

N° 96

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

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 2008, 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, Jacques Gautier, Mme Jacqueline Gourault, M. 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-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 et 91 (annexe n° 25) (2007-2008)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. UNE MISSION PEU REPRÉSENTATIVE DE L’EFFORT FINANCIER DE L’ÉTAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	8
A. UNE MISSION REFLÉTANT TRÈS PARTIELLEMENT L’EFFORT FINANCIER DE L’ÉTAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	8
1. <i>Un effort financier réparti au sein de trois missions</i>	9
2. <i>Un périmètre modifié dans un objectif de cohérence</i>	9
3. <i>Vers une suppression de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ?</i>	12
B. LA PART PRÉDOMINANTE DES AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	12
1. <i>Les subventions aux collectivités territoriales inscrites dans d’autres missions</i>	12
2. <i>Le poids des prélèvements sur recettes</i>	14
3. <i>La part prédominante du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales »</i>	15
C. LE FINANCEMENT DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES RÉALISÉS DEPUIS 2004	16
1. <i>Les principes de la compensation financière</i>	17
2. <i>Le financement des transferts de compétences aux départements</i>	18
3. <i>Le financement des transferts de compétences aux régions</i>	21
4. <i>Le respect des engagements de l’État en matière de compensation des transferts</i>	22
II. L’ENGAGEMENT DE L’ÉTAT EN FAVEUR DE LA STABILITÉ DES CONCOURS FINANCIERS ET DE LA PÉRÉQUATION	26
A. LE CONTRAT DE STABILITÉ ET L’ASSOCIATION DES COLLECTIVITÉS À L’ÉLABORATION DES POLITIQUES LES CONCERNANT	26
1. <i>Le constat : une progression soutenue des dépenses locales</i>	26
2. <i>La définition d’un nouveau partenariat entre l’État et les collectivités territoriales</i>	28
3. <i>La Conférence nationale des exécutifs et l’association des collectivités territoriales à l’élaboration des normes</i>	31
B. UN EFFORT POURSUIVI DE PÉRÉQUATION	32
1. <i>Un effort poursuivi sur le long terme</i>	32
2. <i>Les compétences du Comité des finances locales en matière de péréquation</i>	35
3. <i>Un objectif de performance pertinent pour le compte « Avances aux collectivités territoriales »</i>	36
C. DES PERSPECTIVES DE RÉFORME DE LA FISCALITÉ ET DES FINANCES PUBLIQUES LOCALES	37
1. <i>L’excessive complexité de la fiscalité locale</i>	38
2. <i>La « nouvelle donne » proposée par le Conseil économique et social</i>	40

III. L'IMPACT DES NORMES EUROPÉENNES SUR LE FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET L'INTERCOMMUNALITÉ	42
A. L'APPLICATION DES RÈGLES DE CONCURRENCE AUX RELATIONS ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LES SOCIÉTÉS D'ÉCONOMIE MIXTE LOCALES	42
1. <i>La notion de prestations intégrées et le régime des sociétés d'économie mixte locale.....</i>	42
2. <i>L'avenir du régime des concessions d'aménagement remis en question par le droit communautaire</i>	44
3. <i>La nécessaire modification du décret du 31 juillet 2006</i>	46
B. LA MUTUALISATION DES MOYENS DES EPCI ET DES COMMUNES MEMBRES FACE AUX RÈGLES COMMUNAUTAIRES.....	47
1. <i>La consolidation de l'intercommunalité en 2007.....</i>	47
2. <i>Les possibilités de mise à disposition de services entre les EPCI et les communes.....</i>	49
3. <i>Les conventions de mise à disposition et le droit communautaire de la concurrence.....</i>	50
C. LA NÉCESSAIRE PRISE EN COMPTE DES INTÉRÊTS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS L'ÉLABORATION DES TEXTES EUROPÉENS	51

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, le 20 novembre 2007, la commission, réunie le 21 novembre 2007 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyest, président, a procédé, sur le rapport pour avis de M. Bernard Saugey, à l'examen 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 2008.

M. Bernard Saugey, rapporteur pour avis, a tout d'abord relevé que la mission « Relations avec les collectivités territoriales » apparaissait de moins en moins représentative de l'effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales, ses crédits ne constituant plus que 3 % des dotations de l'État aux collectivités. Il a estimé que l'aboutissement logique des modifications réduisant le périmètre de la mission devrait être, à terme, la suppression de cette mission.

Expliquant que l'article 12 du projet de loi de finances pour 2008 instituait un contrat de stabilité prévoyant pour les dotations aux collectivités territoriales la même évolution que pour les dépenses de l'État, soit une indexation sur la seule inflation hors tabac, il a précisé que la progression de la dotation globale de fonctionnement était cependant préservée.

Il a indiqué que le nouveau partenariat entre l'État et les collectivités territoriales visait également à associer davantage les collectivités à la conduite des politiques publiques, au sein de la Conférence nationale des exécutifs (CNE), créée le 4 octobre 2007. Evoquant les derniers travaux publiés sur le sujet, il a rappelé la nécessité de procéder à une réforme de la fiscalité locale, afin d'assurer l'autonomie fiscale des collectivités territoriales.

Soulignant l'impact des normes européennes sur le fonctionnement des collectivités territoriales et sur l'intercommunalité, il a rappelé que la Cour de justice des communautés européennes avait récemment jugé qu'une convention d'aménagement était un marché de travaux et que pour la Commission européenne, les conventions de mise à disposition entre les établissements publics de coopération intercommunale et les communes qui en sont membres devaient respecter des procédures de marchés publics conformes aux directives du 31 mars. Il a jugé indispensable, à l'approche de la présidence française de l'Union européenne au second semestre 2008, d'assurer une meilleure prise en compte des intérêts et des positions des collectivités territoriales dans le cadre des négociations européennes.

Puis 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 2008.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi de finances pour 2008 engage une nouvelle étape dans les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Après les travaux du Conseil économique et social¹ et de M. Pierre Richard² sur les dépenses publiques locales, le premier rapport du Conseil d'orientation des finances publiques, paru en février 2007, recommandait en effet que le rythme d'évolution des dotations aux collectivités territoriales soit rendu compatible avec celui des dépenses de l'Etat.

Car si la situation financière des collectivités territoriales paraît saine, puisque leur déficit atteint seulement 0,1 % du PIB, les objectifs de maîtrise des dépenses de l'Etat doivent, par cohérence, s'appliquer également aux dotations versées aux collectivités.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, a d'ailleurs rappelé, lors de la réunion du Comité des finances locales du 25 septembre 2007, que les dépenses locales représentent environ un cinquième des dépenses publiques totales et que l'effort de l'Etat en faveur des collectivités territoriales atteindrait en 2008 plus de 72 milliards d'euros, soit le quart de son budget.

Ainsi, au contrat de croissance et de solidarité, qui garantissait une augmentation des dotations incluses dans l'enveloppe normée³ égale à l'inflation prévisionnelle majorée du tiers de la croissance du produit intérieur (PIB), succède un contrat de stabilité, prévoyant la progression de ces dotations au rythme de l'inflation prévisionnelle hors tabac, estimée pour 2008 à 1,6 %.

Le nouveau partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales se traduit en outre par des modifications de la nomenclature budgétaire, certaines

¹ Avis de M. Philippe Valletoux, *Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne*, décembre 2006.

² Rapport de mission de M. Pierre Richard, *Solidarité et performance, les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales*, décembre 2006.

³ Cette enveloppe regroupe l'ensemble des concours dont les montants peuvent être prévus, du fait de leur indexation, dès la loi de finances initiale. Au sein de cette enveloppe, chaque dotation progresse selon ses propres règles d'indexation, le respect de la norme globale d'évolution étant assuré par une variable d'ajustement.

dotations quittant la mission « Relations avec les collectivités territoriales » pour devenir des prélèvements sur recettes, mais aussi par une nouvelle définition de l'enveloppe normée des dotations.

Au sein de cette enveloppe, la dotation globale de fonctionnement (DGF) reste indexée sur l'inflation prévisionnelle, majorée de la moitié de la croissance effective du PIB. En outre, l'effort de péréquation est maintenu, les dotations de solidarité urbaine et de solidarité rurale devant connaître une progression en rapport avec celle de la DGF et qu'il appartiendra au Comité des finances locales de fixer, dans les limites définies par la loi.

Le présent rapport évoque tout d'abord les aspects du projet de loi de finances pour 2008 intéressant les collectivités territoriales et les perspectives d'évolution des finances locales. Il examine ensuite une question relative aux domaines de compétence de la commission des lois, à l'approche de la présidence française de l'Union européenne au second semestre 2008, relative à l'impact des normes communautaires sur l'activité des collectivités territoriales et l'intercommunalité.

*

* *

I. UNE MISSION PEU REPRÉSENTATIVE DE L'EFFORT FINANCIER DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales, qui excèdent le champ d'une seule mission, n'ont pas encore trouvé une place vraiment adéquate au sein de l'architecture budgétaire définie en application de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Ainsi, dans le projet de loi de finances pour 2008, la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ne représente que 2,2 milliards d'euros sur un total de 72,7 milliards d'euros de dotations de l'État aux collectivités territoriales.

A. UNE MISSION REFLÉTANT TRÈS PARTIELLEMENT L'EFFORT FINANCIER DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

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

1. Un effort financier réparti au sein de trois missions

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

- la mission « Relations avec les collectivités territoriales », dont le projet de loi de finances pour 2008 fixe le montant total à **2,2 milliards d'euros** ;

- la mission « Remboursements et dégrèvements », dont le programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » s'élève à **16 milliards d'euros** en 2008 ;

- la mission (hors budget général) correspondant au compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales », dont les crédits atteignent **80 milliards d'euros**, mais qui constitue une avance sur les recettes fiscales des collectivités territoriales et non une contribution de l'Etat au financement de ces collectivités.

2. Un périmètre modifié dans un objectif de cohérence

La mission « **Relations avec les collectivités territoriales** » retrace uniquement les dotations inscrites au budget du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, qui sont réparties en quatre programmes : trois programmes pour les concours financiers versés à chaque catégorie de collectivités territoriales et un programme pour les concours spécifiques versés à certaines collectivités.

Les crédits du **programme 119** « concours financiers aux communes et groupements de communes », dont le montant total s'élèvera selon le projet de loi de finances pour 2008 à 745,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 694,7 millions d'euros en crédits de paiement, 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 482,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 478,4 millions d'euros en crédits de paiement en 2008, ne correspondent plus qu'à deux dotations : la dotation globale d'équipement et la dotation générale de décentralisation. La première rassemble des aides à l'équipement (action n° 1), la seconde a pour objet de compenser les charges de fonctionnement résultant des transferts, créations et extensions de compétences (action n° 2). La dotation départementale

d'équipement des collèges (DDEC) qui figurait en 2007 au sein de ce programme est réformée et devient un prélèvement sur recettes.

Les crédits du **programme 121** « concours financiers aux régions », dont le montant total atteindra 823,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement en 2008, correspondent à la dotation générale de décentralisation, qui vise à compenser les charges de fonctionnement résultant des transferts, créations et extensions de compétences. La dotation régionale d'équipement scolaire (DRES), jusqu'alors intégrées au sein de ce programme, devient également un prélèvement sur recettes, intégrée au compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ».

En effet, les critères de répartition de la DDEC et de la DRES entre collectivités n'étaient plus tous pertinents. Par ailleurs, l'évolution de ces dotations pour chaque collectivité est devenue quasi-linéaire. C'est la raison pour laquelle des prélèvements sur recettes sont appelés à se substituer aux dotations budgétaires actuelles à hauteur de la part que représente chaque collectivité au sein du montant total de ces deux dotations.

Pour les régions, la base de calcul retenue a été la dotation perçue en 2007, afin que les régions ayant connu une forte augmentation de leur dotation au titre des retards de scolarisation ne subissent pas de baisse brutale du fait de la réforme. Pour les départements, la moyenne actualisée des dotations versées au cours dix dernières années a été retenue afin de refléter l'effort d'investissement consenti par les départements et l'évolution des effectifs des collèges constatés ces dernières années.

En outre, **les crédits de rémunération de la direction générale des collectivités territoriales**, qui figuraient jusqu'en 2007 dans le **programme 122** « concours spécifiques et administration », **sont transférés à compter de 2008 vers le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »** qui rassemble, **dans la mission « Administration générale et territoriale de l'État »**, l'ensemble des personnels de l'administration centrale du ministère de l'intérieur.

Les crédits du programme 122, qui atteindront 210,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 202,2 millions d'euros en crédits de paiement en 2008, ont pour objet de financer trois actions distinctes.

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 des calamités publiques. 11,1 millions d'euros sont prévus en 2008. L'action n° 2 finance l'administration des relations avec les collectivités locales, c'est-à-dire le travail de la direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère, dont les effectifs sont cependant transférés vers la mission « Administration générale et territoriale de l'État ». Ne demeurent donc plus au sein de cette action, dotée de 2,2 millions d'euros en autorisations d'engagement, que les crédits de fonctionnement et d'investissement de la DGCL, soit

essentiellement des dépenses informatiques liées aux projets de dématérialisation du contrôle de légalité (projet ACTES) et de gestion des dotations (projet COLBERT).

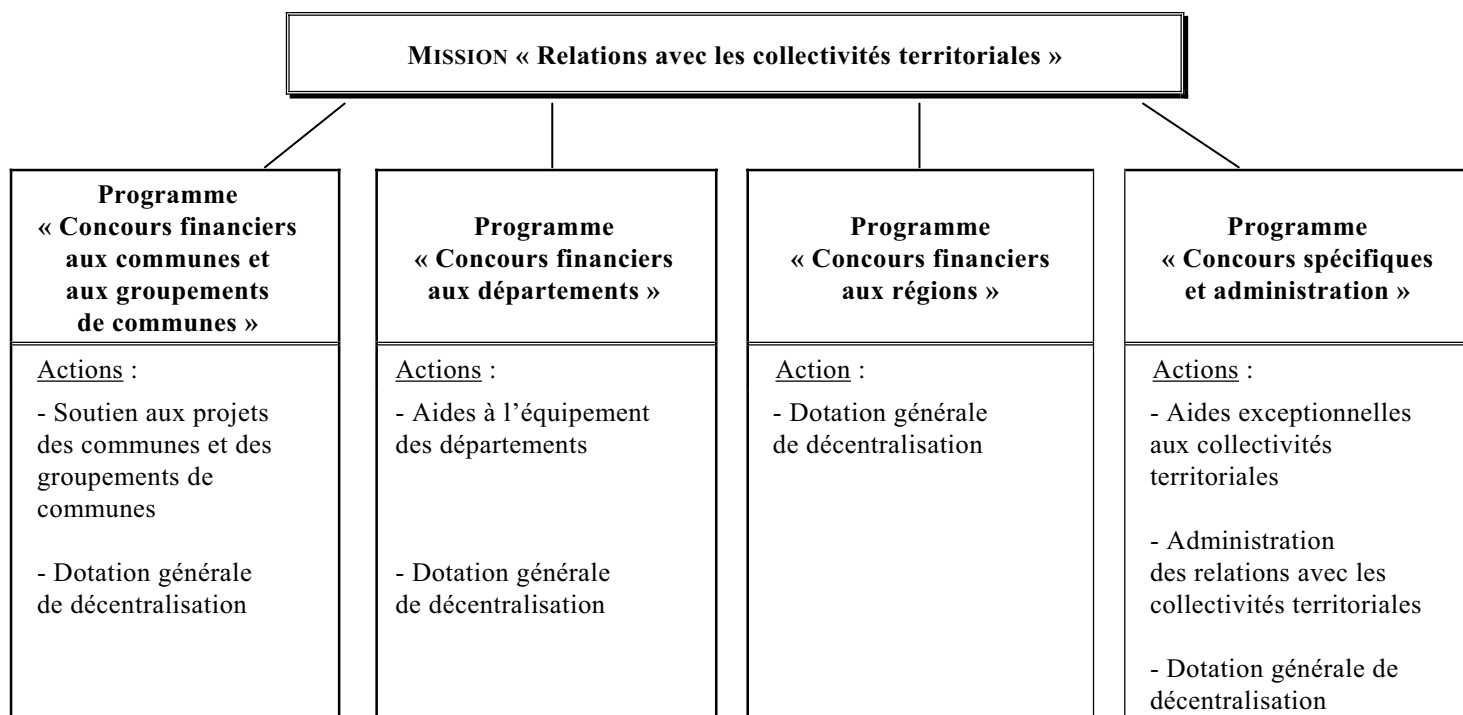
Enfin, l'action n° 3, créée par le projet de loi de finances pour 2007, retrace divers concours particuliers regroupés au sein de la dotation générale de décentralisation, pour un montant total de 197,4 millions d'euros :

- les crédits du concours particulier de la dotation générale de décentralisation relatif aux autorités organisatrices des transports urbains ;

- les crédits du concours particulier visant à financer les bibliothèques municipales et les bibliothèques départementales de prêt ;

- les crédits du concours finançant les ports maritimes décentralisés, soit depuis le 1^{er} janvier 1984 soit en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ;

- les crédits du concours visant à financer le transfert des 150 aérodromes civils appartenant à l'État, à toute collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales en application de l'article 28 de la loi du 13 août 2004.



En outre, l'article 48 du projet de loi de finances pour 2008, rattaché à la mission « Relations avec les collectivités territoriales », crée **un fonds de solidarité en faveur des communes de métropole et de leurs groupements ainsi que des départements de métropole** afin de contribuer à la réparation des **dégâts causés à leurs biens par des événements climatiques ou géologiques graves** qui ne peuvent être pris en charge par la solidarité

nationale dans le cadre des crédits d'intervention prévus en cas de calamité publique. Ce dispositif ne se substitue pas à l'intervention de l'Etat en cas de calamité majeure mais répond au besoin d'aide des collectivités face à des événements d'ampleur plus limitée.

Ce fonds est doté de 20 millions d'euros par an, prélevés sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors reprise et création d'établissements). Ce montant évoluera chaque année, à compter de 2009, comme la dotation globale de fonctionnement.

3. Vers une suppression de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ?

Dans sa note de présentation des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », notre collègue Michel Mercier, rapporteur spécial de la commission des finances, rappelant que cette mission ne correspond qu'à 3 % des dotations de l'État aux collectivités territoriales, en propose la suppression.

En effet, **l'État n'a aucun pouvoir de décision pour 75 % des crédits de la mission**, qui sont constitués de dotations dont la répartition au sein de chaque catégorie de collectivités territoriales est définie par la loi.

Par ailleurs, le projet de loi de finances réduit encore le périmètre de la mission, dont deux dotations sont transformées en prélèvements sur recettes et dont les crédits de personnel sont transférés vers la mission « Administration territoriale et générale de l'État ». Par conséquent, si ces modifications paraissent cohérentes, **leur aboutissement logique devrait être, à terme, la suppression de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».**

Notre collègue Michel Mercier propose ainsi de faire des concours financiers sur lesquels l'État n'a pas de marge de manœuvre des prélèvements sur recettes, ce qui correspond à 1,6 milliards d'euros de crédits. Il suggère en outre de placer les autres actions de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », soit 570 millions d'euros de crédits concernant essentiellement le soutien aux projets des communes et de leurs groupements, au sein d'un nouveau programme de la mission « Administration territoriale et générale de l'État ».

B. LA PART PRÉDOMINANTE DES AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Les subventions aux collectivités territoriales inscrites dans d'autres missions

Les collectivités territoriales et leurs groupements reçoivent 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 **1.587 millions d'euros** le montant total de ces subventions en 2008 et présente leur ventilation de la manière suivante :

Montant des subventions de fonctionnement et d'équipement versées aux collectivités territoriales sur les crédits d'autres missions	2007 (en millions d'euros – prévision d'exécution)	2008 (en millions d'euros – PLF à structure courante)
Action extérieure de l'Etat	1	1
Administration générale et territoriale de l'Etat	25	21
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	150	160
Aide publique au développement	53	53
Anciens combattants, mémoire et lien avec la nation	0	3
Culture (hors DGD)	106	119
Défense	16	12
Développement et régulation économique	1	2
Écologie, développement et aménagement durables	102	103
Enseignement scolaire	70	60
Immigration, asile et intégration	0	1
Justice	6	3
Outre-mer	481	463
Politique des territoires	198	187
Recherche et enseignement supérieur	3	3
Relations avec les collectivités territoriales (hors DGD, DGE, DRES, DDEC)	137	12
Santé	1	9
Sécurité	20	33
Sécurité civile	113	107
Solidarité, intégration et égalité des chances	37	2
Sport, jeunesse et vie associative	59	60
Stratégie économique et pilotage des finances publiques	18	18
Ville et logement	365	155
Total	1.966	1.587

Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2008 consacrée à l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales.

2. Le poids des prélèvements sur recettes

Les prélèvements sur recettes devraient atteindre **51,17 milliards d'euros en 2008**. Leur existence a été consacrée par la loi organique du 1^{er} 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* ».

Répartition des prélèvements sur recettes prévue par l'article 18 du projet de loi de finances pour 2008

Intitulé du prélèvement	Montant (en milliers d'euros)
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation globale de fonctionnement	40.056.074
Prélèvement sur les recettes de l'État du produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation et des radars automatiques	680.000
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs	5.226
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	824.130
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée	5.192.057
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale	1.790.906
Dotation élu local	63.351
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse	42.840
Compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle	121.195
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	500.000
Dotation départementale d'équipement des collèges	328.666
Dotation régionale d'équipement scolaire	661.841
Compensation d'exonération au titre de la réduction de la fraction des recettes prises en compte dans les bases de taxe professionnelle des titulaires de bénéfices non commerciaux	371.796
Compensation d'exonération de la taxe foncière relative au non-bâti agricole (hors la Corse)	376.327
Total	51.178.409

Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2008 consacrée à l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales.

Le poids des prélèvements sur recettes 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 78 % des prélèvements sur recettes et près de 50 % de l'ensemble des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales.

Le prélèvement sur les recettes de l'État du produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation et des radars comprend :

- à hauteur de 550 millions d'euros, le produit des amendes relatives à la circulation routière dont la répartition est prévue par les articles L. 2334-24 et L. 2334-25 du code général des collectivités territoriales ;

- **à hauteur de 130 millions d'euros, le produit des amendes perçues par la voie de radars automatiques**, dont la répartition est prévue, par dérogation aux dispositions de l'article L. 2334-24 du code général des collectivités territoriales, par l'article 16 du présent projet de loi de finances.

Ainsi, les communes et leurs groupements recevront un montant de 100 millions d'euros, réparti en fonction du nombre d'amendes dressées grâce aux radars installés sur leur territoire. Les départements percevront 30 millions d'euros, à raison de 30 000 euros par radar implanté sur leur domaine.

3. La part prédominante 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 financiers¹ « 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.

Le programme 832 rassemble 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.

Quatre actions sont prévues :

- 6 millions d'euros, soit 88 % des crédits, sont destinés à venir en aide à des collectivités territoriales, à des établissements publics ou à la Nouvelle-Calédonie lorsqu'ils sont confrontés à des difficultés momentanées de trésorerie, selon une procédure déconcentrée² ou centralisée³ ;

¹ 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.

² Le préfet est habilité à accorder jusqu'à 45.735 euros d'avances chaque année.

³ Une autorisation du ministre chargé des finances est nécessaire pour les avances supérieures à 45.735 euros.

- 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 ;

- 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 289,65 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. Il comporte deux actions, l'une portant sur les avances sur le montant des impositions revenant aux régions (75,8 milliards d'euros), l'autre concernant les avances aux départements sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (4,9 milliards d'euros).

C. LE FINANCEMENT DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES RÉALISÉS DEPUIS 2004

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales transfère aux collectivités territoriales des services ou parties de services et des personnels chargés des compétences de l'Etat notamment dans les domaines suivants :

- éducation nationale : accueil, entretien et hébergement dans les collèges et lycées ;

- équipement : routes nationales d'intérêt local, routes départementales, Fonds de solidarité pour le logement, ports maritimes départementaux et ports d'intérêt national, aérodromes civils d'intérêt régional ou local, voies d'eau ;

- santé : formation des travailleurs sociaux, formation aux professions paramédicales et gestion du régime d'aide aux étudiants suivant ces formations, autorisation et financement des centres locaux d'information et de

coordination (CLIC) et des comités départementaux des retraités et personnes âgées (CODERPA) ainsi que la gestion des Fonds de Solidarité pour le Logement et des Fonds d'Aide aux Jeunes ;

- culture : service régional de l'inventaire du patrimoine.

Trois autres lois procèdent également à des transferts de compétences selon les modalités fixées par la loi du 13 août 2004 :

- la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages prévoit dans son article 56 un transfert des infrastructures à la demande des collectivités ;

- la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité (article 42) transfère le RMI aux départements ;

- la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (article 95-II), transfère aux départements les procédures d'aménagement foncier.

1. Les principes de la compensation financière

L'année 2007 apparaît comme une année de consolidation après les réformes législatives qui ont modifié les budgets des collectivités territoriales afin de compenser les transferts de compétences. En effet, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a inscrit à l'article 72-2 de la Constitution le principe selon lequel *« tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice »*.

Le coût des compétences transférées par la loi du 13 août 2004 est évalué à 8,2 milliards d'euros, dont 1,1 milliard d'euros pour la voirie et 2 milliards d'euros pour l'enseignement (le coût du transfert des techniciens, ouvriers et personnels de service s'élevant à 1,75 milliard d'euros).

Comme le rappelle le rapport de l'Observatoire des finances locales pour l'année 2007, la compensation financière des charges résultant des transferts de compétences inscrits dans la loi du 13 août 2004 obéit à plusieurs principes visant à assurer la neutralité des transferts, pour le budget de l'État comme pour celui des collectivités territoriales bénéficiaires.

Par conséquent, la compensation financière doit être :

- intégrale : les ressources transférées sont équivalentes aux dépenses effectuées par l'État au titre des compétences transférées. L'article 119 de la loi du 13 août 2004 précise qu'à cette fin la compensation doit être établie sur la base de la moyenne actualisée des dépenses de fonctionnement de l'État exécutées les 3 années précédant le transfert et à partir de la moyenne

actualisée des dépenses d'investissement, selon le nombre d'années précédant le transfert à prendre en considération¹.

- concomitante : tout accroissement de charges résultant des transferts de compétences est accompagné du transfert concomitant des ressources consacrées à l'exercice de ces compétences ;

- contrôlée : le montant des accroissements de charges résultant des transferts de compétences est constaté par arrêté interministériel, après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) ;

- conforme à l'objectif d'autonomie financière inscrit au sein de l'article 72-2 de la Constitution. La loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales précise et fixe les conditions de mise en place de cette règle d'autonomie financière.

En outre, la loi du 13 août 2004 prévoit que la compensation financière s'opérera, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toutes natures. Les transferts de compétences seront donc dans leur quasi totalité financés par des transferts de fiscalité. Il s'agit pour les départements de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) et, pour les régions et les départements, de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP).

2. Le financement des transferts de compétences aux départements

L'article 52 de la loi de finances initiale pour 2005 attribue aux départements une fraction de taux de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) afférente aux véhicules terrestres à moteur (au taux de 18 %) destinée à financer les transferts de compétences prévus par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Cette fraction est calculée chaque année en rapportant le montant total des charges transférées à l'assiette nationale de la taxe enregistrée au cours de l'année précédant le transfert, c'est à dire à l'année 2004. Elle est ensuite répartie pour chaque département en pourcentage de taux, calculé en rapportant le montant des dépenses qui lui sont transférées et le montant total de ces dépenses au niveau national.

Conformément aux dispositions constitutionnelles sur l'autonomie financière des collectivités territoriales, **chaque département dispose ainsi d'une fraction de taux qui lui est propre.**

En 2005, le financement de ces transferts (d'un montant de 136,7 millions d'euros) s'est effectué par l'attribution à l'ensemble des départements d'une fraction de taux de la TSCA fixée à 0,99 %. Les

¹ Cette durée est précisée par le décret du 6 décembre 2005 pris pour l'application de l'article 119 de la loi du 13 août 2004 (10 ans sauf pour les routes, 5 ans).

départements ont effectivement perçu à ce titre la somme de 138,1 millions d'euros, soit un surplus de 1,5 millions d'euros à leur profit.

En 2006, afin de tenir compte des nouvelles compétences transférées aux départements ainsi que de la suppression définitive de la vignette, tout en incluant la compensation des transferts de compétences réalisés en 2005, cette fraction a été fixée à 2,035 % correspondant à un montant du droit à compensation de 281 millions d'euros. Les départements ont perçu à ce titre la somme de 282,2 millions d'euros, soit un surplus de 1,3 million d'euros à leur profit.

Pour 2007, l'article 30 de la loi de finances initiale de l'année fixe de façon provisoire la fraction à 8,705 %, calculée en rapportant le montant total des charges transférées aux départements en 2005, 2006 et 2007 (évalué de façon prévisionnelle à 1,201 milliard d'euros) à l'assiette 2004 de la taxe. Etant donné que les départements bénéficient par ailleurs d'une autre fraction de taux de cette taxe, à hauteur de 6,45 %, destinée à contribuer au financement des services départementaux d'incendie et de secours, c'est quasiment l'intégralité de la TSCA afférente aux véhicules terrestres à moteur qui est aujourd'hui transférée aux départements.

Comme en 2005 et 2006 et comme pour les régions, la loi de finances rectificative pour 2007 devrait modifier, le cas échéant, la fraction de taux et les pourcentages de répartition entre départements afin de tenir compte du montant définitif du droit à compensation.

Au titre de la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, le volume des transferts de produit fiscal progresse à nouveau très sensiblement dans le projet de loi de finances pour 2008.

Ainsi, la montée en charge des compensations financières résultant de la décentralisation se traduit par un transfert cumulé de taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) de 1.850 millions d'euros au profit des départements (dont 133 millions d'euros versés au titre de la suppression de la vignette résiduelle en LFI 2006).

Le PLF 2008 enregistre notamment les effets financiers de la deuxième année d'exercice du droit d'option des personnels administratifs et techniques de l'éducation nationale (TOS) transférés aux collectivités (régions et départements) ainsi que de la première année d'exercice du droit d'option des personnels de l'équipement (directions départementales de l'équipement) transférés aux départements.

Les transferts de personnels aux collectivités territoriales accompagnant les transferts de compétences prévus par la loi du 13 août 2004

Le titre V de la loi du 13 août 2004 organise les modalités de transfert des personnels affectés à l'exercice des compétences transférées aux collectivités territoriales. Ces opérations se déroulent en plusieurs étapes pour concilier, d'une part, l'effectivité et l'immédiateté des transferts de compétences et, d'autre part, la continuité du service public et les garanties statutaires des agents.

Dans un premier temps, une mise à disposition provisoire des services et des personnels a été opérée, dans un délai maximal de trois mois à compter de la date de publication du décret approuvant la convention type de mise à disposition provisoire des services (décret n° 2005-2 du 4 janvier 2005), par l'établissement d'une ou plusieurs conventions entre le préfet et le président de chaque collectivité territoriale concernée.

A compter de la publication du décret de transfert définitif, les fonctionnaires affectés dans des services transférés disposent d'un délai de deux ans pour faire connaître leur option, c'est-à-dire soit l'intégration dans un cadre d'emplois de la fonction publique territoriale, soit un détachement sans limitation de durée auprès de la collectivité territoriale dont relève désormais le service dans lequel ils sont affectés.

Au 30 juin 2007, huit décrets de transfert définitif des services ont été publiés :

- un premier décret a été pris le 26 décembre 2005 (décret n° 2005-1631 du 26 décembre 2005) concernant le transfert définitif des services et parties de services relevant de l'éducation nationale et qui participent à l'exercice des compétences transférées aux régions et aux départements par les dispositions de l'article 82 de la loi ;

- cinq décrets ont été publiés en 2006 : 4 pour le ministère de l'équipement en date du 6 novembre 2006 (n°2006-1341, pour les routes départementales, n°2006-1342, pour les routes nationales d'intérêt local (1^{ère} tranche), n°2006-1343, pour le Fonds de solidarité pour le logement, n° 2006-1344 pour les ports maritimes départementaux (1^{ère} tranche) ;

- deux décrets ont été publiés en 2007 : le décret n°2007-20 du 4 janvier 2007 pour les services régionaux de l'inventaire général du patrimoine culturel (Culture) et le décret n° 2007-778 du 10 mai 2007 concernant les personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) affectés des lycées professionnels maritimes (Equipement).

Six autres décrets devraient être publiés avant la fin 2007 : cinq pour le ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (routes nationales -2^{ème} tranche-, ports maritimes départementaux -2^{ème} tranche-, ports d'intérêt national, aérodromes civils et voies d'eau) et un pour le ministère de l'agriculture et de la pêche (procédures d'aménagement foncier).

Environ 130 000 agents de l'Etat relèvent des dispositions de la loi du 13 août 2004, soit 6,8 % des effectifs de la fonction publique de l'Etat au 31 décembre 2004 et près de 11 % des effectifs de la fonction publique territoriale à l'expiration du droit d'option (rapport annuel Fonction Publique, faits et chiffres 2005-2006).

Les effectifs transférés les plus importants concernent les personnels TOS affectés dans les collèges et les lycées (93 101 agents, dont 89 633 titulaires), et les personnels chargés de l'entretien des routes (environ 30 000 agents).

Au 31 août 2006, 45 031 TOS titulaires de l'Education nationale avaient exercé leur droit d'option, s'exprimant massivement pour une intégration dans la fonction publique territoriale (74 % des réponses). Ces options ont pris effet au 1^{er} janvier 2007.

3. Le financement des transferts de compétences aux régions

L'article 52 de la loi de finances initiale pour 2005, complété par l'article 40 de la loi de finances initiale pour 2006, attribue aux régions et à la collectivité territoriale de Corse une fraction de tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) destinée à financer les transferts de compétences prévus par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

En 2005, le financement de ces transferts (d'un montant de 441,2 millions d'euros) s'est effectué par l'attribution à l'ensemble des régions d'une fraction unique de tarif de TIPP portant sur le gazole et le supercarburant sans plomb, calculée en rapportant le montant total du droit à compensation à l'assiette nationale de la taxe en 2004.

Chaque région a ensuite reçu une quote-part de cette fraction de tarif, sous la forme d'un pourcentage obtenu en rapportant le montant des compétences transférées à chaque région en 2005 au montant total des compétences transférées au titre de cette même année. Dans leur ensemble, elles ont perçu la somme de 448,9 millions d'euros, soit un surplus de 7,7 millions d'euros à leur profit.

En 2006, **l'assiette de la TIPP est régionalisée** : les régions sont bénéficiaires d'un produit calculé sur la base des consommations de carburant enregistrées sur le territoire de chaque collectivité. Afin d'ajuster au plus près le niveau de la recette attribuée aux régions et le droit à compensation (1,034 milliard d'euros), les régions, à l'exception des régions d'outre-mer (ROM) se voient transférer autant de fractions de tarif de TIPP qu'il y a de régions. L'assiette et le taux de la taxe sont donc localisés.

Le bilan des versements effectivement perçus au cours de l'année 2006 par les régions n'est pas encore disponible du fait de la difficulté de rattachement comptable d'un certain nombre de versements.

Pour 2007, l'article 29 de la loi de finances initiale modifie ces fractions régionales de tarif de TIPP afin de tenir compte des nouvelles compétences transférées en 2007 tout en incluant la compensation des transferts de compétences réalisés en 2005 et 2006 (montant estimé à 2,335 milliards d'euros).

Par ailleurs, **les régions peuvent bénéficier des effets des modulations de leurs fractions de tarif** décidées avant le 30 novembre 2006. Ainsi, vingt régions ont décidé, avant cette date, de moduler à la hausse leurs tarifs pour 2007 : 17 régions ont porté au maximum autorisé la modulation et trois régions n'ont pas utilisé à plein leur capacité de modulation. Enfin, deux régions ont opté pour le maintien de leurs tarifs de TIPP au niveau fixé par la loi de finances pour compenser les transferts de compétences. Les régions bénéficient ainsi d'une marge de manoeuvre supplémentaire, estimée à 500 millions d'euros pour 2007 et à 600 millions d'euros pour 2008, qui s'ajoute

au produit de la compensation financière normale des transferts de compétences.

Dans le projet de loi de finances pour 2008, la montée en charge des compensations financières résultant de la décentralisation se traduit par un transfert de TIPP cumulé depuis 2005 de 2.755 millions d'euros en faveur des régions.¹

4. Le respect des engagements de l'État en matière de compensation des transferts

Votre rapporteur souligne que la Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC), dont l'article 118 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 a fait une formation restreinte du comité des finances locales, a constaté **le respect par l'État de ses obligations légales et l'exact transfert des moyens consacrés par l'État, avant la décentralisation, aux compétences transférées**². Le Gouvernement a en effet consenti des efforts substantiels pour répondre aux inquiétudes exprimées au cours des dernières années par les élus au sein de la CCEC.

Ainsi, s'agissant de la **compensation du transfert du revenu minimum d'insertion (RMI) et du revenu minimum d'activité (RMA)** en application de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation du RMI et créant un RMA, le Gouvernement a répondu aux difficultés issues de l'effet de ciseau entre les dépenses transférées qui ont augmenté à un rythme élevé et les ressources de TIPP allouées aux départements en compensation de ce transfert qui ont crû à un rythme plus faible.

L'article 2 de la loi de finances rectificative pour 2005 a abondé de façon exceptionnelle le budget des départements d'une somme 456 752 304 euros destinée à tenir compte 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..

Pour combler en partie l'écart constaté en 2005 entre la dépense afférente au RMI et la recette de TIPP, le Gouvernement a tout d'abord accepté 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. L'article 14 de la loi de finances rectificative pour 2006 a porté cet efforts à 500 millions d'euros par an pendant trois ans.

Il a souhaité que ce fonds soit réparti selon des critères tenant compte, tout d'abord, de la réalité de la dépense RMI, ensuite, de la nécessité

¹ Il est à noter que les régions d'outre-mer ne percevant pas de TIPP, la compensation de leurs transferts de compétence est assurée depuis la LFI 2006 par une attribution de dotation générale de décentralisation (DGD).

² Voir le rapport d'activité de la CCEC pour la période 2005-2006, établi par notre collègue Jean-Pierre Fourcade, président de la CCEC, sur le site Internet de la DGCL : http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/comites_organismes/CCEC/rapports/

d'introduire une péréquation pour aider les départements les plus défavorisés et, enfin, de la mobilisation des départements en faveur de l'insertion.

L'architecture modifiée du FMDI comporte ainsi trois parts au lieu de deux. Une première part au titre de la compensation dont le montant est égal à 50 % du montant total du fonds en 2006 et à 40 % en 2007 et 2008. Cette part a pour objet de tenir compte de l'écart entre la compensation établie conformément aux règles constitutionnelles d'une part et la dépense exposée par les départements en 2005 d'autre part. Une deuxième part au titre de la péréquation dont le montant est égal à 30 % du montant total du fonds en 2006, 2007 et 2008. Cette part poursuivant un objectif de péréquation est 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 troisième part au titre de l'insertion, dont le montant est égal à 20 % du montant total du fonds en 2006 et à 30 % en 2007 et 2008. Cette part prend 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, contrat d'insertion - RMA.

La tranche du FMDI correspondant aux dépenses du RMI de 2005 a été versée au début de l'année 2007. La tranche afférente aux dépenses de RMI de 2006 a été inscrite dans la LFI 2007 et sera donc elle aussi versée au cours de l'année 2007.

Au total, et si l'on tient compte de l'abondement pour 2004 de 457 millions d'euros, ce sont presque 2 milliards d'euros supplémentaires qui auront été dégagés pour financer les dépenses de RMI dont 1 milliard versé en 2007.

Le droit à compensation ainsi augmenté couvre 100% de la dépense réelle du RMI en 2004 (et non plus 92%) et 93,5% de la dépense 2005 (et non plus 85%). En 2006, selon les premières estimations, le taux de compensation des dépenses serait de 89,1 %, contre 80,9 % en l'absence de versements du FMDI.

En outre, comme le souligne le rapport de l'Observatoire des finances locales pour 2007, le gouvernement a accepté de déroger dans certains cas à la loi du 13 août 2004, dont l'article 119 dispose que le droit à compensation des charges de fonctionnement transférées est égal à la moyenne des dépenses actualisées constatées sur une période de trois ans précédant le transfert de compétences. Il a alors fondé le droit à compensation sur la dépense de l'État au cours de la dernière année précédant le transfert¹.

Au total, par rapport à un droit à compensation théorique, le gouvernement a été amené à faire **un effort supplémentaire de 157,755 millions d'euros.**

¹ Tel fut le cas notamment pour le fonds de solidarité pour le logement, les formations sociales, les formations sanitaires, les bourses sociales, les bourses sanitaires et le forfait d'externat.

Les compétences transférées aux collectivités territoriales depuis 2005

	Régions	Départements
Compétences transférées en 2005	<ul style="list-style-type: none"> - le financement de la formation des travailleurs sociaux et le financement des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes ; - les aides afférentes aux étudiants des instituts des formations des travailleurs sociaux ; - l'organisation et le fonctionnement des réseaux de transports d'Ile-de-France (STIF) ; - l'accueil, la restauration, l'hébergement et l'entretien général et technique des lycées ; - le fonctionnement et l'investissement dans les lycées à section binationales ou internationales et du lycée d'Etat de Font-Romeu ; - le financement de l'inventaire général du patrimoine culturel 	<ul style="list-style-type: none"> - le fonds d'aide aux jeunes (FAJ) ; - les crédits de fonctionnement afférents au financement des centres locaux d'information et de coordination (CLIC) et des Comités départementaux des retraités et des personnes âgées (CODERPA) ; - le fonds de solidarité pour le logement (FSL) ; - l'accueil, la restauration, l'hébergement et l'entretien général et technique des collèges ; - le fonctionnement et l'investissement dans les collèges à section binationales ou internationales et du collège d'Etat de Font-Romeu, - les crédits d'intervention dédiés à la conservation du patrimoine rural non protégé
Compétences transférées en 2006	<ul style="list-style-type: none"> - la formation qualifiante des demandeurs d'emploi adultes. Les régions peuvent, si elles le décident, gérer les rémunérations des stagiaires de l'association nationale pour la formation professionnelles des adultes (AFPA) ainsi que les commandes publiques à l'AFPA ; - l'organisation du réseau des centres d'information sur la validation des acquis de l'expérience (VAE). 	<ul style="list-style-type: none"> - le réseau routier national. Il s'agit de transférer, au plus tard le 1^{er} janvier 2008, une partie de la voirie nationale aux départements. Le domaine public routier national relevant de l'Etat sera limité aux autoroutes et aux routes d'intérêt national ou européen constituant un réseau cohérent. L'essentiel de ce transfert est intervenu au 1^{er} janvier 2006 ; - la nouvelle prestation de compensation des personnes handicapées (PCH). La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, conforte significativement le rôle du département dans la prise en charge du handicap. Le département devient à compter de 2006, responsable de la

	Régions	Départements
<p>Compétences transférées en 2006</p>		<p>nouvelle prestation de compensation des personnes handicapées (PCH), qui prend la suite de l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) qu'il versait depuis les premières lois de décentralisation. La loi crée dans chaque département une maison départementale des personnes handicapées (MDPH), organisme pivot de la politique du handicap sur le plan local, destiné à offrir un accès unique aux droits et prestations prévus pour les personnes handicapées ;</p> <p>En 2006, est en outre intervenue la recentralisation sanitaire. En cohérence avec la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, la loi du 13 août 2004 a prévu « la recentralisation » vers l'Etat, dès le 1^{er} janvier 2005, des compétences confiées aux départements en 1983, dans le domaine de lutte contre les grandes maladies : la vaccination, la lutte contre la lèpre et la tuberculose, la lutte contre les infections sexuellement transmissibles et le dépistage des cancers.</p>
<p>Compétences transférées en 2007</p>	<ul style="list-style-type: none"> - le forfait d'externat, contribution forfaitaire due aux lycées de l'enseignement privé, calculée par élève par référence aux dépenses correspondantes de rémunération des personnels techniciens ouvriers de services (TOS) des établissements publics locaux d'enseignement dans le respect du principe de parité enseignement public/enseignement privé. Son transfert aux régions est la conséquence du transfert des TOS ; - le transfert de la commande publique à l'AFPA pour les régions ayant signé une convention tripartite Etat-Région-AFPA entrant en vigueur en 2007. 	<ul style="list-style-type: none"> - le forfait d'externat, contribution forfaitaire due aux collèges de l'enseignement privé, calculée par élève par référence aux dépenses correspondantes de rémunération des personnels techniciens ouvriers de services (TOS) des établissements publics locaux d'enseignement dans le respect du principe de parité enseignement public/enseignement privé. Son transfert aux départements est la conséquence du transfert des TOS.

Source : rapport 2007 de l'Observatoire des finances locales.

II. L'ENGAGEMENT DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE LA STABILITÉ DES CONCOURS FINANCIERS ET DE LA PÉRÉQUATION

Le montant des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, hors fiscalité transférée, devrait passer de 70,3 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2007 à **72,7 milliards d'euros** selon le projet de loi de finances initiale pour 2008, soit **une progression de 3,44 % à structure constante** (+ 2 422 millions d'euros). Cette évolution significative s'explique essentiellement par la progression des crédits du programme « remboursements et dégrèvements d'impôts locaux »¹, en raison de l'application des récentes réformes affectant la taxe professionnelle.

Effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales (en millions d'euros)

	2007 (crédits ouverts)	2008 (PLF à structure courante)
Dotations sous enveloppe	45 207	46 592
Dotations hors enveloppe (dont compensations d'exonérations et de dégrèvements)	25 119 (17 093)	26 138 (17 985)
Fiscalité transférée	18 879	20 342
Effort financier total	89 205	93 071

A. LE CONTRAT DE STABILITÉ ET L'ASSOCIATION DES COLLECTIVITÉS À L'ÉLABORATION DES POLITIQUES LES CONCERNANT

L'exercice des compétences transférées et l'attribution des ressources en assurant la compensation ont profondément modifié la structure des budgets locaux depuis 2004. Aussi le nouveau partenariat financier entre l'État et les collectivités territoriales doit-il concilier la dynamique des dépenses locales et l'objectif de maîtrise des dépenses publiques.

1. Le constat : une progression soutenue des dépenses locales

Les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales s'inscrivent depuis 1996 dans une démarche contractuelle, formalisée d'abord par le pacte de stabilité financière, puis avec la loi de finances pour 1999, par le contrat de croissance et de solidarité, reconduit chaque année jusqu'en 2007. Le projet de loi de finances pour 2008 met en œuvre de nouvelles règles de gouvernance des finances locales, en instaurant un contrat de stabilité.

¹ Les montants évaluatifs de ce programme passent de 14,1 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2007 à 16 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2008.

En première analyse, les collectivités territoriales paraissent échapper aux préoccupations relatives à la situation d'ensemble de nos finances publiques, marquée par une augmentation continue de la dette depuis vingt-cinq ans¹.

En effet, **les collectivités territoriales sont faiblement endettées**. En 2005, la dette des administrations publiques locales² ne représentait que 10 % de la dette publique. Elle a même connu une diminution entre 1996 et 2002. Comme le rappelle M. Pierre Richard dans son rapport sur les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales, **les collectivités locales obéissent à des règles financières nettement plus strictes que celles que s'applique l'État**.

Les budgets des collectivités locales sont encadrés par une règle les obligeant à financer l'ensemble de leurs dépenses de fonctionnement par des recettes propres (fiscalité, transferts, produits d'exploitation et du domaine) et leur permettant d'avoir **recours à l'endettement seulement pour financer leurs investissements**³. Les collectivités locales ne peuvent donc pas emprunter pour financer leurs dépenses de fonctionnement ni pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt. Cette règle les prémunit contre le risque d'emprunter pour rembourser leur dette et limite donc le creusement de leur déficit. L'endettement des collectivités territoriales a ainsi pour objectif de financer des biens collectifs durables.

Aussi le rapport de M. Pierre Richard relève-t-il qu'il serait tentant de conclure « *que la question de la maîtrise des finances publiques est avant tout celle de l'Etat et qu'elle ne concerne pas les collectivités territoriales* ». Il identifie néanmoins quatre raisons invalidant ce raisonnement rapide :

- les difficultés rencontrées par l'Etat sont aussi celles des collectivités, dans la mesure où l'Etat est, de manière croissante, leur premier financeur. Cette contribution prend la forme de dotations, de subventions et de compensations des dégrèvements d'impôts. L'État fournit ainsi 37 % des recettes des collectivités territoriales ;

¹ La dette financière des administrations publiques a été multipliée par cinq en vingt-cinq ans, atteignant 1.138,4 milliards d'euros fin 2005, soit 66,6 % du PIB.

² Les administrations publiques locales comprennent les collectivités territoriales au sens constitutionnel, leurs groupements à fiscalité propre (communautés urbaines, communautés d'agglomération et de communes), certains autres groupements (syndicats intercommunaux à vocation unique – SIVU, syndicats intercommunaux à vocation multiple SIVOM...) et leurs services annexes, les organismes divers d'administration locale (chambres d'agriculture, de commerce, des métiers, organismes consulaires, sociétés d'aménagement foncier et d'équipement rural SAFER...).

³ Article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales : « Le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre (...) et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice. »

- l'augmentation structurelle des dépenses sociales oblige l'Etat comme les collectivités à agir sur leurs propres niveaux de dépenses, afin de **limiter la progression du taux de prélèvements obligatoires**, qui a atteint 44,2 % du PIB en 2006¹ ;

- le **rythme d'évolution rapide des dépenses et de la fiscalité locales** invite à s'interroger. M. Pierre Richard relève à cet égard que « *le premier fait marquant, lorsqu'on examine l'évolution des dépenses des administrations publiques locales depuis 1982, date du début du processus de décentralisation, est que ces dépenses ont progressé plus rapidement que le produit intérieur brut* ». Les dépenses des administrations publiques locales constituaient ainsi 20,4 % de la dépense publique en 2005 contre 17,2 % en 1982.

Lors de son audition par le Comité des finances locales le 25 septembre 2007, M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique a indiqué qu'**à périmètre de compétences constant, les dépenses publiques locales avaient crû de plus de 40 % depuis 1996, soit presque deux fois plus vite que les dépenses publiques totales.**

Le ministre a par ailleurs souligné que les dépenses de personnel des collectivités avaient fortement augmenté et que cette hausse se concentrait à 75 % au niveau communal, « *pourtant largement exempt des transferts de compétences* ».

- les déficits ou excédents des collectivités locales, ainsi que leur dette, sont comptabilisés dans les ratios de Maastricht.

Aussi le rapport Richard propose-t-il la mise en place d'une procédure de diagnostic partagé entre l'Etat et les collectivités locales sur l'évolution des finances locales, à partir d'une vision d'ensemble des grandes tendances des finances publiques et des prévisions économiques. À partir de ce diagnostic partagé, les collectivités territoriales et l'État négocieraient un contrat pluriannuel.

2. La définition d'un nouveau partenariat entre l'État et les collectivités territoriales

Le contrat de croissance et de solidarité défini par l'article 57 de la loi de finances pour 1999 pour une durée de trois ans et reconduit chaque année jusqu'en 2007 garantissait une évolution des dotations de l'État aux collectivités territoriales fondée sur l'indice prévisionnel des prix hors tabac et sur une part de la croissance du PIB (20 % en 1999, 25 % en 2000 et 33 % depuis 2001). Soumises à un régime d'indexation spécifique, les dotations

¹ Dont 5,7 % du PIB pour les administrations publiques locales, selon le rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution publié en application de l'article 52 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

visées par ce contrat étaient rassemblées au sein d'une **enveloppe normée**, la dotation de compensation de la taxe professionnelle constituant la variable d'ajustement pour assurer le respect de l'indexation définie par le contrat.

L'application du contrat de croissance et de solidarité a conduit à une augmentation continue de la part de l'enveloppe normée dans le budget de l'État, soumis à une norme de progression plus faible.

**Part de l'enveloppe normée au sein du budget de l'État
(en millions d'euros)**

	2004	2005	2006
Dépenses nettes du budget général	283 700	271 300	266 100
Montant de l'enveloppe normée soumise au contrat de croissance et de solidarité	43 230	43 667	44 270
Part de l'enveloppe normée dans les dépenses du budget général	15,2 %	16,1 %	16,6 %

L'article 12 du projet de loi de finances pour 2008 institue par conséquent un contrat de stabilité, visant à **rendre l'indexation des dotations aux collectivités territoriales compatible avec les objectifs de maîtrise des dépenses que s'impose l'État**, conformément aux conclusions du premier rapport du Conseil d'orientation des finances publiques.

Les dotations aux collectivités territoriales connaîtront désormais la même évolution que les dépenses de l'État et seront donc indexées sur la seule inflation hors tabac, soit, à titre prévisionnel, une progression qui s'élèverait à 1,6 % en 2008.

Par ailleurs, **le contrat de stabilité maintient la distinction entre enveloppe normée et variables d'ajustement**. L'enveloppe normée comprend la dotation globale de fonctionnement, la dotation spéciale pour le logement des instituteurs, la dotation élu local, la dotation globale d'équipement, les dotations générales de décentralisation (DGD, DGD pour la formation professionnelle, DGD pour la Corse), la dotation départementale d'équipement des collèges, la dotation régionale d'équipement scolaire et la dotation de compensation de la suppression progressive de la part salaires de la taxe professionnelle versée aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle.

Le périmètre de l'enveloppe normée est en outre étendu à partir de 2008 :

- à la dotation de compensation de la réduction de la fraction imposable des recettes de la taxe professionnelle ;

- aux dotations de compensation des exonérations de taxe foncière sur les propriétés non bâties afférentes aux terrains agricoles (hors Corse) ;

- à la part relative à la réduction pour création d'établissements de la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

Cependant, l'indexation de la dotation globale de fonctionnement est préservée. Celle-ci progressera donc en 2008 au rythme de l'inflation, majoré de 50 % de la croissance du PIB, soit de 2,725 %.

Règles d'indexation des dotations de l'État aux collectivités territoriales

	Dotations	Indexation	Application en 2007
Dotations de fonctionnement	Dotation globale de fonctionnement Dotation spéciale instituteurs Compensation de la part salaire des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle Dotation élu local	inflation + 50 % de la croissance du PIB	+ 2,5 %
Dotations d'équipement	Dotation générale d'équipement Dotation régionale d'équipement scolaire Dotation départementale d'équipement des collèges	taux de la formation brute de capital fixe	+ 2,9 %
Compensations de décentralisation	Dotation générale de décentralisation	inflation + 50 % de la croissance du PIB	+ 2,5 %

Source : annexe au PLF 2008, consacrée à l'effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales

Afin que la charge d'ajustement des dotations à l'indexation prévue par le contrat de stabilité ne pèse pas uniquement sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), l'article 12 du projet de loi de finances pour 2008 intègre certaines compensations d'exonérations fiscales comme variables d'ajustement. En effet, la DCTP ne représentant plus qu'un milliard d'euros, son utilisation pour ajuster à la baisse l'enveloppe normée alors que la DGF progresse plus fortement la diminuerait de près de 46,18 %, au préjudice des collectivités territoriales qui en bénéficient depuis plus de vingt ans.

Le Gouvernement proposait donc de faire porter l'ajustement sur trois nouvelles dotations :

- la dotation de compensation de la réduction de la fraction imposable des recettes de la taxe professionnelle ;
- la part liée à la réduction pour création d'établissement de la dotation de compensation de la taxe professionnelle ;
- les dotations de compensation des exonérations de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) afférentes aux terrains agricoles (hors Corse).

L'Assemblée nationale a cependant retiré de la variable d'ajustement, à l'initiative de sa commission des finances, la fraction relative à la compensation de l'exonération de TFPNB perçue au profit des communes. Rappelant que la part du foncier non bâti était surtout importante dans les communes rurales, elle a estimé que la mise en œuvre, depuis deux ans, de la disposition touchant à la part communale était trop récente pour être remise en cause. Le total des variables d'ajustement du contrat de stabilité s'élèverait donc, après cette modification, à 1 846 millions d'euros, soit le double de la seule DCTP. Le montant de la dotation de compensation de la taxe professionnelle ne serait donc réduit que de 24 %, pour atteindre environ 745 millions d'euros.

Votre rapporteur souligne que le contrat de stabilité ne définit la progression de l'enveloppe normée que pour une année. En outre, l'indexation des dotations les plus importantes obéissant à une évolution plus favorable que le taux d'inflation hors tabac, l'application d'un objectif de maîtrise des finances publiques locales rendra nécessaire, à moyen terme, une redéfinition des règles d'augmentation et du périmètre de l'enveloppe.

3. La Conférence nationale des exécutifs et l'association des collectivités territoriales à l'élaboration des normes

Le nouveau partenariat entre l'État et les collectivités territoriales comporte également un volet visant à **associer ces dernières à la conduite des politiques publiques**. Ainsi, le Premier ministre a annoncé en juillet dernier, dans son discours de politique générale, la création d'une Conférence nationale des exécutifs (CNE).

Cette Conférence, présidée par le Premier ministre, dont le ministre chargé des collectivités territoriales peut assurer la suppléance, comprend :

- les ministres chargés de l'économie, des finances, du budget et de la fonction publique, des collectivités territoriales, de l'écologie, ainsi que le secrétaire d'État chargé des affaires européennes ;
- les présidents des trois grandes associations d'élus (association des maires de France, assemblée des départements de France et association des régions de France) et cinq autres membres de chacune de ces associations ;
- le président du Comité des finances locales ;
- le président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

La Conférence nationale des exécutifs, créée le 4 octobre 2007, est conçue comme un lieu privilégié de concertation entre l'État et les trois grandes associations d'élus.

Réunie plusieurs fois par an à l'initiative du Gouvernement ou à la demande conjointe des trois présidents d'associations d'élus, elle permettra d'associer les acteurs des politiques publiques aux processus de réforme

concernant les collectivités territoriales en matière de finances publiques, de fonction publique ou d'environnement.

La meilleure association des collectivités territoriales au processus normatif sera conduite au sein d'une **Commission consultative sur l'évaluation des normes (CCEN)**, créée au sein du **Comité des finances locales (CFL)** et chargée de **rendre un avis sur les projets de textes réglementaires ayant un impact sur les compétences ou les finances des collectivités territoriales**.

En s'appuyant sur le CFL, clef de voûte des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales, cette réforme sera le gage d'une prise en compte adaptée des intérêts des collectivités territoriales.

La création de cette commission, qui relève de la loi par parallélisme avec la Commission consultative sur l'évaluation des charges déjà créée au sein du CFL, est envisagée à l'été 2008, soit après le renouvellement des membres du comité. Son président devrait être membre de droit du CFL.

Votre rapporteur, estimant que l'élaboration d'un partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales suppose que celles-ci soient associées aux décisions qui les concernent, se félicite de la création d'une nouvelle instance de concertation.

Il s'agit de la **contrepartie indispensable à la définition de règles plus contraignantes pour l'évolution des finances locales, mais aussi de la conséquence nécessaire du développement des responsabilités à l'échelon territorial**.

B. UN EFFORT POURSUIVI DE PÉRÉQUATION

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a fait de la péréquation une exigence constitutionnelle. L'article 72-2, dernier alinéa, de la Constitution, dispose ainsi que « *la loi prévoit les dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ».

Le rapport du Conseil d'orientation des finances publiques paru en février 2007 souligne la nécessité de renforcer la péréquation financière entre collectivités et de rénover la fiscalité locale. Le contrat de stabilité, s'il rationalise la charge des concours financiers pour l'Etat en leur appliquant la norme de progression de « 0 % en volume », protège néanmoins ceux d'entre eux qui contribuent à un objectif de péréquation.

1. Un effort poursuivi sur le long terme

La péréquation consiste à atténuer les disparités de situations entre les collectivités locales. La recherche d'une meilleure péréquation financière entre ces dernières a notamment inspiré la loi du 31 décembre 1993 portant réforme

de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Cet objectif a fait l'objet d'un effort soutenu au cours la dernière décennie.

Ainsi, depuis 1993, une part croissante des dotations versées par l'État aux collectivités locales est consacrée à la péréquation. Une nouvelle étape a été franchie avec la loi de finances pour 2004 qui a réformé l'architecture des dotations et dont l'un des objectifs essentiels était le renforcement de la péréquation.

La réforme des finances locales s'est poursuivie avec la loi de finances initiale pour 2005, afin notamment de revoir, au-delà des questions d'architecture, les règles de répartition interne des dotations et d'en améliorer l'efficacité.

En l'absence de la réforme réalisée par la loi de finances pour 2005, de nombreuses communes particulièrement défavorisées n'auraient alors pas connu les progressions enregistrées cette année.

Le renforcement de la péréquation a ainsi permis de réduire les écarts de richesse entre les collectivités territoriales comme le montre une étude publiée en 2002 par le Commissariat général du Plan.

S'agissant des **communes**, la péréquation se fonde en particulier sur une dotation nationale de péréquation permettant de comparer toutes les communes, urbaines ou rurales, et sur deux dotations visant à comparer les communes au sein de groupes homogènes : la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale.

Par ailleurs, la **dotation d'intercommunalité** participe également à l'effort de péréquation, puisque l'intercommunalité tend notamment à mutualiser les moyens et les charges. Le Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France assure en outre une péréquation spécifique au sein de cette région.

La **péréquation départementale** est essentiellement réalisée au moyen de la dotation de péréquation urbaine et d'une dotation de fonctionnement minimale.

Pour les **régions**, la péréquation repose sur la dotation de péréquation, dont le mode de calcul compare toutes les régions en fonction d'un critère de ressources.

Depuis 2007, le comité des finances locales dispose de marges de manœuvres élargies en matière d'indexation des différentes parts de la dotation forfaitaire des communes, des départements et des régions pour dégager davantage de ressources en faveur de la péréquation et les a déjà utilisées.

Évolution des dotations contribuant à la péréquation depuis 2000 en millions d'euros

	2000	Δ	2001	Δ	2002	Δ	2003	Δ	2003 à struct. 2004	2004	Δ	2005	Δ	2006	Δ	2007	Δ
DGF totale	16 797,7	0,8	17 372,9	3,4	18 079,8	4,07	18 812,2	2,29	36 044	36 740	1,93	37 949	3,29	38 106	2,73	39 209	2,50
Dotation de solidarité urbaine	574,8	14,3	575,3	0,1	592,7	3,04	614,9	3,74	614,9	635,0	3,27	759,6	19,61	879,6	15,8	999,5	13,64
Dotation de solidarité rurale	356,7	6,2	376,95	5,7	400,1	6,14	407,2	1,78	407,2	420,5	3,27	503,0	19,61	572	15,8 (5)	650	13,64
Dotation nationale de péréquation (1)									568,6	568,6	0,0	631,6	11,07	652,4	3,3	661,6	1,42
Dotation d'intercommunalité	1 062,8	25,1	1 358,5	29,4	1 651,6	21,6	1 824	10,44	1 824,1	1 938,9	3,85	2 044,7	5,50	2 143,7	4,88	2 249,3	4,90
Dotation de péréquation des départements ; DPU (2)									640,1	691,9	8,1	434,6	N.S.	472,8	8,79	519,4	9,85
Dotation de fonctionnement minimale totale (3)	136,6	2,3	144,7	5,9	153,3	5,94	160,7	4,9	160,7	173,7	8,1	562,7	N.S.	633,6	12,61	695,9	9,85
Dotation de péréquation des régions (4)									60,6	75,7	24,83	95,9	26,63	114,5	38,01	132,5	15,72
TOTAL	2 137,4	4,4	2 455,5	14,9	2 797,7	13,9	3 006,8	7,5	4 276,1	4 504,3	5,3	5 032,1	11,7	5 468,6	8,67	5 908,2	
% de péréquation	12,72		14,13		15,47		15,98		11,86	12,26		13,26		14,35		15,06	

Source : ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

(1) La dotation nationale de péréquation (DNP) remplace à compter de 2004 le fonds national de péréquation (FNP) qui était prévu par l'article 1648 B bis du code général des impôts. Elle a également été intégrée dans la dotation globale de fonctionnement par la loi de finances pour 2004.

(2) La dotation de péréquation des départements correspond en 2004 à la part « potentiel fiscal » de cette dotation. A partir de 2005, il s'agit de la dotation de péréquation urbaine, définie par la loi de finances pour 2005.

(3) La dotation de fonctionnement minimale a été redéfinie par la loi de finances pour 2005 ; ses critères d'éligibilité sont élargis

(4) La dotation de péréquation des régions, qui se substitue au fonds de correction des déséquilibres régionaux (FCDR), a été intégrée dans la DGF par la loi de finances pour 2004

(5) Progression de la DSR avant débasage de 10,5M€ au profit de la dotation « élu local » (article 39 LFI 2006). En prenant en compte cette réfaction, la DSR progresse de 13,71% en 2006 par rapport à 2005.

2. Les compétences du Comité des finances locales en matière de péréquation

L'article 28 de loi de finances pour 2007 a étendu les marges de manœuvre dont disposait déjà le comité des finances locales (CFL) 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 communale, départementale et régionale.

• La généralisation du pouvoir d'indexation du Comité des finances locales aux quatre parts de la dotation forfaitaire des communes

Le CFL ne disposait d'une marge de décision que pour trois de ces quatre parts : la dotation de base et la dotation superficielle qui évoluaient toutes deux selon un taux compris entre 0 et 75 % du taux d'évolution de l'ensemble des ressources de la dotation globale de fonctionnement (DGF), et la part « compensations » qui évoluait selon un taux maximal de 50 %. Le complément de garantie, créé en 2004, évoluait quant à lui selon un taux fixé par la loi à 25 % du taux d'évolution de l'ensemble des ressources de la DGF.

La loi de finances pour 2007 a distingué un système de double indexation du complément de garantie. Elle a tout d'abord créé une fourchette d'indexation pour le complément de garantie des communes, égale à 25 % au plus du taux de progression de l'ensemble des ressources de la dotation globale de fonctionnement, que le CFL a choisi de reconduire en 2007. Par ailleurs, les communes dont le complément de garantie par habitant perçu en 2006 était supérieur à 1,5 fois le complément de garantie moyen par habitant ont vu leur complément de garantie gelé en 2007. Ce gel a permis ainsi de dégager 13 millions d'euros au profit de la péréquation communale.

• La mise en place d'une fourchette d'indexation distincte pour les deux parts de la dotation forfaitaire des départements

La dotation de base et le complément de garantie des départements faisaient jusqu'alors l'objet d'une même indexation, arrêtée par le CFL entre 35 et 70 % du taux de progression de la DGF.

La loi de finances pour 2007 a modifié l'indexation du complément de garantie, dans un sens plus favorable à la péréquation, en abaissant son indexation à un taux égal au plus à 50 % du taux d'évolution de la DGF. Cette moindre indexation du complément de garantie a permis d'augmenter mécaniquement les deux dotations de péréquation départementales (dotation de fonctionnement minimale et dotation de péréquation urbaine).

Lors de sa séance du 6 février 2007, le comité des finances locales a ainsi décidé d'appliquer à la dotation de base une indexation de 60 % du taux d'évolution globale de la DGF (soit un taux d'indexation de + 1,50 %) et un taux d'indexation de 25 % du taux d'évolution globale de la DGF pour le complément de garantie (soit un taux d'indexation de + 0,63 %).

Cette indexation différenciée du complément de garantie a ainsi permis de dégager 8,5 millions d'euros au profit de la péréquation départementale par rapport aux choix d'indexation retenus en 2006.

Au total, ces mesures ont représenté un gain de plus de 21,5 millions d'euros au profit de la péréquation.

Le projet de loi de finances pour 2008, ne prévoit pas de disposition particulière pour renforcer la part « péréquation » de la DGF. Néanmoins, l'effort de péréquation au sein de la DGF est poursuivi. En effet, afin de faciliter les choix du Comité des finances locales pour la fixation des montants de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et de la dotation de solidarité rurale, le projet de loi de finances rectificative pour 2007 devrait augmenter les ressources de la DGF à partir du produit des amendes, selon les indications de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, lors de la réunion du Comité du 25 septembre 2007¹.

Enfin, le rapport au Parlement prévu par l'article 127 de la loi de finances pour 2007 sur l'effet d'une éventuelle intégration des compensations fiscales, sociales et non sociales, sur le potentiel financier des communes, permettra prochainement d'éclairer les conséquences de cette intégration sur la péréquation communale.

3. Un objectif de performance pertinent pour le compte « Avances aux collectivités territoriales »

Le renforcement de la péréquation est essentiellement réalisé au moyen de la dotation globale de fonctionnement (DGF), financée par un prélèvement sur recettes et figurant par conséquent au sein du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ».

La majeure partie des dotations – 71 % - étant constituée de prélèvements sur recettes, la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances n'impose pas la définition d'objectifs et d'indicateurs dans des conditions identiques à celles qui s'appliquent aux crédits budgétaires. Cependant, en raison des montants en jeu, le Gouvernement a souhaité associer à ces prélèvements des objectifs et indicateurs, concernant en particulier la péréquation.

¹ La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a prévu, de 2004 à 2009, une garantie de progression de 120 millions d'euros de la DSU devenue la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et a introduit de nouveaux coefficients multiplicateurs pour le calcul de l'attribution de la DSU. Ces deux coefficients sont proportionnels l'un à la population de la ville résidant en zone urbaine sensible (ZUS), l'autre à la part de population en zone franche urbaine (ZFU). Ainsi, en 2008, la DSU devrait augmenter au moins de 24 % de la croissance de la DGF des communes. Elle s'élèvera donc au minimum à 1,093 milliard d'euros et progressera d'au moins 9,43 % par rapport à 2007.

Aussi le projet annuel de performance consacré à la mission « Relations avec les collectivités territoriales » comporte-t-il une annexe relative aux objectifs et indicateurs de résultats des prélèvements sur recettes.

Chacun des trois ensembles de prélèvements sur recettes, respectivement relatifs aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale, aux départements et aux régions, est donc assorti d'un objectif visant à « *assurer la péréquation des ressources entre collectivités* ».

Pour chaque ensemble de dotations, **deux indicateurs** permettent de mesurer la progression vers l'objectif de performance. L'un porte sur les volumes financiers relatifs consacrés à la péréquation et l'autre consiste en une **étude quinquennale évaluant l'efficacité des dotations en termes de réduction des inégalités** mesurées par un indicateur synthétique des inégalités au sein de chaque catégorie de collectivités.

La méthodologie appliquée pour ce second indicateur est celle qu'avait retenue le Commissariat général au plan en 2001 dans ses études relatives à la péréquation. Il s'agit de mesurer le taux de correction, grâce aux dotations de l'État, des inégalités de ressources entre collectivités, corrigées en fonction de leurs charges.

Selon cet indicateur, le taux de correction global des inégalités s'élevait à 40 % en 2006 pour les communes, le Gouvernement ayant, dans l'attente d'une nouvelle étude, repris le résultat de celle conduite par les professeurs Gilbert et Guenguant sur l'année 2001. Le taux de correction était de 51 % en 2001 pour les départements et de 54 % pour les régions. Le taux cible a été fixé à 50 % pour les communes en 2008, et à 60 % sans indication de date pour les départements et les régions.

C. DES PERSPECTIVES DE RÉFORME DE LA FISCALITÉ ET DES FINANCES PUBLIQUES LOCALES

Le débat récurrent sur la nécessaire réforme de la fiscalité et des finances publiques locales a conduit le Conseil économique et social à adopter un avis en décembre 2006.

Selon son rapporteur, M. Philippe Valletoux, « *s'il est vrai qu'à partir de là, les lois de 1982-1983 dites lois Defferre, puis plus récemment les lois 2003-2004 dites lois Raffarin, ont mis en oeuvre les évolutions institutionnelles et les transferts de compétences qui ont conduit au partage actuel des responsabilités publiques, il n'en demeure pas moins que l'absence d'une véritable stratégie financière et fiscale en contrepoint de cette évolution politique majeure se fait de plus en plus sentir* »¹.

¹ Conseil économique et social, Rapport présenté par M. Philippe Valletoux, Fiscalité et finances publiques locales : la recherche d'une nouvelle donne, décembre 2006, p. 5-6.

1. L'excessive complexité de la fiscalité locale

Le Conseil économique et social souligne tout d'abord que la fiscalité locale, initialement trop figée pour permettre de faire face à la forte progression des budgets locaux, a été affectée par une « *complexification permanente issue de mesures partielles contribuant à une illisibilité parfois totale, tant pour ceux qui payent l'impôt local que pour ceux qui le votent* ».

Il convient de rappeler que les **impôts directs locaux** sont principalement constitués par les « quatre vieilles » (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties, taxe professionnelle), les collectivités territoriales pouvant en outre percevoir d'autres impôts directs tels que :

- la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ;
- la taxe de balayage ;
- la redevance communale et départementale des mines ;
- l'imposition forfaitaire sur les pylônes électriques ;
- la taxe sur les activités saisonnières.

Figurent également au nombre des prélèvements obligatoires imputés aux collectivités locales les taxes additionnelles aux impôts directs locaux perçues au profit d'autres organismes, comme les taxes pour frais des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers.

Par ailleurs, la **fiscalité indirecte** des collectivités territoriales est constituée par une grande variété d'impôts, dont certains prennent la forme de taxes additionnelles à des impôts d'État :

- le versement destiné aux transports en commun (VT) ;
- la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) ;
- la taxe sur les conventions d'assurance (TCA) ;
- les droits de mutation¹ ;
- les taxes d'urbanisme² ;
- la taxe sur l'électricité ;
- la taxe sur les permis de conduire ;
- la taxe sur les cartes grises.

¹ Droit départemental d'enregistrement, taxe départementale de publicité foncière, impôt communal additionnel aux droits de mutation perçus par le département, taxes communale et départementale additionnelles aux droits de mutations recouverts par l'État.

² Taxe locale d'équipement, taxe départementale des espaces naturels sensibles, redevance pour création de bureaux en Île-de-France, participation pour non-réalisation d'aires de stationnement.

Les mécanismes correcteurs ajoutés au fil du temps ont rendu très complexe l'organisation de la fiscalité locale. A cet égard, le rapport de M. Philippe Valletoux évoque le cas emblématique de la taxe professionnelle, marquée par une « fébrilité » législative depuis 1975, avec « *68 textes législatifs en moins de 30 ans, sans compter les textes adoptés au sujet des mesures relatives aux fonds de péréquation, à la détermination de la valeur locative foncière ou encore aux règles de lien entre les taux des taxes directes locales* ».

La dernière **réforme de la taxe professionnelle** mise en œuvre par la loi de finances pour 2006 limite ainsi le poids de la taxe professionnelle (TP) en privilégiant l'allègement des entreprises les plus taxées et de celles qui investissent. Elle comprend deux dispositifs, l'un prenant la forme d'un dégrèvement de TP, l'autre rénovant le plafonnement de la cotisation de taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée (seuil à 3,5%) afin de lui rendre son efficacité. Les redevables de la taxe professionnelle peuvent dès lors bénéficier d'un plafonnement de leur cotisation de taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée qu'ils produisent.

Cette réforme du plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée modifie la fiscalité locale des collectivités car **la prise en charge du coût du dégrèvement est répartie entre l'État et les collectivités locales**.

Si l'État prend à sa charge les effets financiers du « rafraîchissement » du taux de référence¹, le coût supplémentaire du dégrèvement résultant, le cas échéant, d'une augmentation des taux par les collectivités locales, sera pris en charge par les collectivités territoriales elles-mêmes². Ce mécanisme, appelé couramment « ticket modérateur », est un « **plafond de participation** » dans la mesure où le montant notifié aux collectivités au titre de l'année de la reprise constitue en tout état de cause un montant maximum qui sera mis à leur charge. L'article 81 de la loi de finances pour 2007 prévoit que cette réforme doit faire l'objet d'un rapport d'évaluation qui sera transmis au Parlement en septembre 2008.

L'Etat a ainsi 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 dégrévé ; 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

¹ Depuis 1996, la cotisation susceptible d'être plafonnée était calculée en fonction des taux votés par les collectivités en 1995.

² Les entreprises bénéficieront d'un dégrèvement calculé en fonction des taux réellement votés chaque année par les collectivités territoriales.

imposables notifiées à la collectivité. En contrepartie, cette dernière perçoit une compensation, dont les modalités de calcul sont fixées par la loi.

L'État est ainsi devenu le premier contribuable local au titre de la taxe professionnelle du fait de la prise en charge des dégrèvements. La taxe d'habitation présente une situation similaire en raison des dispositifs d'exonération ou de dégrèvements mis en place¹, si bien que « *l'impôt local n'est plus acquitté par une part grandissante des contribuables potentiels que constituent pour les collectivités territoriales tous les citoyens vivant sur leur territoire et toutes les entreprises qui y exercent une activité professionnelle.* »

La fiscalité locale perd ainsi progressivement les caractéristiques d'une ressource propre dont les collectivités garderaient la maîtrise. En effet, selon un processus désormais classique, l'État apporte d'abord son soutien financier à certaines catégories de contribuables en décidant des allègements d'impôts locaux, puis il apporte une compensation fondée initialement sur le manque à gagner qui pourrait résulter de ces allègements pour les collectivités territoriales.

Le lien entre cette compensation et le produit fiscal sous-jacent se distend peu à peu et, lorsque le régime des compensations devient trop lourd à gérer, il est intégré dans une enveloppe financière plus globale dont on pense mieux maîtriser l'évolution. La loi de finances initiale pour 2004 a ainsi inséré dans la DGF le montant des compensations liées aux réformes fiscales intervenues depuis 1999².

2. La « nouvelle donne » proposée par le Conseil économique et social

Le Conseil économique et social, s'appuyant sur une analyse approfondie des données actuelles de la fiscalité locale, propose une « nouvelle donne », visant notamment :

- à **supprimer tout « financement fiscal » en provenance de l'État ;**
- à faire en sorte **qu'un seul pouvoir fiscal s'exerce sur chacun des impôts constituant la fiscalité locale ;**
- à doter chaque niveau territorial d'une recette fiscale globale composée de plusieurs impôts dont il a la pleine maîtrise ;
- à permettre aux contribuables d'identifier clairement le niveau territorial qui exerce le pouvoir fiscal sur chaque impôt.

Il en résulterait une nouvelle répartition des taxes et impôts entre chaque catégorie de collectivités et la création de nouveaux impôts.

¹ L'État acquitte ainsi 30 % du produit de la taxe d'habitation.

² Rapport de M. Philippe Valletoux, *Fiscalité et finances publiques locales : la recherche d'une nouvelle donne*, Conseil économique et social, décembre 2006, p. 118-119.

Rappelant que le calcul des impositions locales se fonde actuellement sur des revalorisations forfaitaires et globales réalisées à partir des valeurs établies en 1961 pour les propriétés non bâties et en 1970 pour les propriétés bâties, le Conseil économique et social souligne que la mise en œuvre de cette « nouvelle donne » devra être précédée d'une **modernisation des bases**, aujourd'hui obsolètes et inégalitaires.

Jugeant la valeur locative inadaptée et difficile à actualiser, il suggère de faire plutôt référence à la « valeur vénale déclarée et contrôlée » ou à la « valeur locative déclarative et contrôlée ».

**Nouvelle répartition de la fiscalité locale
proposée par le Conseil économique et social**

Communes et groupements de communes	Départements	Régions
<ul style="list-style-type: none"> - taxe professionnelle ; - taxe d'habitation ; - taxe sur le foncier bâti des ménages ; - taxe sur le foncier non bâti ; - taxe sur l'électricité ; - taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères ; - versement transport. 	<ul style="list-style-type: none"> - taxe sur le foncier bâti des entreprises ; - droits de mutation ; - taxe spéciale sur les conventions d'assurance ; Nouveaux impôts : - imposition de type CSG ; - imposition sur le parc des véhicules automobiles. 	<ul style="list-style-type: none"> - taxe sur les cartes grises ; - taxe d'apprentissage ; - taxe intérieure sur les produits pétroliers ; Nouveaux impôts : - impôt additionnel à l'impôt sur le revenu ; - impôts sur les entreprises (lié à la valeur ajoutée).

Ces propositions tendent à **la mise en place d'une fiscalité locale lisible**, évitant le recours à des régimes mixtes qui ne favorisent pas l'identification des responsabilités. Le Conseil économique et social suggère néanmoins le partage de deux nouveaux impôts entre l'État, les départements et les régions. Il s'agirait pour les départements, en raison des nombreuses compétences qu'ils exercent en matière sociale, de la nouvelle taxe établie sur le modèle de la CSG, et pour les régions de l'impôt additionnel à l'impôt sur le revenu et d'un impôt sur la valeur ajoutée acquitté par les entreprises.

Par ailleurs, afin de **rendre plus efficaces les mécanismes de péréquation**, le rapport de M. Philippe Valletoux propose de remplacer les dispositifs existants par un **Fonds national de péréquation**, alimenté par l'agrégation des régimes actuels et par une fraction des dotations de l'État.

Enfin, votre rapporteur relève que cette importante contribution au débat s'accompagne de recommandations relatives au mode de fixation de l'impôt, afin d'éviter, le cas échéant, la surimposition des contribuables en raison d'une évaluation imparfaite des dépenses par les collectivités.

III. L'IMPACT DES NORMES EUROPÉENNES SUR LE FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET L'INTERCOMMUNALITÉ

L'application de l'objectif de maîtrise des dépenses publiques aux finances locales afin de respecter les règles établies par le traité de Maastricht n'est pas le seul aspect des effets de la construction européenne sur l'organisation et le fonctionnement des collectivités territoriales françaises.

L'activité quotidienne des collectivités est en effet directement influencée par les normes communautaires. Tel est le cas notamment en ce qui concerne leurs relations avec les sociétés d'économie mixte, ou la mutualisation des moyens des établissements publics de coopération intercommunale et des communes qui en sont membres.

A. L'APPLICATION DES RÈGLES DE CONCURRENCE AUX RELATIONS ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LES SOCIÉTÉS D'ÉCONOMIE MIXTE LOCALES

Les relations entre les collectivités territoriales et leurs sociétés d'économie mixte (SEM) ont été touchées par de récentes évolutions de la jurisprudence de la Cour de justice de la Communauté européenne relative au droit de la concurrence.

Ces évolutions portent sur la notion de prestations intégrées ou « *in house* » et ont eu une incidence importante sur le **régime juridique des concessions d'aménagement**, contrats par lesquels les collectivités peuvent concéder « *à toute personne y ayant vocation* » la réalisation d'opérations ayant « *pour objets de mettre en oeuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels* » (art. L. 300-1 et L. 300-4 du code de l'urbanisme).

1. La notion de prestations intégrées et le régime des sociétés d'économie mixte locale

La notion de prestations intégrées qualifie les relations contractuelles entre d'une part, un pouvoir adjudicateur, que sont les collectivités territoriales, et d'autre part, une entité qui en est à la fois distincte au plan organique et proche comme le serait un service interne du pouvoir adjudicateur.

Ainsi, sous certaines conditions, lorsque le lien de dépendance entre l'entité adjudicatrice et le co-contractant est tel que la mission est conduite de

la même manière que si la collectivité territoriale l'avait exercée elle-même, les contrats entre le pouvoir adjudicateur et l'entité qui lui est liée peuvent être soustraits du champ d'application des directives communautaires relatives aux marchés publics.

La notion de prestations intégrées a été progressivement édifiée par une série d'arrêts de la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE) afin d'en circonscrire le champ d'application, l'objectif étant de limiter les dérogations aux règles de la concurrence en matière contractuelle.

En effet, sa décision du 8 mai 2003 *Espagne c/Commission*, la CJCE considère que des marchés ou des concessions peuvent être passés sans formalités préalables de publicité et de mise en concurrence à la double condition que l'entité adjudicatrice exerce sur le co-contractant « *un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services* » et que celui-ci « *réalise l'essentiel de son activité avec la ou les collectivités qui la détiennent* ». Toute dérogation aux règles de passation des marchés publics est donc soumise aux critères suivants :

- le contrat doit être conclu par écrit et à titre onéreux entre un pouvoir adjudicateur et une entité distincte de lui au plan organique mais proche comme le serait l'un de ses services ;

- le pouvoir adjudicateur doit exercer sur ladite entité un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services. Ce critère implique, pour la CJCE, l'exclusion des entreprises comportant des actionnaires privés et la détention de la majorité du capital de l'entreprise par la collectivité, ce qui permet une influence dominante au niveau des décisions prises par le conseil d'administration. En outre, l'entreprise doit réaliser l'essentiel de son activité au service du pouvoir adjudicateur. Il faut pour cela tenir compte de la totalité des activités que l'entreprise réalise pour la collectivité. L'entreprise peut toutefois réaliser son activité non pas avec une et même seule collectivité, mais avec des collectivités prises dans leur ensemble.

S'agissant des relations entre les collectivités et leurs sociétés d'économie mixte locales (SEML), l'arrêt *Stadt Halle* du 11 janvier 2005 a entraîné une nette réduction des cas de contrats entrant dans le champ des prestations « *in house* ».

En effet, la CJCE juge que « *la participation, fût-elle minoritaire, d'une entreprise privée dans le capital d'une société à laquelle participe également le pouvoir adjudicateur en cause exclut en tout état de cause que ce pouvoir adjudicateur puisse exercer sur cette société un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services* ».

Ainsi, les procédures de passation de marchés publics doivent être appliquées dans l'hypothèse où un pouvoir adjudicateur souhaite conclure un contrat à titre onéreux avec une société juridiquement distincte de lui et dans le capital de laquelle une ou plusieurs entreprises privées détiennent également une participation.

Or, l'article L. 1521-1 du code général des collectivités territoriales exige la participation d'au moins une personne privée au capital des sociétés d'économie mixte locales¹. Ces sociétés sont donc exclues du champ d'application des prestations intégrées.

Ainsi, la jurisprudence communautaire relative au droit de la concurrence et aux marchés publics a une incidence toute particulière sur les relations entre les collectivités territoriales et leurs SEML puisqu'elle induit, dans tous les cas de figures, que les principes de publicité et de mise en concurrence devraient être respectés.

2. L'avenir du régime des concessions d'aménagement remis en question par le droit communautaire

La loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement, dont notre collègue Jean-Pierre Sueur a été le rapporteur, a modifié notre droit interne pour l'adapter au droit européen.

En effet, jusqu'à cette loi, la passation des conventions d'aménagement ne faisait l'objet d'aucune obligation particulière de publicité et de mise en concurrence. La concession d'aménagement était considérée comme un contrat *sui generis*, qui n'était ni un marché public soumis au code des marchés publics, ni une délégation de service public soumise à la loi Sapin du 29 janvier 1993.

Or, la Commission européenne avait contesté la compatibilité du droit français applicable aux conventions d'aménagement avec les principes communautaires de neutralité, de non-discrimination et d'égalité de traitement entre les acteurs économiques.

En outre, cette interprétation communautaire avait été confirmée par la cour administrative d'appel de Bordeaux, qui avait estimé dans un arrêt *Sogedis* du 9 novembre 2004, qu'une convention d'aménagement conclue par une commune, sans aucune formalité préalable de publicité et de mise en concurrence, était entachée de nullité².

Tirant les conclusions des critiques de la Commission et de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux, le législateur a réformé le régime

¹ Cet article dispose que « Les communes, les départements, les régions et leurs groupements peuvent, dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi, créer des sociétés d'économie mixte locales qui les associent à une ou plusieurs personnes privées et, éventuellement, à d'autres personnes publiques pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou pour toute autre activité d'intérêt général ».

² Pour la cour, si la concession d'aménagement n'était pas soumise au code des marchés publics et n'entrait pas dans le champ d'application de la loi Sapin, elle « n'était pas pour autant exclue du champ d'application des règles fondamentales posées par le traité de l'Union, qui soumettent l'ensemble des contrats conclus par les pouvoirs adjudicateurs aux règles minimales de publicité et de transparence propres à assurer l'égalité d'accès à ces contrats ».

des concessions d'aménagement par la loi du 20 juillet 2005¹ qui prévoit que **l'attribution des concessions d'aménagement est soumise par le concédant à une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes, dans des conditions prévues par le décret du 31 juillet 2006** relatif aux conditions de passation des concessions d'aménagement et des marchés conclus par les concessionnaires et modifiant le code de l'urbanisme.

Toutefois, répondant à des questions préjudicielles, **la CJCE a remis en cause une nouvelle fois la compatibilité du droit français avec le droit communautaire dans l'arrêt *Commune de Roanne c/Jean Auroux* du 18 janvier 2007** (affaire C-220-05).

En effet, le tribunal administratif de Lyon devait se prononcer sur un recours en annulation présenté par M. Auroux et huit autres requérants contre une délibération du conseil municipal de Roanne autorisant son maire à confier, par une convention publique d'aménagement, à la Société d'économie mixte de la Loire (SEDL) la mission de réaliser un pôle de loisirs. La mission confiée à cette SEML consistait à acquérir des terrains, à réaliser des études, à construire un complexe comprenant des salles de cinéma, des commerces et des parkings, et à commercialiser l'ensemble.

Or, le tribunal administratif de Lyon a décidé de surseoir à statuer et a demandé à la CJCE :

- si une convention publique d'aménagement prévoyant la réalisation d'une opération d'aménagement dans le cadre de laquelle un pouvoir adjudicateur en charge un second de réaliser des ouvrages et de les commercialiser, constitue un marché au sens de la directive 93/37/CEE du Conseil du 14 juin 1993 portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux ;

- s'il convenait, pour apprécier les seuils, de prendre en compte la valeur totale de l'opération d'aménagement ;

- si le premier pouvoir adjudicateur n'est pas dispensé de respecter les règles des directives dès lors que le second respecte ces règles pour l'attribution de ses propres marchés, et si par conséquent une procédure de prestations intégrées n'est pas envisageable.

La CJCE a répondu dans un premier temps qu'une convention par laquelle un premier pouvoir adjudicateur confie à un second une mission dans laquelle l'objet principal est la réalisation de travaux **constitue un marché de travaux au sens de la directive**².

¹ Voir le rapport n° 458 (2004-2005) de M. Jean-Pierre Sueur, fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi relatif aux concessions d'aménagement.

² Pour la Cour, « un pouvoir adjudicateur n'est pas dispensé de recourir aux procédures de passation de marchés publics de travaux prévues par la directive 93/37, telle que modifiée par la directive 97/52, au motif que, conformément au droit national, cette convention ne peut être conclue qu'avec certaines personnes morales, qui ont elles-mêmes la qualité de pouvoir adjudicateur et qui seront tenues, à leur tour, d'appliquer lesdites procédures pour passer d'éventuels marchés subséquents ».

Ensuite, la Cour précise que pour apprécier les seuils l'ensemble des recettes doit être pris en compte. Enfin, elle exclut clairement du champ des prestations intégrées les relations qui existent entre une SEML et une collectivité actionnaire. En conséquence, l'application de la notion de contrats « in house » n'est pas possible, et le respect des procédures de mise en concurrence et de publicité est indispensable, même entre deux pouvoirs adjudicateurs.

En qualifiant la concession d'aménagement en marché de travaux, l'arrêt de la CJCE emporte une conséquence importante. En effet, il réduit la portée des concessions d'aménagement soumises aux dispositions du décret du 31 juillet 2006. Il convient dès lors de dégager les critères que doivent revêtir les concessions d'aménagement qui entrent dans le champ du décret et d'en exclure celles qui sont qualifiées de marché de travaux.

Ainsi, **seules les concessions publiques opérant un transfert économique du risque et dans lesquelles le cocontractant est rémunéré substantiellement par les résultats d'exploitation entrent dans le champ du décret.** Le transfert du risque économique implique que le cocontractant assure à ses risques et périls l'ensemble de l'opération, ce qui inclut le transfert des pertes.

Cette interprétation de la CJCE a pour conséquence de fortement restreindre le champ d'application du décret du 31 juillet 2006. En effet, les concessions d'aménagements conclues aux risques et périls de l'aménageur concernent seulement des opérations d'ampleur limitée.

3. La nécessaire modification du décret du 31 juillet 2006

L'arrêt de la CJCE exclut du champ d'application du décret du 31 juillet 2006 les concessions d'ampleur importantes, qui sont de loin les plus nombreuses.

En effet, il ressort de cet arrêt que toutes les concessions d'aménagement dans lesquelles l'aménageur n'est pas substantiellement rémunéré par les résultats de l'exploitation, c'est-à-dire toutes les conventions où le transfert du risque n'a pas été opéré et dans lesquelles l'aménageur ne tire pas sa rémunération dans une proportion significative des produits d'exploitations, doivent être qualifiées de marché de travaux.

Cependant, les concessions d'aménagements sont le plus souvent des conventions utilisées pour des opérations importantes dans lesquelles l'aménageur ne peut que très difficilement assurer le risque économique et où la collectivité actionnaire majoritaire reste responsable d'un éventuel comblement de passif.

En outre, dans le cas d'espèce la condition tenant au transfert du risque économique fait défaut. En effet, il était convenu dans la convention que la ville de Roanne reprenne à l'expiration du contrat les éléments du pôle

de loisirs qui n'auraient pas été vendus, soit les pertes de l'opération. La convention publique d'aménagement est donc un marché de travaux.

Or, cette qualification en marché de travaux a pour conséquence de remettre en cause la compatibilité du décret du 31 juillet 2006 avec le droit communautaire.

En effet, le décret est conforme à la procédure prévue par la directive 2004/18 qui modifie et remplace la directive 93/37 CEE, lorsque la convention est une concession d'aménagement, c'est-à-dire lorsque le cocontractant assure les risques économiques du contrat et lorsqu'il est rémunéré dans une proportion significative par les produits d'exploitation.

En revanche, cette procédure, parce qu'elle prévoit une procédure de publicité suivie d'une procédure de libre négociation, n'est plus conforme à la directive lorsque la convention est un marché de travaux. La directive 2004/18 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services dispose effectivement que la procédure de passation des marchés de travaux en dessous du seuil de 5 270 000 euros doit exclure la libre négociation.

Or le décret devient incompatible avec la directive lorsque la convention est un marché de travaux dès lors qu'il prévoit une procédure de libre négociation.

Aussi le Gouvernement a-t-il engagé la modification du décret du 31 juillet 2006 afin de mettre le droit français en conformité avec le droit communautaire.

B. LA MUTUALISATION DES MOYENS DES EPCI ET DES COMMUNES MEMBRES FACE AUX RÈGLES COMMUNAUTAIRES

1. La consolidation de l'intercommunalité en 2007

Selon le dernier rapport de l'Observatoire des finances locales, on compte, au 1^{er} janvier 2007, 2 588 EPCI à fiscalité propre, soit 15 EPCI de plus qu'en 2006. Le nombre de communes membres d'un EPCI à fiscalité propre s'élève à 33 415, ce qui correspond à une **population regroupée de 54,2 millions d'habitants, soit 86,5% de la population totale**. L'année 2006 a été l'année de la concertation, des orientations et des premières démarches de rationalisation engagées pour passer à une phase plus qualitative du développement de l'intercommunalité.

En outre, le dispositif de fusion mis en place par la loi du 13 août 2004 apporte ses premiers résultats avec 8 fusions intervenues en 2006.

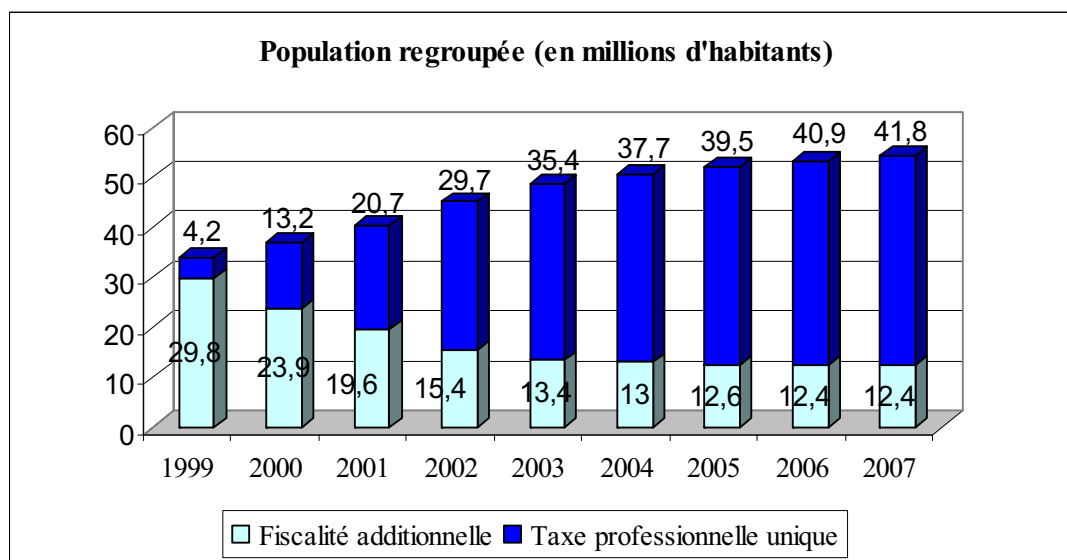
EPCI et population regroupée au 1er janvier 2007

Catégorie de groupements	Nombre de groupements	Population (millions d'habitants)
Communautés urbaines	14	6,3
Communautés d'agglomération	169	21,1
Communautés de communes	2 400	26,5
Syndicats d'agglomération nouvelle	5	0,3
Total	2 588	54,2

Source : DGCL

Le ralentissement du rythme de création de nouveaux EPCI s'explique par le niveau déjà élevé de la couverture du territoire national désormais atteint par les structures intercommunales.

Au 1^{er} janvier 2007, 3 268 communes ne sont pas regroupées au sein d'un EPCI ce qui représente 6,3 millions d'habitants (hors Paris). Les zones restants à couvrir sont l'Île-de-France avec des difficultés pour définir des périmètres pertinents en petite couronne compte tenu de la densité du foncier bâti et de la préexistence de grands syndicats en charge des principaux services publics locaux, et des zones rurales à faible densité géographique et disposant de ressources fiscales limitées.



Source : DGCL

Depuis la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, le nombre de groupements à taxe professionnelle unique a été multiplié par plus de 10.

Le nombre de communes concernées par le régime fiscal de la taxe professionnelle unique progresse encore, passant de 15 145 en 2006 à 15 852 en 2007. Le nombre d'habitants concernés par ce régime fiscal

particulièrement intégré ne cesse d'augmenter. Il est désormais de 41,8 millions d'habitants (soit 67 % de la population) en augmentation de plus de 880 000 habitants. La cohésion des EPCI ayant instauré ce régime fiscal et les logiques de solidarité entre les communes membres en sont renforcées.

D'un point de vue fiscal, 67,2 % des bases de taxe professionnelle sont dorénavant sous le régime de la taxe professionnelle unique (avec ou sans fiscalité mixte).

2. Les possibilités de mise à disposition de services entre les EPCI et les communes

En vue de faciliter le fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et de leurs communes membres, et afin de réaliser des économies d'échelle du fait de la mutualisation de leurs moyens, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a complété la possibilité de mise à disposition de services entre les EPCI et les communes les composant, reconnue depuis la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Ainsi l'article L. 5211-4-1 (II) du code général des collectivités territoriales prévoit que les services d'un EPCI peuvent être en tout ou partie mis à disposition d'une ou de plusieurs des communes qui en sont membres, pour l'exercice de leurs compétences, lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services. Une disposition similaire est prévue à l'article L. 5721-9 pour les syndicats mixtes associant exclusivement des collectivités territoriales ou des collectivités territoriales et des EPCI.

Dans les mêmes conditions, et par dérogation à la règle habituelle de transfert des services communaux nécessaires à l'exercice d'une compétence à la collectivité, les services d'une commune membre peuvent être, en tout ou partie, mis à disposition d'un EPCI pour l'exercice de ses compétences.

Une convention conclue entre l'établissement public de coopération intercommunale et les communes intéressées fixe les modalités de cette mise à disposition. De même, les services d'une collectivité territoriale ou d'un EPCI peuvent être mis à disposition d'un syndicat mixte pour l'exercice de ses compétences.

Par circulaire du 25 avril 2006, la direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités locales a établi une convention-type de mise à disposition de services entre les établissements publics de coopération intercommunale et leurs communes membres sur le fondement de l'article L. 5211-4-1 (II) du code général des collectivités territoriales.

Ces conventions de mise à disposition doivent préciser :

- l'objet de la mise à disposition. Il s'agit de définir la compétence qui pourra ainsi être exercée de manière plus rationnelle et les missions concernées ;
- le service ou la partie de service mis à disposition. Le terme service désigne l'ensemble des personnes constituant une unité fonctionnelle placée sous la responsabilité d'un chef de service et comprenant également les moyens matériels qui sont alloués à ces personnes pour remplir leurs missions ;
- les personnels concernés et les effets de la mise à disposition sur leur gestion ;
- les matériels concernés ;
- les conditions de remboursement des frais résultant de la mise à disposition ;
- la durée de la convention.

3. Les conventions de mise à disposition et le droit communautaire de la concurrence

Les dispositions des articles L. 5211-4-1 et L. 5721-9 du code général des collectivités territoriales qui permettent que les services d'une commune membre d'un établissement public de coopération intercommunale ou d'un syndicat mixte soient mis à la disposition de ces derniers pour l'exercice de leurs compétences, ont fait l'objet d'un **avis motivé que la Commission européenne a adressé à la France le 27 juin 2007.**

La Commission considère en effet que ces conventions de mise à disposition doivent respecter des procédures de marchés publics conformes aux directives 2004/18/CE du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, et 2004/17/CE du 31 mars 2004 portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux.

La France a répondu à la Commission européenne en réaffirmant que les mises à disposition de services des communes membres vers les EPCI ne méconnaissent ni les directives relatives aux procédures de passation des marchés publics, ni le droit communautaire primaire.

Les autorités françaises ont à nouveau insisté sur **le caractère interne de ces conventions de mise à disposition de services**, qui ne sauraient être confondues avec les contrats que les communes peuvent être amenées à passer avec les opérateurs tiers pour l'exercice de leurs compétences.

La France a rappelé à cet égard **la distinction existant entre les conventions de prestations de services**, dont la passation est en effet soumise

aux règles de la concurrence, **et les conventions de mise à disposition de services** qui permettent aux communes, non pas d'intervenir en qualité de prestataire de services, mais au contraire de formaliser un mode d'organisation interne de l'administration locale (mutualisation des moyens) et d'en définir les modalités de fonctionnement.

La distinction entre ces deux situations apparaît primordiale. Aussi la France en a-t-elle souligné la portée, en indiquant à la Commission que sa position avait des implications très lourdes sur la mise en œuvre effective de **la liberté d'organisation interne de l'Etat français**.

La législation régissant les rapports entre communes et structures intercommunales constitue en effet un aspect de cette organisation interne. Sa remise en cause pourrait donc affecter profondément l'équilibre institutionnel de l'intercommunalité en France.

C. LA NÉCESSAIRE PRISE EN COMPTE DES INTÉRÊTS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS L'ÉLABORATION DES TEXTES EUROPÉENS

L'impact sur les collectivités territoriales de la législation européenne est encore insuffisamment pris en compte dans le processus de préparation des normes européennes.

Dans son rapport public 2007 le Conseil d'État souligne d'ailleurs la nécessité de permettre une meilleure prise en compte des intérêts et des positions des collectivités territoriales dans le cadre des négociations européennes¹.

Le Conseil d'État estime ainsi que « *Les associations représentant les collectivités territoriales concernées gagneraient à être intégrées au sein des groupes ad hoc constitués dès l'émergence d'un projet européen les concernant.* » et relève que « *l'État et les collectivités territoriales doivent se comporter comme des alliés et s'efforcer de défendre les mêmes points de vue. À défaut, la position de la France risque de se trouver affaiblie et les divergences dans les positions exprimées de bénéficier aux tenants de thèses opposées ou différentes.* »

Selon les indications fournies à votre rapporteur, la présence au sein du Secrétariat général aux affaires européennes² (SGAE), d'un chargé de mission mis à disposition par le ministère de l'intérieur a permis de davantage prendre en compte, dans les éléments d'analyse, les compétences exercées par les collectivités territoriales. En outre, des liens ont été établis avec les associations d'élus qui comportent, chacune, un chargé de mission sur les affaires européennes.

¹ Conseil d'État, rapport public 2007, *L'administration française et l'Union européenne, quelles stratégies, quelles influences ?*, p. 311 et 313 à 317.

² Le SGAE est chargé de coordonner la position de la France sur les textes européens en préparation.

Votre rapporteur souhaite que ces efforts de consultation et de coordination soient poursuivis, selon **des modalités qui pourraient être définies au sein de la Conférence nationale des exécutifs.**

Il souligne que **le Sénat**, dont l'article 24 de la Constitution fait le représentant des collectivités territoriales de la République, **est également appelé à jouer un rôle pour une meilleure prise en compte des intérêts des collectivités dans l'élaboration des textes communautaires.** Tel est l'un des aspects de la montée en puissance du suivi des affaires européennes que la commission des lois met en œuvre, parallèlement aux recommandations présentées par nos collègues Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet, à l'issue de leur mission d'information dans les Parlements européens¹.

*

* *

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 2008.

¹ Voir les rapports faits au nom de la commission des lois par MM. Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet sur les Parlements de pays européens, n° 43 et 418 (2006-2007).