

N° 83

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2006

## 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 2007, 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 Hyst, 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, 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-Poinat, MM. Hugues Portelli, Marcel Rainaud, 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.) : 3341, 3363 à 3368 et T.A. 619

Sénat : 77 et 78 (annexe n° 23) (2006-2007)

---

Lois de finances.



## SOMMAIRE

Pages

<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. DES RÈGLES ORGANIQUES PEU ADAPTÉES</b> .....	8
<b>A. LA DIVERSITÉ DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</b> .....	8
1. <i>Des crédits budgétaires dispersés au sein de plusieurs missions</i> .....	8
2. <i>Le poids des prélèvements sur recettes</i> .....	13
3. <i>Les particularités du compte de concours financiers « avances aux collectivités territoriales »</i> .....	14
<b>B. LA DIFFICULTÉ D'ÉTABLIR DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS PERTINENTS</b> .....	17
1. <i>Trois objectifs et six indicateurs pour l'activité de la direction générale des collectivités locales</i> .....	17
2. <i>Trois objectifs et cinq indicateurs pour les dotations budgétaires</i> .....	18
3. <i>Trois objectifs et cinq indicateurs pour les prélèvements sur les recettes de l'Etat</i> .....	20
<b>C. DES RÉSULTATS GLOBALEMENT SATISFAISANTS</b> .....	20
1. <i>Une direction générale des collectivités locales efficace</i> .....	20
2. <i>Des effets de levier variables selon les dotations budgétaires d'équipement</i> .....	21
3. <i>Le renforcement de la péréquation</i> .....	21
4. <i>Le développement de l'intercommunalité</i> .....	23
<b>II. UN EFFORT FINANCIER DE L'ÉTAT MAINTENU</b> .....	26
<b>A. UNE PROGRESSION SENSIBLE DES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</b> .....	26
1. <i>La reconduction pour un an du contrat de croissance et de solidarité</i> .....	26
2. <i>L'évolution des dotations sous enveloppe</i> .....	27
3. <i>L'évolution des dotations hors enveloppe</i> .....	32
<b>B. DES MESURES CIBLÉES</b> .....	34
1. <i>Un renforcement de la péréquation</i> .....	34
2. <i>Une amélioration des conditions de versement de la dotation globale de fonctionnement des régions</i> .....	37
3. <i>Un nouvel élargissement des conditions d'éligibilité au FCTVA</i> .....	37
<b>C. DES COMPENSATIONS FINANCIÈRES ÉQUITABLES</b> .....	37
1. <i>La compensation financière des charges induites par la décentralisation du revenu minimum d'insertion et la création du revenu minimum d'activité</i> .....	37
2. <i>L'évaluation du droit à compensation des charges transférées par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales</i> .....	39
3. <i>Une autonomie financière préservée par le transfert de ressources propres</i> .....	44

<b>III. UNE RÉFLEXION SUR LA MAÎTRISE DES FINANCES LOCALES RELANCÉE</b> .....	45
<b>A. LES INITIATIVES PRISES PAR LE GOUVERNEMENT</b> .....	45
1. <i>Une volonté d'associer davantage les collectivités territoriales à l'effort de maîtrise         des dépenses publiques</i> .....	45
2. <i>L'institutionnalisation du dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales</i> .....	46
3. <i>Les perspectives de réforme</i> .....	47
<b>B. DES BUDGETS LOCAUX MAÎTRISÉS</b> .....	48
1. <i>Une augmentation des dépenses</i> .....	48
2. <i>Une progression des recettes de fonctionnement plus rapide que celle des dépenses         de gestion</i> .....	50
3. <i>Une amélioration du taux d'épargne</i> .....	50
4. <i>Un recours à l'emprunt pour financer l'investissement</i> .....	51
<b>C. LA NÉCESSITÉ DE DONNER AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DES MARGES DE MANŒUVRE SUPPLÉMENTAIRES</b> .....	51
1. <i>Donner aux collectivités territoriales une plus grande maîtrise de leurs dépenses</i> .....	51
2. <i>Accroître le pouvoir fiscal des collectivités territoriales</i> .....	54

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Aussitôt après avoir entendu M. Christian Estrosi, ministre délégué à l'aménagement du territoire, la commission des lois, réunie le mercredi 22 novembre 2006 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyest, président, a examiné 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 2007.

**M. Bernard Saugey, rapporteur pour avis**, a tout d'abord indiqué que, pour leur deuxième année d'application complète, les règles édictées par la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances semblaient toujours aussi peu adaptées aux relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales. Il a ainsi relevé que ces dernières ne pouvaient être retracées au sein d'une mission unique et se prêtaient mal à l'élaboration d'objectifs de performance et d'indicateurs de résultat. Le bilan pouvant être tiré de leur mise en œuvre lui a néanmoins semblé globalement positif.

**M. Bernard Saugey, rapporteur pour avis**, s'est ensuite félicité du maintien de l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales. Il a déclaré que la reconduction pour un an du contrat de croissance et de solidarité méritait d'être saluée au regard de l'objectif de réduction en volume des dépenses de l'Etat. Il a présenté les quelques mesures ciblées destinées à renforcer la péréquation, à améliorer les conditions de versement de la dotation globale de fonctionnement des régions et à assouplir les conditions d'éligibilité au Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée. Par ailleurs, il a jugé équitable la compensation financière par l'Etat des charges afférentes aux compétences transférées par les lois du 10 décembre 2003 relative au revenu minimum d'insertion et du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Enfin, après avoir évoqué le souhait du gouvernement d'associer les collectivités territoriales à l'effort de maîtrise des dépenses publiques, **M. Bernard Saugey, rapporteur pour avis**, a souligné que les budgets locaux présentaient, par rapport à celui de l'Etat, la double particularité d'être soumis à des règles d'équilibre strictes et d'être largement consacrés à l'investissement, puis prôné l'octroi aux collectivités territoriales de marges de manœuvre supplémentaires sur leurs dépenses et leurs recettes.

**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 2007.**



Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi de finances pour 2007 se caractérise, pour ce qui concerne les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales, par une volonté de consolidation des importantes réformes intervenues au cours de la législature.

La première de ces réformes a consisté en une révision de la Constitution, le 28 mars 2003, destinée à consacrer le pouvoir fiscal des collectivités territoriales, à garantir leur autonomie financière, à assurer la compensation des charges afférentes à leurs compétences, enfin à renforcer la péréquation. Enoncés à l'article 72-2 de la loi fondamentale, ces principes sont désormais placés sous la protection du juge constitutionnel.

Sur ce fondement, pour permettre aux collectivités territoriales d'exercer des compétences qui ont été considérablement accrues, notamment par les lois du 18 décembre 2003 relative au revenu minimum d'insertion et du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, de nouvelles ressources leur ont été attribuées sous la forme d'impôts partagés (taxe intérieure sur les produits pétroliers et taxe sur les conventions d'assurance), tandis que l'architecture et les critères de répartition de la dotation globale de fonctionnement ont été réformés pour améliorer sa prévisibilité et renforcer son effet péréquateur.

Force est en revanche de constater que les impôts directs locaux n'ont pas fait l'objet de la réforme de grande ampleur dont chacun s'accorde à reconnaître la nécessité depuis des années, et n'ont connu, en particulier la taxe professionnelle, que des aménagements sans doute nécessaires mais peu favorables à l'autonomie fiscale des collectivités territoriales.

L'examen des dispositions du projet de loi de finances pour 2007 relatives aux relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales confirme que la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF) constitue un cadre peu adapté. Ce qu'il est convenu d'appeler « l'effort financier de l'Etat » a été maintenu. La réflexion sur les voies et moyens d'une meilleure maîtrise des finances locales a été relancée.

## **I. DES RÈGLES ORGANIQUES PEU ADAPTÉES**

Pour leur deuxième année d'application complète, les règles édictées par la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances semblent toujours aussi peu adaptées aux relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Ces dernières ne peuvent en effet être retracées au sein d'une mission unique. Elles se prêtent mal à l'élaboration d'objectifs de performance et d'indicateurs de résultat. Le bilan que l'on peut tirer de leur mise en œuvre s'avère néanmoins globalement positif.

### ***A. LA DIVERSITÉ DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES***

Les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales se caractérisent par leur grande diversité : les crédits budgétaires sont devenus marginaux ; le poids des prélèvements sur recettes est considérable ; enfin, les collectivités territoriales bénéficient d'avances sur le produit de leurs ressources fiscales.

#### **1. Des crédits budgétaires dispersés au sein de plusieurs missions**

Les dotations budgétaires allouées par l'Etat aux collectivités territoriales sont dispersées au sein de plusieurs missions.

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 total est fixé à un peu plus de **3 milliards d'euros** par le projet de loi de finances pour 2007.

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

Les crédits du **programme 119** « concours financiers aux communes et groupements de communes », dont le montant total atteindra 727,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 656,7 millions d'euros en crédits de paiement en 2007, correspondent à trois dotations : la dotation globale d'équipement, la dotation de développement rural et la dotation générale de décentralisation. Les deux premières, qui constituent des dotations d'équipement, apportent un « soutien aux projets des communes et groupements de communes » (action n° 1). La dotation générale de décentralisation, qui finance l'action éponyme n° 2, a pour objet de compenser les charges de fonctionnement résultant des transferts, créations et extensions de compétences.

Les crédits du **programme 120** « concours financiers aux départements », dont le montant total atteindra 796,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 783,3 millions d'euros en crédits de paiement en 2007, correspondent également à trois dotations : la dotation globale d'équipement, la dotation départementale d'équipement des collèges et la dotation générale de décentralisation. Les deux premières constituent des aides à l'équipement (action n° 1), tandis que la troisième a pour objet de compenser les charges de fonctionnement résultant des transferts, créations et extensions de compétences (action n° 2).

Les crédits de la dotation générale de décentralisation relatifs aux transferts de compétences intervenus au profit des départements dans le domaine de la culture, qui figuraient en 2006 dans la mission « culture », seront désormais inscrits dans le programme « concours financiers aux départements », pour un montant de 88,2 millions d'euros en 2007.

Les crédits du **programme 121** « concours financiers aux régions », dont le montant total atteindra 1.447,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1.431 millions d'euros en crédits de paiement en 2007, correspondent à deux dotations : la dotation régionale d'équipements scolaires et la dotation générale de décentralisation. La première finance des aides à l'équipement des régions (action n° 1) au titre de leurs compétences en matière de construction et d'entretien des lycées. La seconde a pour objet de compenser les charges de fonctionnement résultant des transferts, créations et extensions de compétences (action n° 2).

Les crédits du **programme 122** « concours spécifiques et administration », dont le montant total atteindra 207,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 198,7 millions d'euros en crédits de paiement en 2007, ont pour objet de financer trois actions distinctes, la troisième constituant une innovation introduite par le projet de loi de finances pour 2007.

L'action n° 1 constitue le support budgétaire des aides exceptionnelles versées aux collectivités territoriales pour financer, par exemple, la réparation des dégâts causés par une calamité. 15,2 millions d'euros sont prévus en 2007.

L'action n° 2 finance l'administration des collectivités locales, c'est-à-dire le travail de la direction générale des collectivités locales du ministère. 11 millions d'euros sont prévus en 2007.

Enfin, l'action n° 3, créée par le projet de loi de finances pour 2007, retrace divers concours particuliers regroupés au sein de la dotation générale de décentralisation, pour un montant total de 181,4 millions d'euros :

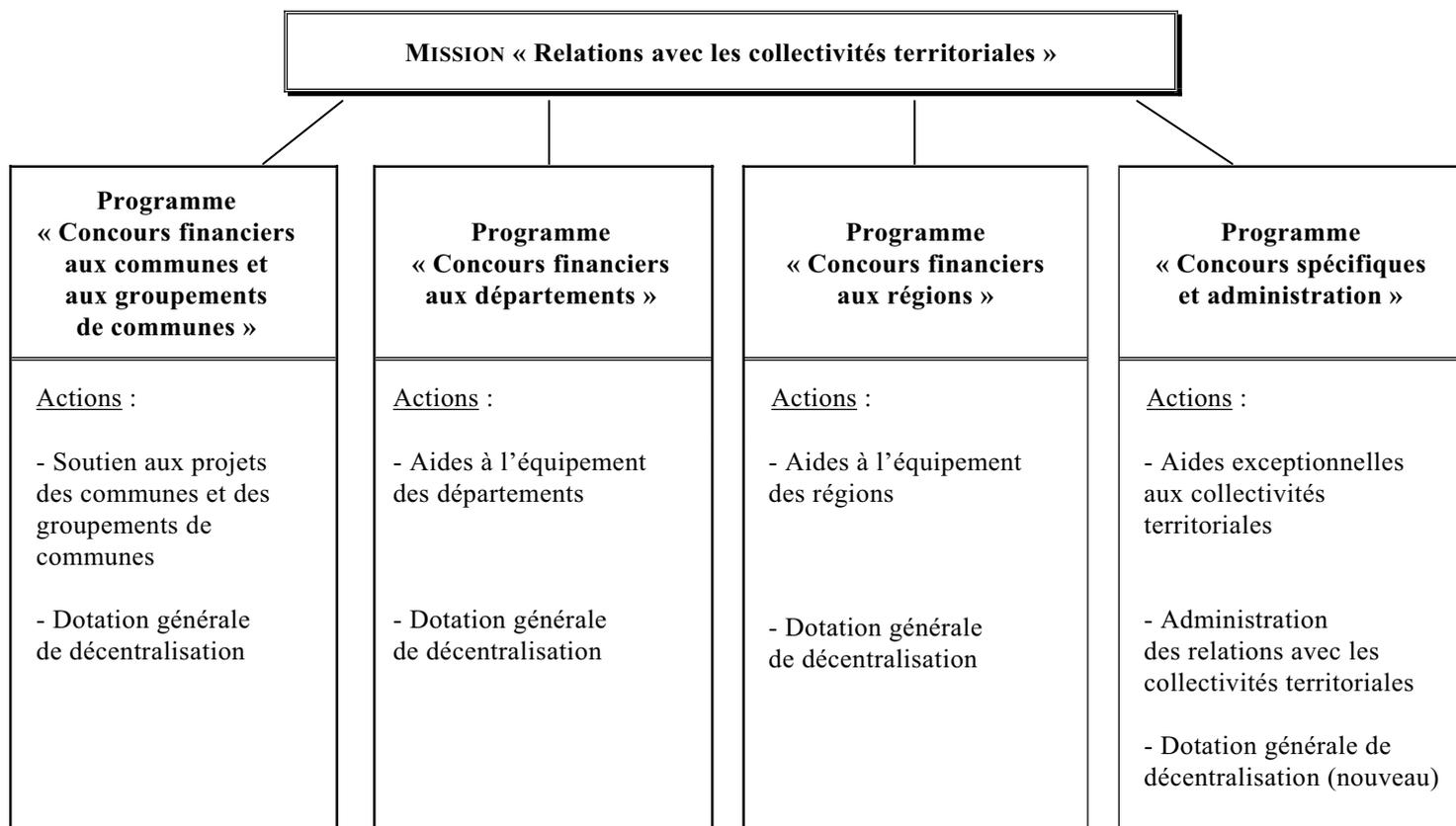
– les crédits du concours particulier de la dotation générale de décentralisation relatif aux autorités organisatrices des transports urbains, qui figuraient en 2006 dans le programme « concours financiers aux communes et groupements de communes » ;

– les crédits du concours particulier visant à financer les bibliothèques municipales et les bibliothèques départementales de prêt, qui figuraient en 2006 dans la « mission culture » ;

– les crédits du concours finançant les ports maritimes décentralisés, soit depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1984 soit en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui figuraient auparavant dans le programme « concours financiers aux départements ».

Selon le gouvernement, ces concours « *présentent la particularité de ne pas être versés à une seule catégorie de collectivités territoriales, ce qui a justifié leur regroupement au sein du programme concours spécifiques et administration* ».

**La cohérence de la mission « relations avec les collectivités territoriales » s'en trouve améliorée.** Pour l'année 2007, les seuls crédits de la dotation générale de décentralisation n'y figurant pas sont ceux de la dotation versée au titre de la décentralisation de la formation professionnelle, qui demeurent rattachés à la mission « travail » et s'élèvent à 1,6 milliard d'euros.



**Les collectivités territoriales et leurs groupements reçoivent en outre chaque année des subventions inscrites sur les crédits de diverses missions.**

L'annexe au projet de loi de finances consacrée à l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales fixe à **1.776 millions d'euros** le montant total de ces subventions en 2007 et présente leur ventilation de la manière suivante :

<b>Montant des subventions de fonctionnement et d'équipement versées aux collectivités territoriales sur les crédits d'autres missions</b>	<b>2006 (crédits ouverts en millions d'euros)</b>	<b>2007 (en millions d'euros et à structure courante)</b>
Administration générale et territoriale de l'Etat	4	26
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	163	145
Aide publique au développement	30	53
Anciens combattants, mémoire et lien avec la nation	1	1
Culture (hors DGD)	108	106
Défense	10	15
Développement et régulation économique	2	1
Écologie et développement durable	51	68
Enseignement scolaire	51	70
Justice	6	6
Outre-mer	584	484
Politique des territoires	307	211
Recherche et enseignement supérieur	3	3
Relations avec les collectivités territoriales (hors DGD, DGE, DRES, DDEC)	243 <i>(y compris les crédits de la réserve parlementaire de l'ex chapitre 67-51)</i>	16

<b>Montant des subventions de fonctionnement et d'équipement versées aux collectivités territoriales sur les crédits d'autres missions</b>	<b>2006 (crédits ouverts en millions d'euros)</b>	<b>2007 (en millions d'euros et à structure courante)</b>
Santé	3	6
Sécurité civile	143	114
Solidarité et intégration	17	37
Sport, jeunesse et vie associative	14	9
Stratégie économique et pilotage des finances publiques	18	18
Transports	34	17
<b>Total</b>	<b>1.958</b>	<b>1.776</b>

Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2007 consacrée à l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales.

Enfin, comme en 2006, une part extrêmement importante des crédits budgétaires alloués par l'Etat aux collectivités territoriales, soit environ **14 milliards d'euros**, figure dans le **programme 201** « remboursement et dégrèvements d'impôts locaux » de la **mission « remboursement et dégrèvements »**.

**Prise en charge par l'Etat des exonérations  
et des dégrèvements d'impôts locaux**

*(en milliards d'euros)*

	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Taxe d'habitation	4,35 (35,3 %)	4,29 (33,7 %)	4,43 (33,2 %)	4,43 (31,5 %)	3,86 (30,9 %)	3,94 (29,8 %)
Taxes foncières	0,61 (4,0 %)	0,74 (4,7 %)	0,81 (4,9 %)	0,81 (4,7 %)	1,25 (7,2 %)	1,21 (6,5 %)
Taxe professionnelle	11,39 (39,4 %)	12,81 (42,5 %)	15,50 (48,6 %)	15,50 (46,3 %)	8,46 (35,8 %)	9,15 (35,6 %)
<b>Total</b>	<b>16,36 (29,0 %)</b>	<b>17,85 (30,5 %)</b>	<b>20,18 (32,7 %)</b>	<b>22,44 (34,6 %)</b>	<b>13,58 (23,8 %)</b>	<b>14,29 (25,1 %)</b>

Source : Direction générale des collectivités locales.

L'Etat a en effet progressivement pris à sa charge une part croissante de la fiscalité locale afin d'alléger la pression pesant sur le contribuable local, sous la forme soit de dégrèvements, soit d'exonérations compensées.

Dans le cas du dégrèvement, l'Etat, qui assure le recouvrement des impôts locaux, se substitue en totalité ou partiellement au contribuable local dégrèvé ; la perte de recettes est nulle pour les collectivités territoriales.

L'exonération s'en distingue dans la mesure où l'Etat ne se substitue pas au contribuable. Les bases exonérées par le législateur sont déduites des bases imposables notifiées à la collectivité. En contrepartie, cette dernière perçoit une compensation, dont les modalités de calcul sont fixées par la loi.

Les crédits figurant dans ce programme présentent la particularité d'être des crédits évaluatifs, comme le permet l'article 10 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

## **2. Le poids des prélèvements sur recettes**

Les prélèvements sur recettes devraient atteindre **49,427 milliards d'euros**, soit un peu plus de **73 % de l'ensemble des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales**.

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* ».

Leur poids s'explique notamment 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.

La répartition des prélèvements sur recettes prévue par l'article 15 du projet de loi de finances pour 2007 est retracée dans le tableau ci-après.

<b>Intitulé du prélèvement</b>	<b>Montant (en milliers d'euros)</b>
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation globale de fonctionnement	39 238 863
Prélèvement sur les recettes de l'État du produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation	680 000
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs	88 192
Dotation de compensation des pertes de bases de la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements	164 000
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation de compensation de la taxe professionnelle	1 071 655
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée	4 711 000
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale	2 762 660
Dotation élu local	62 059
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse	30 594
Compensation de la suppression de la part salaires des bases de la taxe professionnelle	118 722
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	500 000
<b>Total</b>	<b>49 427 745</b>

### **3. Les particularités du compte de concours financiers « avances aux collectivités territoriales »**

80 milliards d'euros sont prévus au sein de la mission correspondant au compte de concours financiers<sup>1</sup> « avances aux collectivités territoriales », qui figure en dehors du budget général.

Ces crédits, qui ne constituent pas à proprement parler des contributions de l'Etat aux budgets des collectivités territoriales, sont répartis en deux programmes.

<sup>1</sup> L'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 a remplacé tous les comptes de prêts et d'avances par divers comptes de concours financiers.

Le **programme 832** concerne les **avances qui peuvent être consenties par l'Etat à des collectivités territoriales ou à des établissements publics connaissant des difficultés de trésorerie ou ayant besoin d'emprunter**. Son intitulé a été heureusement clarifié par le projet de loi de finances pour 2007, puisque la formulation retenue l'an passé semblait induire, à tort, qu'il ne concernait que l'outre-mer.

Quatre actions sont prévues :

– 6,8 millions d'euros, soit 88 % des crédits, sont destinés à venir en aide à des collectivités territoriales ou des établissements publics confrontés à des difficultés momentanées de trésorerie, selon une procédure déconcentrée (le préfet est habilité à accorder jusqu'à 45.735 euros d'avances chaque année) ou centralisée (une autorisation du ministre chargé des finances est nécessaire pour les avances supérieures à 45.735 euros). Depuis 2000, 15 communes, 4 syndicats de communes, 2 districts, 1 communauté de communes et 1 centre communal d'action sociale ont bénéficié de telles avances ;

– 0,8 million d'euros, soit 12 % des crédits, sont destinés à l'octroi, par le ministre chargé des finances, d'avances aux collectivités territoriales qui décident de souscrire un emprunt à moyen ou long terme. Ces avances, qui portent intérêt au taux de l'emprunt, sont devenues peu attractives depuis quelques années en raison de la baisse des taux d'intérêt du marché, auquel les collectivités locales ont largement accès. La dernière a été consentie en 1996, à une commune de l'Allier, pour un montant 800.000 francs, soit 121.959 euros. Elle a été définitivement remboursée en décembre 1998 ;

– des avances sur recettes budgétaires peuvent également être accordées, par le ministre chargé des finances, à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et aux îles Wallis et Futuna, lorsque ces collectivités sont confrontées à des difficultés de trésorerie liées à une différence de rythme entre le recouvrement des recettes et le paiement des dépenses. La dernière remonte à 1995 ;

– la dernière action retrace la dette de 289,68 millions d'euros dont la Nouvelle-Calédonie est débitrice à l'égard de l'Etat, depuis 1990, au titre d'avances consenties sur les recettes procurées par un impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux des entreprises exerçant leur activité dans la métallurgie du nickel.

Le **programme 833**, qui regroupe la quasi-totalité des crédits de la mission, retrace **l'avance faite mensuellement par l'Etat aux collectivités territoriales sur le montant d'environ 80 % de leurs impositions**. 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.

En dépenses, sont enregistrées 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 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 de concours financiers, 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 montant des recettes fiscales des collectivités territoriales ne transitant pas par ce compte s'est élevé à 22,6 milliards d'euros en 2005 : il s'agissait des droits de mutation à titre onéreux, pour 8,3 milliards d'euros, de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, pour 5,7 milliards d'euros, et des « taxes liées aux véhicules », en particulier la taxe sur les conventions d'assurances, pour 2,7 milliards d'euros.

L'article 46 de la loi de finances initiale pour 2006 a prévu d'y retracer, à partir de 2006, le recouvrement et le reversement de la part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers affectée aux départements en compensation de la décentralisation complète du revenu minimum d'insertion.

**Le compte de concours financiers « avances aux collectivités territoriales » est censé être 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 montant cumulé des déficits s'élevait à 12,9 milliards d'euros à la fin de l'année 2004.

**Depuis 2000, le compte est toutefois en excédent d'environ 500 millions d'euros chaque année** en raison, selon le gouvernement, d'une part de l'amélioration des taux de recouvrement<sup>1</sup>, d'autre part, des effets des dernières réformes des impôts locaux. Comme le souligne notre collègue M. Michel Mercier, rapporteur spécial de la commission des finances, dans sa note de présentation des crédits de la mission « relations avec les collectivités territoriales » et du compte de concours financiers « avances aux collectivités territoriales » : « *Si cette situation perdurait, il conviendrait d'effectuer un réexamen global des relations de trésorerie entre l'Etat et les collectivités territoriales.* »

---

<sup>1</sup> Le taux de recouvrement des impôts de l'année en cours est de plus de 80 % par an depuis 1990 ; celui des impôts de l'année précédente est passé de 55 % à environ 80 % entre 1990 et 1996 ; celui des impôts des années antérieures, jusqu'alors de l'ordre de 20 %, a considérablement augmenté, pour atteindre 35 % en moyenne depuis 2000.

## ***B. LA DIFFICULTÉ D'ÉTABLIR DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS PERTINENTS***

Nombre de concours financiers de l'Etat 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. Les gestionnaires des programmes ne disposent d'aucun pouvoir de décision. Dès lors, l'élaboration d'objectifs de performance et d'indicateurs de résultat perd sa signification. Quelques objectifs et indicateurs n'en ont pas moins été retenus. Certains mesurent l'efficacité des gestionnaires de programmes, d'autres celle de la législation.

### **1. Trois objectifs et six indicateurs pour l'activité de la direction générale des collectivités locales**

Trois objectifs sont assignés à la **direction générale des collectivités locales**, comme en 2006 :

– **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 ;

– **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 ;

– **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.

Comme l'an passé, votre rapporteur pour avis ne peut que relever les **limites** de certains de ces indicateurs :

– les délais d'élaboration des décrets relevant de la responsabilité de la direction générale des collectivités locales ne présentent qu'un intérêt relatif 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.

En outre, certaines prévisions suscitent des **interrogations** :

– alors que l'objectif devrait être de réduire le nombre des rectifications liées à la prise en compte d'une donnée erronée dans les calculs des dotations notifiées aux collectivités territoriales, le gouvernement prévoit une augmentation de 100 en 2006 à 110 en 2007 ;

– le nombre des visites des sites internet et intranet de la direction générale des collectivités locales devrait doubler entre 2006 et 2007, passant sans aucune explication de un à deux millions.

## **2. Trois objectifs et cinq indicateurs pour les dotations budgétaires**

Peu d'objectifs et d'indicateurs ont été retenus pour les dotations budgétaires regroupées au sein de la mission « relations avec les collectivités territoriales ».

L'Etat ayant compétence liée pour l'attribution de la dotation générale de décentralisation, de la dotation départementale d'équipement des collèges et de la dotation régionale d'équipement des lycées, aucun indicateur n'a été prévu, de sorte que le programme « concours financiers aux régions » s'en trouve totalement dépourvu.

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.

L'Etat dispose d'une certaine faculté d'appréciation dans leur répartition, du moins pour les deux premières. Ainsi, c'est le préfet qui prend la décision d'attribuer les subventions au titre de la dotation globale d'équipement des communes, dans les catégories et limites fixées par une commission départementale, et de la dotation de développement rural, après l'avis d'une commission d'élus.

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 supérieur de 0,2 point au taux d'investissement des administrations publiques en 2006 (soit 4,2 % contre 4 %) puis identique à ce même taux en 2007 et en 2008 (soit 2,9 %) ;

– le pourcentage des projets dont le taux de subvention est compris entre 25 % et 35 %, l'objectif étant d'atteindre des taux de 40 % en 2006 et de 65 % en 2007 puis en 2008 ;

– le délai séparant la décision de subvention de la fin de réalisation du projet, qui ne devra pas excéder quatre ans en 2006 puis trois ans en 2007 et en 2008.

Dans la mesure où l'article 140 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances initiale pour 2006 a créé une **seconde part au sein de la dotation de développement rural destinée au maintien et au développement des services publics en milieu rural**, il serait **utile**, comme le suggère notre collègue M. Michel Mercier, rapporteur spécial de la commission des finances, **de disposer d'un indicateur permettant d'appréhender les résultats obtenus**.

Le gouvernement envisage à cette fin de distinguer, au sein de l'objectif n°1 « promouvoir les projets de développement local » du programme 119 « concours financiers aux communes et groupements de communes », les investissements réalisés au titre de la première part de la dotation de développement rural et ceux réalisés au titre de la seconde part.

**Un seul indicateur a été retenu pour la dotation globale d'équipement des départements :** l'évolution du volume des investissements réalisés grâce à cette dotation, comparée à l'évolution moyenne du taux de la formation brute de capital fixe des administrations publiques.

Comme le souligne notre collègue M. Michel Mercier, il ne semble guère pertinent d'associer un indicateur à cette dotation dans la mesure où, en raison de son mode d'attribution par taux de concours au prorata des dépenses réelles d'investissement, la DGE des départements laisse peu de marges de manœuvre au gouvernement.

Au total, les trois premiers programmes (programmes 119, 120 et 121) comportent seulement quatre indicateurs, alors qu'ils correspondent à la quasi-totalité des crédits de la mission.

Enfin, 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.

### **3. Trois objectifs et cinq indicateurs pour les prélèvements sur les recettes de l'Etat**

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

Trois objectifs, auxquels sont associés cinq indicateurs, sont ainsi assignés aux concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales et à leurs groupements, identiques à ceux retenus en 2006 :

- **accroître le degré d'intégration des établissements publics de coopération intercommunale**, 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**, 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.

Ces indicateurs évaluent non pas l'efficacité de la gestion administrative mais celle de la législation.

#### ***C. DES RÉSULTATS GLOBALEMENT SATISFAISANTS***

Les premiers résultats enregistrés grâce à ces indicateurs mettent en exergue l'efficacité de la direction générale des collectivités locales, des effets de levier variables suivant les dotations budgétaires d'équipement, un renforcement sensible de la péréquation et un fort développement de l'intercommunalité.

##### **1. Une direction générale des collectivités locales efficace**

En 2005, la direction générale des collectivités locales s'est montrée **efficace dans le calcul des dotations** de l'Etat aux collectivités territoriales :

– le montant moyen des rectifications a été de 16.685 euros contre une prévision de 30.000 euros, ce qui représente toutefois une augmentation par rapport à 2004 où ce montant a atteint 13.562 euros ;

– le volume des rectifications a été de 0,0068 % de celui de la dotation globale de fonctionnement et du Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France, contre une prévision de 0,012 %, ce qui constitue un progrès par rapport à 2004, année où ce taux a été de 0,0085 % ;

– le nombre de rectifications liées à la prise en compte d'une donnée erronée dans les calculs de répartition a été de 122, contre une prévision de 140, ce qui constitue toutefois une augmentation par rapport à 2004 où il n'y a eu que 105 rectifications de ce type.

En revanche, le **délai de parution des textes réglementaires** relevant de la responsabilité de la direction a été de 9,6 mois, contre une prévision de 6 mois.

Enfin, la part des **visites des sites intranet et internet** de la direction supérieures à une minute a été de 23,1 %, contre une prévision de 26 %.

## **2. Des effets de levier variables selon les dotations budgétaires d'équipement**

Les résultats de 2005 font apparaître le **fort effet de levier de la dotation globale d'équipement des communes**. Les investissements financés par cette dotation auraient dû croître à la même vitesse que ceux de l'ensemble des administrations publiques. Or ils ont augmenté de 4,6 points de plus.

Le **bilan est plus décevant pour la dotation de développement rural et la dotation globale d'équipement des départements**. Les investissements qu'elles servent à financer ont respectivement augmenté de 3,2 points et de 2,3 points de moins que ceux de l'ensemble des administrations publiques.

Pour ce qui concerne les **aides exceptionnelles aux collectivités territoriales**, le délai moyen de réalisation des opérations engagées dans l'année a été 2,75 ans, contre une prévision de 2,8 ans.

En revanche, le pourcentage des opérations achevées dans un délai de cinq ans n'est pas connu. L'objectif fixé pour 2005 était de 98 %.

## **3. Le renforcement de 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. Les résultats obtenus depuis trois ans sont particulièrement sensibles.

Ainsi, 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 de dégager des marges de manœuvre supplémentaires en faveur de la péréquation, grâce à une évolution annuelle de la dotation forfaitaire moins rapide que l'évolution de la masse totale de la dotation globale de fonctionnement.

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 sur les collectivités les plus défavorisées. Auparavant, l'article 135 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale avait prévu une augmentation d'au moins 120 millions d'euros par an, entre 2004 et 2009, du montant de la dotation de solidarité urbaine, composante de la part de la dotation globale de fonctionnement des communes consacrée à la péréquation, et introduit deux coefficients multiplicateurs proportionnels à la population située dans des quartiers de la géographie prioritaire de la politique de la ville (zones urbaines sensibles et zones franches urbaines).

**Au-delà de ces concours spécifiques, deux études réalisées en 2002 et en 2004 par MM. Gilbert et Guengant pour le compte du Commissariat Général au Plan montrent par ailleurs 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 relèvent 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%. »*

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

	2003	2004	2005	2006
<b>DGF des communes</b>				
Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale	615	635	760	880
Dotation de solidarité rurale	407	421	503	572
Dotation nationale de péréquation	- <sup>(1)</sup>	569	632	653
<b>DGF des EPCI (hors dotation de compensation des EPCI)</b>	1.824	1.939	2.045	2.144
<b>DGF des départements</b>				
Dotation de fonctionnement minimale	161	174	563	634
Dotation de péréquation urbaine		692	435	473
<b>DGF des régions</b>				
Dotation de péréquation des régions		76	96	115
<b>Total consacré à la péréquation dans la dotation globale de fonctionnement</b>	3.007	4.506	5.034	5.471
<b>Total DGF</b>	18.812	36.740	37.949	38.106
<b>Part de la péréquation</b>	16,0 %	12,3 %	13,3 %	14,4 %

Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales – 2006.

<sup>(1)</sup> La DNP a remplacé en 2004 le Fonds national de péréquation, qui n'était pas intégré au sein de la dotation globale de fonctionnement et était doté de 569 millions d'euros en 2003.

#### 4. Le développement de l'intercommunalité

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 2006, on dénombrait ainsi 2.573 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, regroupant 32.915 communes et plus de 55,9 millions d'habitants. 1.161 établissements, regroupant 40 % des communes et 64 % de la population française, avaient opté pour le régime fiscal de la taxe professionnelle unique.

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. Par ailleurs, 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**. Ainsi la dotation d'intercommunalité est passée de 410 millions d'euros en 1992 à 2.143,7 millions d'euros en 2006.

Ce succès quantitatif masque cependant des **faiblesses** mises en exergue par un grand nombre de rapports récents émanant de la Cour des comptes, du Conseil économique et social, de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la fiscalité locale et, tout récemment, de l'Observatoire de la décentralisation du Sénat<sup>1</sup>.

Ces faiblesses tiennent au manque de rationalité de certains périmètres, à la difficulté d'effectuer un partage clair entre les compétences conservées par les communes et celles transférées aux établissements publics de coopération intercommunale, ainsi qu'à l'apparition de surcoûts plutôt que d'économies d'échelle. La question du mode d'élection des délégués communautaires est également posée.

Diverses réformes ont d'ores et déjà été entreprises. D'autres sont à l'étude.

Pour parachever la couverture du territoire par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et **rationaliser les périmètres** de ces structures, la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a prévu diverses mesures -fusions, transformations et retraits dérogatoires- qui n'ont encore reçu qu'un début d'application : quatre retraits dérogatoires ont été autorisés avant la date-limite du 31 décembre 2004 ; dix fusions et six transformations<sup>2</sup> sont intervenues depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005. Les préfets ont également été invités, par une circulaire du 23 novembre 2005, à élaborer des schémas départementaux d'orientation de l'intercommunalité. Pour aller plus loin, notre collègue M. Philippe Dallier, rapporteur de l'Observatoire de la décentralisation du Sénat, suggère de donner temporairement aux préfets, après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale, le pouvoir de modifier les périmètres existants. M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, a également évoqué cette piste de réforme devant l'Assemblée des communautés de France, le 13 octobre 2006, et envisagé

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 48 (Sénat, 2006-2007) sur le bilan et les perspectives de l'intercommunalité.*

<sup>2</sup> 3 SIVOM en communautés de communes et 3 communautés de communes en communautés d'agglomération.

d'assouplir, en contrepartie, les possibilités de retrait d'un établissement pour adhérer à un autre établissement. Il a également souligné la nécessité de réduire le nombre des syndicats de communes, aujourd'hui estimé à plus de 18.000.

Afin d'**assurer l'exercice effectif des compétences transférées** aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, la loi du 13 août 2004 a imposé aux communes un délai 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 au 18 août 2006, l'ensemble de la compétence devra être exercé par l'établissement. M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, a toutefois reconnu devant l'Assemblée des communautés de France que « *certaines compétences se prêtaient mal à un découpage « géométrique » qui sous-tend la logique de l'intérêt communautaire* » et a suggéré de désigner des chefs de file, comme le permet désormais l'article 72 de la Constitution.

Pour **favoriser les économies d'échelle**, la loi du 13 août 2004 a ouvert la possibilité d'une gestion conjointe des personnels et des équipements entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale.

Enfin, 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 le produit du 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	2006
CC 4T	17,3838 %	20,7887 %	22,1578 %	24,2116 %	26,4629 %	28,2130 %	28,7489 %
CC à TPU	32,8805 %	34,1059 %	36,6341 %	34,9074 %	35,7822 %	32,0758 %	27,1623 %
CA	-	50,1958 %	42,1294 %	39,4378 %	37,0357 %	32,6590 %	27,6077 %

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

Dans son rapport au nom de l'Observatoire de la décentralisation du Sénat, notre collègue M. Philippe Dallier envisage de mettre un terme aux incitations financières destinées aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et de diminuer progressivement la dotation globale de fonctionnement des communes membres d'un tel établissement.

## II. UN EFFORT FINANCIER DE L'ETAT MAINTENU

Les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales représentent un cinquième de son budget. Leur montant total, hors fiscalité transférée, devait passer de 64,9 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2006 à 66,8 milliards d'euros dans le projet de loi de finances initial pour 2007, soit une progression de 2,9 % à structure constante. Compte tenu des amendements adoptés par l'Assemblée nationale, ils devraient s'élever à **67,5 milliards d'euros**. 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 dernières années. Enfin les **compensations financières** des compétences mises à la charge des collectivités territoriales s'avèrent, dans l'ensemble, équitables. Au total **l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales s'élèvera à plus de 84 milliards d'euros**.

### *A. UNE PROGRESSION SENSIBLE DES CONCOURS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES*

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 alloués par 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'évolution - sont regroupés au sein d'une **enveloppe normée**, dont la progression 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.

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 ont été reconduits d'année en année**. Ils le seraient également en 2007, en application de l'article 12 du projet de loi de finances. Compte tenu des hypothèses économiques, le taux d'indexation de l'enveloppe normée serait ainsi de 2,5425 %. Du fait de divers ajustements, son montant atteindra en fait **45,174 milliards d'euros, soit une hausse de 1,8 % par rapport à 2006**.

La reconduction d'année en année du contrat de croissance et de solidarité a fait perdre aux concours financiers de l'Etat leur prévisibilité. Dès lors, **seul est demeuré 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 a connu une diminution régulière.

**Au regard des objectifs de stabilisation (à compter de 2003) puis de diminution (en 2007) en volume des dépenses de l'Etat, la progression des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales aura toutefois été sensible** et l'indexation de l'enveloppe normée aura été bien plus favorable tout au long de la législature que sous la précédente.

## **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 d'équipement scolaire des départements et des régions, les dotations générales de décentralisation, ainsi que la dotation de compensation de la taxe professionnelle, qui en constitue la variable d'ajustement.

- *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 des prix de la consommation des ménages

hors tabac de l'année de versement, estimé à 1,8 % pour 2007, majoré de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année précédente, estimé à 2,25 % pour 2006, soit un taux de progression de 2,925 % en 2007, contre 2,675 % en 2006.

Cet indice s'applique à la dotation de 2006 « recalée », c'est-à-dire recalculée en fonction des derniers indices économiques connus. Pour 2006, le « recalage » porte sur le taux d'évolution du produit intérieur brut en volume au titre de 2005 qui a atteint 1,2 %, alors qu'il était estimé à 1,75 % dans la loi de finances initiale pour 2005, l'indice des prix demeurant de 1,8 % comme prévu. Le taux d'indexation pour 2006 est ainsi de 2,4 % et non de 2,675 %. Cet indice doit être appliqué à la dotation définitive de 2006 et non, comme dans la loi de finances initiale pour 2006, à une dotation encore provisoire. Ce montant s'élève à 38,112 milliards d'euros, compte tenu des ajustements suivants :

- majoration de 133,645 millions d'euros résultant des mesures d'accompagnement de la réforme de la dotation globale d'équipement des départements ;

- majoration de 54,35 millions d'euros correspondant à l'intégration des fractions « voirie » et « potentiel fiscal » de la dotation globale d'équipement des départements dans la dotation globale de fonctionnement ;

- abondement de 12 millions d'euros effectué au titre de la contribution de l'Etat au régime de retraite des sapeurs pompiers volontaires ;

- minoration de 10,5 millions d'euros au profit de la dotation « élu local » ;

- minoration de 43,976 millions d'euros au titre de la recentralisation des compétences de plusieurs départements en matière de lutte contre les grandes maladies opérée en application de l'article 71 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Après imputation de la régularisation négative de la dotation de 2005 (-17,925 millions d'euros), le montant de la dotation globale de fonctionnement pour 2007 devrait par conséquent s'élever à 39,209 milliards d'euros, soit une **hausse de 2,5019 % de loi de finances initiale à loi de finances initiale**.

Il était toutefois estimé par le gouvernement à **39,235 milliards d'euros, en raison de divers ajustements prévus par le projet de loi de finances initial** :

- une majoration pérenne de 35,815 millions d'euros au titre des mesures d'accompagnement de la réforme de la dotation globale d'équipement des départements, en application des dispositions de l'article 38 de la loi de finances initiale pour 2006 ;

– une minoration de 9,251 millions d’euros correspondant à la recentralisation des compétences de plusieurs départements en matière de lutte contre les grandes maladies.

Le montant total de la dotation globale de fonctionnement devait ainsi progresser de 957 millions d’euros : 542 millions d’euros pour les communes et leurs groupements, 286 millions d’euros pour les départements, 127 millions d’euros pour les régions.

A l’initiative du gouvernement, l’Assemblée nationale a amendé l’article 12 du projet de loi de finances afin de tirer la conséquence de l’article 20 de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs naturels nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, qui a créé une **nouvelle part au sein de la dotation forfaitaire des communes, en faveur des communes situées dans le cœur d’un parc national**. Elle a fixé à **3 millions d’euros** le montant de cette nouvelle part en 2007, et prévu un taux d’évolution identique à celui retenu par le Comité des finances locales pour la dotation de base et la dotation proportionnelle à la superficie. Cette majoration a été gagée par une diminution à due concurrence des crédits de la mission « écologie ».

En outre, elle a opéré un **prélèvement de 9,34 millions d’euros sur la dotation spéciale pour le logement des instituteurs** qu’elle a affecté aux dotations de péréquations communales (*article 51 quinquies*).

- *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 2,925 % en 2007. Son montant est toutefois corrigé du montant de la dotation versée aux instituteurs dont les emplois sont transformés en emplois de professeurs des écoles.

L’intégration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles induit de fait une baisse progressive. **88 millions d’euros** sont ainsi inscrits dans le projet de loi de finances pour 2007.

- *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’élèvera donc à **62 millions d’euros** en 2007. 1.820 communes ont cessé d’être éligibles en 2005 et ont perçu une garantie dont le montant s’est élevé à 2.288 euros, soit 100 % de la dotation versée en 2004.

- *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 2007, ce prélèvement sur recettes, indexé comme la dotation globale de fonctionnement, s'établira à **119 millions d'euros**.

- *Les dotations globales d'équipement des communes et des départements*

La dotation globale d'équipement des communes et celle des départements sont **indexées sur la formation brute de capital fixe des administrations publiques**, qui devrait progresser de 2,9 % en 2007. La première devrait ainsi augmenter, en autorisations d'engagement, de 459 à **472 millions d'euros** et la seconde de 213 à **219 millions d'euros**.

- *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 atteindraient ainsi respectivement 659 et 327 millions d'euros, soit un total de **986 millions d'euros** en 2007, contre 958 millions d'euros en 2006.

- *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.

**Dans le projet de loi de finances initial, le montant de la dotation générale de décentralisation géré par le ministère de l'intérieur s'établissait à 1,347 milliard d'euros en 2007, compte tenu de divers ajustements.** Sa répartition était la suivante :

- DGD des communes (126,6 millions d'euros inscrits au programme 119) ;
- DGD des départements (250,48 millions d'euros inscrits au programme 120) ;
- DGD des régions (405,08 millions d'euros inscrits au programme 121) ;
- DGD de la collectivité territoriale de Corse (271 millions d'euros inscrits au programme 121) ;
- DGD versée au syndicat des transports d'Ile-de-France (120,12 millions d'euros inscrits au programme 121) ;
- concours particuliers regroupés dans le programme 122 (181,452 millions d'euros).

A l'initiative du gouvernement, l'Assemblée nationale a majoré de 1,17 million d'euros la dotation générale de décentralisation des départements (programme 120) et de 15,2 millions d'euros celle des régions (programme 121) afin de tirer la conséquence des évaluations de charges réalisées par la Commission consultative sur l'évaluation des charges.

Quant à la dotation finançant la formation professionnelle, elle atteindra 1,65 milliard d'euros, compte tenu de la baisse de 208,4 millions d'euros prévue par la loi de finances pour 2005 en contrepartie de l'institution d'une taxe additionnelle à la taxe d'apprentissage.

- *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 2007 de la compensation forfaitaire de 30 millions d'euros instituée par la loi de finances rectificative pour 2004 pour les années 2004 à 2007 au titre de l'indemnisation des collectivités territoriales pour l'exclusion induite des rôles supplémentaires du calcul des compensations d'allègements de la fiscalité locale, soit 7,5 millions d'euros.

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, connaît-elle une **baisse de 12 % en 2007**, pour atteindre 994 millions d'euros.

### **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 aux collectivités territoriales de Corse, du Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion, de la dotation de développement rural, des subventions en provenance de diverses missions et des compensations d'exonérations et dégrèvements législatifs.

- *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 2007 à **4,7 milliards d'euros**, en hausse de 16,9 % par rapport à 2006.

- *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 devrait s'élever à **680 millions d'euros** en 2007, soit une hausse de 9,6 %.

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.

- *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.

Ce prélèvement s'élèvera à **31 millions d'euros** en 2007.

- *Le Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion*

La loi de finances pour 2006 a créé, pour deux ans, un Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion, doté de 100 millions d'euros en 2006 et de 80 millions d'euros en 2007 afin de contribuer au financement par les départements des dépenses afférentes à la prise en charge du revenu minimum d'insertion et du revenu minimum d'activité excédant leur droit à compensation. Ainsi qu'on le verra, son montant devrait être porté à 500 millions d'euros par la loi de finances rectificative pour 2006.

- *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. La loi de finances pour 2006 a créé en son sein une deuxième part destinée à soutenir le maintien des services publics en milieu rural et à laquelle sont éligibles non seulement les établissements publics de coopération intercommunale mais également les communes. Le montant global de cette dotation, qui évolue comme la formation brute de capital fixe des administrations publiques, s'élèvera à **124 millions d'euros** en 2006.

- *Les subventions émanant des différentes missions*

Les subventions de fonctionnement et d'équipement financées sur les crédits de différentes missions devraient diminuer par rapport à 2006 et se situer à **1.776 millions d'euros**.

- *Les compensations d'exonérations et dégrèvements législatifs*

Les compensations d'exonérations et les dégrèvements législatifs devraient atteindre **13,797 milliards d'euros** en 2007 :

- 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> ;

- 2,754 milliards d'euros au titre des compensations relatives à la fiscalité locale ;

- 10,801 milliards d'euros constituant la contrepartie de divers dégrèvements législatifs.

## **B. DES MESURES CIBLÉES**

Le projet de loi de finances pour 2007 comporte quelques mesures ciblées destinées à renforcer la péréquation, à améliorer les conditions de versement de la dotation globale de fonctionnement des régions et à assouplir les conditions d'éligibilité au FCTVA.

### **1. Un renforcement de la péréquation**

L'article 12 tend à **étendre les marges de manœuvre dont dispose déjà le Comité des finances locales en matière d'indexation de la dotation forfaitaire** des communes, des départements et des régions, **afin de dégager un solde plus important en faveur de la péréquation**.

La réforme opérée par la loi de finances initiale pour 2005 a créé quatre composantes au sein de la **dotation forfaitaire des communes** :

- une dotation de base, dont le montant a été calculé en fonction du nombre de leurs habitants et évolue chaque année selon un taux d'indexation fixé par le Comité des finances locales entre 0 % et 75 % du taux d'évolution de l'ensemble des ressources de la dotation globale de fonctionnement ;

---

<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.

– une dotation proportionnelle à la superficie, dont le montant évolue chaque année selon un taux d'indexation fixé par le Comité des finances locales entre 0 % et 75 % du taux d'évolution de l'ensemble des ressources de la dotation globale de fonctionnement ;

– une part correspondant à la compensation de la suppression de la part « salaires » des bases de la taxe professionnelle, dont le montant évolue chaque année selon un taux d'indexation fixé par le Comité des finances locales entre 0 % et 50 % du taux d'évolution de l'ensemble des ressources de la dotation globale de fonctionnement ;

– un complément de garantie, dont le montant a été calculé de manière à éviter une baisse de la dotation forfaitaire perçue entre 2005 et 2004 et évolue selon un taux d'indexation fixé par la loi à 25 % du taux de progression de l'ensemble des ressources de la dotation globale de fonctionnement.

La réforme proposée consiste à **permettre au Comité des finances locales de fixer le taux d'évolution de ce complément de garantie entre 0 % et 25 % du taux de progression de l'ensemble des ressources de la dotation globale de fonctionnement.** Ainsi, **le gel du complément de garantie en 2007 pourrait permettre de dégager 33 millions d'euros au profit de la péréquation communale.**

La **dotation forfaitaire des départements** comprend :

– une dotation de base, dont le montant a été fixé à 70 euros par habitant en 2005 et évolue selon un taux fixé par le Comité des finances locales entre 35 % et 70 % du taux de progression global de la dotation globale de fonctionnement ;

– un complément de garantie, dont le montant été calculé en 2005 par différence entre le montant que le département aurait effectivement perçu en appliquant à sa dotation forfaitaire de 2004 un taux de progression de 1,97 %, d'une part, et sa dotation de base pour 2005, d'autre part, et qui évolue selon le même taux que la dotation de base.

La réforme proposée consiste à permettre au Comité des finances locales de faire évoluer le complément de garantie selon un taux compris entre 0 % et 50 % du taux de progression de l'ensemble des ressources de la dotation globale de fonctionnement. Une moindre indexation du complément de garantie permettra d'augmenter mécaniquement les deux dotations de péréquation départementales que sont la dotation de fonctionnement minimale et la dotation de péréquation urbaine. Ainsi, **un gel du complément de garantie des départements dégagerait 39 millions d'euros au profit de la péréquation départementale en 2007.**

Par coordination, l'article 51 *ter* du projet de loi de finances pour 2007, inséré par l'Assemblée nationale sur proposition de sa commission des finances et avec l'avis favorable du gouvernement, tend à prévoir que la **dotation forfaitaire du département de Paris** évolue selon un taux de progression correspondant à la moyenne pondérée des taux fixés par le Comité des finances locales pour l'évolution de la dotation de base et du complément de garantie des autres départements.

La **dotation forfaitaire des régions** évolue selon un taux fixé par le Comité des finances locales, dans une fourchette comprise entre 75 % et 95 % du taux de progression de l'ensemble des ressources de la dotation globale de fonctionnement.

La réforme proposée par l'article 12 du projet de loi de finances pour 2007 consiste à prévoir une fourchette comprise entre 60 % et 90 % de ce taux. La **dotation de péréquation** qui ne représente aujourd'hui que 2,5 % de la dotation globale de fonctionnement des régions pourrait ainsi connaître une croissance plus rapide. **Si le Comité des finances locales retenait le taux de progression de la dotation forfaitaire le plus faible, elle augmenterait de près de 35 millions d'euros en 2007.**

Enfin, l'article 12 du projet de loi de finances pour 2007 tend à **améliorer la prévisibilité de la quote-part des régions d'outre-mer consacrée à la péréquation et, à l'initiative de l'Assemblée nationale, à en augmenter le montant.**

Par ailleurs, l'article 51 *bis*, inséré par l'Assemblée nationale à l'initiative de sa commission des finances et avec l'avis favorable du gouvernement, tend à prévoir le **gel de la dotation de garantie des communes dont la garantie par habitant est supérieure à 1,5 fois la garantie par habitant moyenne constatée l'année précédente.**

L'article 51 *quinquies*, inséré par l'Assemblée nationale à l'initiative de sa commission des finances avec l'avis favorable du gouvernement, tend à instituer un **prélèvement de 9,34 millions d'euros sur la dotation spéciale pour le logement des instituteurs afin de majorer la dotation d'aménagement des communes.** L'indexation de cette dotation entraîne en effet une progression trop forte de son montant au regard des besoins à satisfaire. Sans doute conviendrait-il de revoir ses modalités.

L'article 51 *quater*, inséré par l'Assemblée nationale à l'initiative de M. Gilles Carrez après un avis de sagesse du gouvernement, tend quant à lui à **garantir aux 24 départements éligibles à la dotation de fonctionnement minimale avant l'élargissement du champ de cette dotation à 40 nouveaux départements une évolution du montant de leur dotation selon un taux au moins égal au taux de progression de l'ensemble des ressources de la dotation globale de fonctionnement.**

## **2. Une amélioration des conditions de versement de la dotation globale de fonctionnement des régions**

L'article 12 du projet de loi de finances tend à prévoir, d'une part, le **versement mensuel de la dotation forfaitaire** des régions, qui fait actuellement l'objet de deux versements dans l'année, d'autre part, le **versement de leur dotation de péréquation en une seule fois** et au plus tard le 31 juillet, contre deux actuellement avant les 31 juillet et 31 décembre. La trésorerie des régions s'en trouvera améliorée.

## **3. Un nouvel élargissement des conditions d'éligibilité au FCTVA**

L'article 14 *bis* du projet de loi de finances pour 2007, inséré par l'Assemblée nationale en première lecture à l'initiative de M. Michel Bouvard, tend à rendre éligibles au Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée les **dépenses correspondant à des travaux réalisés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005 sur les monuments historiques inscrits ou classés appartenant à des collectivités territoriales.**

### ***C. DES COMPENSATIONS FINANCIÈRES ÉQUITABLES***

Les sommes allouées par l'Etat aux collectivités territoriales pour financer les charges induites par les lois du 18 décembre 2003 relative au revenu minimum d'insertion et du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales seront supérieures aux montants découlant de leur droit à compensation. Revêtant pour l'essentiel la forme d'impôts partagés, elles devraient contribuer à la préservation de l'autonomie financière des collectivités territoriales.

#### **1. La compensation financière des charges induites par la décentralisation du revenu minimum d'insertion et la création du revenu minimum d'activité**

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) a confié aux conseils généraux la pleine responsabilité de l'attribution de ces prestations ainsi que le pilotage de l'insertion à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004.

La Commission consultative d'évaluation des charges (CCEC) a approuvé l'arrêté interministériel fixant le **montant définitif du droit à compensation**, établi sur la base des dépenses exécutées par l'Etat en 2003, soit **4,941 milliards d'euros, auxquels se sont ajoutés 824 606 euros au titre des dépenses relatives au revenu minimum d'activité.** Les ressources transférées par l'Etat ont pris la forme d'une fraction du tarif de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP).

La **forte augmentation du nombre des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion** a entraîné, **en 2004 et en 2005**, de lourdes charges pour les départements, bien supérieures à leur droit à compensation.

Le 7 mars 2005, le Premier ministre a annoncé que l'Etat financerait le coût exact de la dépense en 2004. Le montant du décalage entre les dépenses des départements au titre de l'année 2004 et les versements de TIPP perçus au cours de cette même année a été constaté par la CCEC lors de sa séance du 9 novembre 2005, après l'exploitation des comptes administratifs des départements pour 2004. La loi de finances rectificative pour 2005 a abondé de façon exceptionnelle le budget de ces collectivités d'une somme de **456,7 millions d'euros** destinée à tenir compte de ce décalage. Cet **abondement exceptionnel** a été versé en janvier 2006 aux départements, par prélèvement sur le produit de TIPP recouvré par l'État.

La loi de finances pour 2006 a ensuite prévu la création, pour deux ans, d'un **Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI)** doté de 100 millions d'euros en 2006 et de 80 millions d'euros en 2007.

Le 9 février 2006, à l'issue d'une réunion avec l'Assemblée des départements de France, le Premier ministre a annoncé que les crédits du fonds seraient portés à 500 millions d'euros, maintenus à ce niveau durant trois ans (au titre des années 2005, 2006 et 2007) et divisés en trois parts :

- une part destinée à compenser l'écart entre les dépenses pour l'année donnée et le droit à compensation obtenu. Cette part représentera 50 % des 500 millions d'euros et sera répartie au prorata de l'écart entre la compensation obligatoire et les dépenses réellement engagées par les départements ;

- une part poursuivant un objectif de péréquation. Cette part représentera 20 % des 500 millions d'euros et sera répartie en prenant en compte les critères de ressources et de charges des départements, tels que le potentiel financier et le nombre d'allocataires du RMI rapporté au nombre d'habitants ;

- une part visant à accompagner les politiques de retour à l'emploi. Cette part représentera 30 % des 500 millions d'euros. Elle permettra de prendre en compte le nombre d'allocataires bénéficiant d'un dispositif mis en place pour activer la dépense de RMI et favoriser le retour durable à l'emploi : intéressements, contrats d'avenir, contrats d'insertion.

La **modification des règles de répartition du FMDI et l'abondement de 100 à 500 millions d'euros** doivent figurer en loi de finances rectificative pour 2006, avec un versement effectif du FMDI à compter de janvier 2007. La tranche du FMDI correspondant aux dépenses de RMI pour 2005 sera donc versée au début de l'année 2007, celle afférente aux dépenses de RMI pour 2006 au début de 2008 et celle afférente aux dépenses de RMI pour 2007 au début de 2009. Ce décalage se justifie par la nécessité, pour répartir le fonds, de disposer des comptes administratifs des départements, qui sont adoptés généralement en juin de l'année N+1.

En 2006, l'évolution du nombre des bénéficiaires du RMI a connu une hausse plus modérée. Sur un an, de fin juin 2005 à fin juin 2006, leur nombre a connu une hausse de 2,4 %.

#### Compensation financière du transfert du RMI en 2004 et 2005

(en millions d'euros)

	2004	2005
Dépenses RMI <sup>(1)</sup>	4.941,82	5.783,93
Droit à compensation	4.941,82	4.941,82
Charge financière pour les départements		842,10
FMDI	-	500
Reste à la charge des départements	0	342,1
Taux de couverture des dépenses du RMI	100 %	94 % <sup>(2)</sup>

(1) Dépenses RMI nettes d'indus.

(2) Ce taux comprend le versement du FMDI.

Source : direction générale des collectivités locales.

Au total, l'Etat a tenu l'ensemble de ses engagements constitutionnels et législatifs puisqu'il a assuré aux départements la recette correspondant à ses propres dépenses au moment du transfert. Il est même allé au-delà de ses obligations, puisqu'il a financé le coût exact de la dépense 2004, et qu'il soutiendra financièrement les départements pendant trois années à hauteur de 500 millions d'euros.

## 2. L'évaluation du droit à compensation des charges transférées par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a prévu un transfert échelonné de nombreuses compétences de l'Etat aux collectivités territoriales et fixé les modalités de calcul de la compensation financière des charges y afférentes.

La compensation prend essentiellement la forme d'une fraction du taux de la taxe sur les conventions d'assurance, non modulable, pour les départements et d'une fraction du tarif de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, modulable à compter de 2007, pour les régions.

La base de calcul est la moyenne des dépenses consacrées par l'Etat à la compétence transférée au cours des trois années précédant le transfert pour les dépenses de fonctionnement, et la moyenne des dépenses consacrées à l'investissement sur une période d'au moins cinq ans précédant le transfert pour les dépenses d'investissement.

Toutefois, les représentants élus à la Commission consultative d'évaluation des charges ont demandé que soit pris en compte le montant consacré à la compétence transférée lors de la dernière année précédant le transfert, de préférence à la moyenne des trois dernières années, pour le financement des bourses sanitaires et sociales, des formations sanitaires et sociales, des fonds de solidarité pour le logement, ainsi que des centres locaux d'information et de coordination. Pour les fonds d'aide aux jeunes, ils ont souhaité que soit retenue celle des trois années précédant le transfert dont le montant est le plus élevé.

L'Etat a accédé à leurs demandes pour le financement des formations et des bourses en matière sanitaire et sociale et des fonds de solidarité pour le logement. Il a également accepté de prendre en compte le coût de l'offre de nuit et de l'extension de la carte solidarité transport dans la compensation des dépenses de fonctionnement du Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF).

**Les surcompensations de l'Etat dans le cadre de la compensation des dépenses de fonctionnement transférées en 2005**

<b>Objet</b>	<b>Montant contraint (en millions d'euros)</b>	<b>Montant facultatif (en millions d'euros)</b>	<b>% de surcompensation</b>
Formations des travailleurs sociaux	123,177	11,253	9,14 %
Bourses pour les formations des travailleurs sociaux	18,032	2,825	15,67 %
Formations sanitaires	428,234	107,641	25,14 %
Bourses pour les formations sanitaires	59,32	3,769	6,35 %
Fonds de solidarité pour le logement	87,877	5,65	6,43 %
STIF	212,01	18,9	8,91 %
<b>Total</b>	<b>928,65</b>	<b>150,038</b>	<b>16,16 %</b>

*Source : direction générale des collectivités locales.*

Ce sont ainsi un peu plus de 150 millions d'euros que l'Etat n'était pas tenu de verser qui viendront, chaque année, conforter la compensation financière accordée aux collectivités territoriales. Le taux de surcompensation atteint plus de 16 % du montant de la compensation pour les dépenses concernées.

Le tableau ci-après retrace les compétences transférées, la date d'entrée en vigueur des transferts, ainsi que le montant et les modalités des compensations financières.

Au total, compte tenu des amendements adoptés par l'Assemblée nationale en première lecture, les régions recevront 1,497 milliards d'euros et les départements 902 millions d'euros

**Montant de la compensation financière des transferts de compétences**

Articles	COMPETENCES	Date d'entrée en vigueur du transfert	DROIT A COMPENSATION								Modalités de compensation
			REGION	REGION OUTRE-MER	DEPARTEMENT	EPCI	COMMUNE	STIF	TOTAL		
	<b>Transferts de compétences</b>		<b>1 241 729 376 €</b>	<b>21 761 284 €</b>	<b>540 449 430 €</b>	<b>555 000 €</b>	<b>14 517 003 €</b>	<b>114 019 000 €</b>	<b>1 933 031 093 €</b>		
	<b>Titre I - Le développement économique, le tourisme et la formation professionnelle</b>		<b>29 548 870 €</b>	<b>814 142 €</b>							
Art 8	Organisation du réseau des centres d'information sur la VAE	2006	5 436 870 €	814 142 €							
Art 13	AFPA (Région Centre)	2006	19 684 000 €								
Art 15	Rémunération des stagiaires (liée à l'AFPA)	2006	4 428 000 €								
	<b>Titre II - Dispositions relatives au développement des infrastructures, aux fonds structurels et à la protection de l'environnement</b>		<b>391 907 400 €</b>	<b>- €</b>	<b>231 887 117 €</b>	<b>555 000 €</b>	<b>14 517 003 €</b>	<b>114 019 000 €</b>	<b>745 197 877 €</b>		
-	<b>Chapitre I - La voirie</b>	-	<b>- €</b>	<b>- €</b>	<b>190 857 474 €</b>	<b>- €</b>	<b>14 317 003 €</b>	<b>- €</b>	<b>205 174 477 €</b>		
Art 25	Voie de Paris (décrets impériaux)						14 317 003 €		14 317 003 €	DGD	
Art 17	Gestion des routes nationales en métropole	2006			190 857 474 €				190 857 474 €	TSCA	
	<b>Chapitre II - Les grands équipements</b>										
Art 28	Aérodromes civils	2007	400 000 €		200 000 €	555 000 €	200 000 €		1 355 000 €	Crédits budgétaires	
	Ports	2007			7 687 643 €				7 687 643 €	DGD	
-	<b>Chapitre III - Les transports dans la région Ile de France</b>	-	<b>391 507 400 €</b>	<b>- €</b>	<b>33 142 000 €</b>	<b>- €</b>	<b>- €</b>	<b>114 019 000 €</b>	<b>538 668 400 €</b>		
Art 37+38	Syndicat des transports d'Ile de France	1er juillet 2005	188 507 400 €		33 142 000 €				221 649 400 €	Budget Equipement	
Art 41	Réforme de la dotation SRU		203 000 000 €								
	Transports scolaires et des personnes handicapées	1er juillet 2005						114 019 000 €	114 019 000 €	Budget Education nationale	
	<b>Titre III - La solidarité et la santé</b>		<b>735 795 930 €</b>	<b>19 503 557 €</b>	<b>82 845 479 €</b>	<b>- €</b>	<b>- €</b>	<b>- €</b>	<b>838 144 966 €</b>		
-	<b>Chapitre I - L'action sociale et médico-sociale</b>	-	<b>150 090 673 €</b>	<b>5 196 338 €</b>	<b>32 124 296 €</b>	<b>- €</b>	<b>- €</b>	<b>- €</b>	<b>186 309 915 €</b>		
-	<b>La lutte contre les exclusions</b>	-									
Art 51	Aides aux jeunes en difficultés - Fonds d'aide aux jeunes (FAJ)	2005			13 857 911 €				13 857 911 €	TSCA	
Art 53	Formation des travailleurs sociaux	2005	130 243 902 €	4 186 098 €					134 430 000 €	TIPP	
Art 55	Aides aux étudiants des instituts de formations des travailleurs sociaux	2005	19 846 771 €	1 010 240 €					20 857 011 €	TIPP	

DROIT A COMPENSATION										
Articles	COMPETENCES	Date d'entrée en vigueur du transfert	REGION	REGION OUTRE-MER	DEPARTEMENT	EPCI	COMMUNE	STIF	TOTAL	Modalités de compensation
	<u>Les personnes âgées</u>									
Art 56	Mise en œuvre de la politique en faveur des personnes âgées (CLIC)	2005			17 164 993 €				17 164 993 €	TSCA
Art 57	Les comités départementaux des retraités et personnes âgées (CODERPA)	2005			1 101 392 €					TSCA
-	<b>Chapitre III - Le logement social et la construction</b>	-	- €	- €	<b>93 527 416 €</b>	- €	- €	- €	<b>93 527 416 €</b>	
	<u>La gestion du logement social</u>								- €	
Art 65	Fonds de solidarité pour le logement (FSL)	2005			81 778 362 €				81 778 362 €	TSCA
Art 65	Fonds Eau-Energie	2005			11 749 054 €				11 749 054 €	TSCA
-	<b>Chapitre IV - La santé</b>	-	<b>585 705 257 €</b>	<b>14 307 219 €</b>	<b>-42 806 233 €</b>	- €	- €	- €	<b>557 206 243 €</b>	
Art 71	Prévention sanitaire	2005			-42 806 233 €				-42 806 233 €	DGF
Art 73	Financement des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes	1er juillet 2005	523 916 640 €	13 006 292 €					536 922 932 €	
Art 73	Aides aux étudiants	1er juillet 2005	61 788 617 €	1 300 927 €					63 089 544 €	TIPP
<b>Titre IV - L'éducation, la culture et le sport</b>			<b>84 023 312 €</b>	<b>1 443 585 €</b>	<b>93 221 734 €</b>	- €	- €	- €	<b>178 688 631 €</b>	
-	<b>Chapitre I - Les enseignements</b>	-	<b>57 445 193 €</b>	<b>1 275 465 €</b>	<b>87 834 734 €</b>	- €	- €	- €	<b>146 555 392 €</b>	
Art 82	Convention de restauration	2005			5 637 466 €				5 637 466 €	TSCA
Art 84	Lycées et collèges à section bi-nationales ou internationales, lycée et collège d'Etat de Font-Romeu et établissements publics nationaux d'enseignement agricole	2005	4 923 609 €		3 452 730 €				8 376 339 €	DGD
Art 82	FARPI	2006	- 127 509 458 €	- 1 842 512 €	- 116 795 325 €				- 246 147 295 €	TIPP et TSCA
Art 82	Agents contractuels de droit public	2006	30 717 587 €	695 591 €	22 221 957 €				53 635 135 €	TIPP et TSCA
Art 82	Crédits de suppléance	2006	22 307 006 €	630 237 €	21 474 172 €				44 411 415 €	TIPP et TSCA
Art 82	CES-CEC	2006	12 786 042 €	1 792 149 €	17 444 141 €				32 022 332 €	TIPP et TSCA
Art 82	Forfait d'externat	2007	114 220 407 €		134 399 593 €					
-	<b>Chapitre II - Le patrimoine</b>	-	<b>26 578 119 €</b>	<b>168 120 €</b>	<b>5 387 000 €</b>	- €	- €	- €	<b>32 133 239 €</b>	
Art 95	Inventaire général du patrimoine culturel	2005	2 078 119 €	168 120 €					2 246 239 €	TIPP
Art 99	Transfert des crédits de l'Etat consacrés à la conservation du patrimoine rural non protégé	2005			5 387 000 €				5 387 000 €	TSCA
Art 101	Enseignements artistiques		24 500 000 €						24 500 000 €	Crédits budgétaires
	Compensation de la suppression de la part résiduelle de la vignette automobile		453 864 €		132 495 100 €				132 948 964 €	TSCA

**La compensation des charges induites par les transferts des quelque 93.000 personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) de l'éducation nationale et 30.000 agents du ministère de l'équipement suscite en revanche encore des difficultés.**

Le décret fixant les modalités du transfert définitif aux départements et aux régions de services ou parties de services du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche a été publié au journal officiel du 27 décembre 2005. Les personnels TOS peuvent donc exercer leur droit d'option jusqu'au 31 décembre 2007. Au 31 août 2006, 50,35 % des agents titulaires, soit un peu plus de 45.000, ont déjà fait leur choix entre l'intégration dans la fonction publique territoriale et le détachement de longue durée, et 79,5 % d'entre eux, soit près de 33.000, ont souhaité devenir fonctionnaires territoriaux.

Pour les directions départementales de l'équipement, les transferts sont également en bonne voie. Les décrets de transfert définitif des services, en ce qui concerne les routes nationales et départementales, ont été publiés au Journal officiel du 7 novembre 2006. Le processus de notification des affectations proposées aux agents est achevé. Ces derniers devraient pouvoir exercer leur droit d'option à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007.

Dans la synthèse du rapport qu'il a établi au nom de l'Observatoire de la décentralisation du Sénat<sup>1</sup>, notre collègue M. Eric Doligé estime que : *« l'Etat a certes revu sa copie en retenant des méthodes de calcul plus adaptées à la réalité des coûts supportés par les collectivités (cotisations sociales, formation, frais de fonctionnement...). Toutefois, la question est de savoir si cette réforme ne va pas se transformer en bombe à retardement financière en raison des écarts observés entre les effectifs transférés et les besoins répertoriés par les collectivités, des incertitudes concernant la compensation des emplois disparus ou vacants, de l'alignement des régimes d'indemnités et de primes (cf. l'avis du Conseil d'Etat en date du 29 août 2006) ou de la dégradation annoncée des comptes de la CNRACL avec l'arrivée de populations TOS relativement plus âgées. »*

Il ajoute que : *« d'autres coûts « cachés » préoccupent vivement les collectivités même s'ils sont encore difficiles à évaluer : l'acquisition ou la rénovation des locaux, les frais d'assurances et de contentieux, les avantages sociaux (tickets restaurant, médecine préventive, actions de formation, action sociale), les travaux à entreprendre pour la mise à niveau et les investissements sur les routes transférées, le « coût » des futurs contrats de projets, les effets de la restructuration des services déconcentrés de l'Equipement. »*

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 62 (Sénat, 2006-2007) sur le transfert des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) et celui des personnels des directions départementales de l'équipement (DDE),

### 3. Une autonomie financière préservée par le transfert de ressources propres

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 2005, soit 60,8 % pour les communes et leurs groupements, 58,6 % pour les départements et 39,5 % pour les régions.

Dans la mesure où le financement des compétences transférées aux collectivités territoriales est assuré, pour l'essentiel, par des impôts partagés, l'autonomie financière des collectivités territoriales devrait être préservée.

Le rapport remis au Parlement en juin 2006 a toutefois permis de constater une **dégradation du ratio d'autonomie financière des régions en 2004**.

Année	Communes et EPCI	Départements	Régions
2003	60,8 %	58,6 %	41,7 %
2004	61,3 %	63,4 %	40,8 %

**Cette baisse n'est peut être que conjoncturelle.** Le rapport souligne à juste titre que « *plusieurs éléments laissent à penser que le ratio des régions connaîtra, pour 2005, une amélioration. Il faut en effet rappeler le transfert d'une fraction de tarif de la TIPP aux régions ainsi que les hausses des taux des impôts directs locaux votées en 2005.* »

Toutefois si, selon les informations figurant dans le rapport qui sera remis au Parlement en 2007, cette dégradation venait à se confirmer en 2005, il reviendrait alors au législateur, en application de la loi organique du 29 juillet 2004, de prendre les mesures qui s'imposent dans le cadre de la loi de finances pour 2008.

### III. UNE RÉFLEXION SUR LA MAÎTRISE DES FINANCES LOCALES RELANCÉE

En 1976, le rapport de la commission de développement des responsabilités locales présidée par Olivier Guichard soulignait que : « *L'Etat, les collectivités locales et les organismes de sécurité sociale ont tous trois pour mission de rendre aux Français des services... Les trois familles de fonctions collectives ont pour trait commun d'être financées par l'argent public, par des prélèvements obligatoires, impôts, cotisations, opérés sur la richesse nationale. Or, on ne peut répartir et redistribuer que ce qui a été produit. La situation financière de chacune des trois fonctions collectives est donc obligatoirement liée à celle des deux autres et au prélèvement total demandé à la nation – contribuable<sup>1</sup>* ».

Dans le cadre de sa stratégie de réduction de la dette publique, le gouvernement a souhaité relancer le débat sur les voies et moyens d'obtenir une meilleure maîtrise des finances locales. Ce débat doit être engagé en ayant une vision claire de l'évolution et de la structure des budgets locaux. Quant à la maîtrise des finances locales, elle doit avant tout consister en l'octroi aux collectivités territoriales de marges de manœuvre supplémentaires sur leurs dépenses et leurs recettes.

#### A. LES INITIATIVES PRISES PAR LE GOUVERNEMENT

Après avoir marqué sa volonté d'associer davantage les collectivités territoriales à l'effort de maîtrise des dépenses publiques, le gouvernement a créé de nouvelles structures de dialogue et évoqué quelques pistes de réforme.

##### 1. Une volonté d'associer davantage les collectivités territoriales à l'effort de maîtrise des dépenses publiques

Les dépenses publiques, qui sont passées de 43,4 % à 53,4 % du produit intérieur brut entre 1975 et 2004, se répartissent aujourd'hui entre l'Etat, pour 30 %, les collectivités territoriales, pour 20 %, et les organismes de sécurité sociale, pour 45 %.

Lors du **débat d'orientation budgétaire pour 2006** organisé le 5 juillet 2005 à l'Assemblée nationale, M. Thierry Breton, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, avait déclaré que : « *les collectivités territoriales sont aujourd'hui complètement déconnectées des contraintes générales en matière de finances publiques. Il semble logique que puisse s'amorcer une réflexion sur l'impact qu'ont leurs décisions sur l'équilibre général de ces dernières. Il faut donc mettre en place des instances de*

---

<sup>1</sup> Rapport « *Vivre ensemble* » - La Documentation française, 1976.

*concertation renforcée entre l'Etat et les collectivités. Une conférence nationale des finances publiques pourrait par exemple détailler, chaque automne, les hypothèses retenues dans le schéma pluriannuel des finances publiques, permettant à chaque acteur de faire le nécessaire pour respecter les engagements européens de la France dans le domaine de la dette. Elle associerait, outre l'Etat et les collectivités locales, les régimes sociaux et, bien entendu, les parlementaires. »*

## **2. L'institutionnalisation du dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales**

Une Conférence nationale des finances publiques associant l'Etat, les collectivités territoriales et les acteurs de la protection sociale a donc été réunie pour la première fois, le 11 janvier 2006, par le Premier ministre.

Celui-ci a proposé aux représentants des collectivités territoriales de conclure avec l'Etat un « pacte » portant sur trois types d'engagements : un alignement progressif des dépenses de l'ensemble des collectivités locales sur le rythme de l'inflation, une meilleure association des collectivités aux décisions qui les concernent, un élargissement de leurs « marges d'initiative et d'action » pour l'exercice de leurs compétences.

Il a également souligné la nécessité de rendre l'évolution des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales compatible avec les normes de dépenses qu'il s'impose et pris acte de la demande de l'Association des maires de France et de l'Assemblée des départements de France d'une rénovation de la fiscalité locale et d'une juste péréquation des finances locales.

Un décret n° 2006-515 du 5 mai 2006 a précisé les objectifs et l'organisation de la démarche retenue par le gouvernement.

La **Conférence nationale des finances publiques** réunira chaque année, outre des représentants de l'Etat, des organismes sociaux et du Parlement, le président du Comité des finances locales, le président de la Commission consultative sur l'évaluation des charges et les présidents de l'Association des maires de France, de l'Assemblée des départements de France et de l'Association des régions de France.

Un **Conseil d'orientation des finances publiques**, présidé par le Premier ministre et composé de 33 autres membres, sera chargé de préparer et d'organiser les travaux de la Conférence nationale des finances publiques, de décrire et d'analyser la situation des finances publiques de la France, d'apprécier les conditions requises pour en assurer la soutenabilité et notamment la contribution nécessaire des différentes administrations publiques, de formuler toutes recommandations ou propositions qui lui paraissent de nature à permettre de remplir ces conditions, à respecter les objectifs de désendettement fixés par le gouvernement, à améliorer les règles de gouvernance ainsi que la méthodologie de prévision des recettes des différentes administrations publiques. Il devra remettre chaque année au

Premier ministre, après l'adoption de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale pour l'année, et avant la Conférence nationale des finances publiques, un rapport qui sera rendu public. Une première réunion s'est tenue le 30 juin 2006.

Par ailleurs, à l'initiative de votre commission des lois et de son rapporteur, notre collègue Mme Jacqueline Gourault, le Sénat a inséré dans le projet de loi relatif à la fonction publique territoriale un article 7 *bis*, adopté sans modification par l'Assemblée nationale en première lecture, prévoyant la création d'un **collège des employeurs publics territoriaux au sein du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale** et exigeant sa consultation systématique sur « *toute question relative à la politique salariale ou à l'emploi public territorial* ». Les employeurs locaux seront ainsi mieux associés aux négociations salariales, qui peuvent avoir des conséquences financières importantes sur le budget des collectivités territoriales.

### 3. Les perspectives de réforme

En décembre 2005, dans son **rapport sur la dette publique française**, M. Michel Pébereau recommandait lui aussi de mieux associer les collectivités territoriales à l'objectif de maîtrise des finances publiques<sup>1</sup>.

A court terme, il proposait une stabilisation des dotations de l'État aux collectivités en euros courants, la neutralité financière des transferts de compétences, l'absence de dépenses non compensées dont la prise en charge est imposée unilatéralement aux collectivités, la prise en compte de la spécificité des communes les plus fragiles, notamment celles qui bénéficient des dispositifs de péréquation et des dotations de solidarité.

A moyen terme, la responsabilisation des collectivités territoriales lui semblait pouvoir être obtenue : en matière de recettes, par l'attribution de prélèvements propres associée à un dispositif de péréquation et de fusion des plus petites collectivités ; en matière de dépenses, par l'octroi aux collectivités territoriales d'une plus grande maîtrise de leur masse salariale.

Dans le prolongement de la première Conférence nationale des finances publiques, **le gouvernement a transmis au Comité des finances locales une série de propositions relatives tant aux dépenses qu'aux ressources des collectivités territoriales.**

En matière de dépenses, il est envisagé d'accroître les marges de manœuvre des collectivités territoriales en ce qui concerne les compétences transférées ; de renforcer le pilotage de l'évolution globale des dépenses locales ; de définir des modalités de concertation préalable en ce qui concerne, d'une part, les normes techniques, d'autre part, les textes normatifs relatifs aux collectivités.

---

<sup>1</sup> *Des finances publiques au service de notre avenir. Rompre avec la facilité de la dette publique pour renforcer notre croissance économique et notre cohésion sociale, 14 décembre 2005.*

En matière de ressources, les propositions concernent la modification du contrat de croissance et de solidarité, afin de le rendre « *progressivement compatible avec les normes de dépenses que s'impose l'Etat* » et le renforcement de la péréquation, tant dans sa dimension verticale que dans sa dimension horizontale. L'exposé des motifs de l'article 12 du projet de loi de finances pour 2007 indique ainsi que le gouvernement souhaite travailler en liaison avec les élus sur les modalités d'une désindexation progressive du contrat de croissance et de solidarité en 2008 et 2009.

Dans le même temps, MM. Jean-François Copé et Brice Hortefeux, ministres délégués respectivement au budget et aux collectivités territoriales, ont confié à M. Pierre Richard, président du directoire de Dexia Crédit local, le 26 juillet 2006, une **mission sur « le pilotage et la maîtrise de la dépense publique locale »**. Le rapport, dont les conclusions sont attendues pour la fin de l'année 2006 devra « *s'appuyer sur l'examen des expériences étrangères et notamment des principaux dispositifs de gouvernance des ressources et des dépenses des collectivités locales* » et « *formuler des propositions qui permettent la mise en place, dans un cadre négocié et concerté, de procédures d'évaluation et de maîtrise des dépenses locales* ».

## **B. DES BUDGETS LOCAUX MAÎTRISÉS**

Les budgets des collectivités territoriales présentent, par rapport à celui de l'Etat, la double particularité d'être soumis à des règles d'équilibre strictes et d'être largement consacrés à l'investissement. Est-il besoin de rappeler que les collectivités territoriales réalisent chaque année environ 70 % de l'investissement public en France. La réflexion sur la maîtrise des finances locales ne peut ignorer ces spécificités.

### **1. Une augmentation des dépenses**

Depuis 1980, la croissance des dépenses locales a toujours été supérieure ou égale à celle du produit intérieur brut. Elles en représentaient 11,1 % en 2005, contre 7,9 % en 1980.

En 2005, le volume budgétaire des collectivités territoriales a encore connu une forte progression, comme le montre le rapport de notre collègue M. Joël Bourdin et de M. André Laignel au nom de l'Observatoire des finances locales pour 2006.

Cette augmentation s'explique par le **dynamisme de l'investissement direct local** (+ 9,2 %) et la **progression des dépenses de gestion** (+ 4,8 %).

### Volume budgétaire des collectivités locales

Dépenses totales (en milliards d'euros)	2004	2005*	Évolution 2005*/2004
Communes	81,5	84,2	+ 3,4%
Départements	51,8	53,7	+ 3,6%
Régions	17,3	19,3	+ 11,7%
<b>Total collectivités territoriales</b>	<b>150,6</b>	<b>157,3</b>	<b>+ 4,4%</b>
Groupements à fiscalité propre (hors reversements fiscaux)	17,5	19,3	+ 10,3%
<b>Total collectivités territoriales + groupements à fiscalité propre</b>	<b>168,1</b>	<b>176,5</b>	<b>+ 5,0%</b>

\* Premiers résultats DGCP.

Sources : DGCL, DGCP.

Les dépenses de gestion des collectivités locales se sont élevées à 113,2 milliards d'euros, dont 41,2 % de transferts versés<sup>1</sup> (46,6 milliards d'euros) et 34,2 % de charges de personnel (soit 38,6 milliards d'euros). Ces deux postes ont respectivement progressé de 7,1 % et 5,2 %.

Le montant des dépenses d'investissement s'est élevé à 46,7 milliards d'euros. La part des communes reste prépondérante (52,8 %), celle des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (15,6 % en 2005 contre moins de 6 % en 1993) reflète l'importance qu'ils ont prise dans l'investissement local. Les dépenses d'équipement des départements et des régions ont progressé respectivement de 5,5 % et de 9,2 %.

En 2006, les dépenses de gestion des régions et des départements devraient encore progresser de 10,6 %, leurs dépenses de personnel augmentant respectivement de 22,1 % et de 8,9 %. Leurs investissements devraient également augmenter fortement : de 6,2 % pour les investissements directs des départements (+ 12,6 % pour la voirie) et de 9,8 % pour ceux des régions.

Les différentes vagues de décentralisation expliquent dans une large mesure cette évolution du volume budgétaire des collectivités territoriales. Elles ont également eu pour conséquence de modifier la **structure des budgets locaux**.

En 2006, le budget total des régions, évalué à 342,6 euros par habitant, sera consacré : pour 39,9 %, à la formation professionnelle, à l'apprentissage et à l'enseignement ; pour 25,1 %, aux services régionaux de voyageurs ; pour 8,2 %, à l'action économique.

Celui des départements, évalué à 963,8 euros par habitant, sera affecté : pour 47,6 % à l'action sociale ; pour 11,2 % aux infrastructures, routières notamment ; pour 7,5 % à l'enseignement.

<sup>1</sup> Ce poste est composé essentiellement de subventions et de prestations sociales versées à des tiers : ménages et associations essentiellement.

## 2. Une progression des recettes de fonctionnement plus rapide que celle des dépenses de gestion

En 2005, les recettes de fonctionnement des collectivités territoriales ont connu une progression plus dynamique (+ 5,3 %) que leurs dépenses de gestion.

Le produit des **impositions directes** des collectivités locales voté en 2005 s'est élevé à 55,4 milliards d'euros, en augmentation de 6,3 % par rapport à 2004, sous l'effet à la fois de la **croissance des bases** et de la **progression de la pression fiscale** : les régions et les départements ont respectivement augmenté leurs taux de 21,1 % et 4,3 % ; la hausse s'est avérée plus modérée dans le secteur communal (+ 1,1 % en 2004, + 1,0 % en 2005).

Les recettes de **fiscalité indirecte** ont également connu une progression sensible en 2005 (+ 15,6 %) sous l'effet à la fois du **transfert de nouveaux impôts** aux départements (taxe sur les conventions d'assurance et taxe intérieure sur les produits pétroliers) et aux régions (taxe intérieure sur les produits pétroliers) et du **dynamisme des bases**. En raison de la hausse des prix de l'immobilier, le produit des droits de mutation à titre onéreux est ainsi passé de 3 832 millions d'euros en 2000 à 6 572 millions d'euros en 2005.

Enfin, les **concours financiers de l'Etat** aux collectivités locales ont atteint 61,425 milliards d'euros en 2005, en augmentation de + 3,3 % par rapport aux crédits ouverts en 2004.

Les recettes de fonctionnement progresseront encore en 2006 grâce à l'augmentation des impôts directs et indirects. Les régions et les départements ont en effet décidé d'augmenter encore leurs taux de fiscalité directe, respectivement de 7,5 % et 5 %. La pression fiscale du secteur communal devrait rester modérée.

## 3. Une amélioration du taux d'épargne

Conséquence de la hausse plus rapide des recettes de fonctionnement que des dépenses de gestion, **l'épargne de gestion<sup>1</sup> des collectivités territoriales a augmenté** de 6,9 % en 2005, pour atteindre 31,9 milliards d'euros en 2005.

Les niveaux d'épargne ont progressé de 14,5 % pour les régions, de 10,5 % pour les départements, de 1,9 % pour les communes et de 6,3 % pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Le taux d'épargne de gestion global est passé de 21,6 % en 2004 à 22 % en 2005.

---

<sup>1</sup> L'épargne de gestion est le résultat de la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses de gestion. Elle permet de mesurer les marges de manoeuvre des collectivités territoriales par rapport à leur fonctionnement courant avant la prise en charge des intérêts de la dette.

En 2006, les niveaux d'épargne des régions et des départements devraient respectivement progresser de 4,8 % et de 1,5 %.

Compte tenu de la poursuite de la baisse des frais financiers et de l'amélioration du niveau d'épargne de gestion<sup>1</sup> pour l'ensemble des collectivités locales, y compris les groupements à fiscalité propre, le niveau d'épargne brute a également fortement augmenté en 2005 (+ 8,6 %).

#### **4. Un recours à l'emprunt pour financer l'investissement**

Malgré une amélioration de leurs capacités d'épargne et une croissance de leurs recettes d'investissement<sup>2</sup>, les collectivités locales ont eu besoin d'avoir recours à l'emprunt pour financer intégralement leurs dépenses d'investissement : + 9,4 % d'augmentation en 2005, soit un montant d'emprunt total de 17,1 milliards d'euros.

Les administrations publiques locales (APUL) ont ainsi présenté un **besoin de financement<sup>3</sup> de 1,8 milliards d'euros** et leur **dette s'est élevée à 118,7 milliards d'euros** (soit **6,9 % du produit intérieur brut**), sur un montant total de dette publique de 1.138,4 milliards d'euros au sens du traité de Maastricht (soit 66,6 % du produit intérieur brut).

Toutefois, le niveau global de la dette des collectivités territoriales reste plus faible qu'au début de la décennie précédente.

### ***C. LA NÉCESSITÉ DE DONNER AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DES MARGES DE MANŒUVRE SUPPLÉMENTAIRES***

La maîtrise des finances locales suppose avant tout de restituer aux collectivités territoriales les marges de manœuvre qu'elles ont perdu au fil des ans, tant sur leurs dépenses que sur leurs recettes.

#### **1. Donner aux collectivités territoriales une plus grande maîtrise de leurs dépenses**

Nombre de dépenses des collectivités territoriales constituent des charges incompressibles et évolutives sur lesquelles elles ne disposent d'aucune marge de manœuvre.

---

<sup>1</sup> L'épargne brute correspond au solde de la section de fonctionnement, c'est-à-dire l'épargne de gestion diminuée des frais financiers.

<sup>2</sup> Les recettes d'investissement ont augmenté de 5,8 % en 2005. Elles se composent pour un tiers environ de subventions et participations, qui augmentent fortement en 2005 (+ 9,5 %), et pour une large part du FCTVA (fonds de compensation pour la TVA).

<sup>3</sup> Ce besoin correspond au niveau de l'emprunt nécessaire pour équilibrer les budgets locaux.

Les propositions transmises par le gouvernement au Comité des finances locales pour y remédier consistent :

– à renforcer le rôle du département dans l'action en faveur des personnes âgées, en lui donnant une plus grande autonomie et en l'associant aux programmes interdépartementaux d'accompagnement des handicapés et de la perte d'autonomie ;

– à donner au département des marges de manœuvre dans la gestion de l'allocation personnalisée d'autonomie et à l'associer aux décisions ayant un impact sur ses dépenses sociales ;

– à renforcer le rôle de la région en matière de formations sanitaires et sociales (association à la définition des orientations nationales ; opposabilité du schéma régional des formations sociales ; rôle d'autorité de régulation de la carte des formations sanitaires).

En outre, sur le fondement de l'article 72 de la Constitution et de la loi organique n° 2003-704 du 1<sup>er</sup> août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, l'article 59 du projet de loi de finances pour 2007 tend à prévoir des **expérimentations normatives d'une durée de trois ans afin de permettre aux départements qui le souhaitent de conduire une action plus efficace en faveur de l'insertion** en instituant :

– de nouveaux modes d'intéressement pour les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, notamment pour que les reprises d'emploi à temps partiel permettent un gain réel et durable dès la première heure travaillée ;

– un contrat d'insertion unique destiné à tous les employeurs et aux personnes qui ont des difficultés particulières d'accès à l'emploi, qu'elles soient ou non allocataires des minima sociaux.

Selon les indications communiquées à votre rapporteur pour avis, les départements de l'Eure, de la Meuse et de l'Yonne auraient d'ores et déjà manifesté leur intérêt pour y participer. Il s'agirait des **premières expérimentations normatives entreprises depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003**.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des dépenses transférées aux régions et départements.

## L'évolution des dépenses transférées aux collectivités locales

(en millions d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>I. Dépenses transférées aux départements</b>											
<b>Dépenses totales d'aide sociale</b> (1)	<b>13.737</b>	<b>14.002</b>	<b>14.375</b>	<b>14.790</b>	<b>13.582</b>	<b>13.710</b>	<b>15.657</b>	<b>17.551</b>	<b>24.605</b>	<b>25.488</b>	<b>27.733</b>
(fonctionnement) dont											
RMI (2)	613	618	694	816	717	835	864	793	6.347	6.610	7.009
APA (3)							1.855	3.336	3.793	3.996	4.301
<b>Dépenses nettes obligatoires</b> (4)	<b>11.554</b>	<b>11.967</b>	<b>12.289</b>	<b>12.765</b>	<b>11.591</b>	<b>11.909</b>	<b>13.855</b>	<b>17.134</b>	<b>19.136</b>	<b>16.165</b>	<b>17.642</b>
Dépenses totales pour les collèges	<b>2.586</b>	<b>2.657</b>	<b>2.805</b>	<b>2.937</b>	<b>3.118</b>	<b>3.182</b>	<b>3.324</b>	<b>3.485</b>	<b>3.211</b>	<b>3.643</b>	<b>3.614</b>
Fonctionnement	1.066	1.136	1.226	1.237	1.311	1.295	1.230	1.281	914	1.043	1.072
Investissement	1.519	1.520	1.580	1.700	1.807	1.887	2.094	2.204	2.294	2.600	2.542
<b>Contingents destinés aux SDIS (fonctionnement)</b>			<b>667</b>	<b>816</b>	<b>973</b>	<b>1.141</b>	<b>1.207</b>	<b>1.404</b>	<b>1.565</b>	<b>1.728</b>	<b>1.907</b>
Les montants de 2005 et 2006 sont obtenus à partir des budgets primitifs ; les croissances sont obtenues à partir des budgets primitifs 2004, 2005 et 2006 (comptes administratifs pour les années précédentes).											
(1) Dépenses des fonctions prévention médico-sociale, action sociale (hors RMI et APA), RMI et APA.											
(2) Dépense brute et recette TIPP inscrite aux budgets primitifs 2006 : 5.381 M€.											
(3) Dépense brute et recette FFAPA inscrite aux budgets primitifs 2006 : 1.355 M€.											
(4) Dépenses des fonctions action sociale (hors RMI et APA), RMI et APA, nettes des recouvrements effectués dans ces trois fonctions.											
<b>2. Dépenses transférées aux régions</b>											
<b>Dépenses de formation professionnelle continue et apprentissage</b>	<b>1.792</b>	<b>1.900</b>	<b>2.089</b>	<b>2.125</b>	<b>2.151</b>	<b>2.189</b>	<b>2.167</b>	<b>2.356</b>	<b>2.970</b>	<b>3.533</b>	<b>3.627</b>
Fonctionnement	1.701	1.814	1.993	2.005	2.045	2.078	2.060	2.200	2.830	3.335	3.447
Investissement	91	86	96	120	107	112	106	155	140	198	180
<b>Dépenses totales pour les lycées</b>	<b>2.859</b>	<b>2.892</b>	<b>2.725</b>	<b>2.854</b>	<b>2.861</b>	<b>2.973</b>	<b>3.237</b>	<b>3.445</b>	<b>3.631</b>	<b>3.524</b>	<b>3.723</b>
Fonctionnement	728	748	784	816	861	913	971	1.023	1.077	995	1.117
Investissement	2.131	2.144	1.942	2.038	1.999	2.060	2.266	2.422	2.553	2.530	2.606
<b>Dépenses pour la régionalisation ferroviaire</b>	-	<b>443</b>	<b>560</b>	<b>546</b>	<b>472</b>	<b>584</b>	<b>2.055</b>	<b>2.131</b>	<b>2.407</b>	<b>2.636</b>	<b>2.757</b>
La généralisation du transfert de compétence en matière de transport ferroviaire est intervenue en 2002.											
Les montants de 2005 et 2006 sont obtenus à partir des budgets primitifs ; les croissances sont obtenues à partir des budgets primitifs 2004, 2005 et 2006 (comptes administratifs pour les années précédentes).											

Les réformes des **comptabilités** communales, départementales et régionales ont permis aux collectivités territoriales de disposer d'instruments plus efficaces d'**évaluation des politiques locales**.

Pour aller plus loin, M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget a souhaité que soient étudiées les pistes de réforme suivantes :

– l'agrégation des comptes des établissements publics de coopération intercommunale et de leurs communes membres ;

– la transposition de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 aux budgets locaux. Certaines collectivités ont d'ores et déjà expérimenté cette transposition –Lyon, Paris et le département de la Mayenne notamment.

## **2. Accroître le pouvoir fiscal des collectivités territoriales**

Les réformes des impôts locaux opérées sous la présente législature auront eu des effets contrastés sur le pouvoir fiscal des collectivités territoriales.

Plusieurs assouplissements des règles de lien entre les taux de la taxe professionnelle et des impôts locaux pesant sur les ménages ont donné des marges de manœuvre supplémentaires aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale.

A compter de 2007, les régions auront la possibilité de moduler les tarifs de la fraction de taxe intérieure sur les produits pétroliers qui leur a été transférée. La Haute-Normandie et l'Ile-de-France ont déjà décidé de majorer leurs tarifs. Si l'ensemble des régions utilisaient leurs capacités maximales de modulation à la hausse, elles pourraient espérer, pour l'année 2007, un gain global de l'ordre de 500 millions d'euros.

### **La modulation régionale de la taxe intérieure sur les produits pétroliers**

Le 25 octobre 2005, le Conseil des ministres de l'Union européenne a autorisé la France à appliquer, à compter de 2007, pour une durée de trois ans, des tarifs différenciés au niveau régional pour la TIPP. Dans la mesure où la décision communautaire ne permet qu'une baisse des tarifs, l'octroi du pouvoir de modulation des taux de TIPP par les régions a été rendu effectif selon le mécanisme suivant :

– les tarifs de TIPP ont été majorés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006 ;

– cette majoration a été neutralisée pour le consommateur en 2006, l'Etat ayant réduit les tarifs à hauteur de 1,77 euro par hectolitre pour l'essence sans plomb et de 1,15 euro par hectolitre pour le gazole ;

– à compter de 2007, les régions sont autorisées à renoncer en tout ou partie à cette réduction, pour l'un ou l'autre ou les deux types de carburant.

La délibération du conseil régional fixant le niveau de la TIPP doit être prise avant le 30 novembre de l'année qui précède et doit être notifiée à la Douane, qui procédera à la publication des tarifs de TIPP ainsi modifiés au plus tard à la fin de la première quinzaine du mois de décembre.

En revanche, diverses mesures ont été adoptées dans la loi de finances initiale pour 2006, qui restreignent l'autonomie fiscale des collectivités territoriales.

La taxe professionnelle a ainsi été plafonnée à 3,5 % de la valeur ajoutée des entreprises à compter de 2007. Le coût de ce dégrèvement sera réparti entre l'Etat et les collectivités territoriales.

La compensation assurée par l'Etat est plafonnée au taux de taxe professionnelle de l'année 2005, dans la limite du taux de l'année 2004 majoré de 5,5 % pour les communes et EPCI, de 7,3 % pour les départements et de 5,1 % pour les régions, et les hausses de taux intervenues en 2006 ou supérieures à ces limites par catégories de collectivités ne sont pas prises en compte.

D'après les simulations qui ont pu être effectuées par Dexia Crédit Local, le plafonnement aurait pour conséquence une baisse des recettes de taxe professionnelle de l'ordre de :

- 290 millions d'euros pour les régions ;
- 250 millions d'euros pour les départements ;
- 70 millions d'euros pour le secteur communal.

Une étude plus précise commandée par l'Association des maires des grandes villes de France, portant sur les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre membres de l'association<sup>1</sup>, met en exergue l'importance des tickets modérateurs subis par certains de ces établissements. Aussi, l'un des effets induits du plafonnement de la taxe professionnelle pourrait être le recours accru à la fiscalité mixte de la part des EPCI à fiscalité propre, afin de disposer de recettes fiscales non plafonnées.

En outre, l'article 74 de la loi de finances pour 2006 a instauré un dispositif dénommé « bouclier fiscal », permettant le plafonnement à 60 % du revenu des impositions suivantes acquittées par le contribuable à compter de l'année 2006 : impôt sur le revenu, impôt de solidarité sur la fortune, taxes foncières et taxe d'habitation afférentes à l'habitation principale. 93.371 redevables, dont 77.077 non assujettis à l'impôt de solidarité sur la fortune, seraient concernés.

Le coût de ce dispositif, qui comprend à la fois des impôts d'État et des impôts locaux, sera pris en charge par les collectivités territoriales à concurrence de la part des impôts locaux dans le montant total des impositions concernées par le plafonnement, pour un montant estimé à 20 millions d'euros. Il sera imputé, chaque année, globalement, sur le montant global de la dotation globale de fonctionnement.

---

<sup>1</sup> Premières simulations de l'impact de la réforme de la taxe professionnelle sur les groupements membres de l'Association des Maires des Grandes Villes de France, avril 2006.

Le pouvoir fiscal des collectivités territoriales s'en trouve amputé. **Or l'autonomie fiscale** constitue non seulement un **facteur d'efficacité** de la gestion des collectivités territoriales mais surtout un **fondement de la démocratie locale. La réforme de la fiscalité locale constitue donc plus que jamais une nécessité.**

Comme l'a souligné la mission d'information du Sénat sur la décentralisation, **elle 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 locatives 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 » figurant dans le projet de loi de finances pour 2007.**