la gestion 2007, pour un montant total de 543 057 euros. 56 communes ont bénéficié de cette aide au titre de la gestion 2008, pour un montant total de 1,3 million d'euros.

Le montant des crédits demandés pour 2010 est de **600 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.**

- *Les subventions aux communes en difficulté*

Des subventions exceptionnelles de fonctionnement peuvent être accordées par l'État aux communes qui rencontrent des difficultés financières particulièrement graves à la suite de circonstances anormales. Ces aides, attribuées sur arrêté conjoint des ministres de l'Intérieur et de l'Économie, des finances et de l'industrie, ont vocation à favoriser la mise en place d'un plan de redressement et sont soumises à des conditions d'attribution prévues à l'article L. 2335-2 du code général des collectivités territoriales.

Deux communes ont bénéficié de cette aide en 2007, pour un montant de 445 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

En 2008, 1,315 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ont été versés au titre de cette subvention.

En 2009, la loi de finances a reconduit la dotation de 1,5 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

**Le présent projet de loi de finances prévoit également de reconduire le montant de 1,5 million d'euros en AE et CP pour 2010.**

- *La reconstruction de ponts détruits par faits de guerre*

La loi du 28 octobre 1946, complétée par l'article 27 de la loi de finances rectificative du 3 août 1981, a posé le principe du financement par l'État du coût de la reconstruction des ponts détruits par faits de guerre. En application de ce principe, l'État subventionne les travaux de voirie de substitution dans la limite de 50 % du coût de reconstruction à l'identique du pont détruit lorsque la collectivité avait renoncé à cette reconstruction.

En outre, la loi de finances pour 2001 a établi une liste de 13 ponts jugés prioritaires et pour lesquels le coût de reconstruction à l'identique est financé en totalité par l'État.

Quatre ponts sont encore en cours de reconstruction (les ponts de Niderwiller et de la Laiterie en Moselle, le pont de Fourneaux dans la Manche et le pont de Thiennes dans le Pas-de-Calais). Les AE des ponts de Fourneaux et de Niderviller ont été engagées en 2007 et 2008. Quant aux ponts de Thiennes et de la Laiterie, les AE ont été engagées en 2002 mais les opérations ne sont pas encore soldées. En 2009, 550 000 euros de CP ont été attribués au titre de cette subvention.

**Le présent projet de loi de finances prévoit à ce titre 400 000 euros en CP en 2010.**

- *Les subventions pour travaux divers d'intérêt local*

L'action *Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales* comprend aussi des crédits d'intervention consacrés aux subventions pour travaux divers d'intérêt local. Pour 2010, **24 millions d'euros en AE et 15 millions d'euros en CP sont prévus par le présent projet de loi de finances.**

- *Aides aux communes concernées par le redéploiement territorial des armées*

Depuis la loi de finances pour 2009, la mission *Relations avec les collectivités territoriales* comprend à l'action 1 du programme 122 une subvention exceptionnelle non pérenne au profit des collectivités qui sont concernées par la restructuration territoriale des implantations du ministère de la Défense. En 2009, le montant de cette subvention était de 5 millions d'euros.

**L'article 58<sup>(1)</sup> du projet de loi de finances pour 2010 prévoit le doublement de cette subvention qui atteindra 10 millions d'euros en AE et CP.**

*b) L'action n° 2 Administration des relations avec les collectivités territoriales*

- *Les dépenses de fonctionnement*

L'action *Administration des relations avec les collectivités territoriales* est dotée, par le présent projet de loi de finances, de 1,06 en AE contre 2,34 millions d'euros en 2009 et de 1,06 million d'euros en CP contre 1,96 million d'euros en CP.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, l'ensemble des effectifs et des crédits de titre 2 (dépenses de personnel) pour la gestion de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* est transférée sur l'action n° 4 du programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* » de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*.

**Le Rapporteur spécial salue les efforts de la DGCL pour maîtriser ses dépenses de fonctionnement en 2010 qui baissent, à périmètre constant, de 55 % en AE et de 46 % en CP.**

**Les crédits de fonctionnement courant sont évalués par le présent projet de loi à 1,06 million d'euros en 2010 comme en 2009.** Elles se répartissent de la façon suivante :

– *le budget interne de la direction générale des Collectivités territoriales, hors pôle du contrôle de la légalité à Lyon, devrait être de 330 000 euros ;*

---

(1) Cet article est commenté dans le présent rapport

Ces crédits couvrent les dépenses de fournitures de bureau, de maintenances diverses, de reprographie, d'affranchissement, de télécommunications, de missions et de documentation. Par ailleurs, les crédits de fonctionnement destinés au pôle de Lyon se montent à 220 000 euros (+ 2,8 % par rapport à 2009) ;

– **104 780 euros sont prévus en 2010 contre 15 900 euros** en 2009 pour le *département des études et des statistiques* ;

– **188 000 euros** sont reconduits pour le fonctionnement d'organismes locaux relatifs aux collectivités territoriales <sup>(1)</sup>. De plus, est rattaché par fonds de concours à la direction générale des collectivités locales, le budget de fonctionnement du Comité des finances locales, de la Commission consultative d'évaluation des charges et de la nouvelle Commission consultative d'évaluation des normes, est évalué à 75 000 euros en 2010 contre 95 000 euros en 2009 (soit une baisse de 22 %) ;

– **222 015 euros** sont reconduits en 2010 au titre du *programme de publication de la direction générale des collectivités locales* (– 5 % par rapport à 2008).

**Les dépenses d'équipement** (106 000 euros en 2009) **ne sont pas reconduites en 2010.**

**Les dépenses d'informatique sont largement diminuées par rapport à 2009 puisqu'elles devraient s'élever en 2010 à 983 376 euros en AE (contre 1,63 million d'euros en 2009) et 1,4 million d'euros en CP (contre 1,15 million d'euros en 2009).** Cette dotation permet de financer les applications suivantes :

– **le projet ACTES** (aide au contrôle de légalité dématérialisé) consiste en la dématérialisation de la transmission des actes des collectivités territoriales soumis au contrôle de légalité et du suivi de ce contrôle. L'élaboration d'un module expert de contrôle budgétaire est poursuivie. Le marché, qui comprend la réalisation de l'application informatique a été notifié à l'automne 2007 et a été complété par un avenant à l'automne 2008 d'un montant de 107 000 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. En 2010, 775 662 euros sont prévus en autorisations d'engagement et 994 481 euros en crédits de paiement ;

– **les applications « Colbert » et « Colbert 2 départemental »** permettent d'assurer la répartition annuelle des dotations de l'État aux 40 000 collectivités locales, soit près de 45 milliards d'euros versés par prélèvements sur recettes, et de réaliser l'ensemble des études sur la fiscalité ou les finances locales. Au titre de l'année 2010, le besoin estimé est de

---

(1) Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, conseil national de la formation des élus locaux, commission de déontologie compétente pour la fonction publique territoriale, commission d'assimilation des diplômes européens, commission d'appel à la reconnaissance de l'expérience professionnelle, commission consultative des polices municipales, conseil national des opérations funéraires.

207 714 euros en AE et 410 424 euros en CP. Ce besoin correspond à la maintenance corrective de l'application, au soutien d'un prestataire durant la campagne de répartition des dotations et aux évolutions liées notamment à l'interfaçage de l'application avec CHORUS. ;

**CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT DEMANDÉS POUR 2010**

(en millions d'euros)

	<b>LFI 2009</b>	<b>PLF 2010</b>
<b>Dépenses de fonctionnement courant</b>	<b>1,06</b>	<b>1,06</b>
Fonctionnement interne DGCL	0,50	0,33
Pôle de Lyon	0,21	0,22
Production d'études	0,11	0,10
Fonctionnement d'organismes nationaux relatifs aux collectivités territoriales	0,18	0,18
Programme publication DGCL	0,22	0,22
<b>Dépenses d'équipement</b>	<b>0,1</b>	<b>0</b>
<b>Dépenses d'informatique</b>	<b>1,63</b>	<b>0,983</b>
<b>TOTAL</b>	<b>2,77</b>	<b>1,06</b>

Source : *Projet annuel de performances.*

● *La DGD affectée au programme Concours spécifique et administration*

Le programme *Concours spécifiques et administration* comprend les dotations destinées à compenser les charges globales des collectivités territoriales résultant d'un transfert, d'une création ou d'une extension de compétences qui sont versées soit à une commune ou à un groupement de communes, soit à un département, soit à une région. Il s'agit :

– des crédits relatifs **aux autorités organisatrices des transports urbains**. Ils sont portés à 88,4 millions d'euros en 2010 contre 87,88 millions d'euros en 2009 ;

– des crédits du **concours « bibliothèques » visant à financer les bibliothèques municipales et départementales de prêt**. Ils sont reconduits à 80,9 millions d'euros en 2010 contre 80,42 millions d'euros en 2009 ;

– des crédits **du concours « ports maritimes décentralisés »** qui devraient s'élever à **43,5 millions d'euros en 2010** contre 28,91 millions d'euros en 2009 ;

– des crédits du **concours particulier en faveur des aérodromes, à hauteur de 3,6 millions d'euros** contre 2,5 millions d'euros en 2009.

**Au total, la DGD affectée au programme 122 est dotée de 216,42 millions d'euros en 2010 contre 199,8 millions d'euros en 2009.**

● *L'action n° 4 Dotations Outre-Mer*

L'action *Dotations Outre-mer* du programme 122, créée par la loi de finances pour 2009, regroupe les crédits de la dotation globale de fonctionnement versée par l'État aux provinces de Nouvelle-Calédonie ainsi que les crédits destinés à compenser les charges de Mayotte et de la Nouvelle-Calédonie qui résultent d'un transfert de compétences.

– **la dotation globale de fonctionnement (DGF) des provinces de Nouvelle-Calédonie atteindra 82,3 millions d'euros en AE et CP en 2010.** L'article 180 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 prévoit en effet que l'État verse annuellement aux provinces une DGF. Depuis 2001, le taux d'évolution de cette dotation est identique à celui de la DGF métropolitaine. Elle progresse donc de + 0,6 % en 2010.

– **la dotation globale de compensation (DGC) versée à la Nouvelle-Calédonie au titre des services et établissements publics transférés s'élèvera à 3,7 millions d'euros en AE et CP en 2010.** Aux termes de l'article 55 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, la dotation est calculée pour chaque service transféré, après avis de la commission consultative d'évaluation des charges, sur la base des dépenses consacrées, à la date du transfert, par l'État à l'exercice des compétences transférées. À compter de 2010, en application de l'article 55 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie dans sa rédaction issue de l'article 7 de la loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009, cette dotation évolue comme le taux prévisionnel de la moyenne annuelle de l'indice des prix à la consommation (hors tabac) et de la moitié du taux d'évolution du PIB en volume de l'année en cours, sous réserve que celui-ci soit positif, soit pour 2010 + 1,2 %.

– **la dotation globale de construction et d'équipement des collèges (DGCEC) en Nouvelle-Calédonie s'élèvera à 12,4 millions d'euros en AE et CP en 2010.** L'article 181-IV de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 prévoit que l'État verse annuellement aux provinces, hors contrat de développement, une dotation globale de construction et d'équipement des collèges (DGCEC). Elle évolue en fonction de la population scolarisée dans les collèges d'enseignement public (taux retenu pour 2010 : + 1,7216 %).

– **la dotation globale de compensation (DGC) versée à la Polynésie française au titre des services et établissements publics transférés s'élèvera à 188 487 euros en AE et CP en 2010.** Conformément à l'article 59 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004, la dotation est calculée pour chaque service transféré, après avis de la commission consultative d'évaluation des charges, sur la base des dépenses effectuées par l'État au cours du dernier exercice précédant le transfert de compétence. Cette dotation progresse suivant le taux d'évolution de la DGF (+ 0,6 %).

Cette DGC correspond à la compensation du transfert des agents non titulaires et des frais de fonctionnement des services de l'inspection du travail.

– la **dotación spéciale de construcción et d'équipement des établissements scolaires (DGCEC) versée à Mayotte s'élèvera en 2010 à 4,8 millions d'euros en AE et CP.** Cette dotation, ouverte en 2003 à hauteur de 3,5 millions d'euros est indexée chaque année, à compter de 2004, sur l'évolution du nombre d'élèves des écoles élémentaires et préélémentaires (le taux 2010 retenu pour la construction du PLF s'établit à + 5,16 %). Cette dotation est reconduite chaque année jusqu'en 2011.

## **II.– LE COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN 2010**

Le compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales* (ACT) a été institué par l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances initiale pour 2006.

Le régime juridique des comptes de concours financiers, qui « *retracent les prêts et avances consentis par l'État* » comme leurs principes de fonctionnement, ont été fixés par l'article 24 de la LOLF. Il prévoit notamment qu'à l'exception de quelques cas particuliers, ces comptes sont dotés de crédits limitatifs.

Il précise aussi que les prêts et avances, accordés pour une durée déterminée, sont assortis d'un taux d'intérêt qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance, sauf dérogation par décret en Conseil d'État.

Il prévoit enfin que toute échéance qui n'est pas honorée à la date prévue doit faire l'objet, selon la situation du débiteur :

– soit d'une décision de recouvrement immédiat, ou, à défaut de recouvrement, de poursuites effectives engagées dans un délai de six mois ;

– soit d'une décision de rééchelonnement faisant l'objet d'une publication au Journal officiel ;

– soit de la constatation d'une perte probable faisant l'objet d'une disposition particulière de loi de finances et imputée au résultat de l'exercice, les remboursements ultérieurement constatés étant portés en recettes au budget général.

**Le compte d'avances dont les crédits s'élèvent à 64,84 milliards d'euros en 2010 contre 86,22 milliards d'euros en 2009 est le principal compte de concours financiers de l'État.**

Le présent compte de concours financiers comporte deux sections, correspondant chacune à un programme :

– la première section, correspondant au programme 832, retrace les avances de l'État à des collectivités territoriales et à des établissements publics connaissant des difficultés de trésorerie ou ayant besoin d'emprunter (A) ;

– la seconde section, correspondant au programme 833, retrace les avances sur les recettes fiscales des collectivités territoriales (B).

#### A.– LES AVANCES AUX COLLECTIVITÉS, AUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS ET À LA NOUVELLE-CALÉDONIE

Le programme 832 qui retrace le versement et le remboursement des avances à certaines collectivités connaissant des difficultés de trésorerie ou ayant besoin d'emprunter est doté de 6,8 millions d'euros de crédits depuis 2007.

L'action n° 1 *Avances de l'article 70 de la loi du 31 mars 1932 et de l'article L. 2336-1 du code général des collectivités territoriales*, serait dotée en 2010 de 6 millions d'euros, soit 88 % des crédits du programme. Son objet est d'accorder des avances à des collectivités et à des établissements publics, afin qu'ils puissent faire face à des difficultés momentanées de trésorerie.

Ces avances peuvent être accordées selon une procédure déconcentrée (le préfet est habilité à accorder jusqu'à 45 735 euros d'avances chaque année) ou centralisée (autorisation du ministre chargé des finances pour les avances supérieures à 45 735 euros). Une délégation de crédits est accordée annuellement, sur demande, à chacun des 103 préfets.

Deux collectivités ont été concernées par ces avances en 2009 : la commune de Mana en Guyane qui a remboursé son avance de 45 735 euros au 1<sup>er</sup> trimestre 2009 et la commune de Fontienne dans les Alpes-de-Haute-Provence qui est toujours en cours et qui arrive à échéance le 1<sup>er</sup> août 2010.

L'action n° 2 *Avances de l'article 14 de la loi n° 46-2921 du 23 décembre 1946 et de l'article L. 2236-2 du code général des collectivités territoriales*, qui serait dotée en 2010, de 0,8 million d'euros, soit 12 % des crédits du programme, a pour objet de permettre au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie d'accorder des avances aux collectivités qui décident de contracter un emprunt à moyen ou à long terme.

Ces avances, qui doivent être remboursées sur le produit de l'emprunt réalisé et portent intérêt au taux de cet emprunt, sont devenues peu attractives depuis quelques années, par suite de la baisse des taux d'intérêt du marché, auquel les collectivités territoriales ont largement accès. La dernière avance accordée au titre de l'action n° 2 remonte à 1996 et le remboursement définitif a été réalisé en décembre 1998.

Les actions n° 3 *Avances de l'article 34 de la loi n° 53-1336 du 31 décembre 1953 (avances spéciales sur recettes budgétaires)* et n° 4 *Avances à*

*la Nouvelle-Calédonie, au titre de la fiscalité du nickel* concernant spécifiquement l'outre-mer.

Le Rapporteur spécial constate, comme l'avaient souligné dans leurs rapports spéciaux précédents les sénateurs Michel Mercier et Pierre Jarlier, que le gouvernement n'envisage aucune évolution quant au remboursement toujours en attente de la somme de 289,65 millions d'euros dont la Nouvelle-Calédonie est débitrice au titre de l'action n° 4 depuis 1990.

En effet, le mécanisme d'avances avait donné lieu à la signature d'un protocole le 21 juillet 1975 entre l'État et le territoire. Un nouveau protocole a été signé le 29 juin 1984 pour une durée de 10 ans. En application de ces protocoles, il avait été institué une caisse de stabilisation des recettes fiscales du territoire provenant de la métallurgie des minerais de nickel. Par ce mécanisme, l'État garantissait au territoire un niveau de recettes fiscales au moins égal à celui qui aurait été perçu dans le cadre du régime fiscal applicable au cours de l'année 1974. Pour sa part, le territoire s'engageait à reverser à l'État les produits fiscaux excédentaires si la réforme fiscale mise en place en 1975 générerait un surcroît de recettes par rapport à l'ancienne fiscalité. Les versements au profit du territoire étaient ainsi opérés sous forme d'avances remboursables sous condition pendant la durée du dispositif. Le montant des remboursements enregistrés en 1989, seule année où les produits fiscaux se sont révélés excédentaires, n'a pas permis de couvrir le montant cumulé des avances accordées depuis 1975.

Dans cette hypothèse, à l'expiration du protocole en 1994, il avait été prévu que les « *deux parties conviennent d'élaborer un dispositif qui fixera les conditions de remboursement de la part des avances non apurée* ». Lors du comité de suivi des accords de Matignon du 6 au 9 décembre 1993, il a été rappelé aux autorités néo-calédoniennes la nécessité que soient lancées les négociations permettant de définir les modalités de remboursement des avances consenties dans le cadre de la caisse de stabilisation des recettes fiscales.

Faute qu'un échéancier ait pu être négocié avec les autorités néo-calédoniennes depuis lors, le montant total des sommes dues figure respectivement à l'actif de l'État et au passif du territoire (dans le compte de gestion dans la mesure où la créance n'est pas exigible, mais sans mention dans son annexe).

À titre prudentiel, la créance a fait l'objet d'une dépréciation dans les comptes de l'État, suite à une observation d'audit formulée par la Cour des Comptes dans le cadre de sa mission de certification des comptes de l'État.

## B.– LES AVANCES SUR LE MONTANT DES IMPOSITIONS LOCALES

Le programme 883 *Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes* est doté de 59,9 milliards d'euros en 2010 contre 85,7 milliards d'euros en 2009.

Il retrace l'avance faite mensuellement par l'État aux collectivités territoriales sur le montant d'environ 80 % de leurs impositions. L'article 34 de la loi n° 77-574 du 7 juin 1977 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier prévoit que le montant concerné est celui prévu par le budget de l'année en cours de la collectivité.

Les taxes concernées sont d'une part celles énumérées par l'article 1641.I.1 du code général des impôts, notamment la taxe d'habitation, les taxes foncières et la taxe professionnelle, d'autre part la part de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) affectée à chaque département au titre de la compensation financière de la décentralisation du revenu minimum d'insertion (RMI) en application de l'article 59 de la loi de finances pour 2004 et, à compter du 1<sup>er</sup> juin 2009, au titre de la compensation financière accordée en compensation du revenu de solidarité active (RSA).

**Compte tenu de la réforme de la taxe professionnelle prévue par l'article 2 du présent projet de loi de finances, le programme 833 ne prévoit pas de recettes spécifiquement liées au recouvrement de la taxe professionnelle en 2010, ce qui explique la chute du solde observée en 2010 (moins 25,8 millions d'euros). L'État assurera directement la compensation aux collectivités locales concernées de la réforme de la taxe professionnelle.**

Hors réforme de la taxe professionnelle, le solde du compte d'avance prévu en 2010 serait nul compte tenu de la quasi-stabilité des taux de recouvrement.

**Du point de vue de la performance, le programme 833 poursuit 3 objectifs associés à 3 indicateurs.**

Objectif n° 1 : mettre les avances sur contributions directes locales à disposition des collectivités territoriales à une date certaine.

Indicateur 1.1 : pourcentage des opérations de versement réalisées par le comptable à la date prévue : la réalisation est de 99,67 % au premier semestre 2009 et celle sur l'année 2008 atteint 99,92 %. La prévision 2009 est fixée à 99,80 %.

Objectif n° 2 : mettre les avances sur TIPP à disposition des départements à une date certaine.

Indicateur 2.1 : pourcentage des opérations de versement réalisées par le comptable à la date prévue : la réalisation est de 97,69 % au premier semestre 2009 et celle sur l'année 2008 atteint 97,36 %. La prévision 2009 devrait être de 99 %.

Objectif n° 3 : assurer aux collectivités une recette certaine correspondant à la totalité des taxes et impositions directes locales émises au titre d'une année donnée.

Indicateur 3.1 : Écart entre le montant des avances versées par l'État aux collectivités et le montant des émissions sur rôles.

**Le Rapporteur spécial observe que les résultats des quatre indicateurs sont en progrès réguliers depuis 2006** : les dates de versements mensuels sont quasiment toutes respectées, l'estimation des émissions de rôles est devenue très fine, et le recouvrement des trop-perçus a été accéléré. On est donc désormais très proche des objectifs ultimes de 100 %.

Le programme garantit de mieux en mieux, aux collectivités bénéficiaires, des versements mensuels susceptibles d'être intégrés de manière fine dans des plans prévisionnels de trésorerie.

**L'amélioration de la performance passe désormais par une consolidation du dispositif de contrôle interne et un suivi permanent en cours d'année du résultat des indicateurs.**

\*

\* \*

## EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition de M. Alain Marleix, secrétaire d'État à l'Intérieur et aux collectivités territoriales auprès du ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, sur les crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales et le compte d'Avances aux collectivités territoriales, lors de la commission élargie du 6 novembre 2009 à 9 heures <sup>(1)</sup>, la commission des Finances **examine** les crédits de ces missions.*

*Suivant l'avis favorable du rapporteur spécial, la Commission **adopte** successivement les crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales et le compte d'Avances aux collectivités territoriales.*

*Puis elle aborde les articles rattachés à la mission Relations avec les collectivités territoriales.*

---

(1) [http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2010/commissions\\_elargies/cr/c015.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2010/commissions_elargies/cr/c015.asp)



*Article 55*

**Écrêtement de 3,5 % du complément de garantie  
de la dotation forfaitaire des communes**

*Texte du projet de loi :*

I.– Le onzième alinéa de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales est complété par une phrase ainsi rédigée :

« En 2010, le complément de garantie dû à chaque commune correspond à son montant de 2009 diminué de 3,5 %. »

II.– Au cinquième alinéa de l'article L. 2334-13 du même code, après les mots : « en 2009 », sont ajoutés les mots : « et en 2010 ».

*Exposé des motifs du projet de loi :*

Le Gouvernement souhaite renforcer la solidarité en faveur des communes les plus défavorisées. Le présent article a pour objet de dégager des marges de manœuvre au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF) à répartir, dans un contexte marqué par la contrainte de certaines évolutions structurelles tenant, notamment, à la croissance de la population et aux progrès de l'intercommunalité.

Prolongeant la mesure déjà mise en place dans le cadre de la loi de finances pour 2009, cet article a pour objet de diminuer de 3,5 % le complément de garantie des communes, qui constitue la part la plus « passive » de la dotation forfaitaire des communes. Mis en place en 2005 à l'occasion de la réforme de la dotation globale de fonctionnement, le complément de garantie a contribué à pérenniser les écarts de dotations historiques qui existaient auparavant entre communes de taille comparable.

Cette mesure permet d'affecter de l'ordre de 182,96 M€ supplémentaires au financement des charges incontournables pesant sur la dotation globale de fonctionnement en 2010 et, pour le reste, à l'amélioration de l'effort de péréquation entre les communes.

*Observations et décision de la Commission :*

Le présent article propose de reconduire un écrêtement du complément de garantie de la dotation forfaitaire des communes, déjà adopté en loi de finances initiale pour 2009. En effet, dans le cadre du périmètre élargi des concours aux collectivités territoriales, l'indexation de la DGF est limitée, par l'article 13 du présent projet de loi de finances, à la moitié seulement de l'inflation prévisionnelle. Ce ralentissement de la progression de la masse financière entre en conflit avec plusieurs contraintes internes d'évolution propres à certaines parts de la DGF, rendant indispensable l'écrêtement proposé par le présent article.

## I.- 2010 : UNE DEUXIÈME ANNÉE SUCCESSIVE DE CONTRAINTES POUR LA DGF

En 2010, la DGF subira à nouveau une double contrainte résultant à la fois, au niveau global, de sa moindre indexation au sein du périmètre normé des concours aux collectivités locales, et au niveau de sa répartition, de la suite de la prise en considération du nouveau nombre de résidences secondaires authentifié par l'INSEE et des nouvelles structures intercommunales.

### A.- UNE CROISSANCE RÉDUITE DE LA MASSE DE LA DGF

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

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

Afin de garantir aux collectivités territoriales une progression des concours qu'elles perçoivent et protéger le redressement des comptes de l'État, l'article 7 de cette loi instaure une norme d'évolution pour l'ensemble d'un périmètre de concours financiers, dont sont seuls exclus les remboursements et dégrèvements d'impôt locaux et la fiscalité transférée en compensation des transferts de compétences. Cette norme est identique à celle appliquée aux dépenses de l'État dans leur ensemble, à savoir l'évolution prévisionnelle des prix associée au projet de loi de finances. En 2010, pour le périmètre des concours financiers de l'État aux collectivités locales (56,35 milliards d'euros), le solde de la marge de manœuvre budgétaire impose une norme, égale à 1,2 %, correspondant à une progression de 676 millions d'euros.

Le présent projet de loi de finances propose donc de reconduire le mécanisme d'ajustement interne du périmètre, pour garantir à la fois le respect de la norme d'évolution et le financement des priorités que l'État fixe dans ses relations avec les collectivités territoriales. Ces priorités sont, d'une part, le soutien à l'investissement public local (qui constitue plus de 80 % de l'investissement public en France) et, d'autre part, la péréquation, qui constitue depuis 2003 un objectif de valeur constitutionnelle <sup>(2)</sup>. Afin d'atteindre ces objectifs, le présent projet de loi de finances propose de favoriser la progression de certaines lignes incluses dans le périmètre, de freiner ou geler la croissance d'autres lignes et enfin de diminuer les concours ayant vocation à assurer l'ajustement du montant total compris dans le périmètre.

---

(1) Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012..

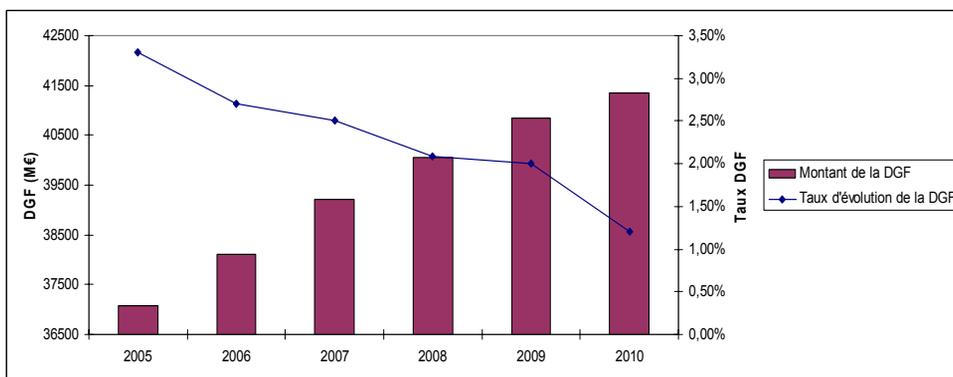
(2) Le dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution dispose en effet : « La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. »

## 2.– L'indexation limitée de la DGF minorerait, à droit constant, les concours visant la péréquation

De 2004 à 2008, le montant global de la DGF, hors abondement, a progressé de 3,31 milliards d'euros, soit plus de 2,25 % de croissance par an. Ceci résulte des règles d'indexation de la dotation qui, depuis 1996, sont relativement avantageuses. Toutefois, ces indexations, qui comprenaient une part corrélée à l'évolution constatée du PIB, auraient produit des résultats négatifs pour 2010, en raison de la croissance négative du PIB en 2009.

Afin de ne pas contraindre les collectivités locales à constater une diminution de ce concours fondamental pour elles, le Gouvernement a donc exclu de revenir, pour 2010, aux régimes d'indexation antérieurs à 2008. Au contraire, la DGF demeurera en augmentation en 2010. Toutefois, afin de préserver la norme d'évolution du périmètre, et compte tenu de la dynamique du FCTVA en 2010, l'article 13 du projet de loi de finances fixe l'évolution de la DGF à la moitié seulement de l'inflation prévisionnelle, soit +0,6 %. Cet arbitrage s'imposait très largement. L'emboîtement d'enveloppes normées, lorsque celles-ci comprennent des lignes subies et très dynamiques, est, certes, une protection adéquate pour les comptes publics, mais elle fait porter l'ajustement sur les échelons les plus fins.

Comme le Rapporteur spécial le soulignait déjà en 2008, ce phénomène d'emboîtement des dotations décrit ne s'applique pas qu'au périmètre des dépenses de l'État et à celui, global, des concours financiers aux collectivités territoriales. Il s'applique aussi à la DGF elle-même, dont l'essentiel des composantes consiste en des reconductions de dotations historiques. Dès lors que l'article L. 2334-13 du code général des collectivités territoriales prévoit que « *le montant de la dotation d'aménagement est égal à la différence entre l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement des communes et la dotation forfaitaire prévue à l'article L. 2334-7* », **le ralentissement de l'augmentation de la masse globale risque de se répercuter prioritairement sur la croissance de la dotation d'aménagement, c'est-à-dire sur la péréquation.**



## B.– DES CONTRAINTES INTERNES DE RÉPARTITION QUI CONTINUENT DE FRAGILISER LA PÉRÉQUATION

Ce freinage accéléré de la croissance de la DGF en 2010 est doublé du maintien de contraintes de répartition particulièrement lourdes.

### 1.– La prise en compte des résidences secondaires à l'issue de la nouvelle procédure de recensement

*a) La procédure rénovée de recensement a abouti en 2009, renchérissant le coût de la dotation de base*

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

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

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

Elle a entraîné, mécaniquement, un surcoût de la dotation de base, qui est le produit d'un montant par le nombre d'habitants. Ainsi, la reconduction du montant antérieur, appliqué à une population plus nombreuse, a généré un surcoût rendant délicate la répartition de la DGF 2009. Le rapporteur spécial a ainsi défendu, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009, plusieurs articles et amendements visant à permettre au Comité des finances locales de surmonter cette année périlleuse en termes de contraintes.

*b) L'impact du dénombrement des résidences secondaires*

La population qui a été prise en compte pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF) 2009 est donc celle arrêtée au 1er janvier 2006 ; celle qui sera utilisée pour le calcul de la DGF pour 2010 fera ensuite référence à l'année 2007. Cependant, le deuxième alinéa de l'article L. 2334-2 du code général

des collectivités territoriales dispose que la population à prendre en compte pour le calcul de la DGF est majorée à raison d'un habitant par résidence secondaire recensée par l'Insee.

Or, le nombre de résidences secondaires n'a pas encore été arrêté par les services de l'INSEE. En effet, si la loi a imposé la publication des chiffres généraux de la population au 1<sup>er</sup> janvier, il n'en est pas de même pour les résidences secondaires. La collecte des données les concernant appelle en effet un certain travail de recoupement et de fiabilisation. Le nombre actualisé des résidences secondaires ne sera disponible qu'à la fin 2009 et il en sera donc tenu compte pour la répartition de la DGF de 2010.

Au total, les évaluations réalisées par la direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur montrent que l'évolution de la population de 2006 à 2007, ainsi que la prise en compte du nouveau nombre de résidences secondaires, à choix du CFL et structures intercommunales constants, représenterait un coût de près de 58 millions d'euros pour la DGF des communes et des groupements et 43 millions d'euros pour celle des départements. Ces coûts, qui sont en réalité un renchérissement des dotations forfaitisées, doivent être analysés comme le besoin de financement nécessaire pour que le CFL puisse reconduire ses choix en matière de péréquation.

## 2.- L'effet des évolutions de structures intercommunales

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

Néanmoins, alors que la dotation de base communale doit toujours évoluer moins vite que la masse totale de la DGF (au plus 75 % du taux DGF), la règle appliquée à la dotation d'intercommunalité a toujours été plus avantageuse. Afin de pondérer le coût de sa croissance, la loi de finances pour 2009 a modifié, à l'initiative du Gouvernement et du rapporteur spécial, certaines règles d'indexation.

L'article 167 de la loi de finances initiale a ainsi revu le montant unitaire alloué à chaque communauté urbaine, et assoupli les règles d'indexation de la dotation d'intercommunalité.

Il n'en reste pas moins qu'en 2010, comme en 2009, non seulement l'enveloppe consacrée à cette dotation d'intercommunalité subira un renchérissement à la suite du recensement (population nouvelle et résidences secondaires, cf. ci-dessus), mais encore elle augmentera mécaniquement pour tenir

compte de chaque nouvelle structure intercommunale constituée. La direction générale des Collectivités locales, interrogée par le rapporteur spécial, estime chacun de ces deux effets, respectivement à 17 millions d'euros (recensement et résidences secondaires) et 113 millions d'euros.

## II.- LA RECONDUCTION D'UN ÉCRÊTEMENT DE LA GARANTIE AFIN DE FINANCER LES CONTRAINTES SANS AMPUTER L'OBJECTIF DE PÉRÉQUATION

Le présent article propose de reconduire à nouveau la mesure d'écêtement du complément de garantie, initiée par l'article 167 de la loi de finances initiale pour 2009, tout en portant cet écêtement à 3,5 %. Néanmoins, le Rapporteur spécial estime que cette mesure est excessive au regard de la fragilité de certaines communes concernées par ce complément de garantie.

### A.- LE BESOIN DE FINANCEMENT DE LA DGF DES COMMUNES PÈSE MÉCANIQUEMENT SUR LA PÉRÉQUATION

#### 1.- L'effet des contraintes de répartition de la DGF des communes

L'exemple suivant de simulation de la répartition de la DGF des communes en 2010, tentant de reproduire les choix du CFL de 2009, montre bien l'impasse que le recensement et le coût des nouvelles structures intercommunales imposeraient de faire sur la péréquation.

#### SIMULATION DE LA VARIATION 2009/2010 DES COMPOSANTES DE LA DGF DES COMMUNES, AVEC EFFET DU RECENSEMENT ET DE L'INTERCOMMUNALITÉ

(en millions d'euros)

Composante de la DGF	Progression théorique	Solde disponible
Dotation forfaitaire		139,6
Dotation de base	51,5	88,1
Effet du recensement	41,4	46,6
Dotation superficière	1,7	44,9
Garantie gelée	0	44,9
Dotation « Parcs naturels »	0,0	44,9
CPS	10	34,9
Dotation d'aménagement		
EPCI		
Compensation	19	15,9
Dotation d'intercommunalité	29	- 13,1
Effet du recensement	17,0	- 30,1
Effet des nouvelles structures	113,0	- 143,1
PÉRÉQUATION		
DSU	Minoration indispensable	
DSR	Minoration indispensable	
DNP	Minoration indispensable	

2.- L'abondement adopté en première partie du projet de loi de finances, couplé à un gel des dotations, ne suffit pas à financer les contraintes sur la dotation forfaitaire

Afin de pallier cette difficulté et garantir une croissance minimale de la péréquation en 2010, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Rapporteur général, plusieurs amendements à la première partie du présent projet de loi de finances. Ces amendements permettent, en réalisant des économies sur différentes composantes du périmètre normé des concours aux collectivités territoriales, de dégager un nouveau prélèvement sur recettes de 131 millions d'euros en faveur de la dotation d'aménagement de la DGF.

Cet abondement exceptionnel pourrait faciliter la répartition de la DGF en 2010, mais ne suffit pas à lui seul à sauvegarder la répartition. L'exemple suivant montre qu'un gel de toutes les parts forfaitaires et de compensation, doublé de l'abondement proposé par l'Assemblée nationale, ne permet pas de dégager une marge de manœuvre pour la péréquation comparable à celle de 2009.

**SIMULATION DE LA VARIATION 2009/2010 DE LA DGF DES  
COMMUNES, AVEC GEL DES COMPOSANTES FORFAITAIRES,  
ABONDEMENT EXCEPTIONNEL ET RECONDUCTION  
DES CHOIX SUR LA PÉRÉQUATION**

*(en millions d'euros)*

Composante de la DGF	Progression théorique	Solde disponible
Dotation forfaitaire		139,6
Dotation de base	0	139,6
Effet du recensement	41,4	98,2
Dotation superficière	0	98,2
Garantie gelée	0	98,2
Dotation « Parcs naturels »	0,0	98,2
CPS	0	98,2
Dotation d'aménagement		+ 131 <sup>(1)</sup>
EPCI		
Compensation	0	229,2
Dotation d'intercommunalité	0	229,2
Effet du recensement	17,0	212,2
Effet des nouvelles structures	113,0	99,2
<b>PÉRÉQUATION</b>		
DSU	74	25,2
DSR	48	- 22,8
DNP	Minoration indispensable	

(1) Cet abondement résulterait des amendements adoptés par l'Assemblée nationale après l'article 13 et aux articles 14 et 16 du présent projet de loi de finances.

## B.– SOULAGER LE BESOIN DE FINANCEMENT DE LA FORFAITAIRE POUR AMÉLIORER LES MARGES DE MANŒUVRE DISPONIBLES EN FAVEUR DE LA PÉRÉQUATION

### 1.– L'écèlement du complément de garantie des communes : une mesure indispensable

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

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

L'article 167 de la loi de finances initiale pour 2009 précitée a écarté forfaitairement de 2 % le complément de garantie des communes. Ceci a allégé la croissance de la dotation forfaitaire de 107 millions d'euros, au bénéfice intégral de la dotation d'aménagement. À l'heure où la DGF souffre d'une situation budgétaire difficile, le Rapporteur spécial peut comprendre que le Gouvernement ait décidé de s'attaquer prioritairement aux parts les plus « fossiles » de cette dotation, afin d'offrir par ailleurs la progression la plus avantageuse possible aux concours visant la péréquation.

**Le présent article propose précisément de reconduire cet écartement en 2010, mais à concurrence de 3,5 % du complément versé au titre de 2009.**

Le tableau ci-dessous montre à quel point cet écartement rend possible la répartition de la DGF des communes en 2010, malgré les contraintes décrites précédemment, en diminuant de 183 millions d'euros le coût de la dotation forfaitaire.

**OPTION 1**  
**EN SITUATION CIBLE DU PROJET DE LOI DE FINANCES :**  
**FORFAITAIRE INDEXÉE ET PÉRÉQUATION LIMITÉE**

*(en millions d'euros)*

<b>Composante de la DGF</b>	<b>Progression théorique</b>	<b>Solde disponible</b>
Dotation forfaitaire		139,6
Dotation de base	51,5	88,1
Effet du recensement	41,4	46,6
Dotation superficière	1,7	44,9
<b>Garantie minorée</b>	<b>- 183</b>	<b>227,9</b>
Dotation « Parcs naturels »	0,0	227
CPS	10	217
Dotation d'aménagement		
EPCI		
Compensation	19	198
Dotation d'intercommunalité	29	169
Effet du recensement	17,0	152
Effet des nouvelles structures	113,0	39
<b>PÉRÉQUATION</b>		
DSU	progression limitée	
DSR	progression limitée	
DNP	gel	

**OPTION 2**  
**EN SITUATION CIBLE DU PROJET DE LOI DE FINANCES :**  
**FORFAITAIRE GELÉE ET RECONDUCTION DE L'EFFORT DE PÉRÉQUATION**

*(en millions d'euros)*

<b>Composante de la DGF</b>	<b>Progression théorique</b>	<b>Solde disponible</b>
Dotation forfaitaire		139,6
Dotation de base	0	139,6
Effet du recensement	41,4	98,2
Dotation superficière	0	98,2
<b>Garantie minorée</b>	<b>- 183</b>	<b>281,2</b>
Dotation « Parcs naturels »	0,0	281,2
CPS	0	281,2
Dotation d'aménagement		
EPCI		
Compensation	0	281,2
Dotation d'intercommunalité	0	281,2
Effet du recensement	17,0	264,2
Effet des nouvelles structures	113,0	151,2
<b>PÉRÉQUATION</b>		
DSU	74	77,2
DSR	48	29,2
DNP	29,2	<b>0</b>

2.– Le complément de garantie soutient aussi des collectivités locales fragiles, qui ne peuvent supporter un écrêtement aussi élevé que celui proposé

Au sujet de la mesure d'écrêtement adoptée en loi de finances initiale pour 2009, le Rapporteur spécial indiquait déjà que « *cette mesure puise sa*

*légitimité non pas dans l'ampleur de l'écrêtement, mais dans le nombre de collectivités concernées puisque pas moins de 34 500 communes sont concernées. »*

Toutefois, en 2008, le Rapporteur spécial soulignait aussi le nécessaire « *équilibre de cette mesure (assiette large, taux très faible)* », car le complément de garantie a parfois servi à entretenir, à compter de 2004, des montants de DGF qui résultait depuis 1996 de la globalisation de concours de péréquation.

Ainsi, il faut noter que 15 000 communes disposent d'une dotation forfaitaire composée à 40 % au moins du complément de garantie. Parmi celles-là, plus de 5 200 ont un potentiel financier par habitant inférieur de plus de 20 % à leur moyenne de strate démographique. Dès lors, dégrader excessivement la garantie de ces communes, donc leur dotation forfaitaire et leur potentiel financier, sans assurer pour autant que les sommes consacrées à la péréquation retourneront la situation à leur avantage paraît pour le moins périlleux, pour ne pas dire contre-productif.

Pour ces raisons, le Rapporteur spécial considère que l'écrêtement proposé doit absolument demeurer modeste, afin de garantir que les dotations de péréquation compléteront utilement la différence pour les communes les plus défavorisées. À cet égard, il juge que la proposition du Gouvernement de minorer le complément de garantie de 3,5 % est excessive.

Compte tenu des amendements adoptés par l'Assemblée nationale en première partie du projet de loi de finances, qui permettront de dégager 131 millions d'euros supplémentaires en faveur de la péréquation, le Rapporteur spécial estime que l'écrêtement du complément de garantie pourrait être ramené à des proportions plus digestes, et vous proposera un amendement en ce sens.

\*  
\*       \*  
\*

*La Commission examine deux amendements identiques II-CF-140 de M. Marc Laffineur et II-CF-92 de M. Dominique Baert, présentés par M. Marc Laffineur, rapporteur spécial.*

**M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial.** Cet amendement tire les conséquences du vote de la première partie du projet de loi de finances pour 2010 qui nous permet d'abonder les dotations de péréquation de 131 millions d'euros en 2010. Par conséquent, l'écrêtement du complément de garantie a dorénavant pour seul objet de combler le déficit sur la dotation forfaitaire et la dotation d'intercommunalité et peut être ramené à 2 %. Ce complément de garantie étant parfois sensible pour certaines communes fragiles, il faut rester mesuré quand il s'agit de le diminuer.

*La Commission **adopte** cet amendement, puis, conformément à l'avis du rapporteur spécial, l'article 55 est **adopté** ainsi modifié.*

\*  
\*       \*

*Après l'article 55, la Commission examine les amendements II-93-CF et II-94-CF présentés par M. Dominique Baert, tendant à fixer la progression des dotations de base et de péréquation des communautés urbaines et des syndicats d'agglomération nouvelle par référence à celles concernant respectivement les communautés d'agglomération et les communes.*

**M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial.** Je suis défavorable à ces amendements, car les communautés urbaines ont une dotation par habitant déjà très supérieure à celle des autres intercommunalités. Indexer leur dotation de façon plus favorable empêcherait tout rattrapage.

*Suivant l'avis défavorable du Rapporteur spécial, ces amendements sont **rejetés**.*

*Puis, conformément au même avis du Rapporteur spécial, la Commission **rejette** l'amendement II-95-CF de M. Dominique Baert tendant à prévoir un dispositif analogue concernant les communautés d'agglomération et communautés de communes à taxe professionnelle unique, le taux d'évolution étant fixé par référence à celui de la dotation forfaitaire des communes.*



### *Article 56*

## **Modalités de répartition de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS) en 2010**

### *Texte du projet de loi :*

Après l'article L. 2334-18-4 du code général des collectivités territoriales, il est ajouté un article L. 2334-18-5 ainsi rédigé :

« Art. L. 2334-18-5.— À titre dérogatoire, les articles L. 2334-16 à L. 2334-18-4 ne s'appliquent pas en 2010.

« En 2010, les communes perçoivent une attribution égale à celle perçue en 2009 augmentée d'un taux correspondant à l'évolution entre l'enveloppe allouée en 2009 aux communes de métropole et celle à répartir en 2010 au profit de ces mêmes communes. »

### *Exposé des motifs du projet de loi :*

La réforme de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSUCS) a été engagée par la loi de finances pour 2009. Un effort particulier avait été réalisé à destination des communes les plus en difficulté grâce au mécanisme dit de « DSU cible ».

En raison des nombreuses réformes engagées par le Gouvernement, il a été décidé de reporter à 2010 la prochaine étape de la réforme de la DSUCS. Les dispositions adoptées en loi de finances pour 2009 ne portaient que sur la répartition de la DSUCS pour l'année considérée. Les dispositions du code général des collectivités territoriales doivent ainsi être complétées afin de fixer les modalités de répartition de la dotation en 2010.

### *Observations et décision de la Commission :*

Le présent article vise à reporter la réforme de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS) en 2011 et à reconduire, par conséquent, les attributions de DSU versées en 2009, augmentées du taux d'évolution de la dotation qui sera fixé par le Comité des finances locales (CFL) au début de l'année 2010, soit environ 3 %.

## **I.- UNE DOTATION DONT LA VOCATION PÉRÉQUATRICE A LAISSÉ PLACE À UNE LOGIQUE DE POLITIQUE DE LA VILLE**

La DSU est l'une des composantes de la dotation d'aménagement qui est elle-même une composante de la DGF des communes et groupements de communes. Cette dotation a fait l'objet de nombreuses réformes depuis sa création en 1991.

## A.- L'ORIGINE ET LES ÉVOLUTIONS SUCCESSIVES DE LA DSU

La DSU est issue de la loi n° 91-429 du 13 mai 1991. Cette dotation de péréquation communale a pour objet, à l'origine, de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population sans disposer de ressources fiscales suffisantes. Elle a fait l'objet de trois réformes successives.

**La loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993** portant réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) a procédé à l'intégration de la DSU au sein de la nouvelle DGF et modifié les règles d'éligibilité et les mécanismes de calcul des attributions individuelles dans le souci d'une meilleure détermination des collectivités urbaines défavorisées par l'introduction d'un indice synthétique de charges et de ressources.

**La loi n° 96-241 du 26 mars 1996** a étendu le bénéfice de la dotation aux communes de 5 000 à 9 999 habitants et institué des règles d'éligibilité et de répartition pour les deux catégories de communes éligibles : communes de 5 000 à 9 999 habitants et communes de plus de 10 000 habitants.

La procédure de sélection des communes éligibles au sein des deux catégories ainsi définies repose sur le classement par ordre décroissant des communes en fonction d'un indice synthétique de charges et de ressources. Les trois premiers quarts des villes de 10 000 habitants et plus sont éligibles et seul le premier dixième des communes de 5 000 à 10 000 habitants est déclaré éligible à la DSU.

L'indice synthétique de charges et de ressources permettant de classer les deux catégories de communes est calculé selon la même formule, mais les données de référence utilisées pour les comparaisons à la moyenne sont les données moyennes spécifiques à chacune des catégories. L'indice synthétique de charges et de ressources est, aux termes des articles L. 2334-17 et L. 2531-14 du code général des collectivités territoriales, composé pour chaque commune :

– à hauteur de 45 %, du rapport entre le potentiel financier moyen de la catégorie à laquelle la commune appartient et le potentiel financier par habitant de cette dernière ;

– à hauteur de 15 %, du rapport entre la proportion des logements sociaux de la commune dans son parc total de logements et la proportion des logements sociaux dans le parc des communes de sa catégorie ;

– à hauteur de 30 %, du rapport entre la proportion de bénéficiaires de prestations logements, y compris leur conjoint et les personnes à charge vivant habituellement au foyer, dans la commune et cette proportion dans les communes de la catégorie à laquelle la commune appartient ;

– à hauteur de 10 %, du rapport entre le revenu moyen des habitants des communes de la catégorie, et le revenu moyen des habitants de la commune.

Une fois définies, les deux enveloppes sont ensuite réparties entre les communes éligibles. L'attribution individuelle revenant à chaque commune est fonction du produit de sa population DGF, par la valeur de son indice synthétique, pondéré par l'effort fiscal dans la limite de 1,3. De plus, l'attribution individuelle est pondérée par un coefficient multiplicateur permettant de moduler cette attribution en faveur des communes les plus défavorisées dans une logique de péréquation. Ce coefficient multiplicateur varie uniformément de 2 à 0,5 dans l'ordre croissant du rang de classement des communes éligibles de plus de 10 000 habitants.

La loi du 26 mars 1996 a par ailleurs introduit un système de garantie non renouvelable en cas de perte d'éligibilité fixée à 50 % de la dotation perçue l'année précédente.

**La loi de programmation pour la cohésion sociale n° 2005-32 du 18 janvier 2005** a prévu, pour chaque année de la période 2005 à 2009, d'affecter l'augmentation de la DGF des communes et de leurs groupements en priorité à la DSU à concurrence de 120 millions d'euros si cette augmentation est supérieure à 500 millions d'euros et à concurrence de 24 % de l'accroissement constaté, si celui-ci est inférieur à 500 millions d'euros.

L'article 135 de cette loi a également complété les règles de répartition de la DSU en introduisant deux coefficients multiplicateurs proportionnels à la population située dans des quartiers de la géographie prioritaire de la politique de la ville :

– un coefficient de majoration variant de 1 à 3 en fonction de la part de la population de la commune se trouvant en zone urbaine sensible, ce coefficient est égal à  $1 + (2 \times \text{population en ZUS} / \text{population totale de la commune})$  ;

– et un coefficient de majoration variant de 1 à 2 en fonction de la part de la population située en zone franche urbaine (ce coefficient est égal à  $1 + \text{population en ZFU} / \text{population de la commune}$ ).

L'article 135 précité a par ailleurs institué deux mécanismes :

– une garantie de progression minimale de 5 % de la dotation perçue par toutes les communes éligibles pour chacune des années 2005 à 2009. Toutefois, pour 2008 et 2009, ce taux était égal à la prévision d'évolution des prix à la consommation hors tabac.

– une règle d'écrêtement : les communes éligibles à la DSU ne peuvent voir leur dotation progresser de plus de 4 millions d'euros par an.

La réforme de 2005 a eu pour effet de modifier sensiblement la logique de répartition de la DSU en accordant un traitement favorable aux communes dotées de ZUS ou de ZFU.

Ainsi, sur la période 2005-2008, les communes dotées de ZUS et/ou de ZFU ont bénéficié pour la plupart de la croissance de la DSU au-delà de la garantie de la progression minimal. La DSU étant répartie à enveloppe fermée, cette majoration d'attribution a donc cantonné les attributions des autres communes à la garantie de progression minimale.

#### ÉVOLUTION DE LA DSU 2000-2008

Exercices	Masse DSU attribuée (en euros)	Évolution en pourcentage entre n et n+1	DSU par habitant	Part de DSU touchée par les communes ayant une population ZUS et/ou ZFU	
				en euros	en %
2000	551 853 319	+ 14,3	23,29 €		
2001	551 997 789	+ 0,1	23,33 €		
2002	568 818 132	+ 3,04	23,80 €		
2003	589 915 083	+ 3,74	24,59 €		
2004	609 920 872	+ 3,27	25,35 €		
2005	721 012 610	+ 19,61	29,79 €	569 824 410	79,03 %
2006	834 991 465	+ 15,8	34,60 €	674 516 017	80,78 %
2007	948 895 154	+ 13,64	39,21 €	779 055 133	82,10 %
2008	1 039 084 364	+ 9,4	42,51 €	862 757 629	83,03 %

Le poids des coefficients ZUS et ZFU dans la répartition de la DSU-CS a donc érodé la vocation péréquatrice initiale de cette dotation au profit d'une logique de zonage urbain. En effet, parmi les communes de plus de 10 000 habitants, celles comportant une ZUS et/ou une ZFU percevaient 83 % de la masse mise en répartition en 2008.

#### B.- LA RÉFORME AMORCÉE EN 2009 : PRIVILÉGIER LES QUARTIERS LES PLUS DÉFAVORISÉS AU REGARD DE LA « POLITIQUE DE LA VILLE »

La loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 a amorcé une nouvelle réforme de la DSU-CS afin de renouveler sa vocation péréquatrice, en particulier vis-à-vis des communes les plus pauvres.

L'objectif visé était de concentrer les moyens sur des communes les plus défavorisées en prévoyant un dispositif de répartition à trois étages respectant trois finalités :

– afin de permettre aux communes de faire face au contexte économique difficile lié à la crise économique de l'automne 2008, toutes les communes éligibles en 2009 ont bénéficié d'une attribution égale à celle perçue en 2008 ;

– afin d’introduire un mécanisme de péréquation plus équilibré, la première moitié des communes de 10 000 habitants et plus, classées selon l’indice synthétique de ressources et de charges précité, ont perçu une attribution égale à celle de 2008 majorée de 2 % ;

– enfin, en vue de privilégier davantage les « communes pauvres ayant des pauvres », la progression de la dotation entre 2008 et 2009, soit 70 millions d’euros, a été répartie entre les 150 premières communes de 10 000 habitants et plus classées selon l’indice synthétique de ressources et de charges précité, et les 20 premières communes de 5 000 à 9 999 habitants (« DSU cible »).

La loi de finances initiale pour 2009 constitue donc un premier pas en faveur d’une réforme en profondeur de la DSU-CS pour lui redonner sa vocation péréquatrice initiale à travers le recentrage du dispositif sur un nombre restreint de communes en fonction d’un indice synthétique de ressources et de charges révisé pour minorer le poids du zonage ZUS/ZFU.

Toutefois, en raison des nombreuses réformes envisagées par le Gouvernement dans le domaine des finances locales en 2010, la concertation sur la poursuite de la réforme de la DSU-CS est reportée en 2011.

## **II.– L’ABOUTISSEMENT DE LA RÉFORME DE LA DSU-CS : UNE NÉCESSITÉ SAGEMENT REPORTÉE EN 2011**

### **A.– LA RÉFORME DE LA DSU DOIT S’INSCRIRE DANS LE CADRE DES RÉFLEXIONS SUR LES RÉFORMES DE LA GÉOGRAPHIE TERRITORIALE ET DES DOTATIONS AUX COLLECTIVITÉS**

Le Comité des finances locales (CFL) a travaillé au cours du printemps 2009 sur plusieurs pistes de réforme destinées à prolonger l’effort de péréquation mis en œuvre cette année :

– la diminution progressive du nombre de communes éligibles, soit 70 % des communes de 10 000 habitants et plus en 2010 contre 75 % actuellement ;

– une légère diminution de la pondération du critère du logement social au sein de l’indice synthétique (10 % contre 15 % actuellement) au profit du critère du revenu par habitant (15 % contre 10 % actuellement) ;

– une baisse limitée du poids du coefficient « zones franches urbaines » (ZFU), le coefficient « zones urbaines sensibles » (ZUS) continuant à bénéficier d’une double pondération. Les communes éligibles, dont une partie de la population réside en ZUS et/ou en ZFU, bénéficient d’une attribution majorée de DSU.

D’autres pistes ont également été étudiées dont une progression minimale à l’inflation des attributions des communes de la « cible » et/ou l’introduction de

coefficients de majoration linéaires distincts entre ces communes et les autres communes éligibles.

Néanmoins, le Gouvernement examine actuellement dans l'enceinte du Comité interministériel des villes la réforme de la géographie prioritaire. Afin d'assurer la cohérence de l'action gouvernementale, le Gouvernement estime souhaitable que soit poursuivie la réflexion sur l'évolution de la DSU au vu des conclusions du débat sur la géographie prioritaire de la ville qui devraient être présentées courant 2010.

Le Rapporteur spécial considère, en outre, qu'à la suite de la réforme de la taxe professionnelle dans le cadre du présent projet de loi, une réflexion globale portant sur les dotations aux collectivités locales devra être menée en 2010 afin de renforcer la péréquation communale tout en élargissant l'autonomie financière des collectivités territoriales. Le report de l'aboutissement de la réforme de la DSU-CS apparaît donc sage.

#### B.- LA RECONDUCTION DES ATTRIBUTIONS INDIVIDUELLES DE 2009 MAJORÉES AU PRORATA DE L'ÉVOLUTION DE L'ENVELOPPE DE LA DSU-CS POUR 2010

Le présent article vise à reconduire les attributions de DSU versées en 2009, augmentées du taux d'évolution de la dotation qui sera fixé par le CFL au début de l'année 2010, soit environ 3 %. L'augmentation de la dotation pourrait donc atteindre 40 millions d'euros par rapport à 2009.

Il faut donc en conclure que les mécanismes d'éligibilité et de répartition de la DSU visés par les articles L. 2334-16 à L. 2334-18-4 du code général des collectivités territoriales n'auront pas vocation à s'appliquer en 2010. L'ensemble des attributions individuelles, y compris les garanties de sorties versées en 2009, sera reconduit en 2010.

Enfin, l'évolution de l'enveloppe consacrée à la DSU-CS en 2010 qui sera décidée par le Comité des finances locales en février prochain profitera à l'ensemble des communes éligibles en 2009 au prorata de leurs attributions individuelles en 2009.

\*

\*       \*

*La Commission examine l'amendement II-CF-91 présenté par M. Marc Goua.*

**M. Marc Goua.** Nous avons déjà longuement discuté en commission élargie de l'importance de cibler l'augmentation de la DSU en 2010 sur les 150 premières communes du classement de la DSU. Nous maintenons notre position.

**M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial.** Comme nous l'avons déjà démontré, cet amendement doit être rejeté, car les 150 premières communes du classement de la DSU sont d'ores et déjà favorisées par la reconduction des dotations 2009 majorées de l'évolution de l'enveloppe qui interviendra en 2010 ainsi que le prévoit l'article 56 du projet de loi de finances pour 2010.

*Suivant l'avis défavorable du Rapporteur spécial, cet amendement est **rejeté**.*

*Puis, sur l'avis favorable du Rapporteur spécial, l'article 56 est **adopté** sans modification.*



*Article additionnel après l'article 56 :*

**Modification de la définition des logements sociaux pour l'attribution de la dotation de solidarité urbaine**

*La Commission examine l'amendement II-CF-61 de MM. David Habib et Claude Bartolone.*

**M. Claude Bartolone.** Cet amendement vise à mettre fin à une incohérence du dispositif actuel consistant à comptabiliser, dans le calcul de l'indice synthétique de la DSU, les logements sociaux des sociétés d'économie mixtes (SEM) locales mais pas ceux des SEM nationales.

**M. Michel Bouvard.** Cet amendement est intéressant mais vise en réalité deux sujets différents. Le premier concerne en effet l'incohérence dont vient de parler M. Bartolone. Le second, qui fait l'objet du paragraphe II de l'amendement, a pour objet de comptabiliser dans le calcul les logements vendus par la société ICADE, filiale immobilière de la Caisse des dépôts et consignations. Or, le parc de logements vendus par cette société comporte une partie de logements non sociaux, qui se retrouvent sur le marché libre. Il n'y a aucune raison de les prendre en considération dans le calcul de l'indice synthétique de la DSU.

**M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial.** Je crois que l'on peut trouver un compromis. Il me semble qu'il est possible de rectifier l'amendement en retenant le paragraphe I et en supprimant le II. En effet, le I a pour objet de permettre la comptabilisation des logements sociaux appartenant à des SEM nationales aussi bien que locales et corrige l'incohérence constatée par tous. Le II, qui vise à prendre en considération l'ensemble des logements appartenant aux filiales immobilières de la Caisse des dépôts au 1<sup>er</sup> janvier 2006, comporte des « effets de bord » importants non maîtrisés à ce stade. Il est donc préférable de ne pas l'adopter en l'état, et de le soumettre à un examen plus approfondi.

**M. Gilles Carrez, Rapporteur général.** Je suis d'accord avec cette proposition et je tiens à rappeler que, dans le cadre des travaux du comité des finances locales sur la réforme de la DSU, nous nous sommes mis d'accord pour minorer le critère « logement social » dans le calcul de l'indice synthétique, compte tenu de son manque de fiabilité statistique pour majorer celui des « aides au logement » qui relève de la même finalité et dont la fiabilité est assurée.

**M. François Scellier.** Je partage l'avis de M. Laffineur. Je tiens à souligner que ce débat pose la question récurrente de la définition législative d'un logement social. Celle-ci n'est pas opportune car cette définition dépend de la qualité juridique des propriétaires de logements et non de son caractère réellement social. Cette problématique dépasse le cadre de la DSU et se pose notamment dans le cadre de l'article 55 de la loi SRU.

**M. Didier Migaud, Président.** Est-il possible de corriger l'amendement afin de conserver le I et de supprimer le II ?

**M. Claude Bartolone.** Je suis d'accord.

*Suivant la proposition du Rapporteur spécial, la Commission **adopte** l'amendement II-CF-61 ainsi rectifié.*

## *Article 57*

### **Montant de la dotation de développement urbain en 2010**

#### *Texte du projet de loi :*

Le montant de la dotation de développement urbain prévue à l'article L. 2334-41 du code général des collectivités territoriales est fixé à 50 millions d'euros en 2010.

#### *Exposé des motifs du projet de loi :*

Créée par l'article 172 de la loi de finances pour 2009, la dotation de développement urbain (DDU), qui bénéficie à cent villes particulièrement défavorisées, vise à compléter par un soutien renforcé aux quartiers la logique de péréquation poursuivie dans le cadre de l'attribution de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale. Les crédits qui y sont rattachés, d'un montant de 50 M€ en 2009, font l'objet d'une contractualisation entre les communes éligibles ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elles sont membres (s'il est doté de la compétence de politique de la ville) et le représentant de l'État dans le département.

Il est proposé de reconduire le montant de cette dotation à 50 M€ en 2010.

#### *Observations et décision de la Commission :*

Le présent article vise à reconduire le montant de la dotation de développement urbain créée en 2009 à hauteur de 50 millions d'euros à destination de cent communes particulièrement défavorisées en 2010.

### **I.- UNE DOTATION CRÉÉE EN 2009 CIBLÉE SUR LES 100 VILLES LES PLUS DÉFAVORISÉES**

#### **A.- LES CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ ET DE RÉPARTITION DE LA DDU**

Créée par l'article 172 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, la dotation de développement urbain bénéficie à cent villes particulièrement défavorisées.

Ces crédits, d'un montant de 50 millions d'euros en 2009, font l'objet d'une contractualisation entre les communes éligibles ou l'EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres (s'il est doté de la compétence politique de la ville) et le représentant de l'État dans le département. Cette dotation vise à compléter par un soutien renforcé aux quartiers la logique de péréquation poursuivie dans le cadre de la DSU.

La dotation de développement urbain obéit à des règles d'éligibilité et de répartition qui ont été définies par le décret n° 2009-637 du 8 juin 2009 relatif au recensement de la population, aux dotations de l'État aux collectivités territoriales et au fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France.

1.– Une éligibilité conditionnée à celle de la dotation de solidarité urbaine et fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges

Les crédits de la DDU sont répartis, en application des articles R. 2334-36 et 37 du code général des collectivités territoriales (CGCT), au sein d'enveloppes départementales correspondant à l'agrégation des contributions « théoriques » de dotation calculées pour les communes éligibles de chaque département. Sont susceptibles d'être éligibles à la DDU les communes réunissant les trois conditions cumulatives suivantes :

– être éligible à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS) l'année de la répartition ;

– avoir une proportion de population située en zone urbaine sensible supérieure à 20 % de la population totale de la commune au 1<sup>er</sup> janvier de l'année de la répartition ;

– et faire partie du périmètre d'intervention de l'ANRU au titre du programme national de rénovation urbaine qui est consacré à la mise en œuvre de conventions pluriannuelles pour les 189 quartiers prioritaires et les 342 quartiers supplémentaires arrêtés par le conseil d'administration de l'ANRU le 12 juillet 2006 sur la base des besoins locaux recensés par les préfets de région. Plus précisément, conformément au I de l'article R. 2334-36 du CGCT, les communes concernées sont celles sur le territoire desquelles « *au 1<sup>er</sup> janvier de l'année de la répartition, il existe (...) au moins une convention pluriannuelle conclue avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine* ».

Les communes potentiellement éligibles à la DDU sont classées dans l'ordre décroissant d'un indice synthétique de ressources et de charges constitué :

– pour 45 % : du rapport entre le potentiel financier par habitant moyen des communes du groupe démographique d'appartenance de la commune (plus ou moins de 10 000 habitants) et le potentiel financier par habitant de la commune ;

– pour 45 % : du rapport entre la proportion de bénéficiaires d'aides au logement dans la commune et cette même proportion constatée en moyenne pour les communes de la strate démographique d'appartenance de la commune (plus ou moins de 10 000 habitants) ;

– pour 10 % : du rapport entre le revenu moyen par habitant des communes de la strate d'appartenance de la commune (plus ou moins de 10 000 habitants) et le revenu moyen par habitant de la commune.

Les 100 premières communes issues du classement sont éligibles à la dotation de développement urbain.

## 2.– Une répartition par enveloppes départementales sous la responsabilité du préfet

La masse des crédits dévolus à la DDU est ensuite répartie en enveloppes départementales, calculées sur la base de contributions communales « théoriques » définies en fonction de l'indice synthétique et de la population DGF de chaque commune éligible, ne pouvant pas excéder 1 million d'euros chacune.

Une fois que les enveloppes départementales sont définies, il appartient aux Préfets de conclure des conventions attributives de subvention avec les communes éligibles de leur territoire, sur la base de projets qu'ils ont sélectionnés répondant aux objectifs fixés par le Premier Ministre.

Pour 2009, il était prévu que les préfets aient conclu les conventions attributives de subvention au titre de la DDU au plus tard au 15 septembre 2009 ce qui peut apparaître comme tardif eu égard au besoin de financement des communes, et en particulier des 100 les plus défavorisées (voir annexe).

## B.– UNE ATTRIBUTION TARDIVE DE LA DDU EN 2009

L'article L. 2334-41 du CGCT prévoit que les projets financés à travers la dotation de développement urbain doivent répondre aux objectifs prioritaires fixés chaque année par le Premier ministre après avis du Conseil national des villes.

### 1.– Les objectifs prioritaires fixés par le Gouvernement en 2009

La liste des objectifs prioritaires du Gouvernement pour l'utilisation des crédits de la dotation de développement urbain a été fixée tardivement dans une circulaire du 15 juin 2009 <sup>(1)</sup> dans les termes suivants :

*« Effort de solidarité nationale envers les 100 communes dont la population est confrontée aux difficultés les plus importantes, la dotation de développement urbain doit aider les collectivités bénéficiaires à améliorer, la qualité des équipements publics et l'offre de service rendu aux habitants. L'enjeu est, en complémentarité des projets de rénovation urbaine et des actions partenariales, initiés dans le cadre de la politique de la ville, de renforcer la mixité sociale en rendant ces communes plus attractives.*

*« La dotation de développement urbain interviendra donc notamment pour contribuer au financement d'équipements publics non seulement dans les quartiers « politique de la ville » mais également à l'immédiate périphérie de ceux-ci, dès lors qu'ils peuvent profiter à l'ensemble de la population et contribuer à la rassembler.*

---

(1) [http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/JM58\\_090615\\_Circulaire\\_noIOC\\_B\\_09\\_09541\\_C\\_dotation\\_de\\_developpement\\_urbain\\_pour\\_2009\\_cle0e8a89.pdf](http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/JM58_090615_Circulaire_noIOC_B_09_09541_C_dotation_de_developpement_urbain_pour_2009_cle0e8a89.pdf)

*« La dotation de développement urbain sera également utilisée pour inciter, notamment via les associations de quartier, les habitants à utiliser ces équipements. Dans le même esprit elle soutiendra toutes les initiatives renforçant l'accès à la connaissance, à la culture et aux nouvelles technologies.*

*« De manière plus générale seront privilégiés les équipements et actions dans les domaines économique, social, éducatif ou culturel contribuant à réduire les inégalités dans l'accès aux services collectifs. Une attention particulière sera accordée aux initiatives favorisant l'accès à l'emploi et à la sécurité des habitants des quartiers populaires. »*

## 2.- Le bilan encore inconnu de l'utilisation des crédits de la DDU en 2009

La date limite de signature des conventions attributives de subvention étant fixée au 15 septembre, les préfets ne seront en mesure de dresser un premier bilan de l'utilisation de ces crédits qu'en janvier prochain.

Toutefois, le Gouvernement précise que l'ensemble des autorisations d'engagement a été délégué aux préfetures au début de l'été, de manière à faciliter la programmation au niveau local. Au 23 octobre 2009, il apparaît que 46 conventions attributives de subventions ont été signées et que 51 sont en cours de signature. Les projets retenus sont en majorité des projets d'investissement. À cette date, seulement 37 % des autorisations d'engagement et 5 % des crédits de paiement ont été consommés.

Par conséquent, le Gouvernement anticipe une sous-consommation des crédits de paiement dédiés en 2009 à la DDU. Il prévoit donc le report sur 2010 du reliquat de crédits restant. Les projets retenus en 2009 dans le cadre de cette dotation seront par conséquent bien financés à hauteur de ce qui sera inscrit dans les conventions attributives de subvention signées entre les préfets et les élus pour 2009.

## **II.- LA RECONDUCTION DU MONTANT DE LA DDU EN 2010 : L'ENGAGEMENT RÉITÉRÉ DU GOUVERNEMENT EN FAVEUR DES PLUS DÉFAVORISÉS**

Le présent article fixe le montant de la dotation de développement urbain en 2010 à hauteur de 50 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. La principale évolution que cette dotation va connaître en 2010 concerne la constitution d'une quote-part calculée en faveur des communes urbaines des départements d'outre-mer les plus pauvres.

### A.- UNE DOTATION DE 50 MILLIONS D'EUROS EN 2010

La loi de finances pour 2009 inscrivait la DDU à l'action n° 1 du programme 119 et la dotait de 50 millions d'euros en autorisations d'engagement et 40,79 millions d'euros en crédits de paiement. Le Rapporteur spécial notait

alors avec intérêt que cette nouvelle dotation budgétaire de 50 millions d'euros était le corollaire de la moindre progression de la DSU pour 2009 qui passait de 120 millions d'euros au titre de la « clause Borloo » à 70 millions d'euros. Tel n'est plus le cas en 2010, puisque la progression de la DSU passe à 40 millions d'euros en 2010.

La DDU profite donc d'un régime plus favorable que la DSU puisqu'elle voit son montant atteindre 50 millions d'euros en 2010 en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement (soit une augmentation de 20 % des crédits de paiement par rapport à 2009).

Toutefois, comme en 2009, le Rapporteur spécial note que l'engagement financier de l'État reste très modéré. En effet, la DDU constitue une dépense budgétaire financée au sein du périmètre global soumis à la norme d'évolution prévisionnelle des prix de 0,6 % pour 2010.

#### B.- L'INTRODUCTION DE LA QUOTE-PART OUTRE-MER EN 2010

L'article 75 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 d'orientation pour le développement économique de l'outre-mer votée a créé un article L. 2334-42 du code général des collectivités territoriales introduisant une quote-part prélevée sur le montant de la DDU au profit des communes des départements d'outre-mer.

Cette quote-part sera calculée en appliquant au montant total de DDU le ratio de population, majoré de 33 %, existant entre la population des communes des DOM et la population nationale.

Une fois déterminée, cette quote-part fera l'objet d'une répartition au prorata de la population DGF des communes répondant aux critères suivants :

- être éligible à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) au titre de l'année de la répartition ;

- avoir une proportion de population située en zone urbaine sensible supérieure à 20 % de la population totale de la commune au 1<sup>er</sup> janvier de l'année de la répartition.

Comme en métropole, l'enveloppe de chaque département est plafonnée à 1 million d'euros par commune éligible.

Le Rapporteur spécial souligne que la répartition de la DDU au profit des communes des départements de métropole sera donc nécessairement inférieure à celle de 2009, et le sera d'autant plus que la quote-part outre-mer sera conséquente.

Or, une première estimation indicative montre qu'au vu des chiffres de population 2009, la quote-part DDU des DOM s'élèverait à environ 1,8 million d'euros (la quote-part DOM sera toutefois calculée à partir des chiffres de

population actualisés en 2010). Le nombre de communes situées dans les DOM qui seront éligibles à la DDU dépendra de l'état d'avancement des signatures de convention avec l'ANRU au 1<sup>er</sup> janvier 2010. Pour l'instant, sur les 77 communes des DOM de plus de 5 000 habitants, 10 communes ont signé une convention avec l'ANRU et seraient ainsi éligibles à la DDU.

\*

\* \*

*La Commission examine l'amendement II-CF-90 de M. Marc Goua.*

**M. Marc Goua.** Il s'agit de « flécher » les crédits de la DDU sur les cent premières communes du classement résultant de l'indice synthétique de ressources et de charges utilisé pour le calcul de la DSU.

**M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial.** Cet amendement aurait pour conséquence de dénaturer l'objet de la DDU, qui a justement pour vocation d'aider les cent communes les plus pauvres, bénéficiaires de la DSU certes, mais classées en fonction d'un indice synthétique reprenant des critères de la politique de la ville, pour le financement de leurs projets d'investissement.

*Suivant l'avis défavorable du Rapporteur spécial, cet amendement est **rejeté**, puis l'article 57 est **adopté** sans modification.*

**Annexe : Liste des 100 communes éligibles à la DDU en 2009**

Communes classées de 1 à 50		Communes classées de 51 à 100	
	rang		rang
CLICHY-SOUS-BOIS	1	DREUX	51
BEUVRAGES	2	BONDY	52
BEHREN-LES-FORBACH	3	MAUBEUGE	53
PECQUENCOURT	4	MONTEREAU-FAULT-YONNE	54
ROUBAIX	5	ALLONNES	55
GRIGNY	6	GRANDE-SYNTHÉ	56
CREIL	7	CALAIS	57
GARGES-LES-GONESSE	8	MEE-SUR-SEINE	58
BETHONCOURT	9	MULHOUSE	59
SARCELLES	10	TRAPPES	60
VILLIERS-LE-BEL	11	VITRY-LE-FRANCOIS	61
CHANTELOUP-LES-VIGNES	12	HEROUVILLE-SAINT-CLAIR	62
AVION	13	CANTELEU	63
ANZIN	14	JARVILLE-LA-MALGRANGE	64
VILLETANEUSE	15	PERSAN	65
HAUTMONT	16	SOISSONS	66
LIEVIN	17	MONTFERMEIL	67
UCKANGE	18	DUGNY	68
STAINS	19	HEM	69
SEVRAN	20	ELBEUF	70
VAULX-EN-VELIN	21	VENISSIEUX	71
MAXEVILLE	22	ALENCON	72
SIN-LE-NOBLE	23	RILLIEUX-LA-PAPE	73
CONDE-SUR-L'ESCAUT	24	VANDOEUVE-LES-NANCY	74
MANTES-LA-JOLIE	25	TRELAZE	75
COULAINES	26	MONTATAIRE	76
COURNEUVE	27	CHARLEVILLE-MEZIERES	77
DOUCHY-LES-MINES	28	VIGNEUX-SUR-SEINE	78
SAINT-NICOLAS	29	SAINT-QUENTIN	79
LORMONT	30	SAINT-ETIENNE-DU-ROUVRAY	80
SEDAN	31	GONESSE	81
MONT-SAINT-MARTIN	32	MEAUX	82
MONS-EN-BAROEUL	33	EVRY	83
NOGENT-SUR-OISE	34	BASTIA	84
FAMECK	35	VILLENEUVE-LA-GARENNE	85
CENON	36	SAINT-FONS	86
JEUMONT	37	FLOIRAC	87
EPINAY-SOUS-SENART	38	DAMMARIE-LES-LYS	88
WOIPPY	39	MARSEILLE	89
PORTEL	40	LILLE	90
LOOS	41	DIEPPE	91
BOBIGNY	42	MELUN	92
EPINAY-SUR-SEINE	43	BLANC-MESNIL	93
VILLEFONTAINE	44	BEZIERS	94
CHAPELLE-SAINT-LUC	45	AVIGNON	95
AUBERVILLIERS	46	ARGENTEUIL	96
VERNOUILLET	47	SAINT-DIE-DES-VOSGES	97
GOUSSAINVILLE	48	TROYES	98
MUREAUX	49	VERNON	99
SOYAUX	50	NEMOURS	100



*Article 58*

**Abondement du fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées**

*Texte du projet de loi :*

Le montant du fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées prévu à l'article L. 2335-2-1 du code général des collectivités territoriales est fixé à 10 millions d'euros en 2010.

*Exposé des motifs du projet de loi :*

L'article 173 de la loi de finances pour 2009 a créé le fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées, annoncé par le Premier ministre dans une circulaire du 25 juillet 2008. L'objectif de ce fonds est de favoriser l'adaptation progressive des ressources des communes aux nouvelles conditions démographiques résultant d'une restructuration des implantations militaires sur le territoire national prévue dans le cadre de la refonte du plan de stationnement des armées qui doit être mis en œuvre jusqu'à 2015.

La loi de finances a doté ce fonds de soutien de 5 M€ pour l'année 2009. Cet article a pour objet de porter à 10 M€ le montant des crédits à la disposition du fonds conformément aux engagements pris par le Gouvernement.

*Observations et décision de la Commission :*

Le présent article prévoit l'abondement du fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées à hauteur de 10 millions d'euros en 2010.

**I.- LA RÉFORME DES ARMÉES IMPOSE UN SOUTIEN FINANCIER DES COMMUNES LES PLUS TOUCHÉES**

**A.- UNE REFONTE EN PROFONDEUR DE LA CARTE MILITAIRE**

Le 24 juillet 2008 a été dévoilé le plan de modernisation de la défense qui doit se traduire par la fermeture de 82 unités, le transfert de 33 autres ainsi que le renforcement opérationnel, d'ici à 2014 de 65 régiments et bases afin que ces derniers atteignent la masse critique souhaitable.

L'armée de terre sera la première concernée avec une baisse de ses effectifs de 26 500 hommes et la disparition de 20 régiments et bataillons ; l'armée de l'air perdra 15 000 postes et 8 bases aériennes (notamment Colmar, Reims, Metz, Cambrai...) sur les 37 dont elle dispose en métropole. La marine devra sacrifier 6 000 emplois et un seul site d'importance, la base aéronavale de Nîmes-Garons.

Géographiquement, le quart nord-est de la France supporte l'essentiel des restructurations, notamment les départements de la Moselle, de la Marne, de la Meurthe-et-Moselle et du Nord qui abritaient, depuis le dix-neuvième siècle, l'essentiel du dispositif militaire français.

À l'inverse, 65 unités bénéficieront d'un renforcement opérationnel lié à la création, d'ici 2014, de 80 bases de défense qui seront des centres appelés à regrouper plusieurs unités dont les fonctions de soutien seront mutualisées. Ainsi, si bon nombre de régiments d'artillerie sont dissous, d'autres seront renforcés tandis que des unités de fantassins recevront le renfort de compagnies de combat.

Ces restructurations, qui seront réalisées entre 2009 et 2014, devraient aboutir à la suppression totale de 54 000 postes (contre 18 000 lors de la professionnalisation décidée en 1996).

## B.- LE SOUTIEN FINANCIER DES COMMUNES TOUCHÉES PAR LE REDÉPLOIEMENT TERRITORIAL DES ARMÉES

La réforme aboutira à la création de nouveaux « déserts militaires » dans des communes ou des régions où la tradition militaire était pourtant établie de longue date. La loi de finance initiale pour 2009 a donc instauré deux outils financiers afin d'aider impérativement les plus démunies de ces collectivités.

### 1.- Le plan national d'accompagnement des territoires touchés par les restructurations de la défense

La loi de finances initiale pour 2009 a mis en place un plan national d'accompagnement des territoires touchés par les restructurations de la Défense. Ce plan met à contribution, au bénéfice des collectivités les plus touchées, l'ensemble des outils mis au service de l'aménagement du territoire, et mobilise plus d'un milliard d'euros sur six ans. Son objectif central est de recréer rapidement un volume d'emploi et d'activité économique comparable à celui supprimé sur la commune ou le bassin d'emploi. Le dispositif d'accompagnement territorial s'applique aux territoires pour lesquels la perte d'emplois, par réduction des effectifs ou par fermeture d'implantations militaires, dépasse le seuil de 50 emplois directs par site : il concerne 95 sites au total.

Sur la période 2009–2015, il est prévu de consacrer un budget de 320 millions d'euros aux mesures d'accompagnement, à travers le fonds de restructuration de la Défense (FRED), pour les 2/3 des crédits, et le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), pour 1/3 des crédits (soit 106,6 millions d'euros). Ces crédits se répartissent de la façon suivante :

– 225 millions d'euros pour les contrats de redynamisation de site de défense en métropole ;

– 75 millions d’euros pour les plans locaux de redynamisation en métropole ;

– 20 millions d’euros pour les mesures d’accompagnement en outre-mer (qui comprennent aussi bien des contrats de redynamisation que des plans locaux).

Au niveau local, ces sommes sont mobilisées, sous la direction des préfets, en lien étroit avec les collectivités concernées. Dans les régions connaissant d’importants redéploiements, un délégué régional aux restructurations de défense est nommé auprès du préfet de région.

Au niveau national, c’est la délégation interministérielle à l’aménagement et à la compétitivité des territoires qui assure la coordination du dispositif, en lien étroit avec la délégation aux restructurations du ministère de la Défense.

Grâce à cette aide financière, vingt-quatre contrats de redynamisation de site seront signés avec les élus locaux. Ces contrats s’échelonnent de 2 millions d’euros, pour des petites villes comme Guéret ou Barcelonnette à 10 millions d’euros pour des agglomérations comme Metz, Cambrai, Laon, Provins ou Châteauroux. En outre, un certain nombre de biens immobiliers devenus vacants à la suite du départ de régiments et qui auraient pu être vendus au secteur privé seront probablement cédés pour un euro symbolique aux municipalités au titre de dédommagement. Enfin, 5 000 emplois publics seront délocalisés vers les agglomérations les plus touchées par les pertes d’emplois militaires.

Nécessaire pour rétablir l’activité économique et l’emploi dans les territoires concernés, ce plan national d’accompagnement financé par l’État demeure insuffisant pour pallier aux difficultés financières des communes subissant une chute brutale de leurs ressources du fait du départ soudain des militaires et de leurs familles.

## 2.– Le fonds de soutien des communes touchées par le redéploiement territorial des armées (FSCT)

La loi de finances initiale pour 2009 a également prévu la création d’un « *fonds de soutien des communes touchées par le redéploiement territorial des armées* ».

L’objectif du FSCT est de contribuer au rétablissement de l’équilibre des budgets locaux par le versement d’une aide financière destinée à réduire la perte de ressources des communes affectées par le déménagement des militaires et de leurs familles.

Le FSCT, qui a vocation à être reconduit jusqu’en 2015, terme prévisionnel de la réforme, a été doté de 5 millions d’euros en 2009.

## II.– LE MONTANT DU FSCT SERA DOUBLÉ EN 2010 ET SES CONDITIONS D'ATTRIBUTION PRÉCISÉES

### A.– LE DOUBLEMENT DES CRÉDITS DU FSCT EN 2010

Le présent article prévoit l'abondement du fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées.

D'un montant de 5 millions d'euros en 2009, le montant de ce fonds est porté à 10 millions d'euros en 2010, compte tenu du plus grand nombre de restructurations qui seront menées à leur terme l'année prochaine.

### B.– LES CONDITIONS D'ATTRIBUTION DES AIDES MÉRITENT D'ÊTRE PRÉCISÉES RAPIDEMENT

Le Rapporteur spécial constate qu'aucun crédit de paiement du FSCT n'a été consommé en 2009, faute d'avoir défini rapidement les conditions d'éligibilité et de détermination de l'aide susceptible d'être versée aux communes. Une circulaire devrait donc être publiée prochainement par le Gouvernement afin de procéder à ces précisions au regard des principes qui suivent.

Les aides attribuées au titre du FSCT sont des subventions de fonctionnement des budgets communaux non affectées. Ces aides sont donc exclusivement réservées aux communes.

Par conséquent, les établissements publics de coopération intercommunale, les syndicats mixtes et les autres établissements publics locaux rattachés ne peuvent y prétendre. En revanche, l'article L. 2335-2-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit qu'à titre dérogatoire, les communes peuvent, sous certaines conditions, reverser une partie des aides obtenues aux services publics industriels et commerciaux afin de compenser les effets du redéploiement territorial des armées sur leur exploitation.

Les aides sont versées au terme d'une instruction annuelle du préfet de département et d'une décision ministérielle annuelle portant sur l'éligibilité et le montant de l'aide. Le versement d'une aide au titre d'une année n'empêche donc aucune garantie de bénéficier de celle-ci au cours des années suivantes.

Les critères d'éligibilité des demandes d'aides seraient de deux ordres : l'évolution démographique négative de la commune et les mouvements à la baisse de la population du bassin de vie de la commune (baisse du nombre d'élèves dans les établissements d'enseignement situés sur le territoire de la commune, baisse de la fréquentation des services publics ayant pour conséquence de produire un surdimensionnement des infrastructures de nature à induire des coûts fixes élevés déséquilibrant le fonctionnement de certains services).

\*

\*      \*

*Conformément à l'avis favorable du Rapporteur spécial, l'article 58 est adopté sans modification.*

*Article additionnel après l'article 58 :*

**Extension du bénéfice de la dotation « parc national »**

*La Commission examine un amendement II-CF-147 présenté par M. Gilles Carrez, Rapporteur général.*

**M. Gilles Carrez, Rapporteur général.** Cet amendement doit permettre aux communes du parc naturel marin d'Iroise (îles de Sein, Ouessant et Molène), créé en 2007, de percevoir la dotation « parc national », financée par une enveloppe de trois millions d'euros au sein de la DGF des communes.

**M. Bernard Carayon.** Pouvez-vous nous préciser à quel type de coûts sont confrontées les communes des parcs naturels pour bénéficier d'une dotation spécifique au sein de la DGF ?

**M. Gilles Carrez, Rapporteur général.** La DGF des communes est une dotation générale libre d'emploi. L'introduction d'une dotation « parc national » avait pour objet d'aider les communes implantées dans un parc national, dans un parc naturel régional ou dans un parc naturel marin de faire face aux charges liées à la mise en valeur touristique de ces sites auxquelles des communes rurales, disposant de ressources modestes, peuvent difficilement faire face. En l'occurrence, les communes de la mer d'Iroise, pour des raisons historiques, ne disposent d'aucune ressource fiscale.

**M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial.** Je donne un avis favorable.

*Suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, cet amendement est adopté.*

\*  
\*       \*

*Après l'article 58, la Commission examine l'amendement II-CF-64 présenté par M. Marc Goua.*

**M. Marc Goua.** Cet amendement doit permettre de tenir compte des contraintes de certaines communes de grande superficie en leur offrant une bonification de leur dotation forfaitaire afin de répondre à un impératif d'aménagement du territoire et de solidarité nationale.

**M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial.** J'y suis défavorable. Cet amendement tend en réalité à augmenter la dotation forfaitaire de deux communes en France : Arles et Marseille, pour un coût de 68 millions d'euros, financé par toutes les autres communes françaises, ce qui n'est pas raisonnable.

*Suivant l'avis défavorable du Rapporteur spécial, cet amendement est **rejeté**.*

*La Commission examine ensuite l'amendement II-CF-63 présenté par M. Marc Goua tendant à introduire un nouveau critère de superficie pour l'attribution de la dotation globale de fonctionnement, à destination des communes dont le territoire est particulièrement étendu.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur spécial, elle **rejette** cet amendement.*

*Puis elle examine l'amendement II-CF-63 présenté par M. Michel Bouvard.*

**M. Michel Bouvard.** Cet amendement vise à faire progresser de façon deux fois plus rapide la dotation de fonctionnement minimale (DFM) des 24 départements anciennement éligibles en 2004, conformément à l'esprit qui avait présidé à la création de cette dotation au début des années 90.

**M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial.** Je suis défavorable à cet amendement. Il remettrait en cause la réforme de la DFM intervenue en 2005, alors qu'elle a amélioré le caractère péréquateur de cette dotation sur le fondement de critères objectifs, qui, je le constate, continuent de favoriser les départements montagnards ou de grande superficie.

**M. Gilles Carrez, Rapporteur général.** Je précise que la réforme de 2005 a eu pour objet de permettre un certain rattrapage entre les 24 départements anciennement éligibles et le 25<sup>e</sup> département par exemple, en atténuant l'effet de seuil antérieur qui allait de 1 à 4 entre les départements bénéficiaires et les autres.

**M. Didier Migaud, Président.** La mise en place de fonds de péréquation départementaux dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle devrait améliorer, dès 2011, la situation que souhaite traiter M. Bouvard par son amendement.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur spécial, la Commission **rejette** cet amendement.*

*Enfin, l'amendement II-CF-38 de Mme Annick Girardin n'est pas défendu.*

\*  
\*       \*  
\*

## AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

---

N° II - CF 61 rect.

### AMENDEMENT

présenté par M. Marc Laffineur, rapporteur spécial  
au nom de la commission des Finances,  
M. Habib et les commissaires  
membres du groupe Socialiste, radical, citoyen et divers gauche

-----

#### ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 56

À la première phrase du sixième alinéa de l'article L. 2334-17 du code général des collectivités locales, substituer au mot : « locales », les mots : « de construction et gestion de logements sociaux », et aux mots : « de la Société centrale immobilière de la Caisse des dépôts et consignations », les mots : « immobilières de la Caisse des dépôts et consignations » ».

---

N° II - CF 140

### AMENDEMENT

présenté par  
M. Marc Laffineur,  
Rapporteur spécial au nom de la commission des Finances,  
M. Baert et les commissaires membres  
du groupe Socialiste, radical, citoyen et divers gauche

-----

#### ARTICLE 55

A la fin de l'alinéa 2, substituer au taux « 3,5 % », le taux : « 2 % ».

---

**AMENDEMENT**

présenté par  
M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial au nom de la commission des Finances,  
et M. Gilles Carrez, Rapporteur général

-----

**ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 58**

I.— La première phrase du 5° de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales est complétée par les mots : « , y compris, le cas échéant, les communes insulaires situées dans les surfaces maritimes classées en cœur de parc national ».

II.— En conséquence, la deuxième phrase du même alinéa est complétée par les mots : « ou lorsqu'il s'agit de la part d'une commune insulaire située dans une surface maritime classée en cœur de parc national ».

---

**ANNEXE :**  
**LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

– M. Pascal Joly, directeur de cabinet de M. Alain Marleix, secrétaire d’État à l’intérieur et aux collectivités territoriales et M. Arnaud Menguy, conseiller technique pour les finances locales ;

– M. Éric Jalon, Directeur général des collectivités locales.