

N° 104

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 novembre 2005

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME VII

**RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**  
*(Compte spécial : avances aux collectivités territoriales)*

Par M. Bernard SAUGEY,

Sénateur.

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyest, président ; MM. Patrice Gélard, Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, François Zocchetto, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, M. Georges Othily, vice-présidents ; MM. Christian Cointat, Pierre Jarlier, Jacques Mahéas, Simon Sutour, secrétaires ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Michèle André, M. Philippe Arnaud, Mme Eliane Assassi, MM. Robert Badinter, José Balarello, Laurent Béteille, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Pierre-Yves Collombat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Gaston Flosse, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Philippe Goujon, Mme Jacqueline Gourault, MM. Charles Guené, Jean-René Lecerf, Mme Josiane Mathon, MM. Hugues Portelli, Henri de Richemont, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, MM. Alex Türk, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 500**

**Sénat : 98 et 99 (annexe n° 23) (2005-2006)**

---

**Lois de finances.**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. UNE APPLICATION DÉLICATE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES</b> .....	8
<b>A. LA PART MARGINALE DES CRÉDITS REGROUPÉS AU SEIN DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »</b> .....	8
1. <i>Des crédits peu importants</i> .....	9
a) Les concours financiers aux communes et à leurs groupements .....	9
b) Les concours financiers aux départements .....	10
c) Les concours financiers aux régions .....	11
d) Le programme « concours spécifiques et administration ».....	11
2. <i>Des indicateurs perfectibles</i> .....	12
a) Des règles de calcul et d'évolution fixées par la loi .....	12
b) Un faible nombre d'indicateurs.....	12
c) Des indicateurs en construction .....	14
<b>B. L'IMPORTANCE DES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES</b> .....	15
1. <i>Un poids croissant</i> .....	15
a) Les dotations de fonctionnement.....	16
b) Les dotations d'investissement .....	16
2. <i>Des objectifs de performances et des indicateurs de résultats</i> .....	16
a) Parfaire la coopération intercommunale.....	17
b) Renforcer la péréquation.....	19
<b>C. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »</b> .....	22
1. <i>Le programme « Avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et États d'outre-mer »</i> .....	22
2. <i>Le programme « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes »</i> .....	22
<b>II. UN EFFORT FINANCIER DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES MAINTENU</b> .....	25
<b>A. UNE PROGRESSION SENSIBLE</b> .....	25
1. <i>La reconduction pour un an du contrat de croissance et de solidarité</i> .....	25
2. <i>L'évolution des dotations sous enveloppe</i> .....	26
a) La dotation globale de fonctionnement .....	27
b) La dotation spéciale pour le logement des instituteurs .....	27
c) La dotation particulière « élu local ».....	28
d) La compensation aux FDPTP de la suppression de la part salaires des bases de la taxe professionnelle .....	28
e) La dotation globale d'équipement des communes et des départements .....	29
f) La dotation régionale d'équipement scolaire et la dotation départementale d'équipement des collèges .....	29
g) La dotation générale de décentralisation .....	29
h) La dotation de compensation de la taxe professionnelle, hors sa fraction réduction pour embauche ou investissement.....	30

3. <i>L'évolution des dotations hors enveloppe</i> .....	31
a) Le Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée.....	31
b) Le prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation routière.....	31
c) Le reversement de TIPP aux collectivités territoriales de Corse.....	32
d) La dotation de développement rural.....	32
e) Les subventions et comptes spéciaux du Trésor.....	32
f) Les compensations d'exonérations et dégrèvements législatifs.....	32
<b>B. DES MESURES CIBLÉES</b> .....	33
1. <i>Des mesures destinées à renforcer la péréquation</i> .....	33
a) La consolidation de la réforme de la dotation de solidarité urbaine.....	33
b) L'affectation de la régularisation positive de la dotation globale de fonctionnement des communes au titre de l'année 2004 au solde de la dotation d'aménagement.....	33
2. <i>Des mesures destinées à soutenir l'investissement des collectivités territoriales</i> .....	35
a) Une réforme de la dotation globale d'équipement des départements.....	35
b) Une clarification des règles d'éligibilité, d'affectation et de reversement du FCTVA.....	36
c) La création au sein de la dotation de développement rural d'une enveloppe destinée à financer le maintien des services publics en milieu rural.....	37
d) Une simplification des concours de la dotation générale de décentralisation relatifs au financement des bibliothèques.....	38
<b>III. UNE AUTONOMIE FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS LOCALES PRÉSERVÉE, UNE AUTONOMIE FISCALE ÉCORNÉE</b> .....	39
<b>A. UN FINANCEMENT DES COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES ASSURÉ POUR L'ESSENTIEL PAR DES IMPÔTS PARTAGÉS</b> .....	40
1. <i>La compensation financière des transferts de compétences intervenus en 2005</i> .....	40
2. <i>Une dérive des budgets locaux ?</i> .....	41
a) Une forte augmentation des budgets locaux.....	42
b) Des exigences constitutionnelles respectées.....	43
3. <i>La compensation financière des transferts de compétences devant intervenir en 2006</i> .....	44
4. <i>L'impossible modulation des taux de la taxe sur les conventions d'assurance</i> .....	45
<b>B. DES RÉFORMES DE LA FISCALITÉ LOCALE QUI RÉDUISENT LES MARGES DE MANŒUVRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</b> .....	47
1. <i>Une réforme de la taxe professionnelle justifiée mais qui pénalise les collectivités         territoriales</i> .....	47
a) Une réforme nécessaire.....	47
b) Les conclusions de la « commission Fouquet ».....	48
c) La réforme proposée.....	49
2. <i>La création d'un « bouclier fiscal »</i> .....	50
3. <i>Un allègement de la taxe foncière sur les propriétés non bâties en faveur des terres         agricoles</i> .....	51
4. <i>La nécessité d'une réforme d'ensemble de la fiscalité locale</i> .....	52

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Après avoir procédé, le mercredi 9 novembre 2005, à l'audition de M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, la commission des Lois s'est réunie le mercredi 23 novembre 2005, sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyest, président, afin d'examiner le rapport pour avis de M. Bernard Saugey sur les crédits de la mission « relations avec les collectivités territoriales » et du compte de concours financiers « avances aux collectivités territoriales » du projet de loi de finances pour 2006.

**M. Bernard Saugey, rapporteur pour avis**, a relevé que les dispositions du projet de loi de finances pour 2006 relatives aux relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales s'inscrivaient dans la continuité des réformes passées. Il a estimé que cette continuité :

- suscitait des interrogations au regard des incidences, somme toute assez marginales, de l'entrée en vigueur de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances ;

- méritait d'être saluée quand elle se caractérisait par une progression sensible des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales et un renforcement de la péréquation ;

- pouvait être regrettée quand elle se traduisait, même pour des raisons justifiées, par une remise en cause de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales.

### **1. Les motifs d'interrogation**

**M. Bernard Saugey, rapporteur pour avis**, a expliqué que le nouveau cadre tracé par la loi organique relative aux lois de finances se prêtait mal à l'analyse des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales dans la mesure où, d'une part, près des trois-quarts des concours financiers versés aux collectivités prenaient la forme de prélèvements sur recettes, d'autre part, certains crédits budgétaires versés aux collectivités territoriales étaient encore rattachés à d'autres missions relevant de la responsabilité d'autres ministères que le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, enfin, les dispositions des projets de loi de finances affectant la fiscalité locale ne pouvaient être ignorées.

Il a indiqué que, si les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales n'avaient pu être regroupés au sein d'une seule mission, des objectifs de performance leur avaient été assignés et des indicateurs avaient été créés pour apprécier leurs résultats. S'agissant des dotations budgétaires, c'est-à-dire des crédits de la mission « relation avec les collectivités territoriales », il a noté que les objectifs et indicateurs de performances n'étaient guère nombreux et, pour certains, perfectibles. Il a précisé que, même si la loi organique relative aux lois de finances n'imposait pas d'objectifs et d'indicateurs de résultats pour les prélèvements sur recettes, l'importance des montants en cause avait toutefois conduit le Gouvernement à en prévoir. Il a ajouté que les trois objectifs assignés aux concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales consistaient à accroître le degré d'intégration des établissements publics de coopération intercommunale, poursuivre la couverture du territoire par l'intercommunalité et assurer la péréquation des ressources entre collectivités.

## **2. Les motifs de satisfaction**

**M. Bernard Saugey, rapporteur pour avis**, a relevé que le montant total des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, hors fiscalité transférée, devrait atteindre 64,5 milliards d'euros en 2006, en progression de 5 % par rapport à 2005 à structure courante. Il a estimé que cette progression sensible méritait d'être saluée au regard de l'objectif de stabilisation en volume des dépenses de l'Etat recherché par le projet de loi de finances.

Il a souscrit aux mesures destinées à renforcer la péréquation : réforme de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et affectation de la régularisation positive de la dotation globale de fonctionnement des communes et de leurs groupements au titre de l'année 2004 au solde de la dotation d'aménagement et au financement d'une garantie pour les communes ayant perdu le bénéfice de la dotation « élu local ».

Il a ensuite présenté les dispositions du projet de loi de finances destinées à soutenir l'investissement local : suppression de la première part de la dotation globale d'équipement des départements ; clarification des règles d'éligibilité, d'affectation et de reversement du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée ; création d'une enveloppe spécifique de 20 millions d'euros au sein de la dotation de développement rural afin de financer des projets de maintien ou de développement des services publics en milieu rural ; simplification des concours de la dotation générale de décentralisation relatifs au financement des bibliothèques municipales et départementales. S'il a souscrit à ces mesures, il a déploré que les pertes de recettes subies par les départements du fait de la suppression de la première part de leur dotation globale d'équipement ne soient que partiellement compensées par l'Etat.

## **3. Les motifs de déception**

**M. Bernard Saugey, rapporteur pour avis**, a tout d'abord relevé que les modalités de financement des compétences transférées aux collectivités territoriales par la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation du revenu minimum d'insertion et création du revenu minimum d'activité et la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales permettraient de compenser les charges transférées et de préserver l'autonomie financière des collectivités territoriales mais pas leur autonomie fiscale.

Il a ensuite indiqué que le plafonnement de la taxe professionnelle acquittée par les entreprises à 3,5 % de leur valeur ajoutée, le bouclier fiscal - c'est-à-dire le plafonnement des impôts directs payés par un contribuable à 60 % de ses revenus - et l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties au bénéfice des exploitants agricoles répondaient à des préoccupations légitimes mais auraient pour effet de réduire l'autonomie fiscale des collectivités territoriales.

Après avoir souligné que cette autonomie fiscale constituait non seulement un facteur d'efficacité de la gestion des collectivités territoriales mais surtout un fondement de la démocratie locale, il a déploré que l'absence de réforme des bases de l'impôt local conduise, selon un processus inexorable, à sa suppression graduelle. Aussi a-t-il rappelé la nécessité d'une réforme d'ensemble de la fiscalité locale et les pistes évoquées aussi bien par la mission commune d'information du Sénat sur la décentralisation que par la Commission pour l'avenir de la décentralisation.

**Après un large débat, la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « relations avec les collectivités territoriales » et du compte de concours financiers « avances aux collectivités territoriales » du projet de loi de finances pour 2006.**

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi de finances pour 2006 est placé sous le signe de l'entrée en vigueur complète et définitive des dispositions de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

Les crédits budgétaires ne doivent plus être examinés en fonction de la nature de la dépense mais de sa finalité. Ils doivent donc être regroupés et votés par mission, spécialisés par programme et détaillés par action et par titre. Pour éclairer le Parlement, des objectifs de performance doivent être fixés à chaque programme ainsi que des indicateurs permettant d'en mesurer la réalisation.

Ce nouveau cadre se prête mal à l'analyse des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales.

En effet, près des trois-quarts des concours financiers versés aux collectivités territoriales prennent la forme de prélèvements sur recettes et figurent dans la première partie du projet de loi de finances.

La mission « relations avec les collectivités territoriales » retrace uniquement les dotations inscrites au budget du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, leur montant étant fixé à 2,9 milliards d'euros. Or certains crédits budgétaires versés aux collectivités territoriales demeurent rattachés à d'autres missions dont la responsabilité relève d'autres ministères que le ministère de l'intérieur.

Le compte de concours financiers « avances aux collectivités territoriales » retrace quant à lui les avances consenties aux collectivités territoriales pour leur permettre soit de surmonter des difficultés de trésorerie soit de recevoir au fur et à mesure le produit de leurs impositions, qui sont perçues par l'Etat. Il se substitue aux comptes de prêts et comptes d'avances existants en 2005.

Enfin, les dispositions affectant la fiscalité locale que comporte généralement tout projet de loi de finances ne peuvent être ignorées. A cet égard, le projet de loi de finances pour 2006 comporte plusieurs mesures qui, si elles sont justifiées par la nécessité d'alléger le poids de la fiscalité pesant sur les ménages et les entreprises, réduisent une nouvelle fois l'autonomie fiscale des collectivités territoriales.

Telle sont les raisons pour lesquelles, votre rapporteur s'est attaché à étudier les incidences de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, l'évolution du montant et des règles de répartition des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, ainsi que les mesures affectant l'autonomie financière locale.

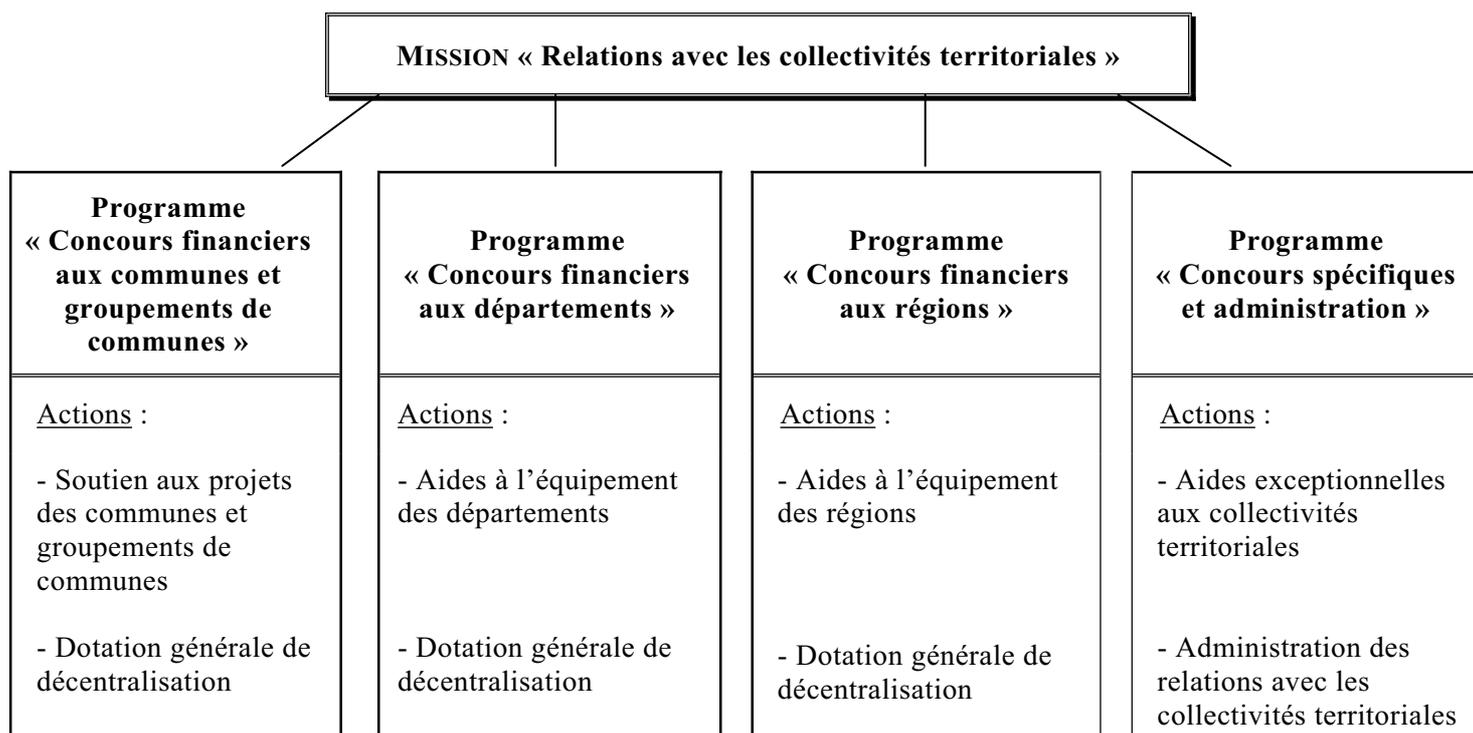
## I. UNE APPLICATION DÉLICATE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

Si les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales n'ont pu être regroupés au sein d'une seule mission, des objectifs de performance leur ont été assignés et des indicateurs ont été créés pour apprécier leurs résultats.

### A. LA PART MARGINALE DES CRÉDITS REGROUPÉS AU SEIN DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

La mission « relations avec les collectivités territoriales » retrace les dotations inscrites au budget du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. Leur montant total est fixé à 2,9 milliards d'euros par le projet de loi de finances pour 2006.

Elles sont réparties en quatre programmes : trois programmes pour les concours financiers versés à chaque catégorie de collectivités territoriales et un programme pour les concours spécifiques versés à certaines collectivités et les dépenses de la direction générale des collectivités locales.



## 1. Des crédits peu importants

Les dotations inscrites au budget du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire ne représentent qu'une infime partie de l'ensemble des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales.

### *a) Les concours financiers aux communes et à leurs groupements*

Les crédits budgétaires du programme 119 « concours financiers aux communes et groupements de communes » s'élèveront à **0,7 milliard d'euros** en 2006, alors que le montant des prélèvements sur les recettes de l'Etat qui leur seront versés atteindra plus de 21,7 milliards d'euros.

L'**action n° 01** « soutien aux projets des communes et groupements de communes » identifie les concours financiers de l'Etat ayant pour objet de soutenir les investissements de ces collectivités et établissements. Ils sont répartis au sein de deux dotations : la dotation globale d'équipement et la dotation de développement rural.

La **dotation globale d'équipement** est versée aux communes de moins de 20.000 habitants et à certains établissements publics de coopération intercommunale. Elle est attribuée par le préfet sous la forme de subventions pour la réalisation d'une opération déterminée correspondant à une dépense réelle directe d'investissement. Une commission d'élus 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.

La dotation de développement rural a pour objet de financer les projets de développement économique, social et touristique ou les actions en faveur des espaces naturels des établissements publics de coopération intercommunale ruraux<sup>1</sup>.

L'**action n° 02** « **dotation générale de décentralisation** » retrace une partie des dotations destinées à compenser les charges globales de fonctionnement des communes et de leurs groupements résultant d'un transfert, d'une création ou d'une extension de compétences.

**La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances ne s'est pas traduite par un regroupement des concours de l'Etat puisqu'une part de la dotation générale de décentralisation est inscrite sur le programme « transmission des savoirs et démocratisation de la culture » dont la responsabilité incombe au ministère la culture et de la communication, soit 70,3 millions d'euros au titre du financement des bibliothèques municipales.**

---

<sup>1</sup> Voir ci-après la réforme de cette dotation.

*b) Les concours financiers aux départements*

Les crédits budgétaires du programme 120 « concours financiers aux départements » s'élèveront à **0,771 milliard d'euros** en 2006, alors que le montant des prélèvements sur les recettes de l'Etat qui leur seront versés atteindra 11,73 milliards d'euros.

L'**action n° 01 « aide à l'équipement des départements »** identifie les concours financiers de l'Etat ayant pour objet de soutenir les investissements des départements. Ils sont répartis au sein de deux dotations : la **dotation globale d'équipement** et la **dotation départementale d'équipement des collègues**.

La dotation globale d'équipement des départements a été créée en 1982 en globalisant de diverses subventions spécifiques antérieurement versées par différents ministères dans un double objectif de simplification et de renforcement de la libre administration locale. Divisée en deux parts, elle bénéficie aux départements, à leurs groupements ainsi qu'aux syndicats à caractère administratif regroupant des communes ou groupements de communes et un ou plusieurs départements ou régions, aux services départementaux d'incendie et de secours, aux centres de gestion de la fonction publique territoriale et au Centre national de la fonction publique<sup>1</sup>.

Les crédits de la dotation départementale d'équipement des collègues sont répartis entre les départements en fonction de critères tenant compte, pour 70 % de la capacité d'accueil des établissements et, pour 30 %, de l'évolution de la population d'âge scolaire. L'enveloppe régionale est ensuite répartie entre les départements par la conférence régionale des présidents de conseil généraux au vu de la liste des opérations de construction et d'extension des établissements que l'Etat s'engage à pourvoir en postes. Cette liste est arrêtée par le préfet de région sur proposition de l'autorité académique.

L'**action n° 02 « dotation générale de décentralisation »** retrace une **infime partie** (5 %) des crédits destinés à compenser les charges des départements résultant d'un transfert, d'une création ou d'une extension de compétences. En effet, la quasi-totalité des crédits ayant cet objet a été intégrée au sein de leur dotation globale de fonctionnement par la loi de finances pour 2004. La dotation générale de décentralisation n'a été maintenue que pour pouvoir procéder aux inévitables ajustements du montant de la compensation financière. **157 millions d'euros** sont inscrits dans le projet de loi de finances pour 2006. En outre, 6,6 millions d'euros sont prévus dans le programme « transmission des savoirs et démocratisation de la culture », dont la responsabilité incombe au ministère la culture et de la communication, au titre de la compensation des charges induites par les bibliothèques départementales.

---

<sup>1</sup> Voir ci-après la réforme de cette dotation.

*c) Les concours financiers aux régions*

Les crédits budgétaires du programme 121 « concours financiers aux régions » s'élèveront à **1,39 milliard d'euros** en 2006, alors que le montant des prélèvements sur les recettes de l'Etat qui leur seront versés atteindra plus de 5 milliards d'euros.

L'**action n° 01 « aide à l'équipement des régions »** identifie les concours financiers de l'Etat ayant pour objet de soutenir les investissements des régions et regroupés au sein de la **dotatation régionale d'équipement des lycées**. Les crédits sont répartis en fonction de critères reflétant pour 60 % de la dotation la capacité d'accueil des établissements et pour 40 % l'évolution de la population. Ces critères ont été adaptés pour les régions d'outre-mer. Les montants des autorisations de programme et des crédits de paiement prévus par le projet de loi de finances pour 2006 s'élèvent respectivement à 640 millions et **621 millions d'euros**.

Comme pour les départements, l'**action n° 02 « dotatation générale de décentralisation »** retrace une infime partie (5 %) des crédits destinés à compenser les charges des régions résultant d'un transfert, d'une création ou d'une extension de compétences. La quasi-totalité des crédits ayant cet objet a été intégrée au sein de leur dotation globale de fonctionnement par la loi de finances pour 2004. La dotation des régions intègre désormais les crédits destinés à la collectivité territoriale de Corse, qui étaient auparavant retracés dans le chapitre budgétaire 41-57. Le montant prévu par le projet de loi de finances pour 2006 s'élève à 756,2 millions d'euros.

*d) Le programme « concours spécifiques et administration »*

Le programme 122 « concours spécifiques et administration » regroupe deux actions aux objets distincts.

L'**action n° 01 « aides exceptionnelles aux collectivités territoriales »** reprend les subventions destinées à soutenir les collectivités déstabilisées par des circonstances exceptionnelles : subventions aux communes minières, aux communes forestières, aux communes en difficulté en raison de circonstances anormales, reconstruction de ponts détruits pour faits de guerre, incitations aux fusions de communes, sécurisation des bâtiments de la communauté juive, réparation des dégâts causés par des calamités publiques, subventions pour travaux divers d'intérêt local. Les montants des autorisations de programme et des crédits de paiement prévus par le projet de loi de finances pour 2006 s'élèvent à 14,2 millions d'euros chacun, contre 147,3 millions d'euros votés en loi de finances initiale pour 2005.

L'**action n° 02 « administration des relations avec les collectivités territoriales »** retrace les coûts de personnel, de fonctionnement courant, d'informatique et d'immobilier de la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

La mise en œuvre du programme devrait être assurée par 162 agents, dont 158 équivalents temps plein : 64 agents de catégorie A, 24 agents de catégorie B, 56 agents de catégorie C et 18 agents non titulaires. Le coût moyen indiciaire et indemnitaire hors charges sociales s'élève à 33.338 euros pour les personnels administratifs et à 34.025 euros pour les personnels techniques.

## 2. Des indicateurs perfectibles

Les objectifs et indicateurs de performances ne sont guère nombreux et, pour certains, perfectibles.

### *a) Des règles de calcul et d'évolution fixées par la loi*

**Une grande partie des crédits affectés aux collectivités territoriales obéissent à des règles de calcul et d'évolution qui sont fixées par la loi et constituent pour elles autant de garanties.**

Ainsi, les montants de la plupart des subventions d'investissement<sup>1</sup> inscrits en loi de finances sont déterminés chaque année par application au montant de l'année précédente du taux de croissance de la formation brute de capital fixe des administrations publiques prévu pour l'année à venir, tel qu'il est estimé dans le rapport économique présenté en annexe au projet de loi de finances, soit 4 % en 2006.

La dotation générale de décentralisation progresse quant à elle chaque année comme la dotation globale de fonctionnement, soit 2,73 % en 2006.

**Pour ces dotations, l'Etat ne saurait se fixer d'autre objectif que de respecter les engagements que lui imposent la Constitution et la loi.**

### *b) Un faible nombre d'indicateurs*

**Aucun indicateur n'a été prévu ni pour la dotation générale de décentralisation ni pour la dotation départementale d'équipement des collèges ni pour la dotation régionale d'équipement des lycées, de sorte que le programme « concours financiers aux régions » en est totalement dépourvu.**

L'explication avancée par le Gouvernement tient au fait que **ces dotations ont pour objet de compenser les charges des collectivités territoriales résultant de transferts, créations et extensions de compétences.** Libres d'emploi, elles concourent à l'objectif de prévisibilité et de stabilité des budgets locaux.

---

<sup>1</sup> Dotation globale d'équipement des communes, dotation de développement rural, dotation globale d'équipement des départements, dotation départementale d'équipement des collèges et dotation régionale d'équipement des lycées.

Il a ainsi été indiqué à votre rapporteur pour avis que : *« cette compensation s'apprécie à la date du transfert et les principes inscrits au sein de l'article 72-2 de la Constitution et explicités par le code général des collectivités territoriales conduisent à fixer le niveau de cette compensation à hauteur de ce que l'Etat consacrait alors, à l'exercice de la compétence ainsi transférée. Un indicateur comparant l'évolution ultérieure des charges et des ressources transférées ne serait pas pertinent. Il permet certes de mieux prendre en compte les contraintes ou les marges budgétaires des collectivités territoriales, mais il est contraire à la logique institutionnelle née de la décentralisation. Il laisse à penser que les compensations allouées sous forme de crédits budgétaires ou de fiscalité ont été mises en place pour couvrir, en tout lieu et à tout moment, l'intégralité des dépenses engagées par les collectivités territoriales. Or, les lois de décentralisation n'ont prévu une compensation intégrale des charges transférées qu'au moment du transfert de compétences. Rien n'interdit aux assemblées locales de décider, postérieurement et en application du principe de libre administration, de dépenses supplémentaires. »*

**S'agissant des dotations d'équipement des collèges et lycées, le taux de couverture des dépenses d'investissement** a pourtant été communiqué à votre rapporteur pour avis : il était évalué, sur la base des budgets primitifs de 2004, à 27,83 % en 2004 et 26,37 % en 2005 pour la dotation régionale, à 13,19 % en 2004 et à 11,47 % en 2005 pour la dotation départementale.

**Les autres subventions d'investissement** - dotation de développement rural, dotation globale d'équipement des communes et dotation globale d'équipement des départements - **obéissent quant à elles à une logique de projet et doivent avoir un effet de levier.** Les indicateurs mis en place par le Gouvernement ont pour objet de mesurer la capacité de l'Etat à soutenir durablement les actions des collectivités territoriales, en évitant aussi bien une trop grande dispersion qu'une trop grande concentration des crédits.

**Trois indicateurs ont ainsi été retenus pour la dotation de développement rural et la dotation globale d'équipement des communes :**

- l'évolution du volume des investissements des collectivités territoriales réalisés grâce aux subventions, qui doit être au moins égale au taux d'investissement des administrations publiques ;

- le pourcentage des projets dont le taux de subvention est compris entre 25 % et 35 % ;

- le délai séparant la décision de subvention de la fin de réalisation du projet, qui ne devra pas excéder quatre ans en 2006 et trois ans en 2007.

**Un seul indicateur a été prévu pour la seconde part de leur dotation globale d'équipement<sup>1</sup>** : l'évolution comparée du volume des investissements des collectivités territoriales réalisés grâce à la subvention et de la formation brute de capital fixe des administrations publiques.

L'objectif assigné aux **aides exceptionnelles aux collectivités territoriales** est bien évidemment de soutenir un rétablissement rapide de ces dernières. L'**indicateur** retenu est le délai de réalisation des opérations engagées, qui doit être inférieur à trois ans.

Enfin, la **direction générale des collectivités locales** a pour **objectifs** :

- de **réduire les délais d'élaboration des textes d'application relevant de sa responsabilité**, qui ne devront pas excéder six mois à compter de la publication de la loi ;

- de **garantir une gestion des dotations adaptée aux contraintes des collectivités locales**, les indicateurs retenus étant le nombre, le montant moyen et le volume total des rectifications opérées en cours d'année, le nombre de rectifications liées à la prise en compte de données erronées dans les calculs, et la date de communication des dotations ;

- d'**améliorer l'information des collectivités territoriales et de l'administration territoriale sur la décentralisation**, avec pour indicateurs les taux et délais de réponse aux demandes des pouvoirs publics, d'une part, le nombre et la durée des visites des sites intranet et internet de la direction générale des collectivités locales, d'autre part.

*c) Des indicateurs en construction*

**La plupart de ces indicateurs sont encore en construction.** Aussi l'annexe au projet de loi de finances comporte-t-elle **peu d'éléments d'information**. Seuls sont connus :

- l'évolution du volume des investissements des collectivités territoriales réalisés grâce à la dotation de développement rural, à la dotation globale d'équipement des communes et à la dotation globale d'équipement des départements ;

- les délais de réalisation des opérations engagées grâce aux subventions exceptionnelles de l'Etat (2,9 ans en 2004) ;

- le nombre, le montant moyen et le volume total des rectifications opérées en cours d'année sur les dotations des collectivités territoriales ;

- le nombre de rectifications liées à la prise en compte de données erronées dans les calculs des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales (105 en 2004) ;

---

<sup>1</sup> Le projet de loi de finances pour 2006 prévoit la suppression de la première part de cette dotation.

- et les dates de communication des dotations (6 février 2004 pour la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement et 16 mars 2004 pour sa part péréquation).

De surcroît, **certains de ces indicateurs semblent peu pertinents ou méritent d'être précisés :**

- les délais d'élaboration des décrets relevant de la responsabilité de la direction générale des collectivités locales ne présentent qu'un intérêt limité dans la mesure où rares sont les textes d'application des lois de décentralisation qui relèvent de la seule compétence du ministère de l'intérieur ;

- l'indicateur relatif aux taux et délais de réponse aux demandes des pouvoirs publics (Parlement, Cour des comptes, préfectures...) ne correspond pas exactement à l'intitulé de l'objectif auquel il se rapporte (améliorer l'information des collectivités territoriales et de l'administration territoriale sur la décentralisation) ;

- le nombre et la durée des visites des sites intranet et internet de la direction générale des collectivités locales ne permettent pas de savoir si les visiteurs y trouvent les informations recherchées.

## ***B. L'IMPORTANCE DES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES***

Les prélèvements sur recettes devraient atteindre **47,256 milliards d'euros**, soit **73 % de l'ensemble des concours de l'Etat aux collectivités territoriales** contre 62 % en 2003.

Leur existence a été consacrée par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, dont l'article 6 dispose qu'« *un montant déterminé de recettes de l'Etat peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. Ces prélèvements sur les recettes de l'Etat sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte* ».

### **1. Un poids croissant**

Le poids pris par les prélèvements sur recettes s'explique par l'intégration au sein de la dotation globale de fonctionnement, en application de la loi de finances initiale pour 2004, de diverses dotations budgétaires qui ont fait doubler son montant. Cette dotation représente à elle seule plus de 80 % des prélèvements sur recettes et près de 60 % de l'ensemble des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales.

*a) Les dotations de fonctionnement*

Constituent des prélèvements sur recettes destinés à contribuer aux dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales, outre la dotation globale de fonctionnement : la dotation spéciale instituteurs, la dotation de compensation des pertes de base de taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements, la dotation de compensation de la taxe professionnelle, la compensation des exonérations relatives à la fiscalité locale, la dotation « élu local », les versements de taxe intérieure sur les produits pétroliers aux collectivités de Corse et la compensation de la suppression de la part « salaires » des bases de la taxe professionnelle versée aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle. Leur montant total est fixé à 42,6 milliards d'euros en 2006.

*b) Les dotations d'investissement*

Constituent des prélèvements sur recettes les dotations d'équipement suivantes : le Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée et le produit des amendements forfaitaires de police. Leur montant est fixé à 4,6 milliards d'euros pour 2006, dont 4 milliards d'euros pour le seul FCTVA.

## **2. Des objectifs de performances et des indicateurs de résultats**

La loi organique relative aux lois de finances n'impose pas d'objectifs et d'indicateurs de résultats pour les prélèvements sur recettes. L'importance des montants en cause a toutefois conduit le gouvernement à en prévoir.

Trois objectifs sont ainsi assignés aux concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales et à leurs groupements :

- **accroître le degré d'intégration des établissements publics de coopération intercommunale**, qui sera mesuré à l'aune du niveau du coefficient d'intégration fiscale et du rapport entre la population regroupée dans les établissements à taxe professionnelle unique et la population totale regroupée par l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale ;

- **poursuivre la couverture du territoire par l'intercommunalité**, l'indicateur retenu étant la proportion de la population et des communes couvertes par l'intercommunalité ;

- **assurer la péréquation des ressources entre collectivités**, qui sera évaluée par la mise en exergue des volumes financiers relatifs consacrés à la péréquation et par une étude quinquennale évaluant l'efficacité des dotations en termes de réduction des inégalités mesurées par un indicateur synthétique des inégalités.

*a) Parfaire la coopération intercommunale*

La coopération intercommunale a connu un développement extrêmement rapide depuis l'adoption de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 dite « loi Chevènement ».

**Au 1<sup>er</sup> janvier 2005, 88 % des communes françaises étaient membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre**, c'est-à-dire d'une communauté de communes, d'une communauté d'agglomération, d'une communauté urbaine ou d'un syndicat d'agglomération nouvelle. Elles regroupaient **84 % de la population totale**, soit 52,2 millions d'habitants. **Le nombre des communes concernées par le régime fiscal de la taxe professionnelle unique avait encore progressé**, de 13.362 à 14.387, le nombre d'habitants concernés par ce régime fiscal particulièrement intégré augmentant quant à lui de plus de 1,7 million d'habitants.

Ce développement tient à plusieurs raisons. L'émiettement communal représente à la fois une chance, puisque les lieux de vie démocratique se trouvent démultipliés, et une difficulté, car les 36.500 communes que compte notre pays ne peuvent exercer seules les compétences qui leur sont dévolues par la loi, maintenir les services de proximité et créer les équipements publics dont leurs habitants ont besoin. La mise en commun des moyens constitue donc une nécessité. L'échec des fusions de communes en 1971 et le succès des premières communautés urbaines créées en 1966 ont conduit l'Etat à privilégier des formules souples et à prévoir des incitations financières fortes.

En ce qui concerne les instruments juridiques, **la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a prévu diverses mesures - fusions, transformations et retraits dérogatoires - pour parachever la couverture du territoire par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et rationaliser les périmètres de ces structures**. Au 1<sup>er</sup> janvier 2005, 10 communautés de communes avaient fusionné, ce qui a donné naissance à cinq nouveaux établissements aux périmètres plus larges et aux compétences renforcées. Aucune transformation de syndicats en établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre n'avait en revanche été recensée. Quant aux procédures de retraits dérogatoires des communautés d'agglomération, qui pouvaient être mises en œuvre jusqu'au 31 décembre 2004 afin d'autoriser des communes à rejoindre d'autres établissements à fiscalité propre, elles ont permis de régler les dysfonctionnements les plus flagrants sans causer de préjudices majeurs aux agglomérations concernées. Quatre communes ont ainsi été autorisées par les préfets à quitter leur communauté d'agglomération d'origine : Noyal-sur-Vilaine (communauté d'agglomération de Rennes), Escaupont (communauté d'agglomération de Valenciennes), Bresson (communauté d'agglomération de Grenoble) et Palavas-les-Flots (communauté d'agglomération de Montpellier).

En ce qui concerne les **incitations financières**, la dotation globale de fonctionnement moyenne par habitant des communautés de communes à fiscalité additionnelle était de 17,28 euros en 2005, celle des communautés de communes à taxe professionnelle unique de 21,11 euros, celle des communautés de communes bénéficiant d'une dotation bonifiée de 29,36 euros, celle des communautés d'agglomération de 41,35 euros, et celle des communautés urbaines de 82,21 euros. Ces moyennes masquent toutefois des écarts importants entre établissements membres d'une même catégorie.

Ce succès rapide, s'il mérite d'être salué et encouragé, ne doit pas faire oublier un certain nombre de **limites** récemment mises en exergue par le Conseil économique et social et la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la fiscalité locale.

Lors du congrès de l'Assemblée des communautés de France organisé le 7 octobre 2005, M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, a évoqué cette « **crise de croissance** » en ces termes :

*« L'intercommunalité a trop souvent été l'occasion de **surcoûts** alors que sa raison d'être était très précisément inverse (...). Les économies d'échelle qu'il fallait rechercher n'ont pas eu lieu (...).*

*« L'intercommunalité **manque parfois de pertinence**. Manque de pertinence territoriale, tout d'abord, par rapport aux bassins de vie, aux bassins d'emploi ou aux zones de chalandise (...) Manque de pertinence des compétences prévues par la loi, ensuite. Il existe de trop nombreuses redondances où des SIVU gèrent finalement des compétences qui devraient relever des intercommunalités, rendant ainsi le paysage administratif souvent illisible.*

*« Troisième point, **l'intérêt communautaire est resté trop souvent flou**, voire inexistant. On ne peut pas se contenter de compétences qui, après plusieurs années d'existence, ne sont exercées que partiellement. Une telle situation est source de gaspillage et d'incompréhension pour les citoyens usagers. Il n'est pas non plus acceptable que l'intercommunalité cautionne une politique anarchique de multiplications d'équipements publics de nature identique et juxtaposés les uns aux autres. Il faut que les stratégies d'investissement communautaires s'appuient sur de véritables synergies, sources d'un service public de meilleure qualité mais aussi d'économies pour le contribuable local. »*

Pour **remédier à ces difficultés**, la **loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales** a prévu diverses mesures. La possibilité d'une gestion commune des personnels et des équipements entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale a ainsi pour objet de favoriser les économies d'échelle. Les possibilités de fusion et de transformation des structures existantes dans un but de rationalisation ont été évoquées ci-dessus. Enfin, un délai a été imposé aux communes pour définir l'intérêt communautaire qui s'attache à l'exercice de telle ou telle compétence transférée à l'établissement dont elles sont membres.

Passé ce délai, qui a été porté par la loi n°2005-781 du 13 juillet 2005 d'orientation pour l'énergie à deux ans à compter soit de l'entrée en vigueur de la loi du 13 août 2004 soit du transfert de compétences s'il est plus récent, l'ensemble de la compétence sera exercé par l'établissement.

Les concours financiers de l'Etat aux communes et à leurs groupements ont eux aussi pour objectif d'accroître le degré d'intégration des établissements publics de coopération intercommunale. L'un des deux instruments de mesure retenus est le **coefficient d'intégration fiscale**, qui est égal au rapport entre la fiscalité levée par l'établissement et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire. La loi de finances initiale pour 2005 a simplifié les modalités de calcul de cet indicateur.

**Coefficients d'intégration fiscale moyens des différentes catégories utilisés pour la répartition de la DGF depuis 2000**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
CC 4T	17,3838 %	20,7887 %	22,1578 %	24,2116 %	26,4629 %	28,2130 %
CC à TPU	32,8805 %	34,1059 %	36,6341 %	34,9074 %	35,7822 %	32,0758 %
CA	-	50,1958 %	42,1294 %	39,4378 %	37,0357 %	32,6590 %

Source : ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

*b) Renforcer la péréquation*

La péréquation des ressources financières entre collectivités locales a pour objet d'aider les collectivités considérées comme défavorisées compte tenu de leur niveau de ressources et de charges. L'article 72-2 de la Constitution, inséré par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, en fait une **exigence constitutionnelle** en disposant que : « *la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.* »

Cet objectif sous-tend de nombreuses dispositions relatives aux dotations de l'Etat et à la fiscalité locale. Après avoir inspiré la réforme de la dotation globale de fonctionnement opérée par la loi du 31 décembre 1993, il a fait l'objet d'un effort soutenu depuis.

La loi de finances pour 2004 a rénové l'architecture des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales. La dotation globale de fonctionnement se compose désormais, pour chaque niveau de collectivités territoriales, y compris les régions, d'une dotation forfaitaire et d'une dotation de péréquation. L'agrégation de diverses dotations a permis de multiplier par deux son montant et, ainsi, de dégager des marges de manœuvre supplémentaires en faveur de la péréquation.

La loi de finances pour 2005, s'inspirant des conclusions établies en avril 2004 par un groupe de travail du Comité des finances locales a créé un nouvel indicateur, le potentiel financier, et modifié les critères de répartition de la dotation globale de fonctionnement, afin de mesurer objectivement les écarts de richesse et de mieux cibler l'effort de l'Etat consacré à la péréquation sur les collectivités les plus défavorisées.

**Les volumes financiers relatifs consacrés explicitement à la péréquation constituent le premier indicateur retenu par le projet de loi de finances pour 2006 pour évaluer la mise en œuvre de cet objectif. Ils traduisent l'effort spécifique fourni en faveur de la redistribution.**

Diverses composantes de la dotation globale de fonctionnement des communes sont ainsi explicitement dédiées à la péréquation : la dotation nationale de péréquation permet de comparer toutes les communes entre elles quel que soit leur caractère, urbain ou rural, tandis que la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale visent à comparer les communes au sein de groupes homogènes. L'intercommunalité supposant la mutualisation des charges et des moyens, la dotation d'intercommunalité concourt, elle aussi, à la péréquation entre communes. Enfin, le Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France est spécifique à cette région. Ces dotations représentaient **17,83 % du montant total de la dotation globale de fonctionnement des communes et du Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France en 2004**. Cette proportion devrait atteindre **19,10 % en 2005**.

Depuis la réforme opérée par la loi de finances pour 2005, la **péréquation départementale** est assurée par la dotation de péréquation urbaine<sup>1</sup> et la dotation de fonctionnement minimale qui constituent deux composantes de la **dotation globale de fonctionnement** versée à ces collectivités. Leur part dans le montant total de cette dotation s'est élevé à **7,63 % en 2004** et devrait atteindre **9,18% en 2005**.

Enfin, la dotation de péréquation régionale correspond à la reprise, au sein de la dotation globale de fonctionnement des régions, de l'ancien Fonds de correction des déséquilibres régionaux (FCDR). Le montant total de la dotation de péréquation est égal à la différence entre l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale et la dotation forfaitaire. Cette masse est répartie au profit des régions dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 85 % du potentiel fiscal moyen des régions, et selon une formule impliquant le potentiel fiscal par habitant (pour 50 % de la masse) et le potentiel fiscal par kilomètre carré (pour le solde). La part de la dotation de péréquation dans le montant total de la dotation globale de fonctionnement des régions s'est élevée à **1,58 % en 2004** et devrait atteindre **1,95 % en 2005**.

---

<sup>1</sup> Sont considérés comme départements urbains, et donc susceptibles de bénéficier de la DPU, les départements dont la densité de population est supérieure à 100 habitants au km<sup>2</sup> et dont le taux d'urbanisation est supérieur à 65 %, ces deux conditions étant cumulatives.

### Effort financier de l'Etat en faveur de la péréquation en 2005

*En millions d'euros*

Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale	759,6
Dotation de solidarité rurale	503,0
Dotation nationale de péréquation	631,6
Dotation de fonctionnement minimale	562,7
Dotation de péréquation urbaine	434,6
DGF des groupements (hors dotation de compensation des EPCI)	2 044,7
Dotation de péréquation des régions	95,9
<b>TOTAL</b>	<b>5 032,1</b>

*Source : ministère de l'intérieur.*

Au delà de ces dotations spécifiques, **deux études réalisées en 2002 et en 2004 par MM. Gilbert et Guengant pour le compte du Commissariat Général au Plan montrent que la quasi-totalité des concours financiers de l'Etat, à l'exception des compensations d'exonérations fiscales, contribue peu ou prou à la péréquation.**

Ces études se sont attachées à mesurer, d'une part, le taux de correction des inégalités de ressources des collectivités corrigées en fonction de leurs charges, d'autre part, l'efficacité de chaque dotation et sa contribution à la réduction des écarts entre collectivités.

Elles montrent ainsi qu'« en 2001, la péréquation corrige 40% des inégalités de pouvoir d'achat entre communes, 51% entre départements et 54% entre régions. (...) Le taux de correction des inégalités progresse systématiquement dans le temps. De 1994 à 2001, la péréquation communale gagne 6% en niveau, la péréquation départementale 8% et la péréquation régionale 19%. »

Le second indicateur retenu par le projet de loi de finances consiste à prévoir une étude quinquennale évaluant l'efficacité des dotations en termes de réduction des inégalités selon la méthodologie retenue par le Commissariat Général au Plan.

**C. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »**

Le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » est composé de deux programmes.

**1. Le programme « Avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et États d'outre-mer »**

Le premier programme retrace les avances qui peuvent être consenties aux collectivités territoriales et établissements publics, territoires, établissements et « États d'outre-mer ». Pour 2006, ce programme enregistre un déficit de 3,8 millions d'euros.

**Les actions qui composent ce programme permettent à l'Etat d'aider les différentes collectivités qui, soit connaissent des difficultés de trésorerie, soit ont besoin rapidement d'emprunter.**

6 millions d'euros sont inscrits au titre de 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 ». Cette action a pour finalité d'accorder des avances à des collectivités, établissements publics, territoires et établissements d'outre-mer et à des États d'outre-mer liés à la France par une convention de trésorerie, afin de faire face à des difficultés momentanées de trésorerie.

800.000 euros sont inscrits au titre de 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 » dont l'objet est de permettre au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie d'accorder des avances aux départements, communes, territoires et établissements d'outre-mer qui décident de contracter un emprunt à moyen ou à long terme.

**2. Le programme « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes »**

Le second programme correspond à l'**ancien compte d'avances sur impôts locaux 903-54** qui constitue le **support budgétaire du versement des « douzièmes provisoires »** aux départements, régions et communes, à leurs établissements publics ainsi qu'à divers organismes comme les chambres consulaires.

Son fonctionnement est régi par l'article 34 de la loi n° 77-574 du 7 juin 1977 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

Ce compte enregistre, en dépenses, les **avances accordées aux collectivités territoriales, dont le montant correspond à celui des émissions de rôles de l'année en taxe d'habitation, taxes foncières et taxe professionnelle.**

Les recettes du compte d'avances constituent le support du recouvrement des impôts locaux par l'Etat au profit des collectivités territoriales.

Ces recettes sont principalement constituées par le produit des impôts directs effectivement recouverts sur les contribuables locaux, auxquels s'ajoutent les dégrèvements et admissions en non-valeur. L'Etat assume en effet la compensation des dégrèvements et admissions en non-valeur au profit des collectivités territoriales. Il verse sur le compte d'avances, à partir du programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » inscrit au budget général, la différence entre le produit voté et le produit effectivement perçu en raison des dégrèvements et admissions en non-valeur.

Le présent projet de loi de finances propose en outre, à compter de 2006, de retracer sur ce compte le recouvrement et le reversement de la part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) affectée aux départements en compensation du transfert du revenu minimum d'insertion.

La prévision de recettes pour 2006 (75,5 milliards d'euros) intègre une progression des émissions et recouvrements d'impôts locaux de l'ordre de 2%, en ligne avec l'évolution constatée les années précédentes, à laquelle s'ajoute le montant du produit de la TIPP recouvrée pour le compte des départements, soit 4,94 milliards d'euros.

En 2006, le compte serait à l'équilibre. Il n'y a cependant aucune raison pour que les recettes recouvrées correspondent au produit total voté pour l'exercice.

Le compte d'avances sur impôts locaux engendre **trois charges distinctes pour l'Etat :**

- une **charge budgétaire liée au coût des dégrèvements et admissions en non-valeur**, le montant des dégrèvements d'impôts locaux s'élevant à 12.640 millions d'euros en 2006 ;

- une **charge de trésorerie** qui résulte du décalage entre la régularité des emplois du compte, étalés sur les douze mois de l'année et le caractère très irrégulier du recouvrement de ses ressources, plus de la moitié des recettes du compte étant recouvrées dans les trois derniers mois de l'année<sup>1</sup>.

- un **effet de solde** qui découle des déficits répétés subis par le compte en fin d'exercice.

---

<sup>1</sup> Le coût de cet « effet de profil » peut être évalué avec précision : il dépend d'une part du solde infra-annuel du compte d'avances et du taux d'intérêt moyen des bons du Trésor à taux fixe (BTF) émis au cours de chaque année de référence. Il s'est élevé à 218 millions d'euros en 2003 et à 216 millions d'euros en 2004.

Ces charges pour l'Etat s'accompagnent de **deux contreparties** à son profit :

- il bénéficie quotidiennement du **dépôt obligatoire et non rémunéré des disponibilités des collectivités locales sur le compte du Trésor à la Banque de France**, ce qui lui permet de disposer de ressources « gratuites » pour assurer sa trésorerie quotidienne et, le cas échéant, en placer une partie sur les marchés financiers afin d'en dégager une rémunération ;

- les **recettes** inscrites sur ce compte sont **nettes des frais d'assiette et de recouvrement et des frais de dégrèvements**. En application de l'article 1641 du code général des impôts, l'Etat perçoit en effet des frais de gestion sur le montant des cotisations d'impôts établies et recouvrées au profit des collectivités locales ou organismes divers. Ces frais comprennent, d'une part, les frais de dégrèvement et de non-valeur au taux de 3,60% et, d'autre part, les frais d'assiette et de recouvrement au taux de 4,4%. Ils représentent la contrepartie des frais que l'Etat supporte pour établir et recouvrer l'ensemble des impôts directs locaux et pour financer les dégrèvements et admissions en non-valeur.

**Le compte est structurellement déficitaire car ses dépenses correspondent aux émissions et ses recettes aux recouvrements effectifs qui n'atteignent jamais 100%**. En effet, tous les impôts émis au titre d'une année ne sont pas susceptibles d'être recouverts au cours de cette même année. En outre, du fait de l'augmentation importante du produit voté d'une année sur l'autre, les recouvrements opérés au titre des années antérieures sont insuffisants pour équilibrer le manque à gagner imputable au caractère partiel du recouvrement au titre de l'année considérée. Le compte peut transitoirement se trouver en excédent comme ce fut le cas de 2000 à 2004 dans la mesure où les émissions de l'année courante sont couvertes par des recettes provenant non seulement de l'année courante mais aussi des années antérieures.

Le montant cumulé des déficits du compte (le « culot » du compte) qui s'élève à 12,9 milliards d'euros fin 2004 constitue une créance de l'Etat sur les contribuables locaux, créance qui engendre une charge de trésorerie. Il correspond concrètement aux restes à recouvrer et se décompose en restes à recouvrer sur titre courant à hauteur de 8,6 milliards d'euros, en restes à recouvrer sur titre précédant à hauteur de 1,8 milliard d'euros et en restes à recouvrer sur titres antérieurs à hauteur de 1,2 milliard d'euros. Ce culot traduit le fait que l'apurement complet des rôles d'impôts locaux émis au cours d'une année n'intervient qu'au terme de plusieurs années de recouvrement.

Si le coût de gestion réel des impositions locales pour l'État (1.149,29 millions d'euros en 2004) est très inférieur au prélèvement qu'il perçoit pour frais d'assiette et de recouvrement (soit 2.715 millions d'euros en 2004), les prélèvements pour frais de dégrèvements et admission en non valeur (2.285 millions d'euros en 2006 contre 2.169 millions d'euros en 2005) sont en revanche très inférieurs à leur coût réel (plus de 13,34 milliards d'euros en 2006).

## II. UN EFFORT FINANCIER DE L'ETAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES MAINTENU

Les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales représentent un cinquième de son budget. Leur montant total, hors fiscalité transférée, devrait passer de 61,4 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2005 à **64,5 milliards d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2006, soit une **progression de 5 % à structure constante**<sup>1</sup>.

Au delà de cette progression sensible, le projet de loi de finances comporte quelques mesures ciblées destinées à consolider les réformes opérées au cours des deux dernières années.

### A. UNE PROGRESSION SENSIBLE

La progression du montant des concours de l'Etat aux collectivités locales s'explique notamment par la reconduction pour un an du contrat de croissance et de solidarité, qui en regroupe les deux tiers.

#### 1. La reconduction pour un an du contrat de croissance et de solidarité

Depuis 1996, les principaux concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales et à leurs groupements - ceux dont les montants peuvent être prévus en loi de finances initiale du fait de leur règle d'indexation - sont regroupés au sein d'une **enveloppe normée**, dont l'évolution est contrainte par une indexation fixée à l'avance.

Au sein de cette enveloppe, chaque dotation évolue selon ses propres règles d'indexation, le respect de la norme globale d'évolution étant assuré par un ajustement de la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

Dans le « **pacte de stabilité** », institué par l'article 32 de la loi de finances pour 1996 pour la période 1996-1998, cette indexation reposait sur l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac.

Le « **contrat de croissance et de solidarité** », institué pour les années 1999 à 2001 par l'article 57 de la loi de finances pour 1999, prévoyait quant à lui une évolution du montant de l'enveloppe normée en fonction d'un indice composé de l'évolution des prix de l'année à venir majorée d'une fraction du taux de croissance du produit intérieur brut de l'année en cours : 20 % en 1999, 25 % en 2000, 33 % en 2001.

---

<sup>1</sup> Si l'on ne prend pas en compte le remplacement d'une partie de la dotation générale de décentralisation « formation professionnelle » en produit fiscal, au titre de l'achèvement de la réforme de la taxe d'apprentissage entreprise par la loi de finances initiale pour 2005, les concours de l'Etat aux collectivités territoriales progressent de 3.492 millions d'euros pour s'établir à 64,9 milliards d'euros, soit une progression de 5,7 %.

Ce dispositif répondait à un double objectif :

- garantir une meilleure prévisibilité des ressources des collectivités territoriales et des charges de l'Etat, grâce à une **programmation pluriannuelle des dotations** ;

- associer les collectivités territoriales et leurs groupements à la **maîtrise des dépenses publiques**.

Depuis, **le périmètre et le mode de calcul de l'évolution de l'enveloppe normée retenus en 2001 sont reconduits d'année en année**. Ils le seraient également en 2006, en application de l'article 23 du projet de loi de finances. Compte tenu des hypothèses économiques, le taux d'indexation de l'enveloppe normée serait ainsi de 2,3775 %. Du fait de divers ajustements, son montant atteindrait en fait **44,271 milliards d'euros, soit une hausse de 2,87 % par rapport à 2005**.

La reconduction d'année en année du contrat de croissance et de solidarité fait perdre aux concours financiers de l'Etat leur prévisibilité. Dès lors, **seul demeure l'objectif de maîtrise des dépenses publiques**.

En effet, les règles d'indexation des différentes composantes de l'enveloppe normée sont plus favorables que la norme de progression globale. Alignées pour la plupart sur celle de la dotation globale de fonctionnement, elles sont égales à l'évolution des prix de l'année à venir majorée de 50 % - au lieu de 33 % - du taux de croissance du produit intérieur brut de l'année en cours. Telle est la raison pour laquelle le montant de la dotation de compensation de la taxe professionnelle connaît une diminution régulière.

Les concours financiers aux collectivités territoriales n'en connaîtraient pas moins une **progression sensible alors que le projet de loi de finances pour 2006 est marqué par un objectif de stabilisation en volume des dépenses de l'Etat**.

Aussi votre commission réitère-t-elle simplement son **souhait d'un rétablissement d'une programmation pluriannuelle des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales** qui garantisse une meilleure prévisibilité des ressources des secondes et des charges du premier.

## **2. L'évolution des dotations sous enveloppe**

L'enveloppe normée du contrat de croissance et de solidarité regroupe la dotation globale de fonctionnement, la dotation spéciale pour le logement des instituteurs, la dotation « élu local », la compensation de la suppression de la part salaires des bases de la taxe professionnelle aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle, la dotation globale d'équipement, les dotations générales de décentralisation, les dotations d'équipement scolaire des départements et des régions, ainsi que la dotation de compensation de la taxe professionnelle, qui en constitue la variable d'ajustement.

*a) La dotation globale de fonctionnement*

Aux termes de l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales, la dotation globale de fonctionnement progresse comme le taux d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages hors tabac de l'année de versement, estimé à 1,8 % pour 2006, majoré de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année précédente, estimé à 1,75 % pour 2005, soit un taux de progression de 2,675 % en 2006, contre 3,29 % en 2005.

Cet indice s'applique à la dotation de 2005 « recalée », c'est-à-dire recalculée en fonction des derniers indices économiques connus. Pour 2005, le « recalage » porte sur le taux d'évolution du produit intérieur brut en volume au titre de 2004 qui a atteint 2,3 %, alors qu'il était estimé à 2,5 % dans la loi de finances initiale pour 2004, l'indice des prix demeurant de 1,5 % comme prévu. Le taux d'indexation pour 2005 est ainsi de 2,95 % et non de 3,05 %. Cet indice doit être appliqué à la dotation définitive de 2005 et non, comme dans la loi de finances initiale pour 2005, à une dotation encore provisoire. Ce montant s'élève à 37,11 milliards d'euros, compte tenu du prélèvement de 874 millions d'euros prévu par la loi de finances initiale pour 2005 en contrepartie de l'attribution aux départements d'une fraction de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance.

Le montant de la dotation globale de fonctionnement pour 2006 devrait par conséquent s'élever à 38,1 milliards d'euros, soit une **hausse de 2,727 % de loi de finances initiale à loi de finances initiale**.

Il est toutefois estimé à **38,218 milliards d'euros, en raison de divers ajustements** :

- trois **majorations** de la dotation de compensation des départements au titre de la **réforme** de leur **dotation globale d'équipement**, qui atteignent un montant total de 143,127 millions d'euros ;

- une **majoration** de cette même dotation au titre de la **participation de l'Etat au financement de l'allocation de vétérance des sapeurs-pompiers volontaires**, d'un montant de 10 millions d'euros ;

- une **minoration** de 41,626 millions d'euros au titre de la **recentralisation des compétences des départements en matière de lutte contre les grandes maladies**, en application de l'article 71 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

*b) La dotation spéciale pour le logement des instituteurs*

La dotation spéciale pour le logement des instituteurs est destinée à compenser les charges supportées par les communes dans le cadre du droit au logement ou, à défaut, l'indemnité en tenant lieu dont bénéficient les instituteurs. Prélevée sur les recettes de l'Etat, elle évolue comme la dotation globale de fonctionnement de loi de finances initiale à loi de finances initiale, soit une progression de 2,727 % en 2005.

La prise en compte de la baisse croissante du nombre d'ayants droit, en raison de l'intégration progressive des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles, conduit à une **baisse de 24,1 %** de son montant qui, à structure constante, devrait s'établir à **135,7 millions** d'euros en 2006.

*c) La dotation particulière « élu local »*

La dotation particulière « élu local » a pour objet de permettre aux petites communes rurales de faire face aux dépenses engendrées par la mise en place d'un « statut » de l'élu. **Son montant suit l'évolution de la dotation globale de fonctionnement de loi de finances initiale à loi de finances initiale.** Il s'élèverait donc à **50,044 millions d'euros** en 2006.

L'article 25 du projet de loi de finances prévoit une **majoration de cette dotation de 4,2 millions d'euros**, prélevés sur la régularisation positive de la dotation globale de fonctionnement des communes et des établissements publics de coopération intercommunale au titre de l'année 2004, afin d'instituer une garantie pour les communes ayant cessé d'y être éligibles.

Lors de son audition devant votre commission des Lois, M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, a reconnu que, faute de simulations préalables, la **substitution du critère du potentiel financier à celui du potentiel fiscal pour l'attribution de la dotation « élu local » en 2005** avait eu pour conséquences de rendre 700 communes éligibles mais **1.820 communes inéligibles à cette dotation.** Il a indiqué que le Gouvernement étudiait une mesure permettant aux communes devenues inéligibles de continuer à percevoir cette dotation.

*d) La compensation aux FDPTP de la suppression de la part salaires des bases de la taxe professionnelle*

Depuis 2004, les dotations de fonctionnement comprises dans le périmètre du contrat de croissance et de solidarité incluent un nouveau prélèvement sur recettes, destiné à compenser aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) les pertes de recettes induites par la suppression de la part salaires des bases de la taxe professionnelle.

Créés par la loi n° 75-678 du 29 juillet 1975, les FDPTP constituent le principal instrument de péréquation horizontale. Leur gestion est décentralisée.

Ils ont pour objet de redistribuer, dans le cadre départemental ou le cas échéant interdépartemental, les ressources provenant de l'écrêtement des bases communales (ainsi que celles de certains groupements à fiscalité propre) de taxe professionnelle d'établissements exceptionnels. Ces ressources sont redistribuées par les conseils généraux aux communes dites « concernées » et à celles dites « défavorisées », après affectation de la part revenant aux communes.

L'intégration dans la dotation globale de fonctionnement de la compensation de la suppression de la part salaires des bases de la taxe professionnelle perçue par les FDPTP aurait eu peu de sens, dans la mesure où l'objectif premier de la dotation est d'assurer la participation de l'Etat à la couverture des charges générales des collectivités territoriales.

En application de la loi de finances pour 2004, les FDPTP continuent donc de percevoir cette compensation sous la forme d'un prélèvement sur recettes spécifique. Pour 2006, ce prélèvement sur recettes, indexé comme la dotation globale de fonctionnement, s'établirait à **115,82 millions d'euros**.

*e) La dotation globale d'équipement des communes et des départements*

La dotation globale d'équipement des communes et des départements est **indexée sur la formation brute de capital fixe des administrations publiques**, qui devrait progresser de 4 % en 2006.

La dotation des **communes** devrait ainsi passer, en autorisations d'engagement, de 441,371 millions d'euros en 2005 à 459 millions d'euros en 2006.

Celle des **départements** devrait, en revanche, baisser de 231 millions d'euros en 2005 à 212,6 millions d'euros en 2006, en raison de la suppression de plusieurs de ses composantes.

*f) La dotation régionale d'équipement scolaire et la dotation départementale d'équipement des collèges*

La dotation régionale d'équipement scolaire et la dotation départementale d'équipement des collèges évoluent également comme la **formation brute de capital fixe des administrations publiques**. Elles progresseraient donc de 4 % pour atteindre respectivement 640 et 318 millions d'euros, soit un total de **958 millions d'euros** en 2006, contre 922 millions d'euros en 2005.

*g) La dotation générale de décentralisation*

La réforme de l'architecture des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales réalisée par la loi de finances pour 2004 s'est traduite par l'intégration de 95 % de la dotation générale de décentralisation dans la dotation globale de fonctionnement.

Le maintien de cette dotation est destiné à financer les ajustements dans la compensation des transferts de compétences et les charges induites par de nouveaux transferts.

Depuis 1984, son montant évolue chaque année comme la dotation globale de fonctionnement et fait l'objet d'ajustements pour tenir compte des nouveaux transferts de fiscalité ou de compétences, ainsi que des mouvements liés aux partages des services.

Individualisée par collectivité, elle assure de façon globale le financement de l'ensemble des compétences transférées sans qu'il soit en principe possible d'identifier, au sein de la dotation versée à une collectivité, la fraction correspondant à chacun des transferts. Des concours particuliers ont toutefois été institués afin de compenser les charges financières issues de transferts de compétences dont le traitement ne peut être uniforme, soit en raison du faible nombre des collectivités territoriales concernées, soit en raison du caractère irrégulier des charges financières résultant du transfert. Enfin, les transferts de compétences en matière de formation professionnelle et d'apprentissage font l'objet d'une dotation spécifique.

**Le montant de la dotation générale de décentralisation géré par le ministère de l'intérieur s'établirait à 1,3 milliard d'euros en 2006 ; sa répartition serait la suivante :**

- DGD des communes (207,525 millions d'euros) ;
- DGD des départements (157,026 millions d'euros) ;
- DGD des régions (384,201 millions d'euros).
- DGD de la collectivité territoriale de Corse (254,839 millions d'euros) ;
- DGD allouée au Syndicat des transports d'Ile-de-France (117,191 millions d'euros).

À ces dotations viennent s'ajouter celles inscrites aux budgets d'autres ministères :

- la dotation financée par le ministère de la culture s'élèverait à 170,163 millions d'euros, dont 9,51 millions d'euros au bénéfice de la Corse. Depuis la loi de finances pour 1997, les crédits ouverts au titre de la « DGD Culture » sont inscrits au budget de ce ministère avant d'être transférés sur celui du ministère de l'intérieur ;

- le montant de la dotation finançant la formation professionnelle atteindrait 1,6 milliard d'euros, compte tenu de la baisse de 407 millions d'euros prévue par l'article 20 du projet de loi de finances en contrepartie de l'institution d'une taxe additionnelle à la taxe d'apprentissage.

*h) La dotation de compensation de la taxe professionnelle, hors sa fraction réduction pour embauche ou investissement*

Instituée par la loi de finances pour 1987, la dotation de compensation de la taxe professionnelle avait initialement pour objet de faire supporter à l'Etat une partie des allègements de taxe professionnelle consentis aux entreprises.

Elle est ainsi censée prendre en charge : la compensation de l'abattement général des bases de taxe professionnelle de 16 % ; la compensation de la réduction pour embauche et investissement de taxe professionnelle ainsi que la tranche prévue pour l'année 2006 de la compensation forfaitaire de 30 millions d'euros instituée par la loi de finances rectificative pour 2004 pour les années 2004 à 2007.

Elle sert aussi et surtout de **variable d'ajustement du contrat de croissance et de solidarité**. Aussi, afin d'assurer le respect du taux de progression globale de l'enveloppe normée, connaîtrait-elle une **baisse de 9,34 % en 2006**.

### **3. L'évolution des dotations hors enveloppe**

Divers concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales ne sont pas inclus dans l'enveloppe normée du contrat de croissance et de solidarité.

Il s'agit du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée, du prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation routière, d'un reversement de produit de taxe intérieure de consommation des produits pétroliers à la collectivité territoriale de Corse, de la dotation de développement rural, des subventions et comptes spéciaux du Trésor et des compensations d'exonérations et dégrèvements législatifs.

#### *a) Le Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée*

Le Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée a pour objet de compenser de manière forfaitaire la taxe acquittée par les collectivités locales et certains organismes visés à l'article L. 1615-2 du code général des collectivités territoriales sur leurs dépenses réelles d'investissement, grevées de TVA et exposées pour les besoins d'une activité qui n'y est pas assujettie.

Son montant prévisionnel est estimé par le projet de loi de finances pour 2006 à **3,791 milliards d'euros**, en hausse de 6,3 % par rapport à 2005 pour tenir compte de la réforme des règles d'éligibilité, d'affectation et de reversement prévue par son article 28.

#### *b) Le prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation routière*

Le produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation routière s'élèverait à **620 millions d'euros** en 2006, soit une hausse de 10,7 %.

Sa répartition entre collectivités est proportionnelle au nombre de contraventions à la police de la circulation constatées l'année précédente sur le territoire de chacune des collectivités bénéficiaires. Les dotations accordées sont obligatoirement affectées à des opérations d'amélioration des transports en commun et de la circulation routière.

*c) Le reversement de TIPP aux collectivités territoriales de Corse*

La loi n° 94-1131 du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse a institué un prélèvement sur les recettes de l'Etat égal à 10 % du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers mis à la consommation en Corse au profit de la collectivité territoriale de Corse et à 1,5 % de ce produit au profit de chaque département de Corse.

La loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse prévoit l'affectation de 8 points supplémentaires de TIPP à la collectivité territoriale de Corse au titre de la compensation des transferts de nouvelles compétences et de la suppression des droits de consommation sur les alcools.

Le montant de ce prélèvement est évalué à 30,053 millions d'euros pour 2006.

*d) La dotation de développement rural*

Depuis la suppression du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, la dotation de développement rural, versée aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, est directement financée par le budget de l'Etat. Son montant, qui évolue comme la formation brute de capital fixe des administrations publiques, s'élèverait à **124 millions d'euros** en 2006.

*e) Les subventions et comptes spéciaux du Trésor*

Les subventions de fonctionnement des différents ministères devraient être stables par rapport à 2004 et se situer à **913 millions d'euros**. Leurs subventions d'équipement s'élèveraient à **930 millions d'euros** et les comptes spéciaux du Trésor à **40 millions d'euros**.

*f) Les compensations d'exonérations et dégrèvements législatifs*

Les compensations d'exonérations et les dégrèvements législatifs devraient atteindre **13,658 milliards d'euros** en 2006 :

- 78 millions d'euros pour la compensation au titre de la réduction pour embauche et investissement de la dotation de compensation de la taxe professionnelle ;

- 164 millions d'euros pour la compensation des pertes de bases de taxe professionnelle et de redevances des mines<sup>1</sup> ;

- 2,699 milliards d'euros au titre des compensations relatives à la fiscalité locale ;

- 10,717 milliards d'euros constituant la contrepartie de divers dégrèvements législatifs.

---

<sup>1</sup> L'article 53 de la loi de finances pour 2004 a supprimé le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle et institué ce prélèvement sur les recettes de l'Etat qui permet de verser une compensation aux communes et groupements enregistrant d'une année sur l'autre une perte importante de leurs bases d'imposition à la taxe professionnelle ou de ressources de redevances des mines.

## ***B. DES MESURES CIBLÉES***

Les réformes des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales prévues par le projet de loi de finances pour 2006 ont pour objet de renforcer la péréquation et de soutenir l'investissement.

### **1. Des mesures destinées à renforcer la péréquation**

La reconduction pour un an du contrat de croissance et de solidarité associée à divers abondements devrait permettre de consolider et d'aménager la réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes.

#### *a) La consolidation de la réforme de la dotation de solidarité urbaine*

L'**article 84** du projet de loi de finances pour 2006 tend à apporter trois aménagements à la réforme de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale prévue par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

En premier lieu, la règle de partage de la masse entre les communes de 5.000 à 9.999 habitants et celles de plus de 10.000 habitants serait modifiée afin de consolider la majoration de 20 millions d'euros de l'enveloppe des communes de moins de 10.000 habitants intervenue en 2005. Sans cette mesure, l'enveloppe aurait été calculée en 2006 selon les règles précédentes, c'est-à-dire au prorata de la population éligible à chaque enveloppe, ce qui aurait entraîné une chute brutale des attributions des communes les moins peuplées.

En deuxième lieu, les communes de plus de 200.000 habitants pourraient désormais bénéficier des deux coefficients de majoration instaurés par la loi de programmation pour la cohésion sociale en faveur des communes dont la population se trouve en zone urbaine sensible (ZUS) et en zone franche urbaine (ZFU). Seraient notamment concernées par cette mesure : Lille, Marseille, Strasbourg et Toulouse.

Enfin, la garantie instituée au bénéfice des communes ayant cessé d'être éligibles à la dotation de solidarité urbaine serait prolongée d'un an. En 2005, cette garantie était égale à 100 % du montant perçu en 2004. En 2006, elle en représenterait 50%, afin d'assurer une sortie progressive du dispositif.

#### *b) L'affectation de la régularisation positive de la dotation globale de fonctionnement des communes au titre de l'année 2004 au solde de la dotation d'aménagement*

Depuis 1996, en application de l'article L. 1613-2 du code général des collectivités territoriales, il est procédé avant le 31 juillet de l'année au calcul de la régularisation de la dotation globale de fonctionnement afférente à l'exercice précédent.

Cette régularisation intervient lorsque l'indice, calculé sur la base du taux d'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation des ménages hors tabac relatif à cet exercice (2005) et sur la base du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année précédente (2004), tels qu'ils sont constatés à cette date, appliqué au montant de la dernière dotation définitive connue (2003), entraîne un produit différent du montant prévisionnel de la dotation inscrit en loi de finances.

En cas de régularisation positive, le montant est réparti entre les bénéficiaires de la dotation. Cette répartition doit être effectuée au prorata des attributions initiales de la dotation de l'année au titre de laquelle est faite la régularisation. En revanche, si la régularisation est négative, elle s'impute sur la masse à répartir de la dotation globale de fonctionnement du plus prochain exercice.

La régularisation de la dotation globale de fonctionnement de 2004, au 31 juillet 2005, a conduit à retenir un taux d'évolution définitif de 2,1 % contre 1,75 % dans la loi de finances initiale pour 2004. Le montant de cette régularisation s'est ainsi élevé à 163,556 millions d'euros, après déduction d'une surestimation de la dotation globale de fonctionnement 2004 de 23,868 millions d'euros dont le montant définitif a atteint 36,716 millions d'euros.

**En 2006, les départements et les régions recevraient la régularisation de la dotation globale de fonctionnement pour 2004 dans les conditions de droit commun.**

En revanche, afin de favoriser la péréquation et d'éviter une dispersion des crédits, **l'article 25 du projet de loi de finances prévoit d'affecter la part revenant aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale, soit 92 millions d'euros, au solde de la dotation d'aménagement et au financement, à hauteur de 4,2 millions d'euros, d'une garantie pour les communes ayant perdu le bénéfice de la dotation « élu local ».**

La majoration de 88 millions d'euros de la dotation d'aménagement devrait **permettre au Comité des finances locales**, lorsqu'il procédera à la répartition de la dotation globale de fonctionnement entre ses différentes composantes, de **retenir le taux maximal d'évolution de la dotation forfaitaire, d'assurer à la dotation de solidarité rurale un taux de croissance identique à celui de la dotation de solidarité urbaine, supérieur à 15,8 %, et de consolider la croissance de la dotation nationale de péréquation.**

## **2. Des mesures destinées à soutenir l'investissement des collectivités territoriales**

### *a) Une réforme de la dotation globale d'équipement des départements*

La dotation globale d'équipement des départements a été créée en 1982 en globalisant de diverses subventions spécifiques antérieurement versées par différents ministères dans un double objectif de simplification et de renforcement de la libre administration locale.

Divisée en deux parts, elle bénéficie aux départements, à leurs groupements ainsi qu'aux syndicats à caractère administratif regroupant des communes ou groupements de communes et un ou plusieurs départements ou régions, aux services départementaux d'incendie et de secours, aux centres de gestion de la fonction publique territoriale et au Centre national de la fonction publique.

La **première part** (229 millions d'euros en 2005) comprend une fraction principale, qui est attribuée par taux de concours au prorata des investissements réalisés, une fraction qui est fonction de la longueur de la voirie, une majoration en faveur des départements défavorisés, qui est fonction de leur potentiel fiscal, et une majoration au bénéfice des groupements de départements. Des seuils de garantie et d'écrêtement fixent les montants minimum ou maximum qu'un département peut recevoir au titre de cette première part, en dehors de la majoration « potentiel fiscal ». Le taux de concours, et donc l'effet de levier, des attributions de l'Etat est très faible, puisqu'il a atteint 2,78 % en 2005 en moyenne. Cette moyenne masque toutefois d'importantes disparités.

La **seconde part** (199,4 millions d'euros en 2005) comporte une fraction principale, qui est attribuée par taux de concours au prorata des investissements réalisés en matière d'aménagement foncier et des subventions versées par les départements pour des travaux d'équipement rural, une majoration au titre des dépenses d'aménagement foncier des départements et une autre majoration en faveur des départements défavorisés. Le taux de concours est bien plus élevé puisqu'il a atteint 14 % en 2005.

L'**article 24** du projet de loi de finances pour 2006 tend à **supprimer la première part**, dont le montant aurait été de 291,79 millions d'euros en crédits de paiement en 2006, afin de concentrer les subventions et, ainsi, de les rendre plus efficaces. Le même objectif de rationalisation avait conduit à la suppression de la première part de la dotation globale d'équipement des communes en 1996.

Plusieurs **mesures d'accompagnement** sont toutefois prévues.

Les **opérations en cours** seraient **intégralement soldées**, des crédits de paiement d'un montant de 98,4 millions d'euros étant inscrits à cet effet dans le projet de loi de finances.

La suppression des fractions attribuées en fonction de la longueur de voirie et du potentiel fiscal par habitant des départements serait compensée par une **majoration de la dotation de compensation de la dotation globale de fonctionnement** des départements sur la base des fractions perçues en 2004 et indexées deux fois sur l'indice de formation brute de capital fixe des administrations publiques pour 2005 et 2006. Le montant des crédits prévus à cet effet s'élève ainsi à **54,3 millions d'euros**.

La dotation de compensation de la dotation globale de fonctionnement des départements serait également majorée, de manière pérenne cette fois, d'un montant égal au produit de la moyenne des investissements soutenus entre 2002 et 2004 - indexée selon le taux de formation brute de capital fixe des administrations publiques pour 2005 et 2006 - par la fraction du taux de concours réel constaté en 2004 - après versement du complément de garantie ou de l'écêtement - excédant un certain seuil. Dans la rédaction initiale du projet de loi de finances, ce seuil était fixé de manière uniforme à 3,25 %. La compensation devait bénéficier à 71 départements et atteindre un montant total de 73,7 millions d'euros. Sur proposition du Gouvernement, l'Assemblée nationale a abaissé de 3,25 % à 2,5 % le seuil d'éligibilité à la compensation pour les départements percevant la dotation de fonctionnement minimale. Le montant total de cette **compensation partielle** atteindrait désormais **89 millions d'euros** et bénéficierait à 76 départements.

Les départements percevraient enfin une majoration de leur dotation de compensation, pour un montant total représentant **15 millions d'euros**, équivalent au montant versé en 2004 aux **services départementaux d'incendie et de secours** au titre de la première part de la dotation globale d'équipement. Cette majoration serait répartie au prorata de la moyenne des attributions perçues entre 2002 et 2004 par le SDIS du département concerné.

**Si votre commission peut souscrire à l'objectif recherché, les mesures d'accompagnement prévues par l'article 24 du projet de loi de finances s'avèrent insuffisantes.** Elles ne proposent en effet qu'une compensation partielle des pertes de recettes subies par les départements, l'économie budgétaire réalisée par l'Etat étant supérieure à 30 millions d'euros.

*b) Une clarification des règles d'éligibilité, d'affectation et de reversement du FCTVA*

L'**article 28** du projet de loi de finances tend à clarifier les règles d'éligibilité, d'affectation et de reversement du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée.

Désormais, les **investissements consacrés à des biens mis à disposition de tiers pourraient ouvrir droit aux attributions du fonds à la condition que leur utilisation constitue une modalité d'exécution d'un service public ou réponde à un besoin d'intérêt général.**

A titre d'exemple, une collectivité territoriale pourrait désormais bénéficier du FCTVA pour construire une maison de retraite dont elle n'assurerait pas la gestion ou mettre des locaux dont elle serait propriétaire à la disposition d'une association.

Lors de son audition devant votre commission des Lois, M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, a mis en exergue, outre la simplification du contrôle exercé par les préfetures sur les demandes de reversement présentées par les collectivités, l'intérêt financier de la mesure ainsi que son intérêt opérationnel. Il a ainsi observé que les conditions d'intervention du FCTVA n'interféreraient plus dans les choix d'investissement des collectivités, ces derniers ne devant être guidés que par l'utilité de la dépense.

*c) La création au sein de la dotation de développement rural d'une enveloppe destinée à financer le maintien des services publics en milieu rural*

La dotation de développement rural a pour objet de financer les projets de développement économique, social et touristique ou les actions en faveur des espaces naturels des établissements publics de coopération intercommunale ruraux<sup>1</sup>.

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 de l'établissement.

La gestion de la dotation est déconcentrée. Les modalités de sa répartition entre les départements sont fixées par un décret n° 2000-220 du 9 mars 2000. L'enveloppe départementale est répartie par le préfet sous forme de subventions aux établissements bénéficiaires, après avis d'une commission d'élus.

Cette répartition donne lieu à une sous-consommation des crédits : sur les 26,9 millions d'euros de crédits de paiement disponibles en 2004, 21,9 millions avaient été délégués aux préfets mais seulement 17 millions consommés.

---

<sup>1</sup> L'article 108 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a modifié les règles d'éligibilité à la dotation de développement rural en excluant les communes de son bénéfice, à l'exception de celles des territoires d'outre-mer. En métropole et dans les départements d'outre-mer, seuls peuvent donc en bénéficier les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre exerçant une compétence en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique et remplissant les conditions suivantes : avoir une population inférieure ou égale à 60 000 habitants, ne pas remplir les conditions démographiques permettant de se transformer en communauté d'agglomération et compter parmi leurs membres au moins deux tiers de communes de moins de 5.000 habitants.

L'**article 82** du présent projet de loi de finances prévoit de créer, au sein de cette dotation, une **enveloppe spécifique de 20 millions d'euros** –sur un total de 124 millions d'euros en 2006 –**destinée à financer des projets de maintien ou de développement des services publics en milieu rural. Le bénéfice de cette enveloppe serait étendu aux communes éligibles à la deuxième fraction de la dotation de solidarité rurale.**

*d) Une simplification des concours de la dotation générale de décentralisation relatifs au financement des bibliothèques*

Les lois de décentralisation ont confirmé la compétence des communes sur les bibliothèques municipales et transféré la responsabilité des bibliothèques départementales de prêt aux départements.

Les crédits d'investissement et de fonctionnement auparavant consacrés par l'Etat à ces bibliothèques ont été inscrits dès 1986 au sein de la dotation générale de décentralisation, sous la forme d'un concours particulier.

Pour les **bibliothèques municipales**, le concours particulier comprend :

- une première part, destinée à l'aide au fonctionnement (24 millions d'euros en 2005) dont les crédits sont répartis entre les communes éligibles ;

- une deuxième part, destinée à l'aide à l'investissement (44 millions d'euros) dont les crédits sont répartis entre les régions sur une base égalitaire égale au rapport actualisé entre les surfaces disponibles et les habitants à desservir ;

- une troisième part, créée en 1992 au bénéfice de l'investissement pour des bibliothèques municipales à vocation régionale et éteinte depuis 2002. Douze villes ont pu bénéficier de ce dispositif exceptionnel, notamment Marseille, Toulouse, Nice, Rennes, Poitiers.

Les crédits du concours se sont élevés en 2005 à 68,361 millions d'euros : 35 % pour la première part et 65% pour la deuxième part.

Les charges de fonctionnement résultant pour les départements du transfert de la responsabilité des **bibliothèques départementales** ont été compensées sous la forme d'une attribution de dotation générale de décentralisation, tandis que les charges d'investissement ont donné lieu à la création d'un concours particulier. Les crédits de ce concours s'élèvent à 6,456 millions d'euros en 2005, répartis au prorata des dépenses de l'exercice précédent.

Faisant suite aux observations formulées à plusieurs reprises par les membres du Comité des finances locales, l'**article 83** du projet de loi de finances pour 2006 a pour objet de réformer ce concours particulier dans un double objectif de modernisation et de simplification.

La **première part de la dotation des communes serait supprimée en quatre ans** (à partir des montants de 2005) avec une diminution progressive des versements aux communes de 25 % la première année, 50 % la deuxième année, 75 % la troisième année et 100 % la quatrième année.

**Les crédits ainsi récupérés seraient transférés sur la deuxième part dédiée à l'investissement. Viendraient également abonder ce nouveau concours, dès 2006, les crédits auparavant affectés au concours particulier dédié au financement de l'investissement des bibliothèques départementales de prêt** (à hauteur d'environ 6 millions d'euros).

Ces mesures doivent permettre une **concentration des aides sur l'investissement** en faveur des bibliothèques municipales et départementales de prêt pour une enveloppe globale, au terme des trois années de montée en charge, de l'ordre de 75 millions d'euros.

Cette enveloppe serait divisée en deux fractions :

- une première fraction, la plus importante, serait déconcentrée pour les projets de petite et moyenne importance ;

- une seconde fraction, plafonnée à 10 % du montant du concours particulier, serait mobilisable pour les projets structurants d'intérêt national ou régional d'ores et déjà lancés et succédant ainsi aux « BMVR », à Bordeaux (restructuration), Clermont-Ferrand, Lyon (restructuration), Quimper, Pau, Rouen, Strasbourg, pour lesquels les enveloppes régionales actuelles de la deuxième part sont insuffisantes.

### **III. UNE AUTONOMIE FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS LOCALES PRÉSERVÉE, UNE AUTONOMIE FISCALE ÉCORNÉE**

La loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 a déterminé les conditions de mise en œuvre de la règle, posée par le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, selon laquelle les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales doivent représenter, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources.

Sont considérés comme des ressources propres : le produit des impositions de toutes natures dont la loi autorise les collectivités à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, les redevances pour services rendus, les produits du domaine, les participations d'urbanisme, les produits financiers et les dons et legs.

Leur part dans l'ensemble des ressources de chaque catégorie de collectivités territoriales ne doit pas être inférieure au seuil atteint en 2003 et constaté dans un rapport remis par le Gouvernement au Parlement le 30 juin dernier, soit 60,8 % pour les communes et leurs groupements, 58,6 % pour les départements et 39,5 % pour les régions.

Les diverses mesures prévues par le projet de loi de finances pour 2006 au titre du financement des compétences transférées et de la réforme de la fiscalité locale ne devraient pas conduire à une méconnaissance de cette exigence mais auront pour effet de réduire encore les marges de manœuvre des collectivités territoriales.

***A. UN FINANCEMENT DES COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES ASSURÉ POUR L'ESSENTIEL PAR DES IMPÔTS PARTAGÉS***

**1. La compensation financière des transferts de compétences intervenus en 2005**

Les transferts de compétences intervenus en 2005 ont fait l'objet, dans le cadre de l'article 52 de la loi de finances initiale pour 2005, d'une compensation provisionnelle d'un montant de 397,8 millions d'euros pour les régions, sous la forme d'une fraction du tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers, et de 126,6 millions d'euros pour les départements, sous la forme d'une fraction de taux de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance au titre des véhicules terrestres à moteur.

Les réunions de la commission consultative sur l'évaluation des charges qui se sont déroulées au cours de l'année 2005 ont conduit à une réévaluation de ces montants à hauteur de 406,6 millions d'euros pour les régions et de 130,7 millions d'euros pour les départements.

Les **compétences transférées aux départements** ont concerné :

- les fonds d'aide aux jeunes en difficulté (FAJ) ;
- la mise en œuvre de la politique en faveur des personnes âgées, avec le transfert des crédits de fonctionnement afférents au financement des centres locaux d'information et de coordination (CLIC) et des comités départementaux des retraités et personnes âgées (CODERPA) ;
- les fonds de solidarité pour le logement (FSL), dont le champ a été étendu à la prise en charge des impayés d'eau et d'énergie ;
- les conventions de restauration du patrimoine historique ;
- les crédits d'intervention dédiés à la conservation du patrimoine rural non protégé.

Les **compétences transférées aux régions** ont concerné :

- le financement des écoles de formation des travailleurs sociaux ;
- les aides aux étudiants suivant des formations de travailleur social ;
- le financement des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes, la date du transfert ayant été reportée au 1<sup>er</sup> juillet 2005 ;

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

- le financement de l'inventaire général du patrimoine culturel.

Pour assurer le financement du transfert des lycées et collèges à sections binationales ou internationales et du collège et lycée d'Etat de Font-Romeu, prévu à l'article 84 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, la dotation générale de décentralisation des départements a été abondée de 2,16 millions d'euros et celle des régions d'un montant de 3,2 millions d'euros<sup>1</sup>.

Les charges transférées à la **ville de Paris** au titre de l'entretien de la voirie, en application de l'article 25 de la loi du 13 août 2004, ont également été compensées, à hauteur de 14,3 millions d'euros, par une majoration de la dotation générale de décentralisation de cette collectivité.

Conformément aux termes de l'article 42 de la loi du 13 août 2004, le nouveau statut du **syndicat des transports d'Ile-de-France** est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2005.

Une compensation forfaitaire représentative des charges exposées au titre des transports scolaires, d'un montant de 114 millions d'euros, lui a été attribuée au moyen d'un versement budgétaire direct en 2005. Elle prendra la forme d'une attribution de dotation générale de décentralisation à compter de 2006.

## **2. Une dérive des budgets locaux ?**

L'année 2005 a débuté par une vive controverse sur la fiscalité locale. En annonçant, au début du mois de janvier, une forte augmentation de leurs impôts directs, vingt régions de métropole prenaient à parti le Gouvernement, accusé de mal compenser les compétences transférées par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Cette polémique a conduit l'Assemblée nationale à créer une commission d'enquête sur la fiscalité locale présidée par M. Augustin Bonrepeaux et dont le rapport a été confié à M. Hervé Mariton. Les conclusions de cette commission ont été contestées par son président et les membres du groupe socialiste de l'Assemblée nationale.

Aussi votre rapporteur s'est-il appuyé sur le rapport établi en 2005 par notre collègue M. Joël Bourdin et M. André Laigniel, député européen, au nom de l'Observatoire des finances locales, pour analyser l'évolution des budgets locaux.

---

<sup>1</sup> Les départements concernés par ce transfert sont l'Ain, les Alpes-maritimes, les Pyrénées-orientales, le Bas-Rhin, les Yvelines et les Hauts-de-Seine ; quant aux régions, il s'agit de l'Alsace, de l'Île-de-France, du Languedoc-Roussillon, de Provence-Alpes-Côte-d'Azur et de Rhône-Alpes.

*a) Une forte augmentation des budgets locaux*

**Les budgets locaux ont fortement augmenté** en raison, d'une part, de la croissance des dépenses de gestion pour faire face aux nouvelles missions confiées aux départements et aux régions, d'autre part, du maintien de l'investissement direct local à un niveau élevé.

Entre 2003 et 2004, les dépenses totales des communes sont passées de 78,4 à 81,5 milliards d'euros (+ 3,9 %), celles des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de 15,7 à 16,8 milliards d'euros (+ 7,1 %), celles des départements de 46 à 53,9 milliards d'euros (+ 17,2 %) et celles des régions de 15,8 à 17,5 milliards d'euros (+ 10,4 %).

Alors qu'une évolution modérée de la **fiscalité** semble se dessiner pour le secteur communal en 2005, **les départements et les régions ont décidé d'accroître leurs marges de manoeuvre en augmentant leurs taux respectivement de + 4,3 % et de + 21,1 %.**

Ils n'ont toutefois **inscrit que très partiellement dans leurs budgets primitifs pour 2005 des dépenses au titre des nouvelles compétences qui leur ont été transférées.** Parallèlement, les régions n'ont inscrit que peu de recettes au titre de la TIPP et les départements, de la même façon, que peu de recettes au titre de la TSCA.

Les frais de personnel ont connu une augmentation rapide pour l'ensemble des collectivités territoriales : + 6,1 % en 2004 par rapport à 2003 (+ 19,9 % pour les départements et les régions). En 2005, les départements et les régions prévoient d'augmenter leurs dépenses de personnel pour assumer leurs nouvelles missions respectivement de + 7,0 % et + 14,9 %.

Toutes les catégories de collectivités locales ont fortement accru leur **effort d'équipement** en 2004 (+ 9,8 % d'augmentation en 2004 après + 7,7 % en 2003) et ont dû faire appel aux capitaux extérieurs pour le financer (+ 2,7 milliards d'euros).

Toutefois le niveau global de la **dette** des collectivités reste bien plus faible qu'au début de la décennie précédente, et cela dans un contexte de taux d'intérêt très bas et de nombreuses opérations de réaménagement de dette. Ainsi les collectivités conservent des marges de manoeuvre certaines en termes d'endettement.

L'encours de la dette des régions est celui qui progresse le plus (+ 1,2 Md€ pour un total de 9,6 Md€), suivi par celui de la dette des départements (+ 1,0 Md€ pour un total de 19,7 Md€ d'encours de dette). Les communes, après le désendettement observé en 2002 et 2003, s'endettent à nouveau de façon très modérée (+ 0,2 Md€).

Ainsi, le secteur des administrations publiques locales, qui est plus large que celui des seules collectivités locales, présente en 2004, pour la première fois depuis 1996, un besoin de financement de 1,9 milliard d'euros en 2004.

*b) Des exigences constitutionnelles respectées*

L'augmentation récente des budgets locaux tient donc moins aux transferts de charges induits par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qu'à l'effort d'investissement des collectivités territoriales.

**Les exigences posées par l'article 72-2 de la Constitution d'une compensation intégrale, concomitante, respectueuse de l'autonomie financière des collectivités territoriales et contrôlée ont été respectées.** La commission consultative sur l'évaluation des charges, présidée par notre collègue M. Jean-Pierre Fourcade, s'est déjà réunie huit fois en 2005. Comme le souligne son président dans un rapport publié au mois de juin dernier, elle a pu procéder à une évaluation contradictoire des charges et des ressources transférées.

**L'impact sur les budgets des départements de la décentralisation complète de la gestion du revenu minimum d'insertion à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004**, opérée par la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion (RMI) et créant un revenu minimum d'activité (RMA), **est nettement plus marqué.** Il a été en partie pris en compte.

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

Pour l'exercice 2004, un différentiel de l'ordre de 450 millions d'euros a été constaté entre la recette transférée et la dépense, en raison de la forte augmentation du nombre des allocataires du revenu minimum d'insertion (1,2 million, soit une augmentation de 8,5 % par rapport au 31 décembre 2003). Ce différentiel s'est amplifié au cours du premier semestre 2005.

Le Premier ministre a annoncé le 7 mars dernier un abondement exceptionnel destiné à combler l'intégralité de l'écart constaté entre la dépense et la recette au titre de l'exercice 2004. Cet abondement devrait être prévu dans le prochain collectif budgétaire.

Une incertitude demeure sur le point de savoir s'il s'agira d'un abondement exceptionnel, versé sous forme budgétaire, ou si le droit à compensation des départements sera redéfini de façon définitive sur la base des dépenses de l'année 2004, auquel cas la fraction de taux attribuée aux départements serait recalculée à partir du coût de la compétence « RMI » en 2004.

### **3. La compensation financière des transferts de compétences devant intervenir en 2006**

Le projet de loi de finances prévoit, au titre des transferts de compétences devant intervenir en 2006, une compensation provisionnelle d'un montant de **536,6 millions d'euros pour les régions**, sous la forme d'une fraction du tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers, et de **108,1 millions d'euros pour les départements**, sous la forme d'une fraction de tarif de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance.

Pour les **départements**, les compensations financières concernent :

- la pérennisation de la compensation résultant de l'accroissement de la participation des départements au sein du conseil d'administration du Syndicat des transports d'Ile de France (STIF) ;

- le financement des crédits de vacances des agents contractuels de droit public ainsi que des emplois aidés dans le cadre du transfert des agents techniciens et ouvriers de service (TOS) des collègues ;

- la compensation de la suppression de la vignette automobile<sup>1</sup>.

Pour les **régions**, les compensations financières concernent :

- la pérennisation de la compensation résultant de l'accroissement de la participation de la région Ile-de-France au conseil d'administration du STIF ;

- l'organisation du réseau des centres d'information sur la validation des acquis de l'expérience ;

- le financement de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) des régions Centre et Provence-Alpes-Côte d'Azur ;

- l'extension en année pleine du transfert du financement des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes intervenu au 1<sup>er</sup> juillet 2005 ;

- le financement des crédits de vacances des agents contractuels de droit public ainsi que des emplois aidés dans le cadre du transfert des agents techniciens et ouvriers de service (TOS) des lycées.

**Au total**, afin d'assurer la compensation des transferts intervenus en 2005 et devant intervenir en 2006, **le projet de loi de finances pour 2006 prévoit d'attribuer aux départements 263 millions d'euros de TSCA et 960 millions de TIPP aux régions.**

---

<sup>1</sup> L'article 27 du projet de loi de finances pour 2006 prévoit par ailleurs un transfert de TSCA au titre de la suppression de la taxe différentielle sur les véhicules terrestres à moteur (vignette) opérée par son article 10. Cette compensation est calculée sur la base du produit de la vignette perçu par les départements en 2004. Le droit à compensation des départements à ce titre s'établit à 132,5 millions d'euros.

#### **4. L'impossible modulation des taux de la taxe sur les conventions d'assurance**

La fraction de taux de la taxe sur les conventions d'assurance attribuée aux départements et la fraction de tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers attribuée aux régions et à la collectivité territoriale de Corse sont actuellement appliquées sur une base nationale : respectivement les contrats d'assurance des véhicules terrestres à moteur et les consommations de carburants.

Elles sont calculées de telle sorte que, appliquées à cette base nationale, elles permettent la détermination d'un produit couvrant les charges transférées aux départements et aux régions.

Ces deux fractions sont ensuite réparties entre chaque département et entre chaque région en fonction d'une clé de répartition qui permet le maintien d'un lien entre la collectivité et la ressource transférée.

Chaque département se voit attribuer un pourcentage de taux de TSCA qui correspond au rapport entre le montant des dépenses transférées (dépenses exécutées par l'État sur le territoire départemental) et le montant total de ces dépenses au niveau national.

De même, chaque région se voit attribuer un pourcentage de tarif de TIPP qui correspond au rapport entre le montant des dépenses transférées (dépenses exécutées par l'État sur le territoire régional) et le montant total de ces dépenses au niveau national.

**Les régions devraient pouvoir décider à la fin de l'année 2006, pour une application au 1<sup>er</sup> janvier 2007, de moduler leur fraction de tarif de TIPP.**

Cette possibilité est toutefois subordonnée à un **accord unanime** du **Conseil des ministres de l'Union européenne**.

Par lettre du 16 juin 2004, conformément à l'article 19 de la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2004 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, les autorités françaises ont fait part à la Commission européenne de leur demande d'autorisation d'appliquer un niveau de taxation différencié du gazole et de l'essence sans plomb, dans le cadre de la décentralisation de compétences actuellement assumées au niveau central.

Conformément à l'article 19 de la directive précitée, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut autoriser un Etat membre à introduire des exemptions ou des réductions supplémentaires des droits d'accise pour des raisons de politique spécifique.

**Le 14 septembre dernier, la Commission européenne a adopté une proposition de décision du Conseil autorisant la France à appliquer un niveau de taxation différencié sur l'essence sans plomb et le gazole conformément à l'article 19 de cette directive.**

**La Commission propose donc au Conseil d'autoriser la France à appliquer du 1<sup>er</sup> janvier 2006 au 31 décembre 2011 des tarifs réduits de TIPP sur l'essence sans plomb et le gazole.** Les réductions en cause pourraient être différenciées d'une région à l'autre à condition que les taux réduits demeurent supérieurs aux minima imposés par la directive précitée, que les réductions ne soient pas supérieures à 3,54 euros par litre d'essence sans plomb et à 2,3 euros par litres de gazole, qu'elles ne soient pas non plus supérieures à la différence de niveaux de taxation entre le gazole et le gazole à usage commercial et qu'elles soient fonction de conditions socio-économiques objectives qui prévalent dans les régions. En outre, le gazole à usage commercial ne bénéficierait pas de cette possibilité de réduction.

À compter de 2007, les régions pourraient ainsi être en mesure de fixer un tarif régional de TIPP dans une fourchette de plus ou moins **1,77 euro par hectolitres autour d'un tarif pivot pour l'essence sans plomb et dans une fourchette de plus ou moins 1,15 euro par hectolitre autour d'un tarif pivot s'agissant du gazole.**

**Les difficultés techniques auxquelles se heurte la « départementalisation » de la TSCA ont en revanche conduit le gouvernement à abandonner cette option.**

La départementalisation de l'assiette de la TSCA implique que l'on puisse procéder au rattachement géographique des contrats d'assurance automobile. Plusieurs pistes ont été envisagées, aucune n'est apparue satisfaisante aux yeux du Gouvernement.

Par ailleurs, le produit qui serait tiré d'une assiette départementalisée serait, semble-t-il, très inégalement réparti entre les départements et sans corrélation avec les charges transférées.

Par conséquent, la correction des écarts entre le produit tiré de l'assiette départementalisée et le droit à compensation de chaque département nécessiterait la mise en place de mécanismes de compensation complexes

Compte tenu de ces éléments, le Gouvernement propose de renoncer à la départementalisation de la TSCA. Pour les départements, les charges résultant des transferts prévus par la loi du 13 août 2004 resteraient compensées comme elles le sont aujourd'hui, c'est-à-dire en leur attribuant une part du produit de la TSCA obtenue par application d'une fraction du taux à l'assiette nationale de cette taxe.

## **B. DES RÉFORMES DE LA FISCALITÉ LOCALE QUI RÉDUISENT LES MARGES DE MANŒUVRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

### **1. Une réforme de la taxe professionnelle justifiée mais qui pénalise les collectivités territoriales**

#### *a) Une réforme nécessaire*

Afin de proportionner le montant de la taxe professionnelle acquittée par les entreprises à leur capacité contributive, la cotisation de taxe professionnelle est plafonnée, en fonction du chiffre d'affaires de l'entreprise, à 3,5 %, 3,8 % ou 4 % de la valeur ajoutée.

Le plafonnement n'est pas calculé par rapport à la cotisation de taxe professionnelle réellement acquittée mais par rapport à une cotisation de référence calculée à partir des taux en vigueur en 1995. Ce dégrèvement est plafonné à 76,25 millions d'euros.

Le montant du dégrèvement ainsi calculé est entièrement pris en charge par l'État. La part de cotisation induite par les augmentations des taux d'imposition depuis 1995 reste à la charge des entreprises.

Par ailleurs, le dégrèvement pour investissement nouveau institué par la loi de soutien à la consommation et à l'investissement du 9 août 2004 puis prorogé par la loi de finances pour 2005 afin de libérer la capacité d'investissement des entreprises ne s'applique qu'aux investissements productifs réalisés jusqu'au 31 décembre 2005.

Dans son rapport, remis au Premier ministre en décembre 2004, la Commission présidée par M. Olivier Fouquet a longuement détaillé les dysfonctionnements du système actuel.

**Les entreprises fortement capitalistiques subissent une charge excessive au regard de leur capacité contributive.** Compte tenu du mode de calcul du plafonnement en fonction des taux de 1995 (pour plusieurs centaines d'entreprises), la charge fiscale réelle représente aujourd'hui 10 % ou plus de la valeur ajoutée.

Les taux de taxe professionnelle ont globalement augmenté de 1,5 point en cinq ans, le taux moyen passant de 22,6 % en 1998 à 24 % en 2003. Ces augmentations ont conduit à alourdir la charge fiscale pesant sur les entreprises mais aussi à augmenter la participation financière de l'État à travers le dégrèvement au titre du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée : l'État assume aujourd'hui 34 % du produit global de taxe professionnelle perçu par les collectivités. Cet impôt perd donc progressivement son caractère local.

Enfin, en taxant les immobilisations dès leur mise en oeuvre, elle **pénalise les investissements** avant même qu'ils soient productifs. Ceci est non seulement pénalisant pour les entreprises qui investissent mais constitue aussi un facteur d'affaiblissement de l'attractivité du territoire français.

*b) Les conclusions de la « commission Fouquet »*

Dans la mesure où les inconvénients du régime actuel sont essentiellement occasionnés par la taxation des équipements et biens mobiliers, la « commission Fouquet » proposait la suppression de cet élément d'assiette. En revanche, elle proposait de conserver l'élément de l'assiette constitué par la valeur locative foncière, qui assure un lien direct entre la localisation physique des entreprises et l'imposition. La taxe professionnelle aurait ainsi pu être remplacée par **deux impositions distinctes : une imposition assise sur la valeur ajoutée**, et une **imposition assise sur les valeurs locatives foncières**.

Afin de restaurer un lien fiscal fort entre territoires et entreprises, il était indispensable que la nouvelle assiette d'imposition soit entièrement localisable sur le territoire de chaque collectivité territoriale. Cette contrainte impliquait que la valeur ajoutée, qui est calculée au niveau de l'entreprise, soit ventilée entre les différents établissements en fonction d'une clé de répartition complexe définie par référence à des éléments représentatifs et localisés des facteurs de production tels que la valeur locative foncière et les effectifs.

S'agissant des taux, les collectivités territoriales ont souhaité pouvoir continuer à voter un taux local d'imposition afin de conserver la maîtrise du niveau de leurs ressources fiscales. La commission proposait donc que le taux de l'imposition assise sur la valeur ajoutée soit fixé par chaque collectivité dans les limites d'un taux plancher et d'un taux plafond, cette fourchette étant décidée au niveau national et fixée pour chaque niveau de collectivité. Cet encadrement national des taux d'imposition (« tunnellation ») est apparu nécessaire afin de limiter les écarts de taux entre territoires et d'éviter l'apparition, localement, de situations de surimposition ou de sous-imposition.

La commission proposait une mise en œuvre très progressive de la réforme, sur une période de 10 ans, afin de lisser son impact sur la charge fiscale supportée par les entreprises.

Pour les collectivités territoriales, une contrainte forte devait être respectée : chacune devait disposer après la réforme d'un montant de ressources équivalent, toutes choses égales par ailleurs, à celui dont elle disposait avant la réforme. Or, dans la mesure où la mise en œuvre de la réforme se traduirait par d'importants transferts de base imposable entre collectivités, principalement du fait du changement d'assiette, la commission proposait de mettre en place un mécanisme complexe de compensation permettant de neutraliser les pertes de produit de toutes les collectivités perdantes.

Les principales **difficultés** posées par cette réforme sont les suivants :

- la réintroduction des salaires dans l'assiette de l'impôt par le biais de la valeur ajoutée pourrait pénaliser l'emploi ;

- la complexité du mécanisme de « tunnellation » des taux et les effets pervers qu'il engendrerait ;

- le grand nombre d'entreprises « perdantes ». Le scénario retenu par la « commission Fouquet » aurait engendré d'importants transferts financiers entre secteurs économiques au détriment des services. 540.000 entreprises auraient vu leur cotisation augmenter de plus de 10 %. 400.000 entreprises auraient risqué de voir leur cotisation augmenter de plus de 50 %.

Compte tenu de ces éléments, une réforme d'une telle ampleur n'aurait pu être mise en œuvre que si elle avait fait l'objet d'un large consensus. Le Gouvernement a constaté que tel n'était pas le cas.

*c) La réforme proposée*

Conformément au souhait du Président de la République, l'article 67 du projet de loi de finances pour 2006 tend à réformer la taxe professionnelle pour atteindre, selon le Gouvernement, un triple objectif :

- assurer à toutes les entreprises un niveau de cotisation en rapport avec leurs capacités contributives ;

- « responsabiliser » les collectivités locales en refaisant de la taxe professionnelle un impôt local ;

- alléger durablement la charge pesant sur les entreprises qui investissent.

Pour mieux tenir compte des capacités contributives des entreprises, le projet de loi prévoit de rendre effectif le mécanisme de plafonnement en fonction de la valeur ajoutée.

**Désormais, quel que soit leur chiffre d'affaires, les entreprises seraient assurées que le montant de leur cotisation de taxe professionnelle, calculée sur le taux de l'année courante, n'excède pas 3,5 % de leur valeur ajoutée.** Le plafond de 76,25 millions d'euros resterait inchangé.

L'Etat financerait la part du dégrèvement correspondant à la différence entre la cotisation de taxe professionnelle, telle qu'elle découlerait des taux applicables en 2004, et 3,5 % de la valeur ajoutée.

Environ 155 000 entreprises, aujourd'hui plafonnées en fonction de la valeur ajoutée, bénéficieraient de cette mesure. Environ 50.000 nouvelles entreprises pourraient en bénéficier à l'avenir. L'allègement de charge fiscale correspondant serait de 1,4 milliard d'euros.

Afin d'associer les collectivités territoriales et leurs établissements publics de coopération intercommunale au principe de limitation de l'impôt, y compris local, aux facultés contributives des entreprises, il est proposé qu'elles prennent à leur charge la part du dégrèvement correspondant aux hausses de taux depuis 2004.

Concrètement, en cas de hausse des taux, elles bénéficieraient du supplément de recette au titre des entreprises non plafonnées mais pas au titre des entreprises plafonnées.

Les collectivités continueraient évidemment à bénéficier du dynamisme des bases d'imposition des entreprises implantées sur leur territoire.

Enfin, **pour encourager les entreprises à renouveler leurs investissements productifs, le projet de loi de finances prévoit de pérenniser le dégrèvement pour investissement nouveau pour toutes les immobilisations neuves éligibles à l'amortissement dégressif créées ou acquises à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006.** Le dégrèvement s'appliquerait désormais pendant trois ans à hauteur de 100 % de la valeur du bien la première année, 2/3 la deuxième année et 1/3 la troisième année.

Compte tenu des hausses de taux observées en 2005, le montant à la charge des collectivités locales est estimé par le Gouvernement à 469 millions d'euros. Seules les collectivités qui auront maintenu leur taux 2007 au-dessus des taux 2004 acquitteraient un « ticket modérateur ».

Avant le vote de ses taux, la collectivité serait informée du pourcentage de ses bases d'imposition rattachées à des entreprises plafonnées l'avant-dernière année précédant celle de l'imposition. La refacturation partielle du plafonnement ne pourrait aller au-delà de ce pourcentage.

Cette réforme n'est pas sans susciter des difficultés. Comme l'a relevé le Comité des finances locales en septembre 2005, **la moitié des bases relèvent d'ores et déjà d'entreprises plafonnées.** Or, **la répartition de ces entreprises est très inégale** : si un territoire dispose de beaucoup d'entreprises industrielles, alors, il présente un pourcentage très important de bases plafonnées.

La commission des Finances de l'Assemblée nationale a proposé de **retenir comme taux de référence les taux de taxe professionnelle de l'année 2005 et non ceux de l'année 2004.** Ce choix est justifié : en votant leurs taux au début de l'année 2005, les collectivités territoriales ne connaissaient pas encore les modalités de la réforme.

## **2. La création d'un « bouclier fiscal »**

Le projet de loi de finances pour 2006 tend à poser le **principe selon lequel les impôts directs payés par un contribuable ne peuvent être supérieurs à 60 % de ses revenus.**

Les impôts retenus seraient l'impôt sur le revenu (y compris le prélèvement libératoire), l'impôt de solidarité sur la fortune ainsi que la taxe d'habitation et la taxe foncière afférentes à l'habitation principale, une fois ces impôts régulièrement payés.

Les prélèvements sociaux (CSG, CRDS...), qui viennent largement en substitution des cotisations sociales, et la fiscalité locale sur les résidences secondaires dont l'existence et le nombre relèvent du libre choix du contribuable, n'entreraient pas dans le champ de la mesure.

Les revenus à prendre en compte s'entendraient de l'ensemble des revenus perçus par le contribuable l'année précédant celle du paiement des impôts, qu'ils soient actuellement déclarés ou non déclarés, à l'exception de certaines allocations (allocation familiale ; allocation adulte handicapé ; allocation parent isolé ; etc.) et de certaines plus-values exonérées (plus-values immobilières).

Le droit à restitution serait exercé sur demande du contribuable et se traduirait, dans un premier temps, par un reversement effectif des sommes indûment prélevées.

La restitution accordée au contribuable serait ensuite prise en charge par l'Etat et les collectivités territoriales en proportion du montant des impôts revenant à chacun d'eux.

La « refacturation » aux collectivités territoriales interviendrait deux années après le versement de la restitution afin de laisser le temps à celles-ci d'intégrer le coût dans leurs prévisions budgétaires.

Le droit à restitution pourrait être exercé pour la première fois début 2007 au titre des impôts payés en 2006. L'impôt sur le revenu payé en 2006 (revenus 2005), l'impôt de solidarité sur la fortune 2006, la taxe foncière et la taxe d'habitation 2006 afférentes à l'habitation principale seraient comparés aux revenus perçus en 2005.

La mesure s'appliquerait à environ 93.000 contribuables. Selon les estimations du Gouvernement, plus de 85 % d'entre eux figurent parmi les 10 % de contribuables dont le revenu est le plus faible (dont le revenu annuel déclaré n'excède pas, pour les revenus imposés comme des salaires, 7 400 €). **Le coût serait de 358 millions d'euros pour l'État et de 43 millions d'euros pour les collectivités territoriales.**

Le mécanisme de refacturation implique ainsi une perte moyenne de produit fiscal d'environ 1.000 euros par collectivité ; essentiel sur le plan des principes, ce mécanisme n'est pas un enjeu réel pour le niveau de ressources des collectivités.

### **3. Un allègement de la taxe foncière sur les propriétés non bâties en faveur des terres agricoles**

Depuis 1996, les terrains à usage agricole bénéficient d'une exonération totale des parts départementale et régionale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB), mais restent imposables à cette taxe pour les parts communale et intercommunale, sauf si ces propriétés bénéficient d'une exonération expressément prévue par la loi.

Par ailleurs, le code rural prévoit que les dépenses afférentes aux voies communales et aux chemins ruraux sont supportées par le preneur qui doit payer au propriétaire une fraction du montant global de la TFPNB portant sur les biens pris à bail. À défaut d'accord amiable entre les parties, cette fraction est fixée à 20 %.

Conformément aux annonces du Président de la République visant à alléger les charges pesant sur les exploitants agricoles et donc à accorder une baisse des coûts en faveur des agriculteurs, **le projet de loi de finances prévoit d'instituer une exonération de la TFPNB à concurrence de 20 % pour les terrains à usage agricole.**

La TFPNB étant établie au nom du propriétaire de la parcelle, il est prévu de modifier le code rural afin que cet allègement soit rétrocédé par le bailleur au preneur pour les terrains pris à bail. Ainsi, et conformément à l'objectif poursuivi, l'allègement accordé bénéficie à l'exploitant, qu'il soit propriétaire ou locataire des terrains agricoles.

Pour préserver les ressources des collectivités concernées, cette exonération donnerait lieu à une **compensation versée par l'État** aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour un coût estimé à **140 millions d'euros en 2006.**

#### **4. La nécessité d'une réforme d'ensemble de la fiscalité locale**

Votre commission des Lois estime que **l'autonomie fiscale** constitue non seulement un **facteur d'efficacité** de la gestion des collectivités territoriales mais surtout un **fondement de la démocratie locale.**

Selon un processus inexorable, faute de réformer les bases de l'impôt local, sa suppression graduelle est mise en œuvre. L'Etat commence par accorder des allègements aux contribuables qu'il compense aux collectivités à travers la procédure du dégrèvement. Puis il accorde des exonérations qui annoncent l'extinction progressive de l'impôt local.

Il en résulte également une **charge incompressible** pour le budget de l'Etat, ainsi qu'une modification de la structure des concours de l'Etat aux collectivités locales.

Comme l'a souligné la mission d'information du Sénat sur la décentralisation, **la réforme de la fiscalité locale suppose, tout d'abord, de réviser les bases des impôts.** L'assiette de l'impôt local a vieilli ; elle est à l'origine de nombreuses inégalités, entre les citoyens comme entre les collectivités, et fausse les mécanismes de la péréquation dont elle détermine largement les critères. L'existence de bases d'imposition justes et régulièrement actualisées permettrait, au contraire, de maintenir durablement une fiscalité locale vivante et de réduire les charges incompressibles pesant sur le budget de l'Etat. En la matière, si l'hypothèse du transfert aux communes de la possibilité de réviser les bases locales paraît séduisante, il convient d'en mesurer toute la complexité, dès lors que les impôts locaux sont partagés entre plusieurs niveaux de collectivités locales.

**La simplification des impôts semble également une nécessité.** La fiscalité locale est caractérisée par une grande complexité, en raison notamment du partage du produit des impositions entre plusieurs niveaux de collectivités.

L'idée d'une spécialisation des impôts locaux, reprise à son compte par la Commission pour l'avenir de la décentralisation, doit être examinée avec prudence. Appliquée de manière stricte, elle ferait dépendre les ressources d'un niveau de collectivité d'une seule base fiscale, ce qui pourrait compromettre leur stabilité. Par ailleurs, les propositions généralement avancées de répartition des impôts existants entre niveaux de collectivités ne semblent pas compatibles avec le maintien de leurs ressources actuelles.

La spécialisation « de fait », par le biais de mécanismes tels que la taxe professionnelle unique, sur la base de l'adhésion libre des communes, semble à la fois plus souple et plus opérationnelle. De même, l'affectation au profit de certaines collectivités d'impôts spécifiques pourrait les conduire à ne plus souhaiter percevoir l'un des impôts existants.

\*

\*       \*

**Sous le bénéfice de ces observations, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « relations avec les collectivités territoriales » et du compte de concours financiers « avances aux collectivités territoriales ».**