

N° 106

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

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 2010, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IX

RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Par M. Bernard SAUGEY,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyst, président ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gélard, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, M. François Zocchetto, vice-présidents ; MM. Laurent Béteille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, secrétaires ; M. Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. Elie Brun, François-Noël Buffet, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, M. Yves Détraigne, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Pierre Fauchon, Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mmes Jacqueline Gourault, Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, Roland Povinelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Richard Tuhejava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360

Sénat : 100 et 101 (annexe n° 25) (2009-2010)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	7
INTRODUCTION	9
I. UNE MISSION QUI RETRACE IMPARFAITEMENT L'EFFORT FINANCIER DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	10
A. LA MARGINALITÉ QUANTITATIVE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES	10
1. <i>Les dotations budgétaires inscrites au sein de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »</i>	10
(a) <i>Une mission limitée en volume</i>	10
2. <i>Des crédits budgétaires éparpillés</i>	14
(a) <i>Le cas particulier de la DGD relative à la formation professionnelle</i>	14
(b) <i>Des subventions ministérielles aux collectivités territoriales éparpillées entre plusieurs missions</i>	14
B. LA NOMENCLATURE PRÉVUE PAR LA LOLF FAIT COEXISTER DES CONCOURS HÉTÉROGÈNES ET DISPERSÉS	14
1. <i>Les prélèvements sur recettes représentent désormais une large majorité des concours de l'Etat</i>	14
2. <i>Le poids des dégrèvements reste considérable</i>	16
3. <i>Le compte d'avances aux collectivités territoriales</i>	17
4. <i>L'actualisation annuelle du montant des transferts de fiscalité pour compenser les transferts de compétences</i>	18
(a) <i>Dès l'« acte I » de la décentralisation, les transferts de compétence ont été majoritairement compensés par le biais de transferts de fiscalité</i>	18
(b) <i>Le PLF pour 2010 actualise les taux des fractions de la TIPP affectées aux départements et aux régions</i>	19
(c) <i>Une progression des effectifs locaux largement indépendante des transferts de personnel</i>	20
II. UN ENGAGEMENT DE L'ÉTAT STRUCTURÉ PAR L'IMPÉRATIF DE REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES ET PAR LA NÉCESSITÉ DE REFONDRE LA FISCALITÉ LOCALE	20
A. UN CONTEXTE DE TENSION DES FINANCES PUBLIQUES QUI REJAILLIT SUR LES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS	20
1. <i>L'association grandissante des collectivités territoriales à l'effort de maîtrise des dépenses publiques</i>	21
(a) <i>Depuis 1996, les dotations aux collectivités territoriales ont été soumises à des normes d'évolution contraignantes afin de contenir leur augmentation</i>	21
(b) <i>Conformément à la loi de programmation des finances publiques, le projet de loi de finances pour 2010 maintient le périmètre de l'enveloppe normée dans les limites fixées en 2009</i>	22
2. <i>Une évolution différenciée des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales pour respecter le cadre rigide de l'enveloppe normée</i>	23
(a) <i>Une augmentation substantielle du FCTVA</i>	23
(b) <i>La mise en place d'un régime dérogatoire d'évolution pour soutenir la croissance des dotations d'investissement</i>	23
(c) <i>Une réduction sensible des « variables d'ajustement » traditionnelles</i>	24
(d) <i>Devenues des variables d'ajustement, les dotations de fonctionnement voient leur progression plafonnée à 0,6%</i>	25

B. LA SUPPRESSION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE, PREMIÈRE ÉTAPE D'UNE REFORME GLOBALE DE LA FISCALITÉ LOCALE	26
1. La taxe professionnelle, un impôt unanimement critiqué et fréquemment remanié	26
(a) Un impôt nuisible à l'investissement et à l'emploi	26
(b) Les incessantes réformes de la taxe professionnelle	27
(c) La taxe professionnelle reste cependant une ressource fondamentale pour les collectivités territoriales	28
2. Les dispositifs de remplacement de la taxe professionnelle	28
(a) Une réforme concertée	28
(b) Le dispositif de compensation proposé par le gouvernement	29
(c) Les modifications apportées à ce dispositif par l'Assemblée nationale	31
(d) Les propositions du rapport Belot pour réformer la taxe professionnelle	32
3. Vers une réforme d'ensemble de la fiscalité locale	33
4. Maintenir l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales	35
C. LA NÉCESSITÉ DE METTRE EN ŒUVRE DES DISPOSITIFS DE PÉRÉQUATION PLUS EFFICACES	35
1. Des dotations de péréquation en constante augmentation depuis 2004	36
(a) Les différentes formes de péréquation	36
(b) Les dispositions du PLF pour 2010	37
(c) La position de l'Assemblée nationale	37
2. La refonte de la péréquation, bien que légitime, se heurte en pratique à de nombreux obstacles	38
(a) Le constat : la baisse de l'effet péréquisiteur des dotations de l'Etat	38
(b) Tirer profit de la réforme de la fiscalité locale pour renforcer l'efficacité de la péréquation	39
III. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES FACE À LA CRISE	40
A. BIEN QUE FRAGILISÉES PAR LA CRISE, LES COLLECTIVITÉS SONT ASSOCIÉES À L'EFFORT NATIONAL DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE	41
1. Les conséquences directes de la crise sur les finances locales	41
(a) Une augmentation tendancielle du déficit des APUL	41
(b) Des pertes de recettes pouvant donner naissance à un « effet de ciseaux » et mettant en danger la viabilité des finances départementales	41
(c) L'emprunt est devenu plus dangereux pour les collectivités territoriales	42
(d) Une décélération des dépenses d'investissement en 2008	43
(e) L'augmentation des taux d'imposition locaux	44
2. Les conventions FCTVA : un succès indéniable, mais des résultats incertains	47
B. LA RECHERCHE DE NOUVELLES SOURCES DE FINANCEMENT : VERS LA CRÉATION D'UNE AGENCE DÉDIÉE À L'EMPRUNT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ?	48
1. Une revendication des élus locaux : l'extension des emprunts syndiqués	48
2. Quelles chances de réussite pour une éventuelle agence ?	49
IV. LA PARTICIPATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AU PROCESSUS NORMATIF	50
A. LE BILAN ENCOURAGEANT DE LA COMMISSION CONSULTATIVE D'ÉVALUATION DES NORMES	51
1. La commission consultative d'évaluation des normes : une entité originale et nécessaire	51
2. Un contrôle approfondi et exigeant qui crée une nouvelle culture de l'évaluation au sein des administrations centrales	52
(a) Après un an d'activité de la CCEN, un bilan très satisfaisant	52
(b) Une nouvelle culture de l'évaluation financière au niveau central	53

B. DES EFFORTS POUR RENOUVELER ET CONSOLIDER LE DIALOGUE ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	54
1. <i>L'indispensable participation des collectivités territoriales à l'élaboration des normes facultatives</i>	54
2. <i>Le manque de lisibilité et de prévisibilité des dotations</i>	55
ANNEXE Liste des personnes entendues par le rapporteur	57

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

La commission des lois, réunie le 4 novembre 2009 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 2010.

M. Bernard Saugey, rapporteur pour avis, a tout d'abord souligné que, pour la troisième année consécutive, les concours financiers de l'Etat étaient contenus dans une « enveloppe normée » indexée sur l'inflation prévisionnelle et précisé que celle-ci viserait, en 2010, non seulement à pousser les collectivités territoriales à maîtriser leurs dépenses, mais aussi à favoriser l'investissement local par le biais de mesures particulièrement incitatives. Mettant l'accent sur la légitimité de l'association des collectivités territoriales à l'effort de redressement des comptes publics, il a toutefois noté que, sous l'effet de ce mécanisme, les dotations de fonctionnement seraient soumises à une norme d'évolution égale à la moitié du taux prévisionnel d'inflation et que cette mesure inédite pouvait, à terme, s'avérer contre-productive et décourager l'investissement des collectivités territoriales, voire compromettre la viabilité des finances locales, déjà fragilisées par le contexte de crise économique.

M. Bernard Saugey, rapporteur pour avis, a indiqué qu'en contrepartie de cet encadrement des concours qui leur sont attribués par l'Etat, les collectivités territoriales participaient désormais activement au processus normatif, notamment par le biais de la Commission nationale d'évaluation des normes qui assure la diffusion d'une nouvelle culture de l'évaluation financière au niveau central des coûts supportés par les collectivités territoriales.

Ayant noté que la taxe professionnelle, malgré ses effets néfastes pour la compétitivité économique de notre pays, était une ressource essentielle pour les collectivités territoriales, M. Bernard Saugey, rapporteur pour avis, a appelé le Parlement à tenir compte de la nécessité de préserver l'autonomie fiscale des collectivités territoriales. Estimant que les collectivités s'administraient d'autant plus librement que la partie de leurs ressources dont elles maîtrisaient l'assiette et le taux était large, il a déploré que le gouvernement ne dispose pas de statistiques fiables afin d'évaluer le degré d'autonomie fiscale des collectivités et que cette notion ne fasse, en conséquence, l'objet d'aucun contrôle des Assemblées.

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 2010.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi de finances pour 2010 est structuré autour de trois axes principaux.

En premier lieu, dans la continuité de la loi de finances rectificative du 4 février 2009, il fait des collectivités territoriales, qui réalisent près des trois quarts de l'investissement civil public, les principales actrices de la sortie de crise.

Deuxièmement, il pose les jalons d'une refonte globale de la fiscalité locale, la suppression de la taxe professionnelle n'étant que la première étape de ce mouvement d'ensemble.

Enfin, s'inscrivant dans la perspective pluriannuelle 2009-2012, il maintient l'association des collectivités territoriales, déjà peu dépensières et bien gérées par leurs élus, à l'effort d'assainissement des finances publiques en reconduisant le dispositif d'« *enveloppe normée* » mis en œuvre depuis 2008.

Cet environnement impose à l'Etat de collaborer, de manière toujours plus étroite, avec les collectivités territoriales pour l'élaboration des réformes qu'il entend mener. Prôné par votre rapporteur dans son dernier avis budgétaire, le renforcement de cette collaboration doit passer par des « *enceintes de dialogue* » ouvertes et transparentes, qui permettent aux représentants des collectivités territoriales d'être non seulement consultés et informés, mais aussi écoutés et entendus par le pouvoir exécutif.

Ce n'est qu'à cette condition que les vives inquiétudes des associations d'élus locaux, qui se sont notamment exprimées à l'occasion des réflexions sur la suppression de la taxe professionnelle, pourront être effectivement prises en compte, et que les nouvelles responsabilités conférées aux collectivités territoriales dans la maîtrise des dépenses publiques pourront apparaître dans leur pleine légitimité.

Dans cette période de changements profonds, il incombe en outre aux Assemblées de faire en sorte que les principes de libre administration des collectivités territoriales, d'autonomie financière et de péréquation soient sans cesse rendus plus effectifs. La mission constitutionnelle du Sénat, représentant des collectivités territoriales de la République, l'appelle à être particulièrement attentif à ces éléments.

Ce contexte doit également pousser le Parlement à garantir qu'il n'y ait pas de déconnexion entre le présent projet de loi de finances, qui constitue le fondement de la modernisation des finances locales, et les projets de loi relatifs à la réforme des collectivités territoriales, dont la commission des lois est saisie et dont le Sénat aura prochainement à connaître. Ces deux aspects ne sauraient être séparés, sous peine de mettre à mal la cohérence, l'unité et la solidité de notre organisation territoriale.

I. UNE MISSION QUI RETRACE IMPARFAITEMENT L'EFFORT FINANCIER DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La mission « Relations avec les collectivités territoriales » ne représente que très partiellement l'effort de l'Etat en faveur des collectivités territoriales. Ce manque de lisibilité et d'exhaustivité, dû aux lacunes de la nomenclature prévue par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF), a été continûment souligné par votre rapporteur dans ses précédents avis budgétaires.

En effet, les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales sont d'une extrême diversité et sont, en conséquence, **éclatés entre plusieurs missions** : il convient de distinguer les crédits budgétaires, concentrés pour la plupart au sein de la présente mission et dont le poids reste marginal, des autres sources de financement étatique de l'action locale.

On assiste ainsi à **une marginalisation des crédits budgétaires, et donc de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »**, au profit des prélèvements sur recettes, des avances et des transferts de fiscalité.

A. LA MARGINALITÉ QUANTITATIVE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES

1. Les dotations budgétaires inscrites au sein de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »

(a) Une mission limitée en volume

La mission « Relations avec les collectivités territoriales » ne comprend que les seules dotations budgétaires inscrites au budget du ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales ; celles-ci sont relativement limitées en volume, notamment lorsqu'elles sont mises en regard avec l'effort global de l'Etat en faveur des collectivités. Ainsi, le projet de loi de finances (PLF) pour 2010 fixe leur montant total à 2,541 milliards d'euros, ce qui représente **moins de 3% des concours de l'Etat aux collectivités territoriales**, hors dégrèvements et hors fiscalité transférée.

Ces dotations sont réparties en quatre programmes : les trois premiers répondent à une logique organique et détaillent les concours financiers versés

à chaque catégorie de collectivité territoriale ; le quatrième, quant à lui, rassemble les concours spécifiques versés à certaines collectivités et les coûts de fonctionnement courant, d'informatique et d'immobilier de la direction générale des collectivités locales (DGCL).

- **Les crédits du programme 119**, consacré aux « **concours financiers aux communes et groupements de communes** », représentent 822,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 775, 9 millions d'euros en crédits de paiement. Ces crédits financent deux types de dotations, distribuées entre les deux actions du programme.

La première action, intitulée « Soutien aux projets des communes et groupements de communes », vise principalement à favoriser l'investissement local *via* l'attribution de subventions par l'Etat ; elle regroupe la dotation globale d'équipement (DGE), la dotation de développement rural et la dotation de développement urbain.

Cette action permet en outre aux maires d'exercer pleinement les compétences qui leur sont déléguées en vertu de leur statut d'agents de l'Etat : une dotation vient ainsi compenser, de manière forfaitaire et pour les seuls citoyens résidant hors du territoire de la commune concernée, les coûts engendrés par la délivrance de titres sécurisés dans les 2 000 mairies volontaires.

L'action n° 2 « Dotation générale de décentralisation » (DGD) reprend, quant à elle, une partie des dotations destinées à compenser les charges globales de fonctionnement des communes et de leurs groupements résultant d'un transfert, d'une création ou d'une extension de compétences. Y figurent également les concours particuliers, visant à compenser des charges spécifiques –comme, par exemple, les charges relatives à l'élaboration des documents d'urbanisme.

- **Les crédits du programme 120 « Concours financiers aux départements »** (493,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 491,2 millions d'euros en crédits de paiement) correspondent à deux dotations : l'action n° 1 « Aides à l'équipement des départements » contient les crédits dédiés à la DGE des départements¹, tandis que l'action n° 2 est spécifiquement consacrée à la DGD.

- **Les crédits du programme 121 « Concours financiers aux régions »** s'élèvent, dans le PLF 2010, à 892,5 millions d'euros en crédits de paiement et en autorisations d'engagement. Depuis l'inscription, dans le PLF pour 2008, de la dotation régionale d'équipement scolaire au sein des prélèvements sur recettes afin d'en simplifier et d'en agréger le mode de calcul, **ce programme n'est plus composé que d'une action unique**, contenant elle-même une seule dotation, la DGD.

¹ Pour mémoire, on rappellera que, depuis 2008, la dotation départementale d'équipement des collèges a été transformée en prélèvement sur recettes et n'apparaît donc plus dans le présent programme.

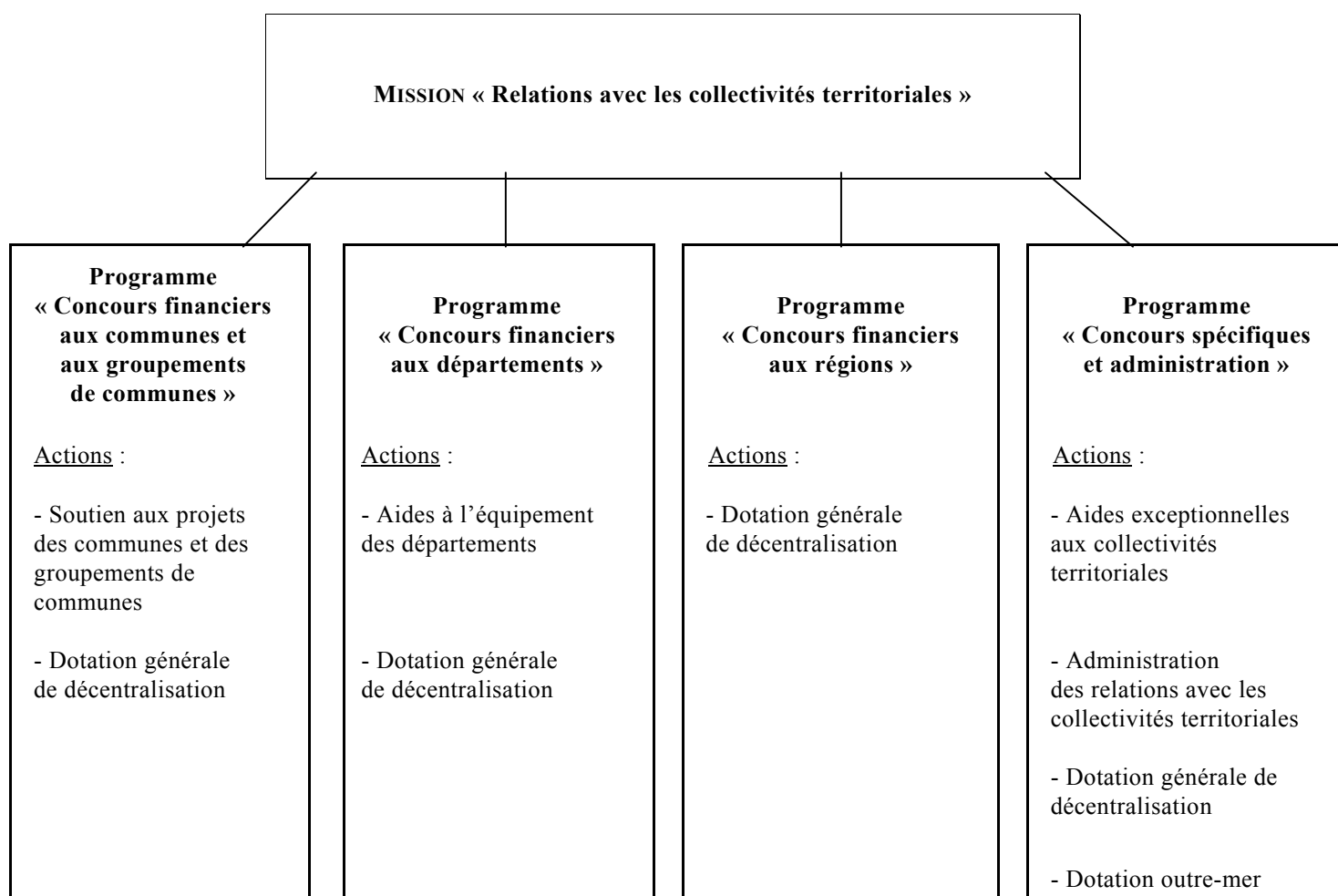
- Enfin, **le programme 122 « Concours spécifiques et administration »** (358,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 349,9 millions d'euros en crédits de paiement) comporte quatre actions fortement diversifiées et hétérogènes.

L'action n° 1 « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales » reprend les subventions qui visent à soutenir les collectivités territoriales touchées par des événements exceptionnels. Elle a, depuis le 1^{er} janvier 2009, été élargie pour inclure les aides versées aux communes concernées par les restructurations de la Défense.

L'action n° 2 « Administration des relations avec les collectivités territoriales », qui ne représente que 0,6% des crédits inscrits dans le présent programme, regroupe les crédits d'investissement et de fonctionnement alloués à la DGCL pour assurer la répartition des dotations et le suivi du cadre réglementaire auquel les collectivités sont soumises.

L'action n° 3 « Dotation générale de décentralisation » regroupe les crédits versés aux différentes catégories de collectivités pour compenser des transferts de charges particulières (crédits du concours particulier de la DGD relatif aux autorités organisatrices des transports urbains ; crédits de concours aux bibliothèques municipales et aux bibliothèques départementales de prêt ; crédits du concours pour les ports maritimes décentralisés ; crédits du concours pour les aérodromes civils).

L'action n° 4 « Outre-mer » regroupe, quant à elle, cinq dotations destinées à la Nouvelle-Calédonie, à Mayotte et à la Polynésie française.



Entre 2009 et 2010, sous l'effet de diverses mesures de transfert et de changement de périmètre, **les crédits de la mission augmentent « optiquement » de 4,9%**.

Ce phénomène résulte d'un double mécanisme :

- poursuivant le mouvement engagé par le PLF 2009, **le périmètre de la mission a été élargi** pour répercuter le recentrage du secrétariat d'Etat à l'outre-mer, impulsé par la révision générale des politiques publiques. En conséquence, la mission inclut désormais certaines dotations qui figuraient auparavant dans la mission « Outre-mer », comme la compensation des transferts des services de l'inspection du travail en Polynésie française ;

- **certaines dotations ont été massivement renforcées** : la dotation forfaitaire accordée aux communes pour la délivrance de titres sécurisés augmente de près de 200 % entre 2009 et 2010, tandis que le montant de l'aide versée aux collectivités concernées par le redéploiement territorial des armées est doublé.

Ainsi, **à périmètre constant, les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » n'augmentent que de 1,5 %**.

2. Des crédits budgétaires éparpillés

(a) Le cas particulier de la DGD relative à la formation professionnelle

Au sein des crédits budgétaires contribuant à l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales, il faut également compter la dotation générale de décentralisation relative à la formation professionnelle. Celle-ci correspond à la compensation, auprès des régions, des transferts de compétences en matière de formation professionnelle intervenus, de manière progressive, depuis 1983.

Comme en 2009, **les crédits relevant de cette dotation sont inscrits au budget du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, au sein de la mission « Travail et emploi »**. Leur montant est porté à 1,712 millions d'euros, ce qui correspond, à périmètre constant, à une **augmentation alignée sur le taux d'inflation prévisionnel** (c'est-à-dire de 1,2 %).

(b) Des subventions ministérielles aux collectivités territoriales éparpillées entre plusieurs missions

Les subventions aux collectivités territoriales des autres ministères sont principalement issues de cinq missions :

- « Ville et logement » ;
- « Culture » ;
- « Outre-mer » ;
- « Écologie, développement et aménagements durables » ;
- « Politique des territoires ».

Leur montant total est évalué à 1,8 milliard d'euros –soit moins de 2% de l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales.

B. LA NOMENCLATURE PRÉVUE PAR LA LOLF FAIT COEXISTER DES CONCOURS HÉTÉROGÈNES ET DISPERSÉS

1. Les prélèvements sur recettes représentent désormais une large majorité des concours de l'Etat

Le PLF pour 2010 prévoit que 78,384 milliards d'euros, soit 79 % de l'effort financier de l'Etat aux collectivités territoriales, sont prélevés sur les recettes de l'Etat.

Les prélèvements sur recettes (PSR) sont expressément prévus et encadrés par la LOLF : leur attribution est limitée à l'Union européenne et aux collectivités territoriales, et leur emploi est borné aux situations où l'Etat est tenu de « *couvrir des charges incombant à des bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales* ». Ils se traduisent, en pratique, par des versements automatiques et globaux.

Les prélèvements sur recettes en faveur des collectivités territoriales se décomposent en de nombreuses dotations, qui comprennent elles-mêmes, dans certains cas, plusieurs composantes distinctes :

Les prélèvements sur recettes dans le PLF pour 2010

En millions d'euros ; en autorisations d'engagement (AE)		LFI 2009	PLF 2010 à périmètre constant	PLF 2010 à périmètre courant
PSR	Dotation globale de fonctionnement	40.847	41.092	41.091
	Dotation spéciale instituteur	38	28	28
	Dotation élu local	65	65	65
	Dotation départementale d'équipement des collèges	326	330	330
	Dotation régionale d'équipement scolaire	661	669	669
	Dotation globale d'équipement scolaire	3	3	3
	Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation et des radars automatiques	600	640	640
	Reversement de TIPP à la Corse	44	41	41
	Fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles	10	20	20
	Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	500	500	500
	Compensations d'exonérations :			0
	- Compensation de la part salariale de la TP (FDPTP)	75	76	76
	- Compensation des pertes de base de TP	164	184	184
	- Réduction progressive de la fraction de recettes prise en compte dans les bases de Taxe professionnelle des bénéficiaires non commerciaux	300	293	293
	- Exonération de taxes sur le foncier non bâti hors Corse et hors part communale	216	211	211
	- Dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP hors RCE)	595	561	561
	- Réduction pour création d'établissement (RCE)	43	42	42
	- Compensations d'exonérations ajustées	407	397	397
	- Autres compensations diverses (non modifiées)	1.502	1.511	1.676
	Compensation-relais de la réforme de la taxe professionnelle	0		31.558
TOTAL PSR	46.394	46.662	78.384	

Source : *Projet annuel de performance annexé au PLF pour 2010.*

La complexité, la multiplicité et l'hétérogénéité apparentes de ces concours ne doivent toutefois pas masquer le **poinds prépondérant de deux dotations qui concentrent plus de 92 % des prélèvements sur recettes :**

- **la dotation générale de fonctionnement (DGF) représente, à elle seule, plus de la moitié de ces prélèvements.** Principale dotation de fonctionnement allouée par l'Etat aux collectivités territoriales, la DGF a vu son montant doubler avec l'intégration en son sein, en application de la loi de finances pour 2004, de diverses dotations budgétaires. De ce fait, elle se caractérise par une structure interne complexe : elle comprend douze dotations ainsi qu'une part importante des compensations d'exonération dues par l'Etat aux collectivités et inclut, pour chaque niveau de collectivités, une part forfaitaire ainsi qu'une ou plusieurs parts de péréquation ;

- **la compensation-relais de la réforme de la taxe professionnelle, instituée à titre transitoire pour la seule année civile 2010, s'élève à**

31,558 milliards d'euros. En effet, si la transformation de la taxe professionnelle (v. *infra*) est effective à compter du 1^{er} janvier 2010 pour les entreprises, le gouvernement a souhaité mettre en place un **moratoire d'un an pour les collectivités territoriales**, qui percevront en 2010 les recettes qu'elles auraient obtenues en l'absence de réforme ; pendant cette « année blanche », l'Etat agit donc comme une chambre de compensation.

Ce report de l'entrée en vigueur de la réforme doit permettre, le cas échéant, un ajustement du dispositif par le Parlement au cours de l'année 2010 ; il doit, en outre, éviter que la préparation des budgets locaux ne soit excessivement perturbée.

2. Le poids des dégrèvements reste considérable

Le PLF pour 2010 évalue à 16,38 milliards d'euros le montant crédits dus par l'Etat aux collectivités territoriales au titre des dégrèvements et des admissions en non-valeur (c'est-à-dire des impayés) d'impôts locaux.

Ces crédits, essentiellement évaluatifs, sont regroupés au sein d'un programme *ad hoc*, intitulé « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » (programme 201) et qui a vocation à alimenter le compte d'avances aux collectivités territoriales.

En effet, **l'Etat prend en charge tout ou partie des contributions dues par les contribuables locaux** afin d'alléger la pression fiscale pesant sur ces derniers. Cette prise en charge est d'ailleurs de plus en plus large : entre 1995 et 2009, les dégrèvements d'impôts directs locaux ont progressé de 65 %.

Dans le cas des dégrèvements, l'Etat, qui assure par ailleurs le recouvrement des impôts locaux, se substitue intégralement au contribuable dégrévé : en conséquence, la perte de recettes est théoriquement nulle pour les collectivités territoriales, dans la mesure où l'Etat finance l'écart entre le produit émis et le produit perçu. **Ce phénomène est particulièrement important en matière de taxe professionnelle** : le PLF pour 2010 indique ainsi que les dégrèvements sur cette dernière représentent 73,9 % des crédits du programme 201.

Le programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » vise ainsi à compenser trois catégories principales de dégrèvements :

- les dégrèvements ou crédits d'impôts octroyés en fonction de dispositions fiscales particulières (plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée ou du revenu, dégrèvement pour investissements nouveaux ...)

- les dégrèvements destinés à rectifier des erreurs ou à prendre acte de procédures contentieuses ;

- les admissions en non-valeur consécutives à la constatation du caractère irrécouvrable des créances fiscales.

3. Le compte d'avances aux collectivités territoriales

Le compte d'avances aux collectivités territoriales, qui ne correspond pas à un concours financier de l'Etat aux collectivités territoriales *stricto sensu* mais matérialise la fonction de « fermier général » de celui-ci, retrace deux types de données.

Ses dépenses retranscrivent les **avances accordées aux collectivités territoriales** ; leur montant correspond à la somme des émissions de rôles de l'année en taxe d'habitation, taxes foncières et taxe professionnelle, à laquelle s'ajoute la fraction de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) accordée aux départements au titre de la compensation financière du revenu de solidarité active (RSA).

Parallèlement, ses recettes correspondent au produit des impôts locaux directs effectivement réglés par les contribuables locaux, ainsi que des dégrèvements et admissions en non-valeur pris en charge par l'Etat.

Les 64,84 milliards d'euros que comporte le compte d'avances aux collectivités territoriales sont répartis en deux programmes :

- le programme 832, « Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie » est doté de 6,8 milliards d'euros pour l'année 2010 et permet auxdites collectivités de faire face à des difficultés momentanées de trésorerie ou de contracter des emprunts à moyen ou à long terme ;

- le programme 833, « Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes » enregistre le recouvrement par l'Etat, puis le reversement intégral aux collectivités des taxes énumérées par l'article L. 1641.I.1 du code général des impôts. En 2010, cette opération ne concernera pas la taxe professionnelle, dont la compensation se fera sous forme de prélèvements sur les recettes de l'Etat : ceci explique la **chute brutale** (plus de 30% de baisse, pour un montant total de 59,985 milliards d'euros en 2010) **des crédits accordés à ce programme** entre 2009 et 2010.

Votre rapporteur souligne enfin que, comme dans le PLF pour 2009, **le compte d'avances aux collectivités territoriales, qui devrait logiquement être déficitaire, présente un excédent important : ce solde positif se porte, dans le PLF pour 2010, à 4,85 milliards d'euros.**

Ce paradoxe, qui résulte de facteurs divers¹, avait été mis en lumière par notre collègue Michel Mercier dans un rapport d'information de

¹ Selon le [rapport](#) de M. Michel Mercier (« Le compte d'avances aux collectivités territoriales », déposé le 13 novembre 2007), cet excédent résulte de deux éléments principaux : certes, il constatait que le solde « optique » du compte devait être diminué du montant des admissions en non valeur et des dégrèvements financés par l'Etat, ce qui équivalait à un déficit réel d'environ deux milliards d'euros ; toutefois, dans le même temps, M. Michel Mercier rappelait que les prélèvements de l'Etat pour frais d'assiette et de recouvrement (2,5 milliards d'euros en moyenne) et pour dégrèvements et non valeur (2 milliards d'euros) étaient largement supérieurs au coût réel de ces opérations (1 milliard d'euros) et donnaient lieu à un bénéfice net de 3,5 milliards d'euros.

novembre 2007 ; force est de constater que ses réclamations n'ont pas été entendues et que ce phénomène, qui permet à l'Etat de réaliser un bénéfice net de l'ordre d'un milliard d'euros chaque année, n'a toujours pas été remis en cause par le pouvoir exécutif.

4. L'actualisation annuelle du montant des transferts de fiscalité pour compenser les transferts de compétences

(a) Dès l'« acte I » de la décentralisation, les transferts de compétence ont été majoritairement compensés par le biais de transferts de fiscalité

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'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice* ». Cette compensation intervient dès lors qu'une compétence est transférée, créée ou étendue ; elle doit aussi être prévue dans les cas où une mesure réglementaire vient modifier les règles relatives à l'exercice des compétences transférées.

Ainsi, entre 2005 et 2009, **6,157 milliards d'euros ont été alloués aux collectivités territoriales pour la seule compensation des compétences transférées par la loi du 13 août 2004.**

Dans ce cadre, le législateur a, dès les années 1980, entendu garantir que les modes de compensation mis en place par l'Etat ne portent pas atteinte à l'autonomie financière des collectivités territoriales¹ ; **pour ce faire, il a privilégié les transferts de ressources fiscales.**

Renforcée par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, l'exigence d'autonomie financière a été consacrée par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, qui prévoit que la compensation financière des transferts de compétence doit être réalisée « *à titre principal* » par l'attribution d'impositions de toute nature.

Les ressources fiscales transférées aux collectivités territoriales

- Pour financer les transferts prévus par la loi du 7 janvier 1983, les droits d'enregistrement sur les mutations immobilières à titre onéreux (DMTO) et la taxe de publicité foncière ont été transférés aux départements, tandis que la taxe sur les certificats d'immatriculation des automobiles (taxe sur les « cartes grises ») était transférée aux régions.

- Les transferts organisés par la loi du 13 août 2004 ont été compensés par l'attribution de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance (TSCA) aux départements et par l'octroi d'une fraction de la TIPP aux régions ;

- La suppression, en 2006, de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur (ou « vignette »), qui avait transférée aux départements à compter du 1^{er} janvier 1984, a été compensée par un transfert de produit de la TSCA ;

- Enfin, en 2008, les départements se sont vu attribuer une part de TIPP pour compenser le manque de dynamisme des recettes issues de la TSCA.

¹ La loi du 7 janvier 1983 prévoyait, à ce titre, que les fractions de fiscalité devaient représenter « la moitié au moins des ressources attribuées par l'Etat à l'ensemble des collectivités locales ».

(b) Le PLF pour 2010 actualise les taux des fractions de la TIPP affectées aux départements et aux régions

Après la finalisation, en 2009, du transfert aux départements et aux régions des personnels TOS (techniques, ouvriers et de service) relevant du ministère de l'éducation nationale et exerçant leurs missions dans les collèges et dans les lycées, **le PLF pour 2010 se contente d'actualiser les taux des fractions de la TIPP attribuées aux départements et aux régions en fonction des facteurs suivants :**

- **l'article 17** ajuste les taux des fractions de la TIPP affectés aux départements pour compenser les transferts prévus par la loi du 13 août 2004. En 2010, l'actualisation résulte pour l'essentiel de la poursuite du transfert des personnels des routes nationales reclassées dans la voirie départementale, des personnels du domaine public fluvial et des ports maritimes, ainsi que des personnels chargés de la gestion du fonds de solidarité pour le logement. Conformément à la « clause de sauvegarde » prévue par l'article 104 de la loi du 13 août 2004, elle inclut également la compensation, pour un montant de 15,8 millions d'euros, des emplois non pourvus du ministère de l'énergie, du développement durable et de la mer ;

- **l'article 18** effectue la même opération pour les régions ; il s'agit notamment de compenser les charges découlant, pour la Corse, du transfert des agents des personnels des routes nationales, et, pour l'ensemble des régions, du transfert des personnels des lycées maritimes ;

- l'article 15 **reconduit le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI)** à son montant de 2009, soit 500 millions. Il s'agit d'un effort particulier de l'Etat, dans la mesure où le FMDI devait initialement être supprimé à la fin de l'exercice 2008 ;

- enfin, **l'article 19 est spécifiquement consacré à la compensation des charges résultant de la généralisation du RSA** et actualise les taux des fractions de la TIPP versées aux départements sur ce fondement. Dans ce cadre et pour tenir compte de la conjoncture économique, l'Etat ne se contente pas de compenser les charges transférées aux départements au titre du RSA : plutôt qu'une compensation intégrale, il s'agit d'une « **surcompensation** » conservatoire.

Le cas particulier de la compensation des charges liées à la mise en place du RSA : un dispositif innovant et pragmatique

Conformément à la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, le droit à compensation dû aux départements en raison de la substitution du RSA au revenu minimum d'insertion (RMI) sera arrêté de manière définitive en 2011, au vu des dépenses constatées dans les comptes administratifs des départements pour 2010. Dans l'intervalle 2009-2011, le montant de la compensation est déterminé en fonction des charges effectivement constatées pendant l'année écoulée.

Estimé provisoirement à 644 millions d'euros pour 2009 (c'est-à-dire 322 millions d'euros pour une période de six mois, le RSA n'ayant été généralisé qu'au 1^{er} juillet 2009), le droit à compensation réel au titre du RSA devrait finalement atteindre un montant sensiblement moindre : 599 millions d'euros (soit 45 millions de moins que l'évaluation initiale).

Toutefois, dans la mesure où il s'agit encore d'une estimation et eu égard à la probable augmentation du chômage (et donc du nombre de bénéficiaires du RSA) au cours de l'année 2010, le gouvernement a décidé de ne pas minorer le montant de la compensation de 45 millions d'euros.

Ces 45 millions seront divisés en deux parts :

- 8 millions d'euros seront versés, pour 2009, aux départements métropolitains dont le montant du droit à compensation initialement évalué en loi de finances pour 2009 s'avère inférieur au montant des dépenses effectivement constatées en 2008 ;

- 37 millions d'euros seront versés, en plus du droit à compensation *stricto sensu*, à tous les départements métropolitains au prorata des charges pesant sur chacun d'entre eux.

Au total, la fiscalité transférée aux départements et aux régions pour compenser les derniers transferts de personnels découlant de la loi du 13 août 2004 atteindra **2,78 milliards d'euros pour les départements et 3,18 milliards pour les régions.**

Ce dispositif complexe a été vivement critiqué par la Cour des comptes dans un rapport public récent, consacré à « La conduite par l'Etat de la décentralisation » : elle a ainsi estimé que le système actuel de financement des transferts de compétences était particulièrement « *opaque* » et « *confus* », et que, en l'état, **le fractionnement de la fiscalité nationale constituait une « réponse artificielle à l'exigence de ressources propres »¹.**

(c) Une progression des effectifs locaux largement indépendante des transferts de personnel

En outre, votre rapporteur rappelle que **l'évolution de la masse salariale des administrations locales ne découle que très partiellement des transferts de personnels qui accompagnent les transferts de compétences.** Ainsi, en 2009, la masse salariale des collectivités a augmenté de 4,5 %, hors transfert des personnels TOS et des personnels de l'Équipement relevant de services transférés.

Une progression similaire devrait être constatée en 2010 : selon les prévisions du gouvernement, **la masse salariale croîtra de 4,25 %, dont seuls 0,25 points seront dus à des transferts de personnel².**

II. UN ENGAGEMENT DE L'ÉTAT STRUCTURÉ PAR L'IMPÉRATIF DE REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES ET PAR LA NÉCESSITÉ DE REFONDRE LA FISCALITÉ LOCALE

A. UN CONTEXTE DE TENSION DES FINANCES PUBLIQUES QUI REJAILLIT SUR LES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS

Dans la lignée des efforts imposés aux collectivités territoriales par le PLF pour 2009, les concours de l'Etat *stricto sensu* (c'est-à-dire hors fiscalité transférée, hors dégrèvements, hors réserve parlementaire et hors subventions

¹ <http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPT/Rapport-decentralisation-271009.pdf>

² Source : rapport économique, social et financier annexé au PLF pour 2010.

diverses des ministères) progresseront comme l'inflation prévisionnelle : ils seront donc contenus dans une « **enveloppe normée** » et **soumis à une norme de progression globale de 1,2 %**.

Il s'agit ainsi d'appliquer aux collectivités territoriales, de manière certes indirecte mais puissante, les objectifs de maîtrise des dépenses que l'Etat s'est assigné dans le cadre de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques (LPFP) du 9 février 2009.

1. L'association grandissante des collectivités territoriales à l'effort de maîtrise des dépenses publiques

(a) Depuis 1996, les dotations aux collectivités territoriales ont été soumises à des normes d'évolution contraignantes afin de contenir leur augmentation

La volonté d'encadrer la progression des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales s'est manifestée dès 1996, avec l'institution d'une « *enveloppe normée* ». Au sein de cette enveloppe, les dotations prises individuellement demeurent fixées selon des règles qui leur sont propres ; toutefois, l'évolution d'ensemble de tous les concours est contrainte par une norme d'indexation prédéterminée.

Ainsi, de 1996 à 1998, les concours de l'Etat ont été contenus par un « **pacte de stabilité** » et ont évolué comme l'inflation prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac.

Ce « pacte » a été remplacé, entre 1999 et 2001, par un « **contrat de croissance et de solidarité** » qui faisait progresser le montant total de l'enveloppe normée à un rythme égal au taux prévisionnel d'inflation majoré d'une fraction du taux de croissance du PIB de l'année en cours : 20% en 1999, 25% en 2000 et 33% en 2001.

Sans qu'il ait été explicitement reconduit par un nouveau « contrat », ce mode de calcul a été maintenu de 2001 à 2007.

Les travaux du Conseil économique et social en 2006¹ et le premier rapport du Conseil d'orientation des finances publiques, publié en février 2007, ont toutefois recommandé de remettre en cause cette indexation très favorable aux collectivités territoriales et d'aligner, par cohérence, l'évolution des concours de l'Etat sur celle de ses dépenses.

Ces préconisations ont été mises en application dès 2008, avec la mise en œuvre d'un « **contrat de stabilité** ». **Celui-ci avait un double effet restrictif sur les dotations de l'Etat aux collectivités territoriales :**

- d'une part, il rétablissait l'inflation hors tabac comme norme de progression de l'enveloppe normée, impliquant de faire fonctionner la plupart

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

des dotations de compensation d'exonérations fiscales comme les « variables d'ajustement » de l'enveloppe ;

- d'autre part, il étendait sensiblement le périmètre de cette dernière, en refusant toutefois d'y inclure certains types de concours¹.

(b) Conformément à la loi de programmation des finances publiques, le projet de loi de finances pour 2010 maintient le périmètre de l'enveloppe normée dans les limites fixées en 2009

Cette dynamique a été approfondie en 2009 avec la mise en place, par le biais de la LPFP, d'un **cadre pluriannuel de programmation des finances publiques**.

Pour la période 2009-2012, il est ainsi prévu que *« l'évolution de l'ensemble constitué par les prélèvements sur recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales, par la dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle inscrite sur la mission 'Travail et emploi' et par les dépenses du budget général relevant de la mission 'Relations avec les collectivités territoriales' est égale, chaque année et à périmètre constant, à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation »*.

Le PLF pour 2009 a pris acte de cette rénovation de l'enveloppe normée en élargissant son périmètre à l'ensemble des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, c'est-à-dire en y incluant l'intégralité des crédits budgétaires (à l'exception des subventions accordées par les différents ministères) et des prélèvements sur recettes.

Pour parvenir à respecter la norme de progression de l'enveloppe malgré cette extension substantielle et malgré la décision de ne soumettre le FCTVA à aucun plafonnement, il a été nécessaire de procéder à plusieurs ajustements :

- la DGF, jusqu'alors indexée sur l'inflation prévisionnelle majorée de la moitié du taux de croissance effectif du PIB, a été indexée sur le seul taux prévisionnel d'évolution des prix à la consommation des ménages, hors tabac ;

- certaines dotations (parmi lesquelles on compte notamment la DGD et la DGE des communes et des départements) ont été « gelées » ;

- les dotations de compensation d'exonérations ont servi de variable d'ajustement ; elles ont, en conséquence, été minorées de près de 22% par rapport à leur montant de 2008.

¹ Demeuraient notamment exclues de l'enveloppe normée les dotations suivantes : le FCTVA, le produit des amendes de police, le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion.

2. Une évolution différenciée des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales pour respecter le cadre rigide de l'enveloppe normée

Le PLF pour 2010 consolide ces orientations :

- en premier lieu, il maintient le périmètre de l'enveloppe normée au même niveau qu'en 2009 ;

- en second lieu, il prévoit que l'augmentation de l'ensemble des dotations contenues dans l'enveloppe ne devra pas excéder le taux d'inflation prévisionnel, soit 1,2 % pour 2010.

(a) Une augmentation substantielle du FCTVA

Comme en 2009, **le PLF 2010 prévoit que la progression du FCTVA n'est soumise à aucun plafond.**

De ce fait, le montant du FCTVA pour 2009 est évalué à 6,228 milliards d'euros, ce qui implique une hausse de 6,4 % par rapport à 2008. On assiste donc à une décélération du Fonds, qui avait augmenté tendanciellement de 10 % depuis 2004.

Néanmoins, depuis le PLF pour 2009, le FCTVA fait partie intégrante de l'enveloppe normée ; dès lors, **sa croissance pèse *de facto* sur la marge de progression des autres concours contenus à l'intérieur du périmètre.**

Faisant écho aux craintes exprimées par les élus locaux en 2008, la Cour des comptes a mis l'accent, dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'année 2008¹ paru en juin 2009, sur les difficultés inhérentes à l'inclusion du FCTVA dans l'enveloppe normée, notamment parce que les crédits qui lui sont alloués sont évaluatifs et parce que, plutôt qu'une dotation de l'Etat, le FCTVA s'apparente à un remboursement dont le montant ne saurait, par définition, être encadré. Elle a ainsi indiqué qu'« *à règles inchangées, [le FCTVA] échappe à toute maîtrise par l'Etat ; pour que la norme [d'évolution des concours de l'Etat] soit respectée en exécution, la prévision doit donc être très rigoureuse* ».

(b) La mise en place d'un régime dérogatoire d'évolution pour soutenir la croissance des dotations d'investissement

De même, en ce qui concerne les dotations d'investissement, un régime d'évolution dérogatoire aux règles édictées par le code général des collectivités territoriales (CGCT) est mis en place.

Aux termes du CGCT, la plupart des dotations d'investissement évoluent au même rythme que la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques, telle qu'elle est évaluée pour l'année à venir. Or, **pour l'année 2010, ce taux est négatif : l'investissement des collectivités**

¹ <http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RRGB/RRGB.pdf>

territoriales serait donc pénalisé si les dotations sur lesquelles il repose étaient indexées sur la croissance de la FBCF des administrations publiques.

L'article 14 du PLF 2010 prévoit donc que ces dotations seront indexées non pas sur le taux de croissance de la FBCF des administrations publiques, mais **sur l'inflation prévisionnelle**¹ ; cette exception aux règles édictées par le CGCT permettra de maintenir, en valeur, l'investissement des collectivités territoriales à son niveau de 2009.

Leur montant total sera ainsi porté à 1,852 milliards d'euros.

Toutefois, votre rapporteur rappelle que **ces dotations sont, comme le FCTVA, comprises dans l'enveloppe normée : leur augmentation se traduit donc par une diminution à due concurrence des autres dotations « sous enveloppe » allouées par l'Etat aux collectivités territoriales.**

(c) Une réduction sensible des « variables d'ajustement » traditionnelles

A ce soutien apporté par l'Etat aux investissements des collectivités territoriales, correspond mécaniquement une **contraction des « variables d'ajustement »**.

Ainsi, hors FCTVA, **les crédits contenus dans l'enveloppe normée n'augmenteront que de 0,6 %**, soit la moitié du taux prévisionnel d'inflation.

1) Parmi ces « variables d'ajustement », on compte tout d'abord **les dotations de compensation d'exonérations** : aux termes des dispositions de l'article 16 du PLF, leur montant sera nettement réduit afin de respecter la norme d'évolution de l'enveloppe normée.

Notre collègue Jean Arthuis, président de la commission des finances, remarquait à ce titre, dans un rapport récent, que *« ce mécanisme [i.e. le traitement des compensations d'exonérations comme des variables d'ajustement], vertueux pour les finances publiques, présente toutefois l'inconvénient de limiter largement l'autonomie financière des collectivités territoriales, qui voient leurs marges de manœuvre réduites en matière de politique fiscale »*².

Ainsi, **les crédits dédiés aux dégrèvements compensés par l'Etat baissent de manière significative (- 5,6 %)** entre 2009 et 2010, alors même que ces crédits tendaient à augmenter continûment et sensiblement depuis une dizaine d'années.

Cette diminution globale n'est pas diffuse, mais **concentrée sur certaines compensations, qui sont minorées à hauteur de 17,7 %**.

¹ Plus précisément, sont concernées par le présent dispositif : la dotation départementale d'équipement des collèges, la dotation régionale d'équipement scolaire, la dotation globale de construction et d'équipement scolaire, la DGE des communes, la DGE des départements et la dotation de développement rural.

² « La suppression de la taxe professionnelle : nécessité de compétitivité pour les entreprises et espoir de réforme pour les collectivités territoriales », [rapport d'information n° 579](#) (2008-2009) fait au nom de la commission des finances.

La perte nette pour les collectivités territoriales est estimée à 56 millions d'euros.

Bien qu'elle soit considérable, **cette réduction des compensations reste largement inférieure à la baisse opérée par le PLF pour 2009.**

2) Parallèlement, afin de permettre aux concours de l'Etat de demeurer dans le cadre d'une augmentation maximale de 1,2%, le PLF pour 2010 recourt à un autre procédé déjà mis en œuvre par le PLF pour 2009 : **le gel de certaines dotations**, qui sont reconduites à leur exact niveau de 2009.

Sont ainsi gelées la dotation de développement urbain et la dotation de régisseur « police municipale ».

La dotation spéciale pour le logement des instituteurs est, quant à elle, diminuée de 26 %, son montant étant ainsi porté à 28 millions d'euros.

(d) Devenues des variables d'ajustement, les dotations de fonctionnement voient leur progression plafonnée à 0,6%

Enfin et surtout, **les dotations de fonctionnement allouées aux collectivités territoriales deviennent, elles aussi, des « variables d'ajustement » soumises à une norme de progression sensiblement inférieure au taux prévisionnel d'inflation : elles n'augmenteront que de 0,6% en 2010.**

En vertu de l'article 13 du PLF pour 2010, **cette limitation sera appliquée à la dotation globale de fonctionnement (DGF), alors même que celle-ci est une source fondamentale de ressources pour les collectivités territoriales.** Ainsi, la DGF n'augmentera que de 245 millions d'euros en 2010 (au lieu de 490 millions d'euros dans le cas d'une indexation sur l'inflation prévisionnelle), en dépit du contexte économique difficile auquel tous les acteurs locaux sont confrontés.

Les associations d'élus se sont vivement émues de cet arbitrage ; à titre d'exemple, M. Philippe Laurent, président de la commission des finances de l'Association des maires de France, a estimé que le PLF pour 2010 marquait *« une rupture majeure dans le financement de l'action publique »* et revenait à inciter les collectivités à réduire leurs investissements et les mettait dans l'incapacité d'assumer pleinement le fonctionnement des services publics transférés.

De même, M. André Laignel, président de l'Observatoire des finances locales, a estimé que les collectivités territoriales, dont les *« charges naturelles »* connaîtraient probablement une augmentation *« de 2,5 à 3 % »* sur l'exercice 2010¹, **risquaient d'être mises en situation d'« étouffement » financier.**

¹ Cette estimation est confortée par le rapport économique, social et financier présenté par le gouvernement en annexe du présent PLF, et qui prévoit que les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales augmenteront, entre 2009 et 2010, de 3,2% hors réforme de la taxe professionnelle et de 2,4% en tenant compte de la réforme.

Votre rapporteur tient à souligner que la mise en place de telles modalités d'ajustement est inédite : jamais, en effet, une évolution inférieure au niveau de l'inflation n'avait été appliquée à l'ensemble des dotations de fonctionnement¹, et notamment à la DGF. **Cette mesure équivaut, en euros constants, à une baisse de toutes les dotations de fonctionnement.**

B. LA SUPPRESSION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE, PREMIÈRE ÉTAPE D'UNE REFORGE GLOBALE DE LA FISCALITÉ LOCALE

Comme M. Nicolas Sarkozy, président de la République, l'avait annoncé le 5 février 2009 lors d'une intervention télévisée, le PLF pour 2010 prévoit, dans son article 2, la **suppression de la taxe professionnelle** et son remplacement, pour les collectivités territoriales, par une compensation-relais en 2010, puis par l'attribution d'un nouvel impôt, la contribution économique territoriale (CET), à partir de 2011.

Si l'objectif de cette réforme (abandonner la taxe professionnelle pour renforcer la compétitivité des territoires français) fait consensus, **les modalités de sa mise en pratique font toutefois débat et suscitent de nombreuses craintes chez les élus locaux.**

1. La taxe professionnelle, un impôt unanimement critiqué et fréquemment remanié

(a) Un impôt nuisible à l'investissement et à l'emploi

La taxe professionnelle est perçue, à des niveaux divers, par toutes les catégories de collectivités territoriales.

Créée en 1975 pour succéder à la patente, **elle fait coexister plusieurs bases d'imposition :**

- la valeur locative des biens passibles d'une taxe foncière (VLF) ;
- la valeur locative des équipements et biens mobiliers (EBM) ;
- une fraction des recettes pour les entreprises de moins de cinq salariés et imposées à l'impôt sur le revenu sur leurs bénéfices non commerciaux ;
- les salaires, imposés à hauteur de 18% de la masse salariale.

La part « salaires » ayant été progressivement supprimée entre 1999 et 2003, **l'assiette EBM est devenue largement prédominante : elle représente aujourd'hui près de 80 % des bases**, le reste des recettes étant inégalement partagé entre la base VLF (17 %) et la base « recettes » (3 %).

¹Certaines dotations de fonctionnement étaient, certes, gelées par le PLF pour 2009 ; toutefois, ce gel était ciblé et ne concernait que quelques dotations (DGD, DGD relative à la formation professionnelle, Fonds d'aide aux collectivités victimes de catastrophes naturelles, dotation spéciale pour le logement des instituteurs).

Comme l'a montré le rapport réalisé en 2004 par M. Olivier Fouquet¹, la taxe professionnelle se caractérise par une **assiette particulièrement défavorable à l'investissement** : en effet, la valeur locative des EBM est fonction de leur prix de revient, si bien que la taxe professionnelle fait croître le coût du capital pour les entreprises. Les secteurs les plus taxés sont donc les plus intensifs en capital.

Ce constat ne peut que poser problème dans la mesure où ces secteurs sont, d'une part, sensibles à la concurrence internationale et, d'autre part, constituent des gisements d'emplois qualifiés dont il est opportun de favoriser le maintien sur le territoire national.

(b) Les incessantes réformes de la taxe professionnelle

Pour pallier ces imperfections, **la taxe professionnelle a été, à de très nombreuses reprises, soumise à d'importantes réformes.**

Les nombreuses réformes de la taxe professionnelle

La taxe professionnelle, créée par la loi n° 75-678 du 29 juillet 1975, a rapidement fait l'objet d'importantes critiques relatives à sa complexité, ses conséquences économiques et son manque d'équité. De nombreuses réformes et ajustements d'ampleur variable ont donc tenté de corriger ces difficultés.

Un premier axe de réformes a consisté en la prise en compte de la valeur ajoutée des entreprises dans le calcul de la taxe : ce principe a été posé par la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 et sans cesse renforcé depuis lors, avec notamment l'instauration d'un plafonnement du montant de taxe professionnelle dû en fonction de la valeur ajoutée.

Parallèlement, la part salariale de l'assiette de la taxe professionnelle a été progressivement supprimée, en vue de limiter l'effet désincitatif de cette imposition sur l'emploi dans un contexte de chômage croissant. Après des réductions de cette part en 1982 et 1987, la loi de finances pour 1999 a consacré sa disparition intégrale, mise en œuvre progressivement jusqu'en 2003. Depuis cette réforme, la taxe professionnelle ne porte plus que sur les investissements.

De nombreuses mesures d'exonération ont également été instaurées afin d'atténuer les conséquences économiques de la taxe professionnelle ou de contribuer à une politique d'aménagement du territoire. Ces exonérations ont d'abord concerné des catégories d'entreprises : celles en difficulté (à partir de 1978), nouvellement créées (1980 et 1983) ou innovantes (2004). Elles ont ensuite visé des zones territoriales ciblées telles que la Corse (dont le statut fiscal a été aménagé en 1994), les zones de revitalisation rurale, les zones de redynamisation urbaine ou encore les zones franches urbaines. Enfin, la loi de finances pour 2006 a instauré un dégrèvement pour investissements nouveaux.

L'ensemble de ces évolutions a eu pour effet d'accroître la part supportée par l'État dans le produit de la taxe.

¹ *Rapport au Premier ministre de la commission pour la réforme de la taxe professionnelle présidée par M. Olivier Fouquet, paru en juillet 2004.*

Au fil des multiples dégrèvements successivement appliqués à la taxe professionnelle (dégrèvements sectoriels ; dégrèvement pour investissements nouveaux ; crédit d'impôt « anti-délocalisation » ; mise en place d'une cotisation minimale de 1,5 % de la valeur ajoutée et plafonnement à 3,5 % de la valeur ajoutée...), **l'Etat en est devenu le premier redevable.**

En conséquence, la taxe professionnelle ne permet plus, dans sa forme actuelle, de préserver des liens entre les entreprises et les territoires sur lesquels elles sont implantées.

(c) La taxe professionnelle reste cependant une ressource fondamentale pour les collectivités territoriales

Par-delà ses effets économiques, **la taxe professionnelle constitue une ressource considérable pour les collectivités territoriales**, non seulement quantitativement, mais aussi en termes qualitatifs.

- Quantitativement, **la taxe professionnelle a un rendement fort** : ainsi, en 2008, elle a permis aux collectivités de percevoir près de 30 milliards d'euros et a représenté 28 % de leurs ressources fiscales.

- **Qualitativement, les collectivités territoriales ont une large maîtrise sur le taux et l'assiette de la taxe professionnelle qui s'applique sur leur territoire :**

* les règles de plafonnement de la taxe professionnelle et de liaison entre son taux et les taux des autres impôts directs locaux ont été nettement assouplies en 1999, puis en 2003 ;

* par simple délibération, les collectivités peuvent exonérer certaines catégories d'activités et de contribuables de taxe professionnelle ou renoncer à l'application d'autres exonérations sur leur territoire.

La taxe professionnelle est donc un élément essentiel de l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales.

2. Les dispositifs de remplacement de la taxe professionnelle

(a) Une réforme concertée

Pour garantir leur pleine adhésion au dispositif fiscal ayant vocation à remplacer la taxe professionnelle dès 2010 pour les entreprises, et à partir de l'année 2011 pour les collectivités territoriales (v. *supra*), **le gouvernement a associé les représentants des collectivités territoriales à l'élaboration du PLF pour 2010.**

Cette concertation a connu trois phases successives :

- la réflexion a été **lancée en mars 2009**, dans le cadre du comité sur la réforme des collectivités locales présidé par M. Édouard Balladur, la concertation ayant été officiellement inaugurée lors de la Conférence nationale des exécutifs du 26 mars 2009 ;

- un premier projet a ensuite été finalisé et transmis aux associations d'élus au cours du mois de juillet 2009 ;

- de nouvelles négociations ont été menées sur cette base jusqu'à la présentation du projet de loi de finances en conseil des ministres ; le dispositif finalement retenu, la « cotisation économique territoriale » (CET), tient donc compte des critiques exprimées par les représentants des collectivités.

(b) Le dispositif de compensation proposé par le gouvernement

La CET, telle qu'elle résulte de l'article 2 du PLF pour 2010 avant le vote de l'Assemblée nationale, présente les caractéristiques suivantes :

- elle est, comme la taxe professionnelle, une **recette fiscale** ;

- conformément aux revendications des principales associations d'élus locaux, **il s'agit d'un impôt « découplé », c'est-à-dire composé de deux parts autonomes :**

*** une part foncière : la « cotisation locale d'activité »** (CLA). Dans le cadre de cette nouvelle cotisation, une minoration de 15% des valeurs locatives foncières des établissements industriels sera mise en place afin de préserver le secteur industriel français et de renforcer sa compétitivité à l'international ;

*** une fraction assise sur la valeur ajoutée générée par l'activité des entreprises, appelée « cotisation complémentaire »** (CC). Elle sera assortie de mesures destinées à réduire la pression fiscale pesant sur les petites entreprises (abattement de 1 000 euros sur le montant de CC dû par les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 2 millions d'euros ; exonération totale pour les entreprises réalisant moins de 500 000 euros de chiffre d'affaires) et sur les secteurs intensifs en capital (plafonnement de la valeur ajoutée prise en compte dans l'assiette de la CC à 80% du chiffre d'affaires, sauf pour les sociétés financières qui ne connaissent aucun plafonnement). Son montant ne pourra excéder 3% de la valeur ajoutée –contre, rappelons-le, un plafonnement à 3,5% pour la taxe professionnelle. Par ailleurs, **la CC sera établie en fonction d'un barème progressif, dont les taux seront fixés à l'échelle nationale.**

- enfin, **une imposition spécifique sera appliquée aux entreprises de réseaux** (énergie, transports et télécommunications) ; cette imposition sera **forfaitaire.**

Pour les entreprises, ce nouveau dispositif représente un allègement de charges estimé à 4,3 milliards d'euros. Il est particulièrement avantageux pour les industries, le secteur agricole et les services aux particuliers.

Impact sectoriel de la réforme de la taxe professionnelle (données 2008)

Secteurs économiques	TP totale en situation de référence en M€	C E T, IFER, Gains TF en régime de croisière en M€	Gains en pourcentage
Agriculture, sylviculture, pêche	108	65	40 %
Industries	6.424	4.135	36 %
Énergie	1.592	1.560	2 %
Construction	1.402	769	45 %
Commerce	3.888	3.019	22 %
Transports	2.093	1.641	22 %
Activités financières	1.897	1.941	- 1 %
Activités immobilières	504	421	17 %
Services aux entreprises	5.136	4.231	18 %
Services aux particuliers	1.167	735	37 %
Éducation, santé, action sociale	1.040	851	18 %
Administration	164	138	16 %
Autres	166	144	13 %
TOTAL	25.580	19.623	23 %

Source : PLF pour 2010.

Cette suppression devra être neutre pour les collectivités et fera, en conséquence, l'objet d'une double compensation :

- de nouveaux transferts d'impôts actuellement perçus par l'Etat seraient organisés (taxe sur les surfaces commerciales, solde de la TSCA, une partie des frais de gestion perçus par l'Etat sur le produit des impôts directs locaux, droits sur les mutations immobilières soumises au tarif de droit commun), et la cotisation complémentaire et l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux seraient attribuées aux collectivités territoriales. **Le gouvernement s'en est remis au Parlement pour déterminer la répartition de ces nouveaux produits entre les niveaux de collectivités.**

On notera cependant que le PLF pour 2010, dans sa rédaction initiale, prévoit d'attribuer :

* aux communes et à leurs groupements : la taxe foncière, la taxe d'habitation, la CLA et la redevance sur les mines ; en conséquence, elles ne toucheraient aucune fraction de la CC et leurs ressources fiscales seraient déconnectées de l'activité économique ;

* aux départements : une fraction de la CC tenant compte « de l'effectif salarié sur le territoire du département, rapporté à celui de l'ensemble des départements, des valeurs locatives ou des surfaces des immeubles soumis à la CLA et situés sur le territoire du département, rapportées à celles de l'ensemble des départements ainsi que de la population du département, rapportée à celle de l'ensemble des départements ». En tout, les départements se verraient attribuer 75% de la CC ;

* aux régions : une fraction de la CC, tenant compte des mêmes éléments et représentant 25% du rendement total de la CC.

- les dotations budgétaires seraient augmentées, ce qui aura un impact sensiblement négatif sur l'autonomie financière des collectivités territoriales ; pour autant, ce procédé ne contrevient pas au critère posé par la loi organique du 29 juillet 2004 portant application de l'article 72-2 de la Constitution, dont l'article 4 dispose que « la part des ressources propres [des collectivités territoriales] ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003 ».

Ratios d'autonomie financière par catégorie de collectivité territoriale

	Secteur communal	Départements	Régions
2003	60,8%	58,6%	41,7%
2007	62%	66,1%	51,6%
2008	62,5%	66,4%	54,3%
À l'issue de la réforme de la taxe professionnelle	61,7%	62,9%	49,7%

Source : Évaluations préalables au projet de loi de finances pour 2010.

(c) Les modifications apportées à ce dispositif par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a largement modifié ce dispositif en adoptant un amendement déposé par MM. Gilles Carrez et Marc Laffineur.

Dans sa nouvelle rédaction, l'article 2 du PLF pour 2010 prévoit que :

- 20 % de la CC (ce qui équivaut à 2,4 milliards d'euros) sera attribuée aux communes et à leurs groupements ;

- les départements n'obtiendraient plus que 55 % de la CC ; en contrepartie, ils se verraient néanmoins attribuer une part d'impôts des ménages (à savoir la taxe régionale sur les propriétés bâties et la part des DMTO actuellement conservée par l'Etat) et l'ensemble de la TSCA ;

- la situation des régions resterait inchangée : elles recevraient toujours 25 % de la CC ;

- deux fonds nationaux de péréquation de la CC, l'un pour les régions et l'autre pour les départements, seraient créés.

Conformément aux demandes des associations d'élus, **l'Assemblée nationale a prévu que le taux de la CC serait territorialisé, et non plus déterminé nationalement.** Plutôt que de se voir allouer une part du taux moyen national de la CC, chaque collectivité touchera ainsi une fraction de cette cotisation en fonction de la valeur ajoutée imposée dans chaque commune de son territoire.

La commission des finances de l'Assemblée avait également adopté un amendement qui mettait en place un mode de calcul de la « compensation-relais » attribuée aux collectivités territoriales plus favorable que celui retenu par le gouvernement.

Le PLF pour 2010, dans sa rédaction initiale, prévoyait en effet que la compensation correspondrait au plus élevé de ces deux montants :

- le produit des taux de taxe professionnelle votée pour 2008, multiplié par les bases de la taxe professionnelle pour 2010 ;
- le produit de la taxe professionnelle de l'année 2009.

La commission des finances de l'Assemblée nationale avait remplacé cette alternative par un montant unique : le produit des bases de la taxe professionnelle pour 2010, multiplié par les taux votés pour l'année 2009.

Toutefois, le gouvernement ayant fait valoir que ce dispositif coûterait **800 millions d'euros supplémentaires** à l'Etat, l'Assemblée a finalement adopté un sous-amendement permettant de revenir à la rédaction initiale du texte.

(d) Les propositions du rapport Belot pour réformer la taxe professionnelle

Dans ce cadre, votre rapporteur rappelle que **les préconisations contenues dans le rapport de la mission sénatoriale présidée par notre collègue Claude Belot**, intitulé « *Faire confiance à l'intelligence territoriale* »¹, **étaient à mi-chemin des dispositifs retenus respectivement par le gouvernement et par l'Assemblée nationale.**

En effet, les travaux de la mission prévoyaient de n'attribuer la partie de l'impôt assis sur la valeur ajoutée qu'aux départements et aux régions, les communes et leurs groupements bénéficiant quant à elle de la partie assise sur le foncier : de ce point de vue, ils étaient donc conformes au dispositif conçu par le gouvernement.

Cependant, **le rapport Belot était, dans le même temps, attaché à la préservation de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales : il était donc favorable à une territorialisation des taux de ces deux cotisations.**

¹ [rapport](#) de M. Claude Belot, intitulé « *Faire confiance à l'intelligence territoriale* ».

Les propositions de la mission Belot pour réformer la taxe professionnelle

- « *Scission* » de la taxe professionnelle : maintien de la part de la taxe professionnelle assise sur le foncier et, dans le même temps, mise en place d'une deuxième partie assise sur la valeur ajoutée des entreprises ;

- Attribution du produit de cette seconde partie « *à un niveau de collectivité dont le territoire est le plus grand possible : les taux sont bas quand l'assiette est large et les différences de taux d'imposition sont toujours plus faibles quand le nombre de collectivités prescriptrices est lui-même limité* ». L'objectif était ainsi d'éviter que les entreprises ne tentent d'optimiser la localisation de la valeur ajoutée qu'elles produisent ;

- Attribution du produit de la première partie aux communes et à leurs groupements ;

- Garantie à toutes les collectivités d'un pouvoir de fixation des taux ;

- Mise en place d'une taxation spécifique pour les entreprises du secteur de l'énergie.

3. Vers une réforme d'ensemble de la fiscalité locale

En outre, comme votre rapporteur l'a déjà indiqué, la réforme de la taxe professionnelle n'est pas une mesure isolée ; elle constitue au contraire le premier pas vers une révision d'ensemble de la fiscalité locale.

À ce stade des réflexions, force est de constater que **deux objectifs simples, mais fondamentaux, semblent susciter l'adhésion de l'ensemble des acteurs : il s'agit de la simplification et de la spécialisation des finances locales**, soutenus à la fois par la mission Belot, par le comité présidé par M. Edouard Balladur, par le gouvernement et par les principales associations d'élus locaux.

Les propositions communes de l'Association des maires de France, de l'Assemblée des départements de France et de l'Association des régions de France pour réformer le système fiscal local

Les associations d'élus locaux (AMF, ARF et ADF) ont demandé, dans un communiqué commun en date du 26 mai 2009, que la refonte de la fiscalité locale s'appuie sur sept « *principes directeurs* » :

- promotion d'une spécialisation relative des impôts et attribution à chaque niveau de collectivité d'un « *panier d'impôts* » comprenant à la fois des impôts pesant sur les ménages et des impôts pesant sur l'activité économique. Dans ce cadre, l'attribution d'une même base d'imposition à plus de deux niveaux de collectivités devrait être évitée ;

- fin de l'intervention de l'Etat par la voie d'exonérations et de dégrèvements ;

- maintien de la répartition actuelle de la charge fiscale globale entre les acteurs économiques et les ménages ;

- attribution, à chaque catégorie de collectivités, d'impôts sur lequel elle dispose d'une maîtrise ;

- mise en place d'impôts locaux reposant sur des bases dynamiques, localisables et larges ;

- attribution à chaque niveau de collectivité d'impôts dont l'assiette est en cohérence avec ses compétences dominantes ;

- meilleure prise en compte des revenus dans l'assiette des impôts locaux.

On assiste tout d'abord à l'émergence d'un **profond consensus autour de l'objectif de simplification des finances locales**. La mission Belot relevait ainsi que « *le nombre [des impôts locaux] reste important et les procédures difficiles à comprendre pour les élus et pour les contribuables* » et appelait, en conséquence, à un « *'toiletage' d'ensemble de la fiscalité locale* », permettant notamment de réduire les coûts de gestion des impôts locaux et de supprimer les prélèvements dont les coûts de recouvrement sont quasiment égaux à leur rendement.

Cette simplification semble d'autant plus nécessaire dans un contexte où, selon les informations communiquées par le gouvernement à votre rapporteur, plus de 42 300 documents relatifs aux bases prévisionnelles de fiscalité locale sont envoyés chaque année aux collectivités territoriales.

L'objectif de spécialisation des finances locales est, quant à lui, ancien et récurrent : proposé dès 1976 par le rapport « *Vivre ensemble* »¹, il avait été repris par la commission pour l'avenir de la décentralisation en 2000 et par le rapport Valletoux du Conseil économique et social en 2006.

Bien que consensuel, cet objectif est loin d'être univoque : toutes les parties prenantes aux débats sur la réforme de la fiscalité locale s'accordent à en reconnaître la nécessité, mais de nombreuses divergences demeurent sur les modalités pratiques de mise en application d'un tel principe. À titre d'illustration, on remarque ainsi que, si le rapport Belot se prononce en faveur de l'attribution d'une part additionnelle à la cotisation sociale généralisée (CSG) aux départements en raison de leurs larges compétences en matière sociale, le gouvernement a, au contraire, affiché son net désaccord avec cette option.

Enfin, **la réforme de la fiscalité locale ne saurait être séparée de l'impératif de révision des valeurs locatives cadastrales**. Ce chantier, que le gouvernement considérait comme « *prioritaire* » en 2008, n'a toujours pas été mené à bien. **Il devrait toutefois être engagé et finalisé en 2010** : M. Alain Marleix, secrétaire d'Etat à l'intérieur et aux collectivités territoriales, a en effet annoncé la mise en place prochaine d'un « *mécanisme souple* » de révision, permettant aux valeurs locatives d'être « *réactualisées sans transfert de charge trop brutal entre contribuables locaux* »².

Conformément aux propositions du rapport de la commission Balladur, une révision tous les six ans pourrait ensuite être instaurée.

¹ *Rapport de la commission de développement des responsabilités locales, présidée par M. Olivier Guichard.*

² *Allocution de M. Marleix devant l'Assemblée générale des maires de Corrèze, 19 juin 2009.*

4. Maintenir l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales

Votre rapporteur tient à rappeler que la refonte de la fiscalité locale ne saurait se dispenser d'un questionnement sur le concept d'autonomie fiscale des collectivités territoriales.

Ce concept se distingue clairement de celui d'autonomie financière : en effet, le Conseil constitutionnel a jugé, à l'occasion de son contrôle sur la loi organique du 29 juillet 2004, que « *les ressources propres s'entendent, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, du produit des impositions de toutes natures non seulement lorsque la loi autorise ces collectivités à en fixer l'assiette, le taux ou le tarif, mais encore lorsqu'elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette* ».

Ce faisant, il a refusé de considérer que les « *ressources propres* » se réduisaient aux ressources pour lesquelles les collectivités bénéficiaires disposaient du pouvoir de moduler l'assiette et/ou le taux, et s'est opposé aux orientations retenues par votre commission des lois, puis par le Sénat¹.

Votre rapporteur estime que le gouvernement devrait, dans le respect de la jurisprudence constitutionnelle, accorder une attention toute particulière au maintien de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales : celles-ci ne sauraient en effet s'administrer totalement librement tant qu'elles ne maîtrisent qu'une partie minimale de leurs recettes. **Il suggère donc que cette donnée fasse, a minima, l'objet d'un indicateur clairement identifié dans les documents budgétaires soumis chaque année au Parlement.**

C. LA NÉCESSITÉ DE METTRE EN ŒUVRE DES DISPOSITIFS DE PÉRÉQUATION PLUS EFFICACES

Consacrée par la révision constitutionnelle du 28 mars 2008, l'exigence de péréquation est elle aussi indissociable de l'autonomie accordée aux collectivités, notamment sur le plan fiscal. L'état des lieux élaboré par l'Observatoire des finances locales en 2009 rappelle ainsi que « *l'enjeu de la péréquation consiste [...] à soutenir les collectivités structurellement défavorisées tout en conservant l'incitation des collectivités à mener des politiques de développement local dynamiques* ».

La péréquation demeure néanmoins un impératif relativement peu contraignant : comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans deux décisions de 2003, cette exigence « *n'impose pas que chaque type de ressources fasse l'objet d'une péréquation* »², ni « *que chaque transfert ou création de compétences donne lieu à péréquation* »³.

¹ M. Daniel Hoeffel, rapporteur de la commission des lois sur la loi organique du 29 juillet 2004, demandait d'ailleurs dans son [rapport n° 324](#) (2003-2004) : « *que sont des ressources propres, sinon des recettes dont les collectivités territoriales ont la maîtrise ?* ».

² Décision n° 2003-474 DC du 17 juillet 2003.

³ Décision n° 2004-487 DC du 18 décembre 2003.

Réformée à l'occasion de la loi de finances pour 2004, la péréquation a connu un renforcement constant depuis lors, les masses financières qui lui sont consacrées augmentant continûment. Toutefois, dans le même temps, **on observe une baisse tendancielle de l'efficacité des dotations de péréquation**, qui parviennent de moins en moins à réduire les inégalités entre les collectivités les plus riches et les collectivités les plus défavorisées.

1. Des dotations de péréquation en constante augmentation depuis 2004

(a) Les différentes formes de péréquation

On distingue habituellement deux types de péréquation :

- **la péréquation verticale** repose sur l'Etat et consiste, pour ce dernier, à répartir les dotations entre les collectivités en tenant compte de leur richesse relative. La plupart des outils de péréquation actuels relèvent de cette forme de péréquation ;

- **la péréquation horizontale** s'opère directement entre collectivités.

Les formes de péréquation

	Régions	Départements	EPCI	Communes
Péréquation verticale	- Dotation de péréquation des régions	- Dotation de fonctionnement minimal (DFM) - Dotation de péréquation urbaine (DPU)	- Dotation d'intercommunalité	Dotation de solidarité urbaine (DSU) - Dotation de solidarité rurale (DSR) - Dotation nationale de péréquation (DNP)
Péréquation horizontale			- Dotation de solidarité communautaire (DSC) <i>facultative</i>	- Fonds de solidarité de la région Île-de-France (FSRIF) - Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)

Source : annexe au PLF 2010 « Effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales »

De manière transversale, on observe que **les volumes financiers relatifs consacrés à la péréquation ont connu une croissance ininterrompue depuis les années 1990** : selon le rapport d'information de M. Manuel Aeschlimann¹, député, la proportion de la DGF explicitement consacrée à la péréquation est passée, toutes catégories de collectivités territoriales confondues, de 9,5 % en 1998 à 15,7 % en 2008.

¹ [Rapport d'information n° 1784](#), paru en juin 2009 : « Péréquation : une ambition à assumer, des outils à rénover ».

(b) Les dispositions du PLF pour 2010

Le PLF pour 2010 ne remet pas en cause les formes de péréquation mises en œuvre depuis 2004 :

- prolongeant une mesure déjà mise en place par le PLF pour 2009, **l'article 55 du PLF pour 2010 écrête de 3,5 % le complément de garantie de la dotation forfaitaire des communes.** Celui-ci constitue, au sein de la dotation forfaitaire des communes, un reliquat historique « passif » qui a contribué à pérenniser les écarts de dotations qui existaient auparavant entre des communes de taille comparable. L'écrêtement prévu par le PLF pour 2010 permettra de dégager environ 183 millions d'euros supplémentaires pour améliorer l'effort de péréquation entre les communes ;

- **les trois dotations créées par le PLF 2009**, à savoir la dotation de développement urbain (DDU), le fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées et la dotation forfaitaire pour les communes accueillant des personnes sollicitant un titre d'identité sécurisé, **sont maintenues.** Si ces deux dernières augmentent très nettement (v. *supra*), la DDU est, quant à elle, gelée ;

Le fonctionnement de la DDU

Mis en place par l'article 172 de la loi de finances pour 2009, la DDU bénéficie à cent villes particulièrement défavorisées et vient compléter la logique de péréquation poursuivie par la dotation de solidarité urbaine (DSU).

Les crédits qui y sont rattachés font l'objet d'une contractualisation entre les communes éligibles (ou l'EPCI dont elles sont membres) et le préfet de département, une enveloppe départementale étant répartie en fonction des projets de développement local, et notamment de renforcement de l'accès à la culture, présentées par les élus locaux.

- **les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle sont reconduits**, malgré la suppression de la taxe professionnelle. Ils seront ainsi, en 2010, maintenus à leur niveau de 2009 dans l'attente d'une refonte d'ensemble de la fiscalité économique locale ;

- la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR) progresseront chacune de 3,4 % ;

- contrairement à ce qui avait été annoncé par le gouvernement lors de l'examen du PLF pour 2009, **aucune réforme de la dotation de solidarité urbaine n'est prévue.** Les 715 villes bénéficiaires de la DSU en 2009 le seront donc toujours en 2010, selon les mêmes critères. **Votre rapporteur s'inquiète de ce nouveau report** et appelle le gouvernement à mener à bien le travail de concertation lancé au début de l'année 2009.

(c) La position de l'Assemblée nationale

Pour tenir compte des difficultés rencontrées par les départements, l'Assemblée nationale a en outre créé un **nouveau fonds de péréquation spécifiquement consacré aux droits d'enregistrement départementaux.**

Ce fonds sera alimenté par des versements des départements dont la croissance des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) représente au moins le double du taux d'inflation de l'année : ceux-ci contribueront au fonds à hauteur de la moitié de cet excédent. Les ressources du fonds seront ensuite reversées aux départements dont le potentiel financier est inférieur à la moyenne nationale.

2. La refonte de la péréquation, bien que légitime, se heurte en pratique à de nombreux obstacles

(a) Le constat : la baisse de l'effet péréquateur des dotations de l'Etat

Comme votre rapporteur le soulignait déjà lors de son avis sur le PLF pour 2009, malgré la croissance de la péréquation en volume, **des questions se posent sur l'efficacité péréquatrice des dotations attribuées par l'Etat aux collectivités territoriales.**

L'efficacité péréquatrice des dotations a été évaluée par les professeurs Guy Gilbert et Alain Guengant grâce une méthode permettant de mesurer le taux de correction, *via* les dotations de l'Etat, des inégalités de ressources des collectivités territoriales corrigées en fonction de leurs charges. La performance de la péréquation découle donc du taux de correction des inégalités de « pouvoir d'achat » imputable aux dotations nationales et aux fonds de péréquation.

Entre 2001 et 2006, ce taux de correction :

- **a baissé pour les communes** (passage de -39,2 % à -36,9 %).

Cette diminution découle principalement de l'impact négatif de la compensation de la suppression de la part « salaires » des bases de la taxe professionnelle : sa présence au sein des « dotations compensatrices » fait baisser la performance péréquatrice de ces dernières de 4,1 points, malgré la nette augmentation de l'efficacité des dotations expressément péréquatrices (DDU, DSR, etc.) ;

- **a diminué pour les départements** (de -50,6 % à -47,7 %) ;

- **a fortement augmenté pour les régions** (de -38,2 % à -45,2 %)¹.

Taux de correction global des inégalités

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Communes	- 39,2%	- 38,1%	- 37,7%	- 37,8%	- 37,0%	- 36,9%
Départements	- 50,6%	- 51,1%	- 49,1%	- 49,4%	- 47,4%	- 47,7%
Régions	- 38,2%	- 37,0%	- 35,1%	- 43,2%	- 45,9%	- 45,2%

Source : Réponse ministérielle au questionnaire du rapporteur.

¹ Plus le taux de correction est bas, plus la péréquation est efficace ; un taux négatif indique ainsi une réduction des inégalités de « pouvoir d'achat » entre les collectivités.

Au niveau global, on constate donc une **contraction du pouvoir péréquateur de l'ensemble des dotations allouées aux communes et à leurs groupements et aux départements**, notamment du fait de l'augmentation sensible du nombre et du poids des dotations de compensation dans l'ensemble des dotations.

Les membres de la mission Belot avaient ainsi affirmé que **la réorientation de la péréquation verticale ne pouvait pas passer par la refonte des seules dotations explicitement péréquatrices**, mais devait, à l'inverse, **s'appuyer sur une restructuration globale de la DGF**, dont les effets péréquateurs sont particulièrement faibles en raison de la « *forte inertie des dotations forfaitaires* ».

Enfin, les travaux de MM. Guy Gilbert et Alain Guengant mettent en évidence la variabilité de la « performance intrinsèque » (c'est-à-dire l'effet de correction de pouvoir d'achat d'un euro additionnel dépensé pour la dotation étudiée) des dotations explicitement péréquatrices : il s'élève à 43 % pour les dotations versées aux communes, à 31% pour les dotations versées aux départements et à 71 % pour les dotations versées aux régions.

Or, comme le note M. Manuel Aeschlimann dans son rapport précité, « *il est évidemment regrettable que l'efficacité intrinsèque des dotations péréquatrices versées aux départements soit plus de deux fois plus faible que celle des dotations accordées aux régions, car les écarts de ressources sont, à l'inverse, [...] deux fois plus grands entre départements qu'entre régions* » : **l'échelon départemental apparaît donc clairement comme le moins privilégié face à la péréquation verticale.**

(b) Tirer profit de la réforme de la fiscalité locale pour renforcer l'efficacité de la péréquation

Au vu de ce constat, il semble nécessaire de tirer profit de la réforme de la fiscalité locale pour renforcer le poids et l'efficacité des mécanismes de péréquation.

Dans ce cadre, M. Manuel Aeschlimann constate que « *plus que d'une faiblesse en moyens financiers, la péréquation souffre en France de son éparpillement en une multitude de dotations, pour partie fossilisées* » ; il a ainsi appelé au regroupement des dotations péréquatrices par niveau de collectivités et à la **mise en place d'une politique nationale** dont les effets devront être, au moyen d'indicateurs synthétiques rénovés, dûment évalués par le Parlement.

Votre rapporteur souscrit à cet objectif de simplification qui, outre son opportunité et sa légitimité propres, est en totale cohérence avec les pistes de réforme de la fiscalité locale dans son ensemble.

En outre, **les travaux de la mission Belot avaient préconisé un renforcement de la péréquation horizontale.**

Dans ce cadre, le rapport « *Faire confiance à l'intelligence territoriale* » proposait de généraliser le mécanisme du FSRIF (fonds de

solidarité entre les communes de la région Île-de-France) à l'ensemble du territoire sur une base régionale. Il s'agirait donc de mettre en place, à l'échelle régionale, un prélèvement direct sur les ressources fiscales des communes les plus favorisées au profit des communes qui supportent des charges particulières, mais dont les ressources fiscales sont insuffisantes pour les assumer.

Le fonctionnement du FSRIF

Le FSRIF comprend deux prélèvements :

- un premier prélèvement a lieu dès lors que la commune concernée a un potentiel fiscal par habitant supérieur d'au moins 25% à celui de la moyenne des communes de la région ; il est cependant plafonné à 5% des dépenses réelles de fonctionnement de la commune ;

- depuis 1999, un second prélèvement s'applique lorsque les bases de taxe professionnelle par habitant sont supérieures au triple de la moyenne nationale.

Votre rapporteur perçoit tout l'intérêt de ce mécanisme en termes de justice fiscale ; en revanche, il doute de sa « faisabilité » en pratique et de son « acceptabilité » pour les collectivités les plus riches.

Il rappelle à ce titre que la péréquation horizontale est d'ores et déjà une réalité à l'échelle intercommunale : une étude menée par l'Association des communautés de France (ADCF) a en effet montré que, en 2006, 83 % des communautés d'agglomération avaient mis en place une dotation de solidarité communautaire, répartie entre les communes membres en fonction de critères décidés localement –elle est, le plus souvent, établie en fonction des charges communales– et dont le montant global s'élevait à 546 millions d'euros.

III. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES FACE À LA CRISE

Le PLF pour 2010 ne saurait être pleinement compris s'il était détaché du contexte de crise qui caractérise actuellement l'économie nationale. Dans ce cadre, **les collectivités territoriales apparaissent à la fois comme des victimes de la crise, comme les piliers de la future reprise, et comme les moteurs d'une croissance durable.**

La situation reste toutefois périlleuse dans la mesure où, comme le rappelle un rapport de la Cour des comptes rendu public en juin 2009¹, « *Les collectivités locales entrent dans la crise sans qu'aient été conduites les réformes de leurs structures et de leur financement permettant une meilleure maîtrise de leurs dépenses* ».

¹ Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de l'Etat.

A. BIEN QUE FRAGILISÉES PAR LA CRISE, LES COLLECTIVITÉS SONT ASSOCIÉES À L'EFFORT NATIONAL DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE

1. Les conséquences directes de la crise sur les finances locales

(a) Une augmentation tendancielle du déficit des APUL

La fragilisation des finances locales est tout d'abord démontrée par l'augmentation de la dette des administrations publiques locales (APUL).

Ainsi, **leur déficit est en nette augmentation** : il se porte à 8,6 milliards d'euros en 2008, soit une augmentation de près de 12 % par rapport à 2007. Si ce déficit reste limité dans l'absolu (il ne représente que 0,4 % du PIB et 11 % de la dette publique totale), il s'inscrit toutefois dans une tendance haussière depuis 2004, après un cycle de désendettement entre 1996 et 2003.

Corrélativement, **l'autofinancement des collectivités, qui équivaut à leur épargne brute¹, est en baisse** : il a reculé de 5,5 % en 2008.

(b) Des pertes de recettes pouvant donner naissance à un « effet de ciseaux » et mettant en danger la viabilité des finances départementales

La crise économique a un impact très net sur les finances locales et provoque **d'importantes pertes de recettes**.

Certes, les impôts directs sont, à l'exception notable de la taxe professionnelle, préservés des effets immédiats de la crise : ils sont en général assis sur la valeur des biens immeubles, celle-ci étant révisée forfaitairement et par définition insensible à court terme à la baisse de l'activité économique.

Néanmoins, certains impôts pâtissent tout particulièrement de la conjoncture économique : tel est notamment le cas des **droits de mutation (DMTO)**.

Sous l'effet du retournement du marché immobilier, l'été 2008 a marqué une rupture brutale dans leur rythme d'évolution : **après avoir très fortement progressé entre 2000 et 2006 (+ 104 %), le rendement des DMTO a chuté de 8,5 % en 2008**. Le gouvernement prévoit, en 2009, une nouvelle baisse de 12 à 15 % et estime qu'elle pourrait se prolonger en 2010.

De plus, cette chute des DMTO s'accompagne d'une forte diminution des recettes de la TIPP attribuées aux départements : celles-ci ont fortement reculé en 2008 (- 5,9 %).

Cette tendance est particulièrement inquiétante pour les départements, puisqu'ils sont, dans le même temps, confrontés à une

¹ L'épargne brute est égale à la différence entre les recettes des collectivités territoriales et leurs dépenses de fonctionnement.

hausse soudaine de leurs dépenses sociales du fait de la montée du chômage¹, de la mise en place du RSA en remplacement du RMI.

Les départements subissent donc un « **effet de ciseaux** » (c'est-à-dire une augmentation des dépenses simultanée à une diminution des recettes) très fort. Selon le rapport précité de la Cour des comptes :

- l'écart des taux de croissance entre recettes et dépenses de fonctionnement a augmenté de 2,1 points en 2007 et de 3 points en 2008 ;

- le produit des impôts indirects perçus par les départements ne s'accroît que de 3,9% en 2008, alors qu'il avait presque triplé entre 2002 et 2007.

En conséquence, **les départements ont dû avoir recours à l'endettement pour faire face à leurs frais de fonctionnement** : le montant de leurs emprunts a augmenté de 37,3 % sur l'exercice 2008, contre une progression de 16,3 % dans les régions et une baisse d'environ 5 % pour les communes.

Votre rapporteur souligne que le contexte de crise révèle les difficultés des départements, sans toutefois les créer *ex nihilo*. **Il insiste donc pour que cette situation soit rapidement prise en compte par le Parlement et pour que les recettes des départements soient repensées et renforcées.**

(c) L'emprunt est devenu plus dangereux pour les collectivités territoriales

La crise a aussi eu des conséquences notables sur l'endettement des collectivités territoriales en dévoilant les **dangers des emprunts « toxiques »** (c'est-à-dire des emprunts bancaires classiques en apparence, mais reposant sur une clause sous-jacente opaque construite à partir de produits dérivés, si bien que le taux d'intérêt n'est pas connu à l'avance et peut s'avérer extrêmement volatil) que certaines collectivités ont pu contracter.

Sur un plan global, aucune statistique officielle n'est disponible sur la proportion de ces emprunts risqués dans l'encours total de la dette locale. Le gouvernement estime néanmoins que **les emprunts à taux fixe constituent 45 à 60% de la dette des collectivités, et les produits structurés (c'est-à-dire les emprunts « à risque »), 10 %.**

Cette problématique a été développée dans le rapport public annuel de la Cour des comptes de février 2009² ; synthétisant les travaux effectués par les chambres régionales des comptes, **la Cour indique que les emprunts structurés se sont banalisés, donnant parfois lieu à des prises de risques excessives** qui sont susceptibles, à plus ou moins long terme, de faire exploser la dette des collectivités concernées, puisque « *un lien entre les difficultés financières rencontrées et le recours à ce type d'emprunt est souvent relevé* ».

¹ Selon le rapport de l'Observatoire des finances locales, les dépenses sociales des départements ont augmenté de 6,6 % en 2007 et de 3,4 % en 2008.

² <http://www.ccomptes.fr/fr/CC/Sommaire-21.html>

Ces emprunts structurés pèsent d'autant fortement sur les budgets locaux que, comme le souligne la Cour, **leur utilité est « discutable »** : d'une part, ils génèrent des coûts administratifs et de conseil importants, et de l'autre, les collectivités territoriales n'ont aucun intérêt rationnel à indexer leur taux d'intérêt sur des variables complexes et exclusivement financières.

En réponse à ces craintes, le gouvernement a annoncé la mise en place d'une « **charte de bonne conduite** » entre établissements bancaires et collectivités territoriales ; celle-ci prévoit notamment que les banques devront renoncer à proposer aux collectivités territoriales « *tout produit exposant à des risques sur le capital et des produits reposant sur certains indices à risques élevés* » et que, en contrepartie, les collectivités s'engageront à « *développer la transparence des décisions concernant leur politique d'emprunts et de gestion de dette* ».

(d) Une décélération des dépenses d'investissement en 2008

Ce contexte de tensions se traduit par une décélération des dépenses d'investissement des collectivités territoriales.

Alors qu'il progressait de près de 9 % en moyenne entre 2002 et 2007, **l'investissement des collectivités territoriales a ainsi diminué de 3,2 % en 2008**. Ce constat ne peut qu'être inquiétant dans la mesure où les collectivités territoriales réalisent 73 % de l'investissement public civil.

Dépenses des administrations publiques locales

	Montant 2008 Md€	Répartition en %	Évolution 2009/2008	Évolution 2010/2009 *	Évolution 2010/2009 **
Total dépenses	220,6	100,0	4,0 %	2,6 %	2,1 %
dont dépenses hors plan de relance	220,6		2,7 %	3,8 %	3,2 %
Dépenses de fonctionnement (hors intérêts)	162,6	73,7	4,1 %	3,2 %	2,4 %
dont consommations intermédiaires	43,5	19,7	2,6 %	2,0 %	2,0 %
dont masse salariale	63,9	29,0	5,1 %	4,3 %	4,3 %
dont prestations sociales	18,4	8,3	6,7 %	6,6 %	6,6 %
Dépenses d'investissement	52,9	24,0	3,9 %	0,3 %	0,3 %
dont FBCF	45,6	20,7	4,2 %	0,1 %	0,1 %
Intérêts	5,2	2,3	0,6 %	8,1 %	8,1 %

* Hors réforme de la taxe professionnelle (fin des frais d'assiette et de recouvrement de la taxe professionnelle, soit 1,3 Md€).

**Y compris réforme de la taxe professionnelle.

Source : rapport économique, social et financier pour 2010.

Si cette tendance a été combattue par les « conventions FCTVA » instaurées en 2009 (v. *infra*), **le PLF pour 2010 pourrait être à l'origine d'une nouvelle réduction de l'investissement**. Comme le note, à juste titre,

la Cour des comptes, les collectivités territoriales sont dans une situation de grande incertitude en ce qui concerne les caractéristiques et le dynamisme des ressources appelés à se substituer à la taxe professionnelle dès 2011, ce qui devrait logiquement les inciter à la prudence dans leurs décisions d'investissement au cours des prochains mois.

Toujours selon la Cour, **l'enveloppe normée pourrait avoir le même effet** : elle estime ainsi que la réalisation de l'objectif de croissance des dépenses des collectivités inscrit dans la LPFP est « *hypothétique* » et « *supposerait un faible niveau d'investissement, une modification des comportements et une mise en œuvre de réformes structurelles assez rapide pour produire des effets avant le début de 2012* ».

Elle indique, en outre, que le principal levier de réduction des dépenses des collectivités territoriales semble être, plutôt que la diminution des dotations qui leur sont attribuées, « *la concertation entre représentants des collectivités et de l'Etat [intervenant] sur un même territoire* » et la « *remise en cause* » des interventions des collectivités hors de leur champ de compétences propres.

Ainsi, si votre rapporteur adhère à l'objectif premier de l'enveloppe normée (à savoir, inciter les collectivités territoriales à accroître l'efficacité de leurs dépenses et les associer aux efforts d'assainissement des finances publiques), il s'interroge en revanche sur les conséquences possibles des mécanismes prévus par le PLF pour 2010 sur l'investissement local. Dans ce cadre, **il est en effet à craindre que les collectivités territoriales ne soient contraintes ou bien de diminuer leurs dépenses d'investissement, ou bien d'augmenter très nettement les impôts locaux pour faire face à la limitation de leurs ressources**, ou bien d'utiliser simultanément ces deux leviers.

(e) L'augmentation des taux d'imposition locaux

Car, en effet, les collectivités territoriales, après avoir diminué leurs dépenses d'investissement, semblent avoir pris le parti d'augmenter le taux des impôts locaux. Une étude du Forum pour la gestion des villes et des collectivités territoriales relève ainsi que :

- deux tiers des communes ont augmenté leurs taux de taxe foncière et de taxe d'habitation ;

- les départements ont, en moyenne, accru leurs taux de 6,2 % en métropole et de 9,1 % outre-mer ;

- le taux d'imposition des régions augmente, quant à lui, de manière modérée (0,7 %), notamment en raison de la proximité des élections régionales de mars 2010.

**Évolution du taux de fiscalité en 2009 dans chaque département
(taxe d'habitation, taxe foncière et taxe professionnelle)**

Départements	Global
Ain	+ 15,0 %
Aisne	0,0 %
Allier	+ 9,0 %
Alpes-de-Haute-Provence	0,0 %
Hauts-Alpes	+ 30,0 %
Alpes-Maritimes	+ 14,9 %
Ardèche	+ 5,0 %
Ardennes	+ 4,0 %
Ariège	+ 2,0 %
Aube	+ 2,0 %
Aude	+ 6,1 %
Aveyron	+ 4,5 %
Bouches-du-Rhône	+ 0,0 %
Calvados	+ 2,5 %
Cantal	+ 6,0 %
Charente	+ 0,0 %
Charente-Maritime	+ 5,5 %
Cher	+ 16,9 %
Corrèze	+ 0,0 %
Corse-du-Sud	+ 0,0 %
Haute-Corse	+ 0,0 %
Côte-d'Or	+ 1,8 %
Côtes-d'Armor	+ 10,5 %
Creuse	+ 2,0 %
Dordogne	+ 4,0 %
Doubs	+ 6,5 %
Drôme	+ 0,0 %
Eure	+ 2,5 %
Eure-et-Loir	+ 4,7 %
Finistère	+ 3,0 %
Gard	+ 3,5 %
Haute-Garonne	+ 4,9 %
Gers	+ 4,5 %
Gironde	+ 1,2 %
Hérault	+ 5,0 %
Ille-et-Vilaine	+ 11,9 %
Indre	+ 0,0 %
Indes-et-Loire	+ 12,0 %
Isère	+ 0,0 %
Jura	+ 1,2 %
Landes	+ 0,0 %
Loir-et-Cher	+ 0,0 %
Loire	+ 3,5 %
Haute-Loire	+ 9,0 %
Loire-Atlantique	+ 6,0 %
Loiret	+ 0,0 %
Lo	+ 1,5 %
Lot-et-Garonne	+ 14,8 %
Lozère	+ 0,0 %

Maine-et-Loire	+ 8,5 %
Manche	+ 3,4 %
Marne	+ 0,0 %
Haute-Marne	+ 0,0 %
Mayenne	+ 3,2 %
Meurthe-et-Moselle	+ 2,8 %
Meuse	+ 3,6 %
Morbihan	+ 3,5 %
Moselle	+ 3,5 %
Nièvre	+ 9,5 %
Nord	+ 17,6 %
Oise	+ 5,3 %
Orne	+ 1,9 %
Pas-de-Calais	+ 5,5 %
Puy-de-Dôme	+ 6,7 %
Pyrénées-Atlantiques	+ 5,5 %
Hautes-Pyrénées	+ 3,0 %
Pyrénées-Orientales	+ 8,0 %
Bas-Rhin	+ 2,8 %
Haut-Rhin	+ 2,7 %
Rhône	0,0 %
Haute-Saône	+ 1,6 %
Saône-et-Loire	+ 4,9 %
Sarthe	+ 7,5 %
Savoie	0,0 %
Haute-Savoie	0,0 %
Paris	+ 192,3 %
Seine-Maritime	+ 14,7 %
Seine-et-Marne	+ 11,5 %
Yvelines	0,0 %
Deux-Sèvres	+ 9,0 %
Somme	+ 12,8 %
Tarn	+ 6,9 %
Tarn-et-Garonne	+ 2,5 %
Var	+ 0,0 %
Vaucluse	+ 2,9 %
Vendée	+ 5,0 %
Vienne	+ 2,4 %
Haute-Vienne	+ 2,6 %
Vosges	+ 5,6 %
Yonne	+ 4,5 %
Territoire de Belfort	+ 6,0 %
Essonne	+ 4,2 %
Hauts-de-Seine	+ 4,1 %
Seine-Saint-Denis	+ 7,0 %
Val-de-Marne	+ 7,8 %
Val-d'Oise	0,0 %

Source : Rapport du Forum pour la gestion des villes et des collectivités territoriales, paru en avril 2009.

2. Les conventions FCTVA : un succès indéniable, mais des résultats incertains

Pour inciter les collectivités territoriales à maintenir, voire à augmenter leurs dépenses d'investissement malgré le contexte économique, l'article 1^{er} de la loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009 leur a permis de bénéficier d'attributions anticipées du FCTVA dès lors qu'elles s'engagent à faire progresser leurs dépenses réelles d'équipement par rapport à la moyenne constatée dans leurs comptes pour les exercices 2004 à 2007¹.

Les collectivités territoriales qui se sont engagées, avant le 15 mai 2009, à participer au plan de relance **ont bénéficié en 2009 des attributions du FCTVA au titre des dépenses d'investissement réalisées en 2007** et correspondant aux dispositions de droit commun, **mais aussi de celles réalisées en 2008**. Ce système d'attribution anticipé sera pérennisé pour les collectivités qui auront effectivement réalisé le montant de dépenses d'investissement auquel elles s'étaient préalablement engagées.

Ainsi, en 2009, les remboursements au titre du FCTVA se sont élevés à 9,6 milliards d'euros (5,8 milliards étant consacrés aux remboursements pour 2007, et 3,8 milliards, au plan de relance).

Selon les chiffres communiqués par le gouvernement, **près de 20 000 conventions ont été signées pour un montant prévisionnel de dépenses d'environ 55,5 milliards d'euros**.

Bénéficiaire	Nombre de conventions	DRI (M€)	% par rapport à la référence moyenne
Communes	17 156	25 154	+ 78,4 %
Départements	90	14 010	+ 28,5 %
Régions	23	9 241	+ 30,3 %
SM	315	853	+ 171,6 %
SI	1 409	1 831	+ 168,3 %
SAN	2	102	+ 124,3 %
CU	9	2 181	+ 30,1 %
CCAS	342	193,8	+ 366,7 %
CIAS	22	10,9	+ 892,4 %
Centres de gestion	21	25,2	+ 1 105,6 %
SDIS	62	763	+ 93 %
Caisses des Ecoles	50	4,56	+ 119,1 %
Autres	14	114,1	+ 82,8 %
Total	19 515	54 488	+ 54,2 %

Source : Réponse ministérielle au questionnaire du rapporteur.

¹ Ce qui équivaut, en moyenne, à un montant inférieur de 10% aux investissements réalisés en 2008 par les collectivités.

Les conséquences des conventions FCTVA sur le terrain demeurent toutefois incertaines, dans la mesure où l'Etat n'a pas fixé de critère qualitatif (par exemple, en termes de nature des investissements ou de retour sur investissement escompté) pour l'attribution d'un remboursement anticipé.

***B. LA RECHERCHE DE NOUVELLES SOURCES DE FINANCEMENT :
VERS LA CRÉATION D'UNE AGENCE DÉDIÉE À L'EMPRUNT DES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ?***

Confrontées à ces multiples difficultés, les collectivités territoriales ont été poussées à rechercher de nouvelles sources de financement.

A ce stade des réflexions, les collectivités envisagent de recourir au marché obligataire : **il s'agirait pour elles d'émettre des titres agrégés et désintermédiés, comparables dans leur principe aux titres obligataires émis par l'Etat.**

1. Une revendication des élus locaux : l'extension des emprunts syndiqués

Un tel recours à l'emprunt obligataire sur le marché désintermédié¹ est déjà pratiqué par certaines collectivités territoriales. Toutefois, seules les plus importantes –celles qui ont de forts besoins de financement et qui bénéficient d'une notation favorable sur les marchés– ont pu, jusqu'ici, y recourir.

**L'émission de titres obligataires par les collectivités territoriales :
l'exemple de la région des Pays-de-la-Loire**

La région des Pays-de-la-Loire a lancé, en septembre 2009, un emprunt désintermédié de grande ampleur. D'une durée de six ans, cet emprunt affiche un rendement de 4 %, le minimum de souscription étant fixé à 500 euros.

Selon la région, il attiré 5 500 particuliers, résidant à 93 % dans les Pays-de-la-Loire. En tout, 72,2 millions ont été levés –soit le double des prévisions initiales.

Cette somme sera utilisée comme suit :

- 20 millions serviront à accorder des prêts à des entreprises viables, mais rencontrant des problèmes transitoires de trésorerie du fait de la crise ;

- 50 millions viendront soutenir l'activité et l'emploi dans le domaine du BTP (construction, notamment, de quatre nouveaux lycées).

¹ On distingue les emprunts « désintermédiés », qui permettent aux émetteurs d'être directement mis en relation avec les investisseurs sans le truchement d'un intermédiaire (c'est-à-dire en émettant eux-mêmes des titres obligataires), des emprunts « intermédiés », où l'acteur ayant besoin de liquidité passe par un intermédiaire (le plus souvent, par une banque) pour solliciter les agents ayant des capacités de financement, et qui s'apparentent à des emprunts bancaires classiques.

Des émissions syndiquées (c'est-à-dire opérées, pour un produit unique, par plusieurs collectivités territoriales) ont également été mises en œuvre sous l'impulsion de l'Association des communautés urbaines de France (ACUF).

Globalement, de tels emprunts désintermédiés représentent aujourd'hui 3 % de l'encours total de la dette locale.

Au début de l'année 2009, de nombreuses associations d'élus ont fait part au gouvernement de leur volonté de renforcer très substantiellement cette source de financement. Le but principal de cette initiative serait de permettre aux collectivités de diversifier leurs sources de financement et d'assurer la liquidité des finances locales sur le long terme.

Pour ce faire, il a été proposé, notamment par l'ACUF, de **créer un outil commun à l'ensemble des collectivités territoriales** afin de limiter les coûts de syndication et la complexité juridique des montages actuels qui génèrent, de fait, des conditions de financement équivalentes à celles d'un financement intermédié.

Une agence publique de financement *ad hoc*, chargée de procéder à des émissions obligataires groupées et spécifiquement dédiée à cette tâche, devrait donc être créée.

Selon les associations d'élus, elle pourrait être opérationnelle à l'automne 2010 et permettre de lever 5 milliards d'euros.

Pour que cette agence soit pleinement conforme au principe de libre administration des collectivités territoriales, les représentants des collectivités territoriales souhaitent qu'elle soit **non contraignante** (les collectivités n'auraient pas l'obligation d'y recourir) et **indépendante de l'Etat**.

Cette proposition a été accueillie favorablement par le gouvernement : M. François Fillon, Premier ministre, a ainsi sollicité la direction générale des collectivités territoriales (DGCL), la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) pour qu'elles étudient, avec les représentants des élus, les conditions juridiques et techniques de mise en place d'un tel véhicule financier. L'Agence France Trésor (AFT) s'est, au cours de l'été 2009, également associée à ce projet.

2. Quelles chances de réussite pour une éventuelle agence ?

Originale et ambitieuse, **cette initiative soulève toutefois**, à cause de son caractère inédit, **de nombreuses questions pratiques**.

En effet, pour que les collectivités territoriales puissent effectivement se financer au meilleur prix sur le marché, l'agence devra obtenir une notation particulièrement favorable (c'est-à-dire, de manière optimale, la même notation que l'Etat : AAA –cette notation étant, en tout état de cause, la plus élevée possible).

La réalisation de cet objectif est conditionnée à deux éléments :

- pour que l'agence obtienne une notation « triple A », **d'importantes garanties devront être mises en place** (dépôts de garanties, fixation d'un ratio élevé de fonds propres...); or, il n'est pas certain que ces exigences soient compatibles, en l'état actuel du droit, avec les principes budgétaires et comptables qui s'imposent aux collectivités ;

- la **forme juridique de l'agence** pose également problème. En effet, celle-ci doit être à la fois adaptée aux besoins et aux spécificités des collectivités, et suffisamment sécurisée pour attirer les investisseurs : dans un premier temps, la mise en place d'un établissement public local *sui generis*¹ avait donc été privilégiée. Cependant, il est apparu que la nature du véhicule financier décrit par les représentants d'élus s'apparentait *a priori* à un établissement bancaire, plutôt qu'à un établissement public : une formule de droit privé, coopérative ou mutualiste, pourrait donc finalement être retenue ;

- d'un point de vue opérationnel, **il sera nécessaire de synchroniser les décisions des collectivités territoriales qui participent à l'agence**, notamment en ce qui concerne la gestion de l'encours et le calendrier des émissions groupées. Ceci impose de **prévoir des modalités de prise de décision souples**, hors du cadre traditionnel de la délibération des assemblées locales : on perçoit aisément tous les problèmes que cet élément pose en termes de transparence et de respect de la démocratie locale.

IV. LA PARTICIPATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AU PROCESSUS NORMATIF

Votre rapporteur rappelait, à l'occasion de son avis sur le PLF pour 2009, que « *de la simple association à l'évaluation des charges transférées dans le cadre de la décentralisation, le dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales a évolué afin d'accroître la participation de ces dernières au pilotage des réformes engagées* ».

Inauguré avec la création du comité des finances locales (CFL) en 1979, ce processus a été approfondi avec la mise en place de la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC) par la loi du 7 janvier 1983, puis parachevé avec l'instauration de deux nouveaux organes : la conférence nationale des exécutifs, installée le 4 octobre 2007, et la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), dont votre rapporteur avait salué la création.

Après une année d'activité, il convient ainsi de dresser un premier bilan de la CCEN et, dans ce cadre, de faire le point sur les réformes restant à conduire pour parfaire l'association des collectivités au processus normatif.

¹ Un établissement public est dit « *sui generis* » lorsque sa forme juridique ne correspond à aucune des formes préalablement existantes d'établissement public local et n'est applicable qu'à la situation pour laquelle il a été spécifiquement créé.

A. LE BILAN ENCOURAGEANT DE LA COMMISSION CONSULTATIVE D'ÉVALUATION DES NORMES

1. La commission consultative d'évaluation des normes : une entité originale et nécessaire

Comme l'avait souligné le rapport de notre collègue Alain Lambert « *Les relations de l'Etat avec les collectivités territoriales* », paru en décembre 2007¹, « à l'heure actuelle, seuls les projets de décret à caractère financier sont soumis obligatoirement pour avis au CFL. La consultation des collectivités locales, systématique ou par pouvoir d'évocation, au sein du CFL ou d'un organe ad hoc pourrait être mise en place : c'est l'idée de la création d'une commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) avancée par le ministère de l'intérieur ».

Créée par l'article 97 de la loi de finances rectificative pour 2007, la commission est une émanation directe du CFL, dont elle constitue une formation restreinte. Elle a vu sa composition et ses règles de fonctionnement précisées par un décret du 22 septembre 2008 ; sa première réunion a eu lieu le 9 octobre 2008.

Aux termes de l'article L. 1211-4-2 du CGCT, **la CCEN est composée de vingt-deux représentants des administrations compétentes de l'Etat, du Parlement et des collectivités territoriales** (quinze élus et sept représentants de l'Etat). Ces représentants doivent, en outre, être désignés parmi les membres titulaires du CFL.

Afin de renforcer le poids et la pertinence de ses avis, **la CCEN comprend également en son sein des experts** (il s'agit, le plus souvent, de représentants du Secrétariat général du gouvernement ou des associations d'élus), qui sont conviés par le président en fonction de l'ordre du jour ; ils assistent aux séances mais ne disposent pas d'une voix délibérative.

La CCEN reçoit communication de tous les projets ou propositions de réglementation et de législation nationale ou communautaire créant ou modifiant des normes imposées aux collectivités et à leurs établissements publics. Le décret relatif à la commission prévoit que ces textes sont accompagnés d'un rapport de présentation et, surtout, d'une fiche d'impact financier qui fait « *apparaître les incidences financières directes ou indirectes des mesures proposées pour les collectivités territoriales* ». Elle dispose alors d'un délai de cinq jours, pouvant exceptionnellement être ramené à 72 heures sur demande du Premier ministre, pour rendre son avis sur le texte dont elle est saisie.

Cette saisine en urgence a eu lieu à deux reprises en 2008 et a porté sur le projet de décret portant majoration du point d'indice de la fonction

¹ [Rapport de notre collègue Alain Lambert](#), rédigé dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP).

publique et sur deux projets de décret relatifs au plan de relance de l'économie concernant le rehaussement des seuils de procédures dans les marchés publics.

En outre, la commission peut être consultée sur tout projet de loi ou d'amendement du gouvernement concernant les collectivités territoriales ; cette consultation est laissée à la discrétion du pouvoir exécutif.

Ses avis, bien qu'obligatoires, ne sont pas des avis conformes : le gouvernement peut donc s'abstenir d'en tenir compte.

2. Un contrôle approfondi et exigeant qui crée une nouvelle culture de l'évaluation au sein des administrations centrales

(a) Après un an d'activité de la CCEN, un bilan très satisfaisant

Le champ de compétences de la commission est particulièrement large : **le gouvernement estime qu'en moyenne, elle aura à se prononcer sur 300 textes chaque année.**

Ce chiffre est en cohérence avec l'activité de la commission au cours de l'année 2008 : en trois mois, elle a été consultée sur 66 textes (ce qui équivaut, par projection, à 264 textes en année pleine).

Ces textes représentent, pour l'année 2009, un coût supplémentaire de 455,2 millions d'euros (70% de ce coût étant imputable aux réglementations relatives à la fonction publique), une économie de 343 millions d'euros et 500 millions d'euros de recettes nouvelles pour les collectivités –soit un solde net positif à hauteur de 387,8 millions d'euros.

Pour les 66 textes examinés en 2008, la commission a émis :

- **deux avis défavorables**, qui ont concerné les décrets relatifs aux délais de paiement dans les marchés publics.

D'après le rapport d'activité de la CCEN, les décrets d'application de la loi relative au handicap du 11 février 2005 et de la loi sur les tutelles du 5 mars 2007 auraient pu, eux aussi, recueillir un avis défavorable. Toutefois, dans la mesure où seuls trois représentants des élus étaient présents à la réunion portant sur ces textes, contre l'intégralité des sept représentants de l'Etat, la CCEN a finalement été amenée à émettre un avis favorable.

- **des avis favorables avec recommandation sur deux dossiers** (le décret relatif à la garantie individuelle de pouvoir d'achat des fonctionnaires, et le décret relatif à l'instauration d'une taxe sur les eaux pluviales) ;

- **soixante-deux avis favorables.**

Des doutes demeurent cependant sur la délimitation exacte du champ de compétence de la CCEN : comme l'indique son rapport d'activité pour l'année 2008, « *la doctrine n'est pas encore totalement stabilisée s'agissant de la portée du critère de 'texte concernant les collectivités territoriales' mentionné à l'article L. 1211-4-2 du CGCT. S'il est acquis*

qu'entrent dans le champ de la commission les mesures réglementaires de portée générale qui concernent les collectivités territoriales et pas seulement les mesures réglementaires qui les concernent directement ou exclusivement, la doctrine doit encore préciser les critères devant permettre d'apprécier à partir de quel degré d'implication des collectivités par rapport à un texte ce dernier doit être soumis ».

Enfin, la Commission pourrait être prochainement amenée à intensifier son activité. Son président a en effet émis le souhait qu'elle puisse se prononcer non seulement sur les flux de textes, c'est-à-dire sur les projets de textes nouveaux, **mais aussi sur les quelques 400 000 textes anciens qui forment le stock des normes opposables aux collectivités territoriales.** Étant dans l'incapacité matérielle de connaître de l'ensemble de ces textes, **elle procéderait par échantillonnage**, selon des critères fixés conjointement avec la DGCL et les associations d'élus locaux.

Votre rapporteur ne peut que se féliciter de cette initiative, qui a d'ailleurs déjà fait l'objet d'un accord de principe de la part du gouvernement.

(b) Une nouvelle culture de l'évaluation financière au niveau central

En outre, conformément aux objectifs qui lui étaient assignés lors de sa création, la CCEN a permis de diffuser une nouvelle culture de l'évaluation au niveau central : **désormais, les coûts potentiels d'une mesure sur les collectivités territoriales sont mieux pris en compte et mieux quantifiés.**

Plus encore : il ressort des auditions menées par votre rapporteur que **la mise en place de la CCEN a eu un effet régulateur sur les administrations centrales** et a apaisé leur « réflexe prescriptif ». Elles ont ainsi été incitées à prendre des normes plus efficaces, mais moins nombreuses.

Cette nouvelle culture résulte avant tout de l'attitude volontariste et exigeante des membres de la commission, qui n'ont pas hésité à demander aux ministères requérants des précisions sur les modalités d'évaluation financière qu'ils avaient retenues pour établir leurs fiches d'impact et à exiger que soit détaillé le coût des mesures en fonction des catégories de collectivités territoriales ou d'agents publics concernés.

Ainsi, en 2008, **le président de la CCEN n'a pas hésité à faire usage de son pouvoir de report de l'examen d'un texte** à la séance suivante afin de pousser l'administration requérante à fournir des évaluations chiffrées plus transparentes et plus précises à la commission.

Ceci a permis une *« amélioration progressive de la qualité des évaluations financières réalisées par les ministères, qui se traduit notamment par l'émission d'hypothèses puis de fourchettes de coûts, et par des justifications méthodologiques davantage étayées ».*

Votre rapporteur se félicite de cette avancée fondamentale et rappelle que l'association des collectivités à l'élaboration des normes est indispensable non seulement pour susciter leur adhésion à ces dernières, mais aussi pour

améliorer les textes normatifs : **le point de vue des élus locaux, forts de leur connaissance directe des problèmes rencontrés par les acteurs de « terrain », est en effet précieux pour les administrations centrales, qui ne sauraient négliger cette source de renseignements.**

B. DES EFFORTS POUR RENOUVELER ET CONSOLIDER LE DIALOGUE ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. L'indispensable participation des collectivités territoriales à l'élaboration des normes facultatives

Parallèlement, les collectivités territoriales sont largement concernées par la question des **normes techniques professionnelles facultatives** de type AFNOR ou ISO¹, que ce soit à travers les ouvrages et services publics qu'elles gèrent (eau, déchets, voirie, équipements sportifs...) ou dans la mise en œuvre de leurs compétences. Or, ces normes sont nombreuses et leur impact financier est considérable.

Ce point est crucial pour deux raisons :

- les normes techniques sont souvent vécues par les collectivités territoriales comme obligatoires *de facto*, ou rendues obligatoires par contrat -notamment par les contrats d'assurance souscrits par les acteurs locaux ;
- elles sont exclues du champ de la saisine de la CCEN, qui ne peut, aux termes du CGCT, connaître que de textes normatifs d'application obligatoire : théoriquement, elles ne font donc l'objet d'aucune évaluation financière préalable et les représentants des collectivités territoriales ne sont pas consultés sur elles.

En conséquence, **des mécanismes plus ou moins formels ont été mis en place afin d'assurer la participation des collectivités territoriales à l'élaboration des normes techniques.**

En premier lieu, **la CCEN s'est préoccupée des modalités de conception des normes facultatives** ; elle a donc prévu que le délégué interministériel aux normes intervienne ponctuellement devant elle et lui expose l'actualité de la production normative en la matière.

En second lieu, **les collectivités ont été intégrées dans le système de normalisation** : elles sont ainsi représentées au conseil d'administration de l'AFNOR, où siègent des représentants de l'Association des maires de France et des fonctionnaires territoriaux. Les études d'impact réalisées par l'AFNOR sont, en outre, élaborées par des groupes de travail composés de représentants des principales associations d'élus locaux, d'un représentant du centre national

¹ Les normes techniques issues des processus de normalisation sont en effet, le plus souvent, d'application volontaire : ainsi, sur les 30 000 normes françaises homologuées, moins de 400 ont été rendues obligatoires par un texte réglementaire ou législatif.

de la fonction publique territoriale, de représentants du ministère de l'Intérieur et de représentants de l'AFNOR.

En troisième lieu, un **Comité de concertation « Normalisation et collectivités territoriales » (CCNC)**, où siègent les représentants des associations d'élus, a été mis en place en décembre 2000. Intervenant, à titre consultatif, dans le processus de normalisation piloté par l'AFNOR, il permet aux collectivités territoriales d'influer sur le contenu des normes facultatives qu'elles sont susceptibles d'appliquer et de se les approprier.

Bien que significatives, **ces avancées demeurent insuffisantes** : comme notre collègue Alain Lambert l'a précisé lors de son audition, les normes techniques sont certes élaborées de manière collective et consensuelle, mais sans qu'une réflexion de fond sur le rapport coût/efficacité de la norme soit menée. Il a donc appelé à la mise en place d'une **différenciation claire entre les bonnes pratiques d'une part, et les règles normatives de l'autre**, afin d'éviter que les collectivités ne se sentent en devoir de mettre en application des textes dénués de valeur prescriptive réelle.

2. Le manque de lisibilité et de prévisibilité des dotations

Si les collectivités parviennent aujourd'hui à peser dans le processus d'élaboration des normes, que celles-ci soient obligatoires ou facultatives, **elles rencontrent toutefois des problèmes persistants d'information sur les règles d'évolution et le montant prévisionnel de leurs dotations** – problèmes qui sont peu compatibles avec l'objectif de bonne gestion des deniers publics que l'Etat tente, notamment par le biais de l'enveloppe normée, d'imposer aux collectivités territoriales.

Ce constat est étonnant, dans la mesure où le ministère de l'intérieur intègre cet impératif de notification précoce du montant des dotations allouées aux collectivités et d'exactitude de ce montant dans les indicateurs de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »¹.

Ces indicateurs se font d'ailleurs l'écho des **efforts de la DGCL** pour assurer une communication rapide du montant des dotations et pour répondre aussi rapidement que possible aux questions des acteurs institutionnels.

Ils sont toutefois imparfaits, dans la mesure où ils ne prennent en compte que certaines dotations particulières. L'indicateur concernant la date de notification du montant des dotations ne concerne ainsi que la seule DGF : il ne saurait, dès lors, rendre compte des difficultés rencontrées par les communes au cours de l'année 2009, notamment pour obtenir communication du montant de la DDU qui leur sera attribuée pour l'année 2010².

¹ Indicateurs 2.1, 2.2 et 2.3 de la mission.

² Cette information, qui leur est normalement communiquée au cours du mois de juin, leur a été donnée en septembre.

Toutefois, au-delà de l'action de la DGCL, **si les dotations sont devenues imprévisibles, c'est avant tout à cause de leur illisibilité.**

En effet, comme le remarquait la Cour des comptes, « le dispositif en est bien géré mais, en dépit, ou à cause, d'une multiplicité de réformes, même quand elles sont dites parfois de simplification, il est devenu d'une extrême complexité et d'une grande opacité. Les élus et leurs services, même aidés des services de l'Etat, ne comprennent pas comment jouent les critères des dotations et ont du mal à en interpréter la portée et la finalité ».

Votre rapporteur s'associe à ce constat et plaide pour que la réforme de la fiscalité locale soit l'occasion de repenser les concours financiers de l'Etat, qui doivent eux aussi être mis à profit pour maintenir le caractère sain des finances locales, dans le sens d'une plus grande lisibilité.

*

* *

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 2010.

ANNEXE

Liste des personnes entendues par le rapporteur

Direction générale des collectivités locales

M. Eric Jalon, directeur

Commission consultative d'évaluation des normes

M. Alain Lambert, sénateur, président de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation

Caisse des dépôts et consignations

M. Pierre Ducret, membre du comité de direction, directeur des services bancaires

M. Eric Flamarion, directeur du département de la gestion financière

M. Frédéric Bourdier, responsable adjoint au département des relations institutionnelles