

N° 99

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

**(Seconde partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 24

**RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

*(Compte spécial : avances aux collectivités territoriales)*

*Rapporteur spécial : M. Pierre JARLIER*

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, vice-présidents ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Henri de Raincourt, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204**

**Sénat : 98 (2008-2009)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>PREMIÈRE PARTIE : LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »</b> .....	5
<b>I. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	5
<b>II. LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » EN 2009</b> .....	8
A. QUATRE PROGRAMMES DONT L'ÉVOLUTION EST TRÈS CONTRASTÉE.....	8
B. UNE ÉVOLUTION PARTICULIÈREMENT CONTRAINTE POUR TROIS DES QUATRE PROGRAMMES .....	11
C. DES MODIFICATIONS LIMITÉES DE LA STRUCTURE DE LA MISSION EN 2009 .....	15
D. DES EFFECTIFS GÉRÉS PAR LA MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT ».....	16
<b>III. UNE ILLUSTRATION PARTIELLE DES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS</b> .....	16
A. UNE PART LIMITÉE DES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	17
1. <i>Les trois composantes de l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales</i> .....	17
2. <i>La présente mission représente une part minimale du concours financier de l'Etat</i> .....	20
B. DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS UTILES MAIS PEU DIRECTIFS.....	21
1. <i>Des objectifs et des indicateurs inégalement répartis</i> .....	21
2. <i>Les modifications apportées par le projet annuel de performances 2009</i> .....	22
C. LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES FONT L'OBJET D'UNE ANNEXE INFORMATIVE .....	23
1. <i>Un prélèvement qui atteint 56 milliards d'euros</i> .....	23
2. <i>Des objectifs et indicateurs focalisés sur le renforcement de la péréquation et de l'intercommunalité</i> .....	25
a) Renforcer la péréquation.....	25
b) Renforcer l'intercommunalité.....	25
c) Des résultats évoqués par le comité des finances locales d'octobre 2008.....	25
<b>EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS</b> .....	29
• <b>ARTICLE 67 Modification, en faveur de la péréquation, des règles d'évolution de certaines composantes de la dotation globale de fonctionnement (DGF)</b> .....	29
• <b>ARTICLE 68 Révision du droit à compensation des régions au titre de la compétence « Services régionaux de voyageurs » (SRV)</b> .....	44
• <b>ARTICLE 69 Modulation de la dotation de compensation de la taxe professionnelle communale, dans une logique de péréquation</b> .....	49
• <b>ARTICLE 70 Réforme de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU)</b> .....	53
• <b>ARTICLE 71 Création d'une dotation de développement urbain (DDU)</b> .....	61
• <b>ARTICLE 72 Création du fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées</b> .....	65

<b>SECONDE PARTIE : LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »</b> .....	71
<b>I. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	71
<b>II. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS</b> .....	72
A. UN COMPTE OÙ TRANSITENT PLUS DE 85 MILLIARDS D'EUROS .....	72
B. DEUX PROGRAMMES INÉGAUX.....	72
1. <i>Le programme 832 « Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie »</i> .....	73
2. <i>Le programme 833 « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes »</i> .....	74
<b>III. DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS TRÈS SATISFAISANTS</b> .....	75
A. LES INDICATEURS DES PROGRAMMES .....	75
B. DES RÉPONSES APPORTÉES AUX INTERROGATIONS DE VOTRE COMMISSION .....	75
<b>AMENDEMENT À L'ARTICLE 71 PRÉSENTÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES</b> .....	79
<b>AMENDEMENT PRÉSENTÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES PORTANT ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 72</b> .....	80
<b>MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	83
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	85

## **PREMIÈRE PARTIE : LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »**

### **I. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

Les règles des relations budgétaires entre l'Etat et les collectivités territoriales enregistrent, pour 2009, deux grandes modifications :

- les collectivités territoriales sont conduites à s'inscrire dans l'**effort de redressement des finances publiques** et l'évolution de l'ensemble des concours de l'Etat aux collectivités territoriales doit désormais évoluer au même rythme que l'ensemble des dépenses de l'Etat, c'est-à-dire celui de l'inflation. Toutefois, et par exception, le **rythme de progression des concours de l'Etat** aux collectivités locales sera, en 2009, de 2 %, soit 0,5 point de plus que l'inflation prévisionnelle retenue pour le présent projet de loi de finances depuis la révision opérée par le gouvernement lors de l'examen au Sénat du projet de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour les années 2009 à 2012. **Ce rythme de progression concerne l'ensemble constitué des dotations** proprement dites versées par l'Etat **et des prélèvements sur recettes, soit un montant total de 56,2 milliards d'euros** en 2009, qui enregistre une **hausse de 1,1 milliard d'euros** par rapport à 2008 ;

- au sein de cette enveloppe, la **dotations globale de fonctionnement** bénéficie d'un **traitement particulier** dans la mesure où elle est **assurée d'un taux de progression égal à celui de l'enveloppe elle-même**, défini en référence à l'inflation prévisionnelle. Pour 2009, et de manière exceptionnelle, la DGF se verra appliquer un taux de progression dérogatoire de 2 %, entraînant une hausse de crédits de **800 millions d'euros**. Le **fonds de compensation de la TVA (FCTVA) est désormais intégré dans l'enveloppe des dotations budgétaires et prélèvements sur recettes**. Toutefois, le FCTVA conserve ses règles de fonctionnement propres et son montant, qui suit mécaniquement l'évolution des dépenses d'équipement des collectivités territoriales, **progresses de 12,8 % entre 2008 et 2009, soit une augmentation** de 663 millions d'euros. Les augmentations de la DGF et du FCTVA étant supérieures à celle de l'enveloppe normée élargie des dotations de l'Etat, la différence sera compensée par une **réduction à due concurrence de l'ensemble des variables d'ajustement constituées par les autres dotations et prélèvements sur recettes inclus dans l'enveloppe, qui diminueront globalement de 22,81 % en 2009.**

### Evolution du FCTVA

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2 004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>FCTVA</b>	3.626	3.583	3.613	3.664	3.710	3.791	4.030	4.711	5.192	5.855
<b>Evolution (en %)</b>	-	+ 7,7	+ 0,85	+ 1,41	+ 1,26	+ 2,18	+ 6,30	+ 16,90	+ 10,21	+ 12,8

Source : direction générale des collectivités locales

L'examen du projet de budget pour 2009 est également marqué par **plusieurs incertitudes**. La première concerne la **prise en compte des résultats du recensement** dont l'impact sur la DGF devrait atteindre 300 millions d'euros, dont environ 140 millions d'euros au titre de la DGF communale. Les conséquences financières du recensement auront des répercussions sur chacune des composantes de la DGF, sans qu'il soit possible dès à présent d'en mesurer précisément l'ampleur. La seconde porte sur les projets de réforme dans le domaine des finances locales et particulièrement sur les conséquences de l'**exonération temporaire de taxe professionnelle sur les investissements nouveaux**, annoncée par le Président de la République le 23 octobre 2008 et qui devrait faire l'objet d'un examen par le Parlement lors de la discussion du projet de loi de finances rectificative pour 2008.

C'est dans cet environnement caractérisé par des nouvelles contraintes et de nouveaux objectifs, que doit être resitué l'examen de la **mission « Relations avec les collectivités territoriales » qui ne constitue qu'un aspect, très limité, du cadre des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales.**

**Sur un effort financier total de l'Etat en direction des collectivités territoriales de 85 milliards d'euros en 2009<sup>1</sup>, la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ne représente, en effet, que 2,4 milliards d'euros.**

De plus, la quasi-totalité des crédits inscrits dans la mission correspondant à des dotations dont la norme d'évolution et la répartition sont fixées par la loi, la « marge de manœuvre » du responsable des programmes qui composent la mission est extrêmement réduite, comme l'est – par conséquence – celle du rapporteur spécial.

Cette contrainte forte explique que le nombre d'indicateurs de performance soit très faible rapporté aux montants des crédits de la mission qui se prête difficilement aux exigences du contrôle d'efficacité tel que défini par la LOLF.

<sup>1</sup> Cette notion ajoute aux dotations et prélèvements sur recettes, les dégrèvements, la fiscalité transférée et les subventions en provenance de divers ministères.

Pour autant la mission « Relations avec les collectivités territoriales » à laquelle sont joints une annexe informative sur les prélèvements sur recettes à destination des collectivités territoriales et un « jaune budgétaire » relatif à l'« effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales », devrait offrir au Parlement des éléments d'information indispensables à l'appréciation des relations entre l'Etat et ces mêmes collectivités.

Mais au 10 octobre 2008, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, **seules 76,5 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial** sur la mission « RCT », et à la même date, le jaune budgétaire « Effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales » n'était pas diffusé.

## II. LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » EN 2009

### A. QUATRE PROGRAMMES DONT L'ÉVOLUTION EST TRÈS CONTRASTÉE

La présente mission RCT regroupe les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales qui sont inscrits en dotations budgétaires, soit 2,274 milliards d'euros de CP en 2009 à périmètre constant 2008, et 2,336 milliards d'euros en CP à périmètre courant en raison de mesures nouvelles et de mouvements de périmètre.

#### Les mesures nouvelles et les mesures de périmètre affectant la mission RCT en 2009

- intégration d'une indemnisation des communes amenées à délivrer les nouveaux passeports sécurisés pour des citoyens ne résidant pas dans la commune (+ 6,3 millions d'euros) ;
- création de la dotation de développement urbain (DDU) destinée aux 100 communes les plus défavorisées et au financement de projets d'aménagements urbains répondant à des politiques prioritaires (+ 50 millions d'euros) ;
- prise en compte du versement en hors taxes des subventions d'exploitation des services régionaux de voyageurs à la SNCF (- 83 millions d'euros) ;
- création du fonds d'accompagnement des communes au titre du plan de restructuration des armées (+ 5 millions d'euros) ;
- compensation de nouvelles exonérations de fiscalité locale au titre des zones franches d'activité en outre-mer (+ 0,135 milliard d'euros) ;
- majoration de la DGD des régions d'outre-mer au titre des transferts de compétence intervenant au 1<sup>er</sup> janvier 2009 (40,5 millions d'euros) ;
- prise en compte dans les crédits de DGD du transfert des ports d'intérêt national et des aérodromes (+ 1,3 million d'euros) ;
- regroupement avec les dotations versées aux collectivités de métropole des subventions destinées à Mayotte et à la Nouvelle-Calédonie, précédemment inscrites sur la mission « Outre-mer » (+ 102 millions d'euros).

*Source : ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique*

La mission RCT est constituée de **quatre programmes** :

- le **programme 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes »** (739 millions d'euros) regroupe l'ensemble des concours financiers attribués aux communes et à leurs groupements gérés par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, en vue de répondre aux objectifs suivants : soutien à l'investissement local, couverture générale des charges de ces collectivités, renforcement de la péréquation et développement de l'intercommunalité ;

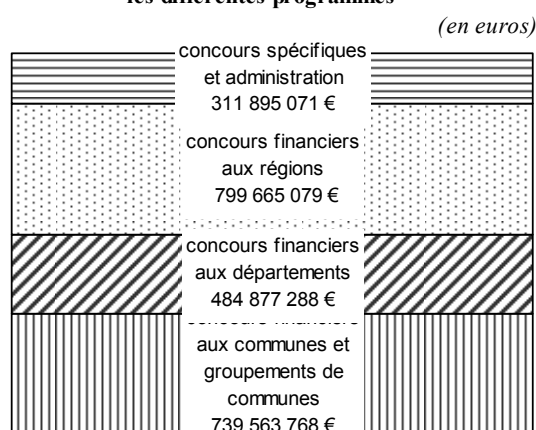


- le **programme 120 « Concours financiers aux départements »** (484 millions d'euros) se compose de deux dotations (dotation générale de décentralisation et dotation globale d'équipement) ;

- le **programme 121 « Concours financiers aux régions »** (799 millions d'euros) comprend une seule dotation (dotation générale de décentralisation) ;

- le **programme 122 « Concours spécifiques et administration »** (311 millions d'euros) regroupe, d'une part les aides exceptionnelles aux collectivités territoriales et, d'autre part, les moyens servant à l'administration des programmes de la mission (moyens de la direction générale des collectivités locales), ainsi que des crédits de DGD au titre de compétences transférées concomitamment à plusieurs niveaux de collectivités.

**La mission « Relations avec les collectivités territoriales » :  
les différents programmes**



Source : présent projet de loi de finances

Les différents programmes de la mission connaissent des **évolutions contrastées** par rapport à la loi de finances pour 2008.

**Evolution des crédits des programmes PLF 2009/PLF 2008 (CP)**

(en euros)

programme 119 « concours financiers aux communes et groupements de communes »	+ 44.801.070	+ 6,45%
programme 120 « concours financiers aux départements »	+ 6.385.428	+ 1,33%
programme 121 « concours financiers aux régions »	- 23.754.021	- 2,88%
programme 122 « concours spécifiques et administration »	+ 109.597.400	+ 54,18%
Total mission RCT	+ 137.029.877	+ 6,23%

Source : présent projet de loi de finances

**Les évolutions des différents programmes s'expliquent par les mesures nouvelles et les mesures de périmètre précédemment évoquées :**

- programme 119 « Concours financiers aux **communes** et groupements de communes » : intégration de la **dotation forfaitaire « titres sécurisés »** et de la **dotation de développement urbain** pour un total de 56.340.000 euros en autorisations d'engagement et de 47.132.243 euros en crédits de paiement ;

- programme 120 « Concours financiers aux **départements** » : prise en compte du transfert de certains immeubles classés au titre des monuments historiques, de la DGD fluviale en faveur de la Guyane et de l'évolution de la **DGD en faveur des ports maritimes** ;

- programme 121 « Concours financiers aux **régions** » : intégration des crédits de DGD relatifs aux transferts de compétence pour la Corse dans le domaine de la culture (12,3 millions d'euros), prise en compte du transfert de certains immeubles classés au titre des monuments historiques et réduction de 82,7 millions d'euros au titre du versement en hors taxes des **subventions d'exploitation des services régionaux de voyageurs à la SNCF** ;

- programme 122 « **Concours spécifiques et administration** » : intégration des aides pour les communes concernées par les restructurations de la Défense (5 millions d'euros) et **prise en compte de dotations Outre-mer** pour 102 millions d'euros.

Le projet de loi de **programmation des finances publiques** pour 2009-2012 prévoit l'indexation de l'ensemble des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales entre 2009 et 2011 sur l'inflation prévisionnelle. Leur progression s'établit donc, à périmètre constant et hors mesures nouvelles, à 2 %<sup>1</sup> en 2009, 1,75 % en 2010 et en 2011.

Les crédits de la mission RCT devraient pour leur part évoluer de la manière suivante :

**Evolution pluriannuelle des crédits de paiement pour 2009-2011**

(en euros)

	<b>PLF 2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>Evolution 2001/2009</b>
<i>Inflation prévisionnelle</i>	<i>1,5 % + 0,5 point</i>	<i>1,75 %</i>	<i>1,75 %</i>	
Concours financiers aux communes et groupements de communes	739.563.768	771.191.269	784.495.867	5,7%
Concours financiers aux départements	484.877.288	494.523.316	503.765.636	3,7%
Concours financiers aux régions	799.665.079	813.659.218	827.898.254	3,4%
Concours spécifiques et administration	311.895.071	322.353.620	327.288.773	4,7%
Total mission Relations avec les collectivités territoriales	2.336.001.206	2.401.727.423	2.443.448.530	4,4%

Source : présent projet de loi de finances

<sup>1</sup> Soit 1,5 % + 0,5 point à titre exceptionnel.

## **B. UNE ÉVOLUTION PARTICULIÈREMENT CONTRAINTE POUR TROIS DES QUATRE PROGRAMMES**

Les trois premiers programmes de la mission RCT sont constitués de **dotations dont le taux de progression est fixé par la loi**. En conséquence, le responsable de programme ne dispose d'aucune marge de manœuvre pour influencer sur leur gestion.

**Les règles d'indexation des crédits des trois premiers programmes de la présente mission**

	<b>Règles d'indexation</b>
<b>119 Concours financiers aux communes et groupements de communes</b>	
01 Soutien aux projets des communes et groupements de communes	
<i>DGE</i>	<i>Prévision de croissance de la FBCF des APU annexée au PLF</i>
<i>DDR</i>	<i>Prévision de croissance de la FBCF des APU annexée au PLF</i>
02 Dotation générale de décentralisation	Croissance de la DGF
<b>120 Concours financiers aux départements</b>	
01 Aides à l'équipement des départements	
<i>DDEC</i>	<i>Comme la DGE</i>
<i>DGE</i>	<i>Prévision de croissance de la FBCF des APU annexée au PLF</i>
02 Dotation générale de décentralisation	Croissance de la DGF
<b>121 Concours financiers aux régions</b>	
01 Aides à l'équipement des régions = DRES	Croissance de la DGE
02 Dotation générale de décentralisation	Croissance de la DGF

*FBCF : formation brute de capital fixe/APU : administrations publiques*

*Source : code général des collectivités territoriales*

Le présent projet de loi de finances pour 2009, dans ses articles 11 et 12<sup>1</sup>, prévoit toutefois de **déroger à ces règles pour certaines dotations de fonctionnement** indexées aujourd'hui comme la DGF et certaines dotations **d'investissement** actuellement indexées sur la FBCF des APU, dont les **montants seraient simplement reconduits à l'identique par rapport à 2008**.

Les dotations de fonctionnement et d'investissement concernées au titre de la mission RCT sont la **dotation générale de décentralisation**, la **dotation globale d'équipement** des communes, la dotation globale d'équipement des départements et la **dotation de développement rural**.

<sup>1</sup> Voir sur ce point les commentaires des articles figurant dans le rapport général (tome II) sur le projet de loi de finances 2009.

Dans le cas du programme 122 « Concours spécifiques et administration », seule l'indexation des crédits de l'action 03 « dotation générale de décentralisation » est inscrite dans la loi. Toutefois, la justification des crédits figurant dans le projet annuel de performances, qui a été transmise à votre rapporteur spécial, et que retrace le tableau suivant, met en évidence le caractère très contraint de la plupart de ces dépenses.

**La justification au premier euro du programme 122 : éléments fournis à votre rapporteur spécial, relatifs aux autorisations d'engagement**

(en euros)

	<i>Consommation 2007</i>	<i>Crédits demandés PLF 2009</i>	Justification succincte des crédits demandés
ACTION n° 01 : Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales			
Subventions aux communes minières	543.057	600.000	Le calcul de l'aide à verser aux communes minières est effectué sur la base des coûts forfaitaires d'entretien réévalués sur la base de l'indice prévisionnel d'évolution des prix de la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques, fourni par le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique. 48 communes ont bénéficié de cette aide au titre de la gestion 2007, pour un montant total de 543.057 euros. Le montant des crédits nécessaires pour 2009 est estimé à 600.000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.
Subventions aux communes en difficulté	445.000	1.500.000	Des subventions exceptionnelles de fonctionnement peuvent être accordées par l'Etat aux communes en difficultés financières particulièrement graves à la suite de circonstances anormales. Ces aides attribuées sur arrêté conjoint des ministres de l'intérieur de l'outre-mer et des collectivités territoriales et du budget, des comptes publics et de la fonction publique ont vocation à favoriser la mise en place d'un plan de redressement et sont soumises à des conditions d'attribution prévues à l'article L. 2335-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT). 2 communes ont bénéficié de cette aide en 2007 pour un montant total de 445.000 euros en autorisation d'engagement et en crédits de paiement. Le montant des crédits pour 2009 est estimé à 1,5 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.
Reconstruction de ponts détruits par faits de guerre	971.000	0	Le principe du financement par l'État du coût de reconstruction des ponts détruits par faits de guerre, posé par la loi du 28 octobre 1946 complétée par l'article 27 de la loi de finances rectificative du 3 août 1981, conduit l'État à subventionner des travaux de voirie de substitution dans la limite de 50% du coût de reconstruction à l'identique du pont détruit lorsque la collectivité avait renoncé à cette reconstruction. La loi de finances pour 2001 a établi une liste de 13 ponts jugés prioritaires et pour lesquels la reconstruction à l'identique est financée à

			100 % par l'Etat. Trois ponts sont encore en cours de reconstruction (pont de Fourneaux dans la Manche, pont de Niderviller en Moselle et pont de Thiennes dans le Pas-de-Calais). Les AE des ponts de Fourneaux et de Niderviller ont été engagés en 2007 et 2008. Quant au pont de Thiennes, les AE ont été engagées en 2002 mais l'opération n'est pas encore soldée.
Autres subventions aux collectivités territoriales et organismes publics locaux (hors réserve parlementaire)	3.009.168	0	Cette ligne budgétaire regroupe les crédits destinés au Fonds Social Juif Unifié ainsi que certaines opérations en voie d'achèvement. En application d'une convention signée le 23 décembre 2004 avec le Fonds Social Juif Unifié, l'Etat s'est engagé à participer financièrement à un programme de sécurisation de bâtiments de la communauté juive. Les AE et CP de cette ligne sont ouverts en loi de finances rectificative.
ACTION n° 02 : Administration des relations avec les collectivités territoriales			
Fonctionnement courant de la direction générale des collectivités locales	235.944	286.500	Le budget prévisionnel de fonctionnement interne de la direction générale des collectivités locales hors pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité de Lyon s'élève, pour 2009 comme en 2008, à 286.500 euros. Ces crédits couvrent les dépenses de fournitures de bureau, de maintenances diverses, de reprographie, d'affranchissement, de télécommunications, de missions et de documentation. Les dépenses de loyer, d'entretien, de nettoyage, d'énergie sont, quant à elles, mutualisées sur le programme "Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur" de la mission "Administration générale et territoriale de l'Etat".
Fonctionnement courant du Pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité	229.306	214.720	Par ailleurs, les crédits de fonctionnement alloués au pôle de Lyon se montent à 214.720 euros, en baisse par rapport en 2008, année au cours de laquelle des travaux d'aménagement ont été accomplis. Ces crédits couvrent les dépenses de fournitures de bureau, de maintenances diverses, de reprographie, d'affranchissement, de télécommunications, de missions et de documentation, ainsi que celles de loyer (65 % du montant global), d'entretien, de nettoyage, d'énergie.
Production d'études	44.147	115.900	Le département des études et des statistiques locales de la DGCL produit chaque année un certain nombre d'études. Dans ce cadre, en 2009, seront en particulier effectuées pour le compte de la DGCL : - des prestations de saisie-contrôle des données comptables des 920 communes de plus de 10.000 habitants, des 100 départements et des données sur les effectifs de la fonction publique territoriale ; - la poursuite de la réalisation de l'observatoire des politiques territoriales.
Fonctionnement d'organismes nationaux relatifs aux collectivités territoriales	109.109	188.000	La DGCL assure le secrétariat des organismes nationaux relatifs aux collectivités territoriales et en supporte les frais de fonctionnement. Huit instances sont concernées, pour un montant de 188.000 euros. Il s'agit : du conseil supérieur de la fonction publique territoriale ; du conseil national de la formation des élus locaux ; de la commission de déontologie compétente pour la fonction publique territoriale ; de la commission d'assimilation des diplômes

			européens ; de la commission d'appel à la reconnaissance de l'expérience professionnelle ; de la commission consultative des polices municipales ; du conseil national des opérations funéraires. La DGCL assure également le secrétariat du CFL et perçoit à ce titre un fond de concours (crédits hors LFI).
Programme de publications de la direction générale des collectivités locales	146.753	222.015	La direction générale des collectivités locales a notamment pour mission de diffuser de la documentation, des études et des statistiques portant sur les collectivités locales. La collection statistiques et finances locales, publiée par la DGCL, est composée d'une quinzaine de titres. Il s'agit pour la plupart d'analyses des budgets primitifs et des comptes administratifs des régions, départements, communes et de leurs groupements. Le guide budgétaire communal, départemental et régional actualisé à partir des dispositions de la loi de finances initiale la plus récente est publié en début d'année. Le guide du maire est également fréquemment actualisé. Les autres publications viennent compléter l'information des élus locaux sur des thématiques ponctuelles ou des synthèses d'actualité. Ce programme est chiffré, pour 2009, à 222.015 euros, en baisse de 5% par rapport à 2008, et recouvre l'ensemble des coûts de réalisation de ces publications (édition, tirage à plusieurs milliers d'exemplaires et frais de routage).
Équipement courant des agents	72.153	106.000	Pour le site de la direction générale des collectivités locales, hors pôle de Lyon, l'équipement courant des agents (travaux de rénovation des bureaux, matériels, bureautique, ...) s'élève à 106.000 euros, soit en moyenne environ 561 euros par agent travaillant au quotidien pour la DGCL.
Dépenses d'informatique	1.625.716	1.637.624	Les dépenses d'informatique concernent plusieurs projets et se répartissent entre le titre 3 (1.211.624 euros en AE et 834.319 euros en CP) et le titre 5 (42.000 euros en AE et 320.000 euros en CP) Le projet ACTES (aide au contrôle de légalité dématérialisé) mobilisera 839.348 euros en AE et 469.843 euros en CP pour mener à bien les opérations suivantes : maintenance corrective et évolutive de l'application, dépenses de matériels destinés à accroître la capacité d'accueil de la plate-forme, développement du module expert de contrôle budgétaire de l'application ACTES. L'achèvement du développement de l'application Colbert départemental est également prévu, pour un montant de 440.496 euros en AE et 432.696 euros en CP. En outre, la DGCL a choisi d'investir le champ de l'évaluation des politiques publiques locales et plus particulièrement le secteur des dépenses publiques locales. Elle va donc soutenir l'Observatoire des Finances Locales (OFL) et son initiative de création d'un site internet permettant la diffusion au grand public des informations relatives aux différents budgets locaux.

Source : réponse du ministère de l'intérieur à une question de votre rapporteur spécial

***C. DES MODIFICATIONS LIMITÉES DE LA STRUCTURE DE LA MISSION  
EN 2009***

Le présent projet de loi de finances propose d'apporter **quatre modifications** à la nomenclature actuelle qui tirent les conséquences de nouvelles dispositions législatives proposées par le présent projet de loi de finances pour 2009 ou des recommandations de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

**Deux dotations nouvelles** viennent abonder les crédits du **programme 119 « concours financiers aux communes et groupements de communes »**. Il s'agit, d'une part, de la dotation forfaitaire consacrée aux communes chargées de l'enregistrement et de la délivrance des titres sécurisés (CNI, passeports) et, d'autre part, de la dotation de développement urbain pour les villes les plus défavorisées. Ces deux dotations sont inscrites à l'action 1 du programme 119.

Sur le programme **122 « concours spécifiques et administration »**, **plusieurs changements** interviennent en 2009.

D'une part, il est créé un fonds de soutien aux communes touchées par le **redéploiement territorial des armées**, inscrit à l'action 1 du programme 122.

D'autre part, dans le cadre de la mise en œuvre de la RGPP au sein du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, il a été décidé de **recentrer le secrétariat d'Etat à l'outre - mer** sur une administration de mission. En conséquence, une partie des crédits gérés par cette administration et correspondant à des crédits de droit commun sont transférés vers d'autres programmes afin de la dégager de tâches de gestion.

Quatre dotations du programme 123 « conditions de vie outre-mer » de la mission « outre-mer » sont ainsi transférées vers une nouvelle action 4 du programme 122 « concours spécifiques et administration » de la mission « relations avec les collectivités territoriales ». Il s'agit de :

- la dotation globale de fonctionnement des provinces de Nouvelle-Calédonie ;

- la dotation globale de compensation versée à la Nouvelle-Calédonie au titre des services et établissements publics transférés ;

- la dotation globale de construction et d'équipement des collèges en Nouvelle-Calédonie ;

- la dotation de construction d'équipements des établissements scolaires à Mayotte.

#### **D. DES EFFECTIFS GÉRÉS PAR LA MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ETAT »**

Les **effectifs et crédits de titre 2** de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », correspondant aux emplois de la direction générale des collectivités locales, ont été **transférés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008 sur le programme 216 « Conduite et pilotage des missions de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat »**.

Les perspectives d'évolution sont donc désormais celles de cette mission pour laquelle est prévue une stricte application du principe de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux au cours des trois prochaines années.

Il convient toutefois de souligner à cet égard qu'en 2008, les agents affectés à la **direction générale des collectivités locales (DGCL)** pour l'exercice des missions de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » étaient au nombre de **173**, soit 170 ETPT, dont 79 agents de catégorie A, 24 agents de catégorie B, 50 agents de catégorie C et 20 agents non titulaires. Cette variation de - 3 ETPT par rapport à l'année 2007 prend en compte la participation de la direction générale des collectivités locales à l'effort de productivité de l'administration centrale du ministère.

### **III. UNE ILLUSTRATION PARTIELLE DES CONCOURS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITÉS**

Dans le rapport spécial qu'il avait présenté en 2008 au nom de votre commission des finances<sup>1</sup>, notre collègue Michel Mercier proposait de **supprimer la présente mission RCT et d'éclater ses crédits** entre :

- d'une part, un programme correspondant à des actions pour lesquelles l'Etat dispose d'un pouvoir de décision, rattaché à la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » (AGTE) ;

- et d'autre part des crédits, qui ne laissent aucune marge de manœuvre à l'Etat, et qui seraient transformés en prélèvements sur recettes.

Il justifiait cette position par les raisons suivantes :

- la mission RCT a un périmètre limité par rapport à l'ensemble des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales ;

- **l'application des principes de la LOLF est très difficile** dans la mesure où l'Etat n'a aucun pouvoir de décision pour **75 % des crédits** ;

- **la présente mission, qui ne gère même plus son propre personnel, a un caractère artificiel** ;

---

<sup>1</sup> Rapport spécial n° 91 (2007-2008) tome III annexe 25.



- les contraintes pesant sur la mission ne permettent pas de faire jouer **la fongibilité des crédits**.

#### **A. UNE PART LIMITÉE DES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Aux termes de l'article 101 de la loi de finances pour 1987<sup>1</sup>, le gouvernement devait présenter, en **annexe générale au projet de loi de finances de l'année**, un rapport récapitulatif, pour les deux derniers exercices connus, l'exercice budgétaire en cours d'exécution et l'exercice suivant, le montant constaté ou prévu :

- des prélèvements sur les recettes du budget général ;
- des autorisations d'engagement, des crédits de paiement et des dépenses inscrits au budget général et aux comptes spéciaux, par mission et par programme ;
- des produits des impôts et taxes perçus par l'Etat transférés en tout ou partie, constituant l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales.

L'article 108 de la loi de finances rectificative pour 2007 a renforcé cette obligation sur deux points :

- d'une part en précisant que les tableaux récapitulatifs doivent être établis pour les **cinq derniers exercices connus** ;
- d'autre part en imposant des **délais stricts** au gouvernement, cette annexe générale devant être déposée sur le bureau des assemblées parlementaires et distribuée au moins cinq jours francs avant l'examen, par l'Assemblée nationale en première lecture, de l'article du projet de loi de finances de l'année qui évalue les prélèvements opérés sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales<sup>2</sup>. »

#### **1. Les trois composantes de l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales**

**Le « jaune budgétaire » diffusé en application de cet article détaille les trois composantes de l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales.**

Les « **concours de l'Etat** » aux collectivités territoriales (56,5 milliards d'euros à périmètre courant en PLF 2009) constituent le cœur de l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales. Ils regroupent, conformément à l'article 6 du projet de loi de programmation des

<sup>1</sup> Loi n° 86-1317 du 30 décembre 1986.

<sup>2</sup> Ce délai n'a pas été respecté pour l'examen du présent projet de loi de finances.

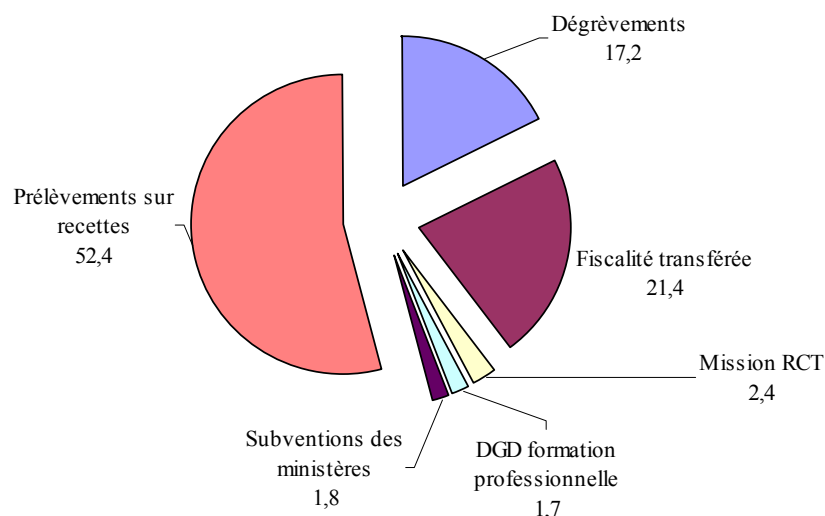
finances publiques, les **prélèvements sur les recettes** (PSR) de l'Etat (52,4 milliards d'euros) ainsi que les **crédits budgétaires** du budget général (4,1 milliards d'euros) relevant de la mission « Relations avec les Collectivités Territoriales », et de la DGD Formation professionnelle inscrite au sein de la mission « Travail et emploi ».

Les « **transferts financiers de l'Etat** » vers les collectivités territoriales (75,4 milliards d'euros à périmètre courant en PLF 2009) comprennent, outre les concours de l'Etat aux collectivités territoriales, les **dégrèvements d'impôts locaux**<sup>1</sup> (17 milliards d'euros) et les autres subventions budgétaires (1,8 milliard d'euros) versées par les ministères.

« **L'effort financier de l'Etat** » en faveur des collectivités territoriales comprend l'ensemble précédent auquel s'ajoute la **fiscalité transférée** (21,4 milliards d'euros) et représente 96,8 milliards d'euros à périmètre courant en PLF 2009.

**Composition de l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales au PLF 2009**

(AE en milliards d'euros)



Source : jaune budgétaire « effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales »

Le tableau suivant détaille les éléments de ces trois composantes.

<sup>1</sup> Taxe professionnelle et taxe d'habitation.

**Evolution des crédits de l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales prévue  
Version modifiée pour tenir compte de l'évolution des recettes de droit de mutation à titre onéreux  
(DMTO) constatées à fin août 2008**

*(AE en milliards d'euros)*

		LFI 2008	PLF 2009 à périmètre constant	Evolution	Mesures de transfert et péri- mètre	PLF 2009 à péri- mètre courant	
<b>PSR</b>	Dotation globale de fonctionnement	40.056	40.854,9	+ 2,0 %		40.855	
	Dotation spéciale instituteur	6	37,5	+ 571,3 %		37	
	Dotation élu local	63	64,6	+ 2,0 %		65	
	Dotation départementale d'équipement des collèges (AE)	329	328,7	+ 0,0 %		329	
	Dotation régionale d'équipement scolaire (AE)	662	661,8	+ 0,0 %		662	
	Fonds de compensation de la TVA	5.192	5.855,0	+ 12,8 %		5.855	
	Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation et des radars automatiques	650	700,0	+ 7,7 %		700	
	Reversement de TIPP à la Corse	43	43,7	+ 2,0 %		44	
	Fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles	20	20,0	+ 0,0 %		20	
	Fonds de compensation des baisses de DCTP	60	0,0	- 100,0		0	
	Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	500	500,0	+ 0,0 %		500	
	<i>Compensations d'exonérations :</i>						
	- Compensation de la part salaire de la TP (FDPTP)	100	100,2	+ 0,0 %		100	
	- Compensation des pertes de base de TP	164	164,0	+ 0,0 %		164	
	- Réduction progressive de la fraction de recettes prise en compte dans les bases de taxe professionnelle des bénéficiaires non commerciaux	362	279,2	- 22,8%		279	
	- Exonération de taxes sur le foncier non bâti hors Corse et hors part communale	261	201,2	- 22,8 %		201	
	- Dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP hors RCE)	730	543,3	- 22,6 %		543	
- Réduction pour création d'établissement (RCE)	52	40,2	- 22,8 %		40		
- Compensations d'exonérations ajustées	557	429,6	- 22,8 %		430		
- Autres compensations diverses (non modifiées)	1.404	1.434,1	+ 2,1 %		1.569		
<b>Total PSR</b>	<b>51.209</b>	<b>52.258</b>	<b>+ 2,0 %</b>	<b>+ 135</b>	<b>52.393</b>		
<b>RCT</b>	Dotation globale d'équipement des communes (AE)	485	484,6	+ 0,0 %	+ 135	485	
	Dotation globale d'équipement des départements (AE)	224	224,5	+ 0,0 %		224	
	Dotation générale de décentralisation (Mission RCT)	1.433	1.433,3	+ 0,0 %	- 41	1.393	
	Dotation de développement urbain (DDU) (AE)	0	50,0			50	
	Mesure de compensation CNI		6,3			6	
	Fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées		5,0			5	
	Dotation de régisseur police municipale	0,5	0,5	+ 0,0 %		1	
	Subventions diverses	2	2,1	+ 0,0 %	+ 102,3	104	
	Dotation de développement rural	131	131,3	+ 0,0 %		131	
<b>Total RCT</b>	<b>2.276</b>	<b>2.338</b>	<b>+ 2,7 %</b>	<b>+ 61,78</b>	<b>2.399</b>		
<b>Dotation générale de décentralisation Formation professionnelle (Mission Travail et Emploi)</b>		<b>1.686</b>	<b>1.686</b>	<b>+ 0,0 %</b>		<b>1.686</b>	
<b>Total dotations de l'Etat aux collectivités</b>		<b>55.171</b>	<b>56.281</b>	<b>+ 2,0 %</b>	<b>+ 197</b>	<b>56.478</b>	
<b>Autres crédits</b>	Subventions diverses de fonctionnement et d'équipement de divers ministères (AE) (hors RCT)	1.575	1.771	+12,4 %		1.771	
	Réserve parlementaire	139	9			9	
	Contrepartie de divers dégrèvements législatifs	16.030	17.191	+ 7,2 %		17.191	
<b>Total effort financier de l'Etat hors fiscalité transférée</b>		<b>72.916</b>	<b>75.252</b>	<b>+ 3,2 %</b>	<b>+ 197</b>	<b>75.449</b>	
<b>Fiscalité transférée</b>	Fiscalité transférée au titre de la loi du 7 janvier 1983	9.878	9.305,0	- 5,8 %		9.305	
	<i>Cartes grises (régions)</i>	1.907	1.938,0	+ 1,6 %		1.938	
	<i>Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière (départements)</i>	7.972	7.367,0	- 7,6 %		7.367	
	Quote-part de TIPP (départements) loi n°2003-1200 du 18 déc 2003	5.031	4.950,0	- 1,6 %	+ 322	5.272	
	Quote-part de TSCA au titre de la compensation de la vignette	132	136,7	+ 3,1 %		137	
	Quote-part de TSCA (départements) - article 53 de la LFI pour 2005	877	899,6	+ 2,6 %		900	
	Fraction de TSCA (commune) - article 11-II de la loi de finances rectificative pour 2006	10	10,0	+ 0,0 %		10	
	Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et compensation de la vignette résiduelle	5.116	5.237,3	+ 2,4 %		5.753	
	<i>dont Quote-part de TIPP (régions)</i>	2.935	2.975,6	+ 1,4 %	+ 233	3.209	
	<i>dont Quote-part de TIPP (départements)</i>	181	185,6	+ 2,6 %	+ 282	468	
<i>dont Quote-part de TSCA (départements)</i>	2.000	2.076,1	+ 3,8 %		2.076		
<b>Total fiscalité transférée</b>	<b>21.045</b>	<b>20.539</b>	<b>- 2,4 %</b>	<b>+ 838</b>	<b>21.376</b>		
<b>Total effort financier de l'Etat avec fiscalité transférée</b>		<b>93.960</b>	<b>95.790</b>	<b>+ 1,9 %</b>	<b>+ 1.034</b>	<b>96.825</b>	
<i>Total effort financier de l'Etat hors réserve</i>		<i>93.821</i>	<i>95.781</i>	<i>+ 2,1 %</i>	<i>+ 1.034</i>	<i>96.816</i>	
<b>Pour information:</b>		LFI 2008	PLF 2009 structure constante		PLF 2009 structure courante		
Montant de l'ensemble des compensations d'exonérations		3.629	3.192	- 12,1 %	3.327	- 8 %	

Source : DGCL

## 2. La présente mission représente une part minime du concours financier de l'Etat

Les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales passent, en ce qui concerne les **crédits**, par l'intermédiaire de **trois missions** :

- la présente mission « Relations avec les collectivités territoriales » (RCT) (2,4 milliards d'euros en 2009) ;

- la mission « Remboursements et dégrèvements », dont le programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » s'élève à 17,1 milliards d'euros en 2009 ;

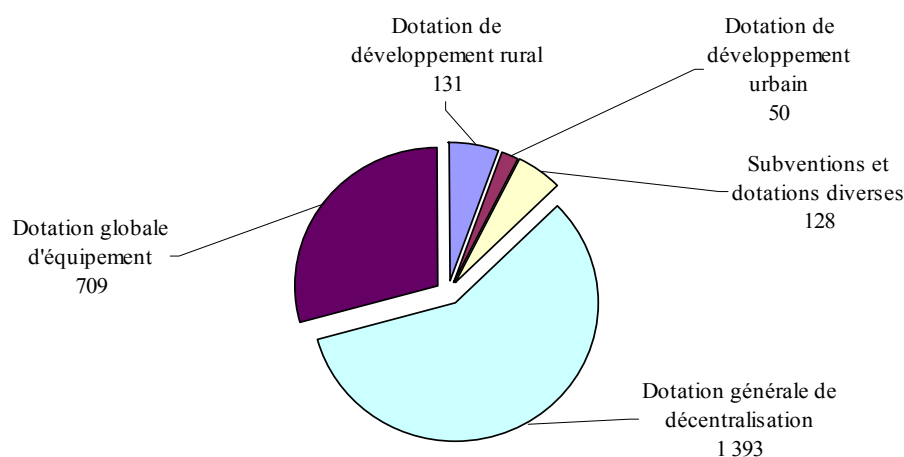
- la mission (hors budget général) correspondant au compte de concours financier « Avances aux collectivités territoriales » (ACT), présentée par le présent rapport à la suite de la mission RCT, dont les crédits sont de l'ordre de 85 milliards d'euros – ce qui en fait la mission la plus importante financièrement –, mais qui ne constitue pas une contribution de l'Etat au financement des collectivités territoriales, puisqu'il s'agit d'une simple avance sur les recettes fiscales de ces collectivités.

**La mission RCT ne représente donc qu'une très faible part (4 %) du concours financier de l'Etat aux collectivités territoriales** et seulement 2,5 % de l'effort financier global de l'Etat tel que défini par le Jaune budgétaire.

Cette mission se compose elle-même à près de 90 % de deux dotations : la dotation générale de décentralisation (DGD) et la dotation globale d'équipement (DGE).

### Composition de la mission RCT

(AE 2009 en millions d'euros)



Source : jaune budgétaire « Effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales »

**B. DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS UTILES MAIS PEU DIRECTIFS**

**1. Des objectifs et des indicateurs inégalement répartis**

**L'évaluation de la performance de la mission RCT repose sur huit indicateurs mesurant quatre objectifs.** Deux programmes de la mission sont dépourvus de toute mesure de la performance.

**Objectifs et indicateurs de la mission RCT**

<b>Programme de la mission</b>	<b>Objectifs</b>	<b>Indicateurs</b>
Programme 119 Concours financiers aux communes et groupements de communes	Promouvoir les projets de développement local	Pourcentage de projets bénéficiant d'un taux de subvention compris entre 25 % et 35 %  Délai séparant la décision de subvention de la fin de réalisation du projet
Programme 120 Concours financiers aux départements	Pas d'objectif	Pas d'indicateur
Programme 121 Concours financiers aux régions	Pas d'objectif	Pas d'indicateur
Programme 122 Concours spécifiques et administration	Réduire les délais de parution des textes d'application relevant de la responsabilité de la DGCL  Garantir une gestion des dotations adaptée aux contraintes des collectivités locales  Améliorer l'information des collectivités territoriales et de l'administration territoriale sur la décentralisation	Délais réels de parution des textes réglementaires relevant de la responsabilité de la DGCL  Nombre, montant moyen et volume total des rectifications opérées en cours d'année  Nombre, montant moyen et volume des rectifications liées à la prise en compte d'une donnée erronée dans les calculs (pour les principaux critères de répartition utilisés)  Dates de communication des dotations  Réponses aux pouvoirs publics (Parlement, Cour des comptes, préfectures...)  Nombre de visites des sites intranet et internet de la DGCL avec mention du pourcentage de consultations supérieures à une minute et du nombre moyen de mises en lignes par semaine

Source : présent projet de loi de finances

Cette situation appelle plusieurs observations.

Comme le relevait notre collègue Michel Mercier, rapporteur spécial de la mission RCT en 2008, **le nombre d'indicateurs est inversement proportionnel au montant des différents programmes.**

Cette situation paradoxale résulte du fait que l'Etat n'a aucun pouvoir de décision pour 75 % des crédits de la présente mission et qu'il est impossible d'associer un indicateur à l'attribution d'une dotation dont la répartition entre collectivités territoriales découle mécaniquement de l'application de la loi.

Ainsi, on observe que **les deux programmes 120 et 121, qui correspondent à 55 % des crédits de la présente mission ne comportent aucun indicateur de performance.**

## **2. Les modifications apportées par le projet annuel de performances 2009**

Les objectifs et indicateurs de performance de la mission ont enregistré quelques modifications dans le projet de loi de finances pour 2009.

L'indicateur 1.2 « **évolution du volume des investissements des collectivités locales réalisés grâce aux subventions DGE ou DDR comparée à l'évolution de la FBCF** » du **programme 119** a été supprimé car il présentait la faiblesse de dépendre de nombreux facteurs exogènes et était plus informatif qu'opérationnel.

Il en est de même de l'objectif n°1 « **soutenir un rétablissement rapide des collectivités déstabilisées par des circonstances exceptionnelles** » du **programme 122**. Cet objectif devait permettre de s'assurer de la réalisation rapide des opérations financées au titre du dispositif budgétaire « réparation des dégâts causés par les calamités publiques ». Toutefois, compte tenu des opérations en cours, qui concernent essentiellement la tempête de 1999 et les inondations du sud-est en 2002-2003, la durée des opérations non clôturées ne pourra désormais que dépasser le délai de 5 ans.

Par ailleurs, les opérations engagées sur les trois dernières années sont résiduelles et concernent notamment des réouvertures d'autorisations d'engagement pour des opérations clôturées par erreur ainsi que l'opération « Canal de la Somme ». Le dispositif « réparation des dégâts causés par des calamités publiques » connaissant actuellement une activité moins soutenue que par le passé, il n'y avait pas de sens à conserver l'objectif de performance qui lui est rattaché.

De la même manière, l'indicateur 1.1 « **délai séparant la décision de subvention de la fin de réalisation du projet** » a été également supprimé.

En contrepartie, il a été créé, au sein de l'annexe relative aux prélèvements sur recettes, **un nouvel objectif** doublé d'un indicateur de performance relatif au **Fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des catastrophes naturelles**, créé par l'article 110 de la loi de finances initiale pour 2008.

L'indicateur 3.2 « **Nombre de rectifications liées à la prise en compte d'une donnée erronée dans les calculs (pour les principaux critères de répartition utilisés)** » de l'objectif n° 3 « garantir une gestion des dotations adaptées aux contraintes des collectivités locales » rend compte du nombre de rectifications opérées en cours de gestion à la suite de la prise en compte d'une donnée erronée de critère de répartition (erreur externe aux services de la DGCL). Il a fait l'objet d'une distinction en deux sous-indicateurs nouveaux qui permettent de mesurer le montant moyen (en euros) et le volume (en %) des rectifications dues à des erreurs externes

Ces modifications utiles et bienvenues concernent donc pour l'essentiel **le programme 122 « Concours spécifiques et administration » de la présente mission, auquel est associé le plus grand nombre d'indicateurs et qui est le programme dont l'efficacité dépend le plus de l'Etat**, alors que celle des trois autres programmes dépend d'autres acteurs, en particulier des collectivités territoriales.

### ***C. LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES FONT L'OBJET D'UNE ANNEXE INFORMATIVE***

Les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales ne sont pas des crédits au sens de la LOLF. Ils ne peuvent donc faire partie d'un programme et le gouvernement n'est pas tenu de leur associer des objectifs et des indicateurs. Cependant, compte tenu de l'importance des sommes en jeu, le projet annuel de performances de la présente mission comprend en annexe, à titre informatif, des objectifs et indicateurs liés aux prélèvements sur recettes.

#### **1. Un prélèvement qui atteint 56 milliards d'euros**

Les concours financiers (hors fiscalité transférée, hors dégrèvements, hors réserve parlementaire et hors subventions diverses des ministères) de l'Etat s'élèvent en 2009 à près de 56,478 milliards d'euros, principalement gérés par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

Ce montant est en hausse de 2 % à périmètre constant par rapport à la loi de finances initiale pour 2008.

**Les prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales**

*(crédits ouverts en loi de finances initiale, en millions d'euros)*

	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>PLF 2009</b>
Communes et groupements						
Dotation globale de fonctionnement	20 473,628	21 199,743	21 787,303	22 328,539	22 925,038	23.301.922
Dotation spéciale pour le logement des instituteurs	199	164,555	135,704	88,192	5,2	37,5
Dotation élu local	47,163	48,715	60,544	62,059	63,351	64,618
Compensations d'exonération				2513,717	1984,518	
Produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation et des radars automatiques	430	560	620	680	650	670
<b>Départements</b>						
Dotation globale de fonctionnement	11 479,767	11 001,340	11 457,907	11 745,139	12 016,710	12.121,882
Dotation départementale d'équipement des collèges	-	-	-	-	328,666	328,666
Compensations d'exonération				1146,262	1 027,543	
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	-	-	100	500	500	500
Produit des amendes des radars automatiques					30	30
<b>Régions</b>						
Dotation globale de fonctionnement	4 783,845	4 940,304	5 075,271	5 202,500	5 310,781	5 416
Dotations régionale d'équipement scolaire	-	-	-	-	661,841	661,841
Compensations d'exonération				242,142	220,412	
Produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation et des radars automatiques	Pour mémoire, la Région Ile de France et le STIF bénéficient d'une partie du produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation et des radars automatiques					

Source : ministère de l'intérieur



## **2. Des objectifs et indicateurs focalisés sur le renforcement de la péréquation et de l'intercommunalité**

### *a) Renforcer la péréquation*

Le principal objectif retenu pour les prélèvements sur recettes est le **renforcement de la péréquation**.

Ainsi, chacun des trois regroupements de prélèvements sur recettes, relatifs respectivement aux communes et aux EPCI, aux départements et aux régions, se voit associer l'objectif d'« Assurer la péréquation des ressources entre collectivités ». Concrètement, il s'agit :

- d'accroître **la part des volumes financiers consacrés à la péréquation** ;

- d'atteindre un **niveau de correction global des inégalités** de ressources des collectivités corrigées en fonction de leurs charges<sup>1</sup>, égal en 2009 à - 40 % dans le cas des communes et des EPCI, et à - 51 % dans le cas des départements et à - 54 % dans le cas des régions (contre des résultats 2006 respectivement de - 36,9 %, - 47,7 % et - 45,2 %).

### *b) Renforcer l'intercommunalité*

Dans le cas des prélèvements sur recettes destinés aux communes et aux EPCI, l'annexe propose de retenir deux objectifs supplémentaires :

- « Accroître le degré d'intégration des groupements », mesuré par le niveau du coefficient d'intégration fiscale (CIF) et le rapport entre la population regroupée dans des EPCI à taxe professionnelle unique et la population ;

- « Poursuivre la couverture du territoire par l'intercommunalité », avec pour indicateur la proportion de la population et des communes couvertes par l'intercommunalité.

### *c) Des résultats évoqués par le comité des finances locales d'octobre 2008*

Les résultats de l'évaluation de la péréquation financière entre collectivités territoriales, utilisant le protocole de mesure des « effets péréquateurs des concours de l'Etat » développé en 2004 pour le Commissariat général du plan ont été présentés au comité des finances locales du 28 octobre 2008.

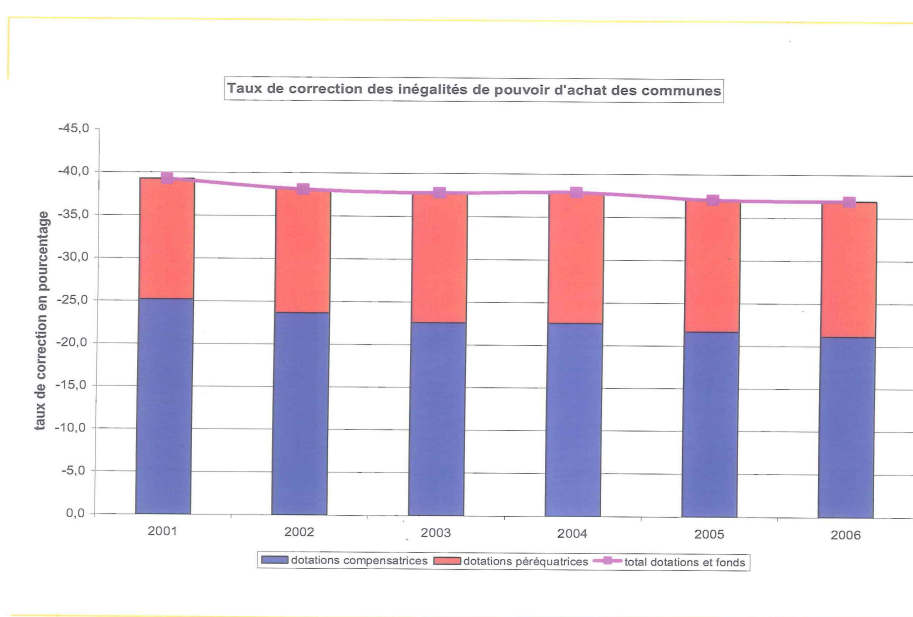
---

<sup>1</sup> Calculée selon la méthodologie définie par les professeurs Gilbert et Guengant dans le cadre de leur étude pour le Commissariat Général du Plan (CGP) sur la péréquation.

Ils font apparaître une performance péréquatrice variable des dotations. **Si l'effet péréquateur des dotations est clairement positif s'agissant des départements et des régions, son appréciation est plus délicate concernant les communes.**

Les années récentes ont enregistré, en effet, une augmentation nette des masses péréquatrices, mais globalement, cette hausse n'a pas eu pour conséquence une réduction des inégalités de richesse entre les communes.

Le tableau ci-dessous illustre cette contradiction qui est préoccupante dans un contexte de compression générale des crédits disponibles.



CFL 28 octobre 2008

Source : CAE et Comité des finances locales

Au cours de la même réunion du comité des finances locales, le principe de la création d'un **groupe de travail sur la péréquation** a été retenu.

Il devra ouvrir une réflexion sur l'amélioration de l'efficacité des montants importants mis en œuvre par l'Etat en ce domaine et en constante progression.

Ainsi, la **part des dotations péréquatrices au sein de la DGF** est passée de 9,50 % en 1998 à 15,67 % en 2008 et atteint désormais plus de 6 milliards d'euros.

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

*(en millions d'euros)*

	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale	756,6	879,6	999,5	1.093
Dotation de solidarité rurale	503	572	650	711
Dotation nationale de péréquation	631,6	652,4	661,6	687
Dotation de fonctionnement minimale	562,7	633,6	695,9	744
Dotation de péréquation urbaine	434,6	472,8	519,4	555
DGF des groupements (hors dotation de compensation des EPCI)	2.044,7	2.143,7	2.249,3	2.329
Dotation de péréquation des régions	95,9	114,5	132,5	152
<b>TOTAL</b>	<b>5.032,1</b>	<b>5.468,6</b>	<b>5.908,2</b>	<b>6.271</b>

*Source : ministère de l'intérieur*



## EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

### ARTICLE 67

#### **Modification, en faveur de la péréquation, des règles d'évolution de certaines composantes de la dotation globale de fonctionnement (DGF)**

**Commentaire :** le présent article propose, pour chaque catégorie de collectivité territoriale ainsi que pour les EPCI, une modification des règles d'évolution de certaines composantes de la DGF. Cette organisation vise à préserver, malgré les contraintes pesant sur la DGF en 2009, des marges de manœuvre en faveur des dotations de péréquation.

#### **I. LES CONTRAINTES DE LA DGF EN 2009**

En 2009, la DGF subira une triple contrainte issue, d'une part, de sa **progression globalement limitée** au sein du périmètre normé des concours de l'Etat aux collectivités territoriales et, d'autre part, de la **prise en considération, pour sa répartition**, des résultats du nouveau recensement de la population d'abord **et des évolutions de l'intercommunalité** ensuite. Chacune de ces contraintes entraîne un **risque d'affaiblissement de l'effort de péréquation** existant.

##### **A. UNE CONTRAINTE GLOBALE : LA LIMITATION À 2 % DE LA CROISSANCE DE L'ENVELOPPE**

Afin de garantir aux collectivités territoriales une progression des concours financiers de l'Etat, tout en protégeant le redressement des comptes de celui-ci, l'article 6 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 prévoit une **norme d'évolution** pour un périmètre de concours dont **seuls sont exclus les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux et la fiscalité transférée en compensation des transferts de compétences**.

Cette norme a été conçue comme identique à celle qui s'applique aux dépenses de l'Etat dans leur ensemble, soit l'évolution prévisionnelle des prix associée aux projets de loi de finances. Toutefois, après la révision de la prévision d'inflation pour 2009 intervenue lors de l'examen du projet de loi de programmation précité (nouvelle prévision de 1,5 %, contre une prévision initiale de 2 %)¹, la norme de progression des concours de l'Etat aux collectivités

---

¹ Cf. la séance du Sénat du 6 novembre 2008.

territoriales, pour 2009, a été déconnectée de la prévision d'inflation, étant conservée à hauteur de 2 %, comme initialement prévu.

Eu égard au montant des concours financiers versés par l'Etat aux collectivités territoriales en 2008 (soit 55,2 milliards d'euros), cette norme **implique une progression globale de 1,1 milliard d'euros** au plus. En conséquence, le présent PLF propose un vaste mécanisme d'**ajustement interne du périmètre**, visant à garantir à la fois le respect de la nouvelle norme d'évolution et le financement des priorités que l'Etat fixe dans ses relations avec les collectivités territoriales. Ces priorités consistent, d'une part, dans le soutien à l'investissement public local et, d'autre part, dans la péréquation entre territoires.

A cet effet, la croissance de certains concours est gelée ou freinée, celle d'autres concours est favorisée, enfin certains concours servent de « variable d'ajustement » du périmètre normé<sup>1</sup>. C'est dans ce cadre que l'article 10 du présent PLF prévoit de **limiter la progression de la DGF, en 2009, à 2 %**<sup>2</sup>, contre une progression de plus de 2,25 % de croissance annuelle moyenne sur la période 2004-2008. Il convient de préciser que la DGF, en 2008, représentait 40,05 milliards d'euros, soit plus de 70 % du total du périmètre des concours de l'Etat aux collectivités territoriales qui seront soumis à la nouvelle norme de progression.

Or, conformément au code général des collectivités territoriales (CGCT), le montant de la dotation d'aménagement résulte de la différence entre l'ensemble des ressources affectées à la DGF des communes et la dotation forfaitaire. Dès lors, **le ralentissement de l'augmentation de la masse globale de la DGF risque de se répercuter avant tout sur la croissance de la dotation d'aménagement**, c'est-à-dire sur la péréquation.

## ***B. DEUX CONTRAINTES DE RÉPARTITION INTERNE : LA NOUVELLE POPULATION RECENSÉE ET L'ÉVOLUTION DE L'INTERCOMMUNALITÉ***

### **1. Les résultats du nouveau recensement de la population**

La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a rénové le dispositif de **recensement de la population, permettant d'actualiser annuellement celle-ci**. En effet, remplaçant la pratique antérieure des recensements décennaux, le recensement de la population est désormais effectué à raison d'un cinquième des communes par an, de manière exhaustive dans les communes de moins de 10.000 habitants et à partir d'un répertoire d'immeubles localisés dans les communes de plus de 10.000 habitants. Cependant, le décompte de population issu de ces nouvelles

---

<sup>1</sup> Il est renvoyé au rapport de notre collègue Philippe Marini, rapporteur général (tome II du présent rapport).

<sup>2</sup> Sous la réserve de la mesure de coordination nécessaire pour tenir compte de la révision de la prévision d'inflation intervenue lors de l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

procédures ne sera authentifié qu'à partir de la fin du premier cycle quinquennal d'enquêtes, soit la fin 2008. Ces résultats seront publiés courant décembre 2008, pour une **prise en compte effective à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009**.

Pour anticiper l'effet de ce nouveau recensement sur la répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales, le Comité des finances locales (CFL) a constitué un groupe de travail, chargé de procéder à une évaluation préalable, dont les conclusions ont été livrées le 1<sup>er</sup> juillet 2008. Les évaluations réalisées montrent que **le recensement, à choix du CFL et structures intercommunales constants, induirait un nouveau coût**, pour l'Etat, de l'ordre de **140 millions d'euros pour la DGF des communes et 40 millions d'euros pour celle des EPCI ; de 110 millions d'euros pour la DGF des départements**.

Ces coûts, dans la mesure où ils s'imputeront sur les dotations forfaitaires, impliqueraient, **à droit constant, une moindre affectation, à due concurrence, en faveur des dotations de péréquation**.

## **2. L'incidence des évolutions de l'intercommunalité**

La DGF des EPCI est composée d'une dotation de compensation, correspondant à la perte de recettes liée à la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle, et d'une **dotations d'intercommunalité**. Celle-ci a servi d'incitation à la réalisation de structures intercommunales, tout particulièrement à taxe professionnelle unique (TPU), depuis 1999.

En ce qui concerne les **communautés d'agglomération** et les **communautés de communes**, la dotation d'intercommunalité, à l'instar de la dotation de base des communes, repose d'abord sur la détermination d'un montant moyen par habitant, par catégorie d'EPCI. Cependant, alors que la dotation de base communale ne peut progresser, au plus, qu'à hauteur de 75 % du taux d'évolution de la DGF dans son ensemble, la dotation des communautés de communes bénéficie d'une règle plus avantageuse : l'attribution moyenne par habitant progresse de 1,3 à 1,6 fois plus vite, selon la décision du CFL, que le montant moyen par habitant des communautés d'agglomération, et ce montant moyen évolue lui-même, au moins, selon le taux de l'inflation prévisionnelle (*cf. infra*).

S'agissant des **communautés urbaines**, la masse de la dotation d'intercommunalité évolue en fonction de la population de la catégorie et selon le taux de progression de la dotation forfaitaire des communes. Ces EPCI, historiquement, ont bénéficié d'une dotation par habitant plus élevée que celle des autres catégories (*cf. infra*).

Ainsi, l'augmentation de la dotation d'intercommunalité résulte, d'une part, d'une évolution plus rapide que la dotation forfaitaire des communes pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes et, d'autre part, de l'accroissement de la population couverte par

les EPCI. Dans ces conditions, d'un côté **cette dotation subira un renchérissement du fait des résultats du nouveau recensement** (*cf. supra*), et, d'un autre côté, **elle augmentera afin de tenir compte des nouveaux EPCI constitués**. Il convient de noter que l'évolution de la carte intercommunale, de la sorte, a conduit la dotation à passer de 610 millions d'euros en 1994 à 2,3 milliards d'euros en 2008<sup>1</sup>.

La dotation d'intercommunalité devrait donc agir, en 2009, comme une **contrainte forte au sein de la DGF**, s'exerçant **au détriment de la péréquation**.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ AU BÉNÉFICE DE LA PÉRÉQUATION

Le présent article propose, pour chaque catégorie de collectivité territoriale ainsi que pour les EPCI, une modification des règles d'évolution de certaines composantes de la DGF afin de **préserver, malgré les contraintes précitées, des marges de manœuvre en faveur de la péréquation**. Il s'agit d'abord d'**améliorer le solde de la DGF disponible** à cette fin, **en ralentissant la croissance des dotations forfaitaires et en minorant la bonification des dotations d'intercommunalité**, puis d'**optimiser l'effet de ces mesures en aménageant certaines dotations de péréquation**.

### A. UN RALENTISSEMENT DE LA CROISSANCE DES DOTATIONS FORFAITAIRES

Pour assurer le ralentissement de la croissance des dotations forfaitaires, le présent article propose **deux séries de mesures** visant, respectivement, les **communes** et les **départements**.

#### 1. Un écrêtement forfaitaire du complément de garantie des communes

Depuis 2005, **la dotation de base des communes est assortie d'un complément de garantie**. Celui-ci visait alors à faire progresser de 1 % la dotation forfaitaire de chaque commune (hors compensations « part salaires » et baisses de dotation de compensation de la taxe professionnelle). Il a d'abord évolué selon un taux égal à 25 % de la progression de la DGF (soit + 0,68 % en 2006), puis la LFI pour 2007 a habilité le CFL à en fixer, chaque année, le taux de progression, dans une fourchette de 0 à 25 % du taux d'évolution de la DGF. En 2008, ce complément s'établit à 5,3 milliards d'euros, représentant 38 % de la dotation forfaitaire communale.

---

<sup>1</sup> En 2008, 33.636 communes (soit 92 % d'entre elles) étaient regroupées en EPCI à fiscalité propre, couvrant 54,8 millions d'habitants (soit 85,7 % de la population).



*a) La mesure proposée*

Le **I** du présent article propose de **baissér forfaitairement, de 2 %, le complément de garantie des communes**. Selon l'exposé des motifs du présent article, la mesure concernerait 34.500 communes et **aurait pour conséquence de diminuer la croissance de la dotation forfaitaire de 105 millions d'euros**. Cette marge de manœuvre serait mécaniquement affectée **au bénéfice intégral de la dotation d'aménagement**, donc la **péréquation**.

*b) Une neutralisation de cette mesure pour les communes d'outre-mer*

Le **II** du présent article procède à une **neutralisation** de l'impact de cet écrêtement **en faveur des communes d'outre-mer**. En effet, en vertu du droit existant, la quote-part de la dotation d'aménagement destinée à ces dernières doit évoluer, au moins, dans la même proportion que la DGF.

**2. Une extension des pouvoirs du CFL sur l'évolution des composantes de la dotation forfaitaire des départements**

*a) Une suppression du plancher d'évolution de la dotation de base*

Comme celle des communes, depuis 2005, **la dotation de base des départements fait l'objet d'un complément de garantie**. Ce dernier a tout d'abord évolué selon un taux identique à celui de la dotation de base, fixé par le CFL entre 35 % et 70 % du taux de croissance de la DGF. Puis la LFI pour 2007 a distingué le taux de progression de la dotation de base de celui de son complément de garantie, le CFL pouvant faire évoluer le premier dans une fourchette inchangée, le second dans une fourchette de 0 à 50 % du taux de la DGF.

Le **III** du présent article vise à **supprimer le plancher d'évolution de la dotation de base, offrant ainsi au CFL la possibilité de faire évoluer celle-ci entre 0 à 70 %**.

*b) La substitution d'une fourchette de progression au taux d'évolution obligatoire de la dotation de compensation*

La LFI pour 2004 a complété la dotation forfaitaire des départements par une **dotation de compensation**. Cette dotation regroupe deux concours de compensation de transferts : les montants dus, en 2003, au titre du concours particulier de compensation de la suppression des centres communaux d'action sociale (CCAS), et 95 % de la dotation générale de décentralisation (DGD). Cette dotation de compensation est **actuellement indexée comme la DGD** : elle évolue donc comme la DGF.

Le **V** du présent article propose de **substituer à ce taux d'évolution obligatoire une fourchette allant de 0 à 100 % du taux d'évolution de la DGF**. Implicitement, cette disposition impliquait qu'il appartient au CFL

**d'arrêter le taux annuel** : c'est une précision qu'a apportée l'Assemblée nationale (*cf. infra*).

## **B. UNE MOINDRE BONIFICATION DES DOTATIONS D'INTERCOMMUNALITÉ**

La masse de la DGF affectée à la **dotations d'intercommunalité** correspond à la somme des enveloppes affectées aux différentes catégories d'EPCI (communautés de communes, communautés urbaines, communautés d'agglomération, et syndicats d'agglomération nouvelle [SAN]). **Chaque enveloppe est égale à la population totale de la catégorie considérée multipliée par un montant moyen spécifique par habitant**. Ce montant moyen, initialement fixé par la loi, évolue chaque année autour d'un **taux de progression « pivot »**, qui est celui que fixe le CFL pour les **communautés d'agglomération et qui ne peut être inférieur à l'inflation prévisionnelle**.

Afin de permettre un rattrapage des montants par habitant des différentes formes de **communautés de communes** (à fiscalité additionnelle, à TPU, à TPU dites « bonifiées »), historiquement plus faible, leur taux d'évolution est fixé par le CFL dans une fourchette allant de **130 % à 160 % du taux « pivot »**. Le montant par habitant des **communautés urbaines** et des **SAN**, quant à lui, évolue chaque année **comme la dotation forfaitaire des communes**.

**En vue de minorer la bonification des dotations d'intercommunalité**, le présent article propose, outre une indexation spécifique pour les communautés de communes à TPU « bonifiées » qui a fait l'objet d'une révision par l'Assemblée nationale (*cf. infra*), **trois réformes** s'adressant, l'une, à **l'ensemble des EPCI**, l'autre aux **SAN**, la dernière aux **communautés urbaines**.

### **1. Un ralentissement de la progression de la dotation d'intercommunalité pour l'ensemble des EPCI**

Le **VII** du présent article, afin de ralentir la progression annuelle de la dotation d'intercommunalité, prévoit que le taux de progression du montant moyen par habitant des communautés d'agglomération, c'est-à-dire **le taux « pivot »** pour les autres catégories d'EPCI, devrait rester **inférieur ou égal à l'inflation prévisionnelle** – et non *supérieur* ou égal comme actuellement.

### **2. Une moindre bonification de la dotation des SAN**

Le **IX** du présent article, dans la même perspective, prévoit que **montant moyen par habitant affecté aux SAN** n'évoluerait plus *comme* la dotation forfaitaire des communes, mais selon un **taux de progression au plus égal à celui de la dotation forfaitaire**. Implicitement, cette disposition

implique qu'il **appartient au CFL d'arrêter le taux annuel** : c'est une précision qu'a apportée l'Assemblée nationale (*cf. infra*).

Il convient de préciser que le coefficient de rattrapage du montant moyen des communautés de communes, pour sa part, resterait indexé comme aujourd'hui (soit entre 130 % et 160 % du taux « pivot », à la décision du CFL).

### **3. La « normalisation » de la dotation des communautés urbaines**

La masse de la **dotation d'intercommunalité des communautés urbaines** évolue en fonction de la population de la catégorie et depuis 2003, conformément à la loi du 28 décembre 1999 relative à la prise en compte du recensement général de la population pour la répartition des dotations de l'Etat aux collectivités locales, le montant par habitant de l'attribution de chaque communauté est égal à celui de l'année précédente, indexé selon le taux d'évolution de la dotation forfaitaire des communes.

D'une part, ce mécanisme a fait perdurer un **montant moyen par habitant sensiblement supérieur à celui des autres formes d'EPCI**. Ainsi, suivant l'exposé des motifs du présent article, la dotation moyenne par habitant des communautés urbaines s'établit aujourd'hui à 85,87 euros, contre 23,74 euros par habitant pour les communautés de communes à TPU non bonifiée, 33,02 euros par habitant pour les communautés de communes à TPU bonifiée et 44,53 euros par habitant pour les communautés d'agglomération.

D'autre part, compte tenu de la corrélation stricte de la masse globale de la dotation à la population totale couverte, **chaque nouvelle communauté urbaine créée depuis 2003 a obtenu mécaniquement une dotation d'intercommunalité calculée sur la base du montant moyen de l'année précédente** au sein de la catégorie.

Le **VIII** du présent article propose de rénover ce mode de calcul de la dotation d'intercommunalité des communautés urbaines, en vue de l'aligner sur celui des autres catégories d'EPCI.

#### *a) Un nouveau mode de calcul*

**En 2009, la dotation de chaque communauté serait le produit de la population de celle-ci rapportée à un montant moyen par habitant de la catégorie, fixé à 60 euros. A partir de 2010, cette dotation par habitant évoluerait selon un taux fixé par le CFL, qui ne pourrait excéder celui de l'évolution de la dotation forfaitaire des communes, et donc n'y serait plus automatiquement égal comme actuellement.**

#### *b) Une garantie pour les communautés urbaines préexistantes*

Parallèlement, le présent article prévoit de majorer la dotation par habitant ainsi obtenue d'une **garantie, pour les communautés urbaines déjà instituées, afin de les prémunir contre un recul de leur attribution**. Cette

garantie serait calculée pour rattraper la différence, en 2009, entre le montant de 60 euros par habitant nouvellement fixé et leur montant par habitant de 2008 indexé selon le taux décidé par le CFL pour 2009.

Dans la rédaction originelle du présent article, il était également proposé d'étendre ce mécanisme de garantie aux communautés urbaines créées en 2008, mais l'Assemblée nationale a supprimé cette disposition (*cf. infra*).

### **C. UN RÉAMÉNAGEMENT DE CERTAINES DOTATIONS DE PÉRÉQUATION**

Dans le but d'optimiser l'effort péréquateur associé à la DGF, le présent article propose de **concentrer le bénéfice de la dotation de péréquation urbaine (DPU) sur les départements qui en ont le plus besoin** et de **préserver la quote-part de la dotation de péréquation attribuée aux régions d'outre-mer**.

#### **1. Une concentration de la DPU sur les départements dont le potentiel financier par habitant est le plus faible**

La **péréquation départementale** est assurée par deux dotations, qui ne peuvent se cumuler pour un même département : la **dotation de fonctionnement minimale (DFM)**, globalement ciblée sur les départements à dominante rurale, et la **DPU**. En 2008, l'une ou l'autre de ces dotations a bénéficié à chacun des 99 départements. Par conséquent, **l'effort de péréquation, en réalité, ne tient pas à l'éligibilité à l'une de ces dotations, mais aux écarts entre les montants** versés à ce titre.

En particulier, les critères d'éligibilité à la DPU, qui représente 555,5 millions d'euros en 2008, s'avèrent très larges. Cette dotation est en effet ouverte aux départements urbains (soit les départements dont la densité de peuplement est supérieure à 100 habitants/km<sup>2</sup> et dont le taux d'urbanisation est supérieur à 65 %) dont le potentiel financier par habitant est inférieur ou égal au double de la moyenne de cette catégorie. **En pratique, tous les départements urbains sont éligibles à la DPU**, en dépit d'écarts importants de potentiel financier par habitant d'un département à l'autre. Cependant, le CGCT prévoit que la DPU des départements dont le potentiel financier par habitant est supérieur à 1,5 fois le potentiel financier par habitant moyen ne peut augmenter de plus de 5 % par an, l'excédent étant écrêté au profit des autres départements éligibles.

Dans ce contexte, le **IV** du présent article propose de **réserver la DPU au bénéfice des départements urbains dont le potentiel financier par habitant est inférieur ou égal à 1,5 fois le potentiel financier par habitant moyen**. En conséquence, il supprime le dispositif de plafonnement des départements éligibles, devenu obsolète.

Il convient de préciser que le CGCT prévoit déjà, en faveur des départements qui ne sont plus éligibles à la DPU, une **garantie de « sortie »**

du dispositif correspondant, la première année, à 66 % et, la seconde, à 33 % de leur dernière attribution. Cette garantie trouvera à s'appliquer aux **départements perdant, du fait du présent article, leur éligibilité à la DPU, soit Paris et les Hauts-de-Seine.**

## **2. Une sécurisation de la quote-part de la dotation de péréquation des régions d'outre-mer**

**Les régions d'outre-mer bénéficient d'une quote-part de la dotation de péréquation calculée au sein de la DGF des régions.** La constitution de cette enveloppe distincte se justifie par des **critères de répartition de la dotation de péréquation spécifiques pour les régions d'outre-mer** : seule la première moitié de la quote-part est répartie en fonction d'un critère de richesse relative (potentiel fiscal, population, effort fiscal), la seconde moitié étant répartie au prorata des dépenses totales de chaque région.

Jusqu'en 2007, cette quote-part était calculée en appliquant au montant de la dotation de péréquation, résultant du solde après imputation à la DGF des régions de la dotation forfaitaire, le rapport entre la population des régions d'outre-mer éligibles à la péréquation et celle de l'ensemble des régions bénéficiaires. La quote-part de la dotation de péréquation attribuée aux régions d'outre-mer résultant, de la sorte, de la combinaison des critères d'éligibilité appliqués à l'ensemble des régions et de l'évolution des populations des régions concernées, son montant était sensible aux entrées et sorties de régions métropolitaines, notamment des plus peuplées, dans le dispositif de péréquation.

Pour limiter cet effet, **la LFI pour 2007 a sécurisé le calcul de la quote-part destinée aux régions d'outre-mer**, en rapportant leur population à celle de l'ensemble des régions. Le coefficient ainsi obtenu a été arrêté une fois pour toutes ; appliqué chaque année au montant de la dotation de péréquation des régions, il donne le montant de la quote-part outre-mer. Cependant, **cette sécurisation a été partiellement affaiblie du fait de la création, par la LFI pour 2008, d'une garantie de « sortie » au bénéfice des régions perdant leur éligibilité à la dotation de péréquation.** En effet, cette garantie est financée sur la masse de la dotation disponible et, par conséquent, minore à due proportion la quote-part ultramarine.

Dans ce contexte, le **VI** du présent article propose **que les garanties de « sortie » de la dotation de péréquation régionale soient financées, sur la masse de la dotation, après prélèvement de la quote-part bénéficiant aux régions d'outre-mer.** Fidèlement à l'intention du législateur en 2007, cette quote-part se trouverait ainsi « re-sécurisée », étant à nouveau rendue indifférente aux sorties de régions métropolitaines du dispositif de péréquation.

### III. LES MODIFICATIONS INTRODUITES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté le présent article après avoir procédé à **trois séries de modifications**<sup>1</sup>, outre plusieurs corrections rédactionnelles.

#### ***A. LA PRÉCISION EXPRESSE DES COMPÉTENCES DU CFL EN MATIÈRE D'ÉVOLUTION DE CERTAINES DOTATIONS***

Comme il a été indiqué dans les développements ci-dessus, **l'Assemblée nationale a précisé de manière expresse l'intervention du CFL que requéraient de façon implicite deux des mesures proposées** par le présent article.

En premier lieu, le **V** du présent article a été réécrit afin de prévoir expressément que le CFL déciderait du **taux d'évolution annuel de la dotation de compensation des départements**, dont la loi, conformément au présent article, se bornerait désormais à fixer le taux maximal de progression (celui de la DGF : *cf. supra*).

Suivant le même schéma, en second lieu, le **IX** du présent article a été réécrit afin de prévoir expressément que le CFL déciderait du **taux d'évolution de la dotation d'intercommunalité des SAN**, dont la loi, conformément au présent article, se bornerait désormais à fixer le taux maximal de progression (celui de la dotation forfaitaire des communes : *cf. supra*).

#### ***B. UNE ATTÉNUATION DES EFFETS DU NOUVEAU RECENSEMENT DE LA POPULATION POUR LES COMMUNES LES PLUS AFFECTÉES***

Afin d'épargner aux communes les plus « brutaux » des effets qu'entraînera, en 2009, la prise en compte, pour la répartition de la DGF, des résultats **du nouveau recensement de la population** (*cf. supra*), l'Assemblée nationale a introduit **deux dispositifs correcteurs**.

##### **1. Une majoration de la dotation forfaitaire des communes dont la population recensée baissera le plus**

Un paragraphe **I bis nouveau** a été inséré dans le présent article<sup>2</sup>. Il prévoit que **les communes dont la baisse de démographie authentifiée,**

---

<sup>1</sup> Sauf mention contraire ci-après, toutes ces modifications ont été adoptées par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Marc Laffineur, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

<sup>2</sup> Cette modification résulte à la fois de l'initiative de notre collègue député Marc Laffineur, rapporteur spécial, et de notre collègue député Manuel Aeschlimann, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois.

**en 2009, serait égale ou supérieure à 10 % par rapport à 2008, bénéficieraient d'une majoration de leur dotation de base, à hauteur de 50 % de la différence entre le montant de la dotation de base perçue en 2008 et le montant de la dotation normalement due pour 2009.** Le coût de cette mesure, au sein de l'enveloppe de la DGF, est évalué, d'après les indications fournies à votre rapporteur spécial, à **24,5 millions d'euros**, qui seraient de fait soustraits à l'effort global de péréquation.

## **2. La prise en compte dégressive des baisses de population affectant les communes membres d'un SAN**

Un paragraphe **X nouveau** a été ajouté au présent article. Il prévoit de **prendre en compte de manière dégressive, sur 5 ans, les nouvelles données démographiques relatives aux communes membres d'un SAN**, afin de lisser la perte de dotation de base subie par ces dernières. Il convient en effet de préciser que **ces communes, dans le cadre des anciennes procédures de recensement, bénéficiaient d'une majoration spécifique de leur population au titre des logements en construction** : alors que la population des autres communes était majorée fictivement de *quatre* habitants par logement en construction, celle des communes membres d'un SAN était majorée de *six* habitants par logement en construction. Le recensement rénové ne faisant pas de différence entre les communes membres d'un SAN et les autres, ses résultats pourraient conduire à une forte diminution de la population des communes membres de SAN.

Ainsi, pour l'attribution de la DGF, il est désormais proposé par le présent article d'ajouter à la population de chacune des communes membres d'un SAN une population fictive, égale à la différence de population authentifiée entre 2008 et 2009, minorée de 20 % en 2009, 40 % en 2010, 60 % en 2011 et 80 % en 2012. **La baisse de population ne serait intégralement répercutée qu'à partir de 2013.**

Cependant, il est prévu que **ce régime dérogatoire cesserait de s'appliquer dès un éventuel rattrapage**, avant la fin de la période transitoire, du niveau de population de 2008. Pour 2009, le coût de cette mesure, au sein de la DGF, est chiffré, selon les estimations communiquées à votre rapporteur spécial, à **4,7 millions d'euros**.

## **C. UNE HOMOGENÉISATION DU RÉGIME DE LA DOTATION D'INTERCOMMUNALITÉ**

En poursuivant un objectif de **limitation des régimes spéciaux de la dotation d'intercommunalité afin de libérer davantage de marges de manœuvre en faveur de la péréquation**, l'Assemblée nationale a introduit **deux modifications** dans le présent article.

## **1. L'égalisation des règles d'évolution de la dotation d'intercommunalité des communautés de communes à TPU**

Le **VII** du présent article, dans sa rédaction initiale, proposait que la dotation d'intercommunalité des communautés de communes à TPU dites « bonifiées », qui obéissent à des critères particuliers de population et d'intégration des compétences, progresse, *au plus*, comme celle des communautés de communes à TPU « de droit commun », alors qu'elle progresse, selon le droit existant, *au moins* comme cette dernière. Par conséquent, le CFL aurait pu affecter à la dotation des communautés de communes à TPU « bonifiées » une indexation plus faible que celle des communautés de communes à TPU « de droit commun », ce qui aurait remis en cause la bonification elle-même.

L'Assemblée nationale a préféré modifier le présent article<sup>1</sup>, pour **consacrer dans la loi la solution en pratique retenue, chaque année, par le CFL, consistant une progression identique des montants moyens attribués aux communautés de communes à TPU, qu'elles soient « bonifiées » ou « de droit commun ».**

## **2. La suppression de la garantie de dotation d'intercommunalité en faveur des communautés urbaines qui seraient créées avant la fin de l'année 2008**

Le **VIII** du présent article, dans sa rédaction initiale, étendait aux communautés urbaines qui seraient constituées en 2008 la garantie prévue, dans le cadre de la réforme proposée pour la dotation d'intercommunalité des communautés urbaines, en faveur des structures préexistantes (*cf. supra*). Pour ces nouvelles communautés, qui n'auront perçu aucune attribution avant 2009, une dotation d'intercommunalité en 2008 aurait été fictivement reconstituée, afin de les faire bénéficier du régime de garantie.

L'Assemblée nationale a préféré modifier le présent article<sup>2</sup>, pour **exclure les communautés urbaines qui seraient instituées en 2008 du dispositif de garantie aménagé dans le cadre de la réforme proposée pour la dotation d'intercommunalité des communautés urbaines.** En pratique, alors que deux nouvelles communautés urbaines pourraient voir le jour avant 2009 – à Nice et à Toulouse –, cette modification représente un gain, au sein de l'enveloppe globale de la DGF, chiffré à **50 millions d'euros** (soit 25 millions d'euros par nouvelle structure prévue), qui pourront être réaffecté à l'effort de péréquation.

---

<sup>1</sup> Cette modification résulte à la fois de l'initiative de notre collègue député Marc Laffineur, en son nom propre, et de notre collègue député Michel Piron.

<sup>2</sup> Contrairement aux autres modifications introduites dans le présent article par l'Assemblée nationale, celle-ci a été adoptée avec un avis défavorable du gouvernement.



#### IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article **préserve, malgré les contraintes pesant sur la DGF en 2009, des marges de manœuvre en faveur des dotations de péréquation**. Il ne doit cependant pas être mésinterprété. A cet égard, votre rapporteur spécial tient à bien lever les ambiguïtés que pourrait faire naître l'intitulé retenu pour cet article : « *Modification, en faveur de la péréquation, des règles d'évolution de certaines composantes de la DGF* ». En réalité, **il ne s'agit pas tant ici de mettre en œuvre une plus grande péréquation que de maintenir le niveau actuel de la péréquation assurée par la DGF** – niveau qui, du reste, s'avère insuffisant.

##### ***A. LA PÉREQUATION ACTUELLEMENT ASSURÉE PAR LA DGF RESTE LIMITÉE***

Comme l'a établi notre collègue Michel Mercier<sup>1</sup>, **la péréquation que permet aujourd'hui la DGF demeure insuffisante**. Ainsi, selon un rapport du Commissariat général du plan<sup>2</sup>, en 2001, cette péréquation n'avait corrigé que 39,2 % des inégalités de pouvoir d'achat entre les communes, 50,6 % entre les départements et 38,2 % entre les régions. Or cette correction, depuis lors, s'est améliorée pour les régions mais affaiblie pour les communes et les départements : **en 2006, la péréquation n'a permis de corriger que 45,2 % des inégalités de pouvoir d'achat entre les régions, 47,7 % entre les départements et 36,9 % entre les communes**.

La DGF des **communes**, en effet, ne dépend que faiblement du potentiel fiscal. En ce domaine, **le recul de la performance péréquatrice des dotations provient de l'augmentation, ces dernières années, du nombre et du poids des dotations de compensation dans l'ensemble des dotations**, notamment sous l'effet de la création en 2003 de la compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle et de son intégration dans la dotation forfaitaire en 2004. En revanche, la performance des dotations expressément péréquatrices est tendanciellement en progrès.

Les **départements** et les **régions**, de leur côté, présentent des inégalités moins marquées que les communes entre elles, donc moins difficiles à corriger. **Pour les départements, le recul de la performance péréquatrice des dotations provient de causes similaires à celles qui affectent la péréquation communale** : l'intégration d'une part substantielle de la DGD dans la DGF en 2004 et l'augmentation du volume des compensations fiscales (notamment, la création en 2003 de la compensation de la suppression de la

---

<sup>1</sup> Cf. le rapport n° 59 (2007-2008) sur la proposition de loi d'orientation sur les finances locales relative à la solidarité financière et la justice fiscale.

<sup>2</sup> Rapport de MM. Guy Gilbert et Alain Guengant « Evaluation des effets péréquateurs des concours de l'Etat aux collectivités locales », 2004. Ce rapport, concernant la période antérieure à 2002, a fait l'objet d'une actualisation pour les années 2002 à 2006, présentée au CFL lors de sa réunion du 28 octobre 2008.

part salaires de la taxe professionnelle). A l'inverse, la DPU et DFM ont conforté leur capacité à réduire les inégalités de pouvoir d'achat.

**La dotation la plus péréquatrice, du fait de sa masse** (26,9 milliards d'euros en 2008), **serait paradoxalement la dotation forfaitaire**. Les dotations explicitement dédiées à la péréquation, bien que disposant, en proportion, d'une plus forte intensité péréquatrice, réaliseraient en valeur absolue moins de péréquation, en raison de leur montant modeste.

Cependant, on observe ces dernières années une **hausse constante des masses financières spécialement consacrées à la péréquation**. La part de DGF consacrée à la péréquation (dotations de péréquation des communes et EPCI, des départements et des régions), qui était de 4,5 milliards d'euros en 2004, soit 12,3 % de la DGF, s'élève en 2008 à 6,27 milliards d'euros, soit 15,7 % de la DGF.

#### ***B. LE PRÉSENT ARTICLE TEND À ÉVITER UNE DÉGRADATION DE LA SITUATION***

Le présent article, en visant à **ne pas affaiblir l'effort péréquateur associé à la DGF**, poursuit un objectif que votre rapporteur spécial, dans son principe, ne peut qu'approuver. Certes, cet objectif peut paraître fort modeste. Mais il convient de conserver à l'esprit **l'importance des contraintes qui pèseront sur la DGF en 2009**, telles qu'elles ont été exposées ci-dessus : la progression limitée de l'enveloppe globale d'un côté, l'incidence sur sa répartition du nouveau recensement de la population et des évolutions de l'intercommunalité de l'autre côté.

Alors que **l'ensemble des concours financiers versés par l'Etat aux collectivités territoriales, en 2009, ne pourra globalement progresser que de 1,1 milliard d'euros**, d'une part **660 millions d'euros se trouvent « préemptés » par la progression mécanique du FCTVA**, liée au dynamisme de l'investissement local ; d'autre part **la DGF, globalement, croîtra de 800 millions d'euros** (soit 2 % de sa masse en 2008), dont près de **300 millions correspondant au coût de la nouvelle population recensée**. Sur ce plan, en somme, le présent PLF, constitue un ensemble de mesures « pour les temps difficiles », à défaut desquelles il ne serait pas possible de financer le FCTVA et l'impact du recensement.

Dans ce contexte, **les modalités d'ajustement retenues par le présent article paraissent équilibrées**. Sans revenir sur toutes les mesures proposées, votre rapporteur spécial observe en particulier que :

- 1° **la baisse forfaitaire** du complément de garantie de la dotation de base des communes, à hauteur de 2 %, représente une **contribution modérée pour chaque commune, mais devrait néanmoins solliciter**, en faveur de la péréquation nécessaire, **presque toutes les communes** (34.500) ;

- 2° le **renforcement des compétences du CFL** pour la détermination de l'évolution de certaines composantes de la DGF (notamment la dotation de base et la dotation de compensation des départements, ainsi que la dotation d'intercommunalité des communautés urbaines), **afin de favoriser la péréquation, donne à cette orientation du présent article un cadre de négociation approprié ;**

- 3° la **« normalisation »** proposée par le présent article **en ce qui concerne la dotation d'intercommunalité des communautés urbaines se trouve justifiée par l'état de quasi-achèvement de la carte de l'intercommunalité.** Le rôle de « prime » incitative que pouvait exercer, naguère, un régime plus favorable a perdu, aujourd'hui, sa justification ;

- 4° la **concentration de la DPU au bénéfice des départements urbains dont le potentiel financier par habitant est le plus faible est légitime**, dès lors que le potentiel financier par habitant des départements urbains varie en pratique du simple au double (de 486 euros à 1.072 euros). Il convient en outre de préciser que Paris et les Hauts-de-Seine, que la réforme privera d'attributions au titre de cette dotation, compte tenu de leur fort potentiel financier par habitant, se trouvent déjà écrêtés en application du droit existant (*cf. supra*) et, comme il a été précisé ci-dessus, bénéficieront d'une **garantie de « sortie »**. Néanmoins, **votre rapporteur spécial estime qu'il sera nécessaire, à terme, de mettre en place de nouveaux critères d'éligibilité à la péréquation départementale**, suivant les conclusions des travaux du CFL en la matière<sup>1</sup>.

Enfin, il convient de souligner que **l'Assemblée nationale a introduit dans le présent article de substantielles améliorations**, notamment celles qui visent à atténuer les effets du nouveau recensement de la population pour les communes les plus affectées.

**Décision de la commission : sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

---

<sup>1</sup> Cf. le rapport, rendu public en juin 2006, du groupe de travail du CFL sur la DGF des départements, dont votre rapporteur spécial était membre.

## ARTICLE 68

### **Révision du droit à compensation des régions au titre de la compétence « Services régionaux de voyageurs » (SRV)**

**Commentaire : le présent article vise à calculer hors TVA le droit à compensation des régions au titre de leur compétence en matière de SRV, dans la mesure où la TVA n'est plus exigible pour les subventions pratiquées par les régions dans ce cadre.**

### **I. L'INCIDENCE DE L'ÉVOLUTION DU RÉGIME DES SUBVENTIONS D'EXPLOITATION AU REGARD DE LA TVA SUR LES MODALITÉS D'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE « SRV »**

#### ***A. L'ORGANISATION DE LA DÉCENTRALISATION DES SRV***

La politique des transports est en partie décentralisée depuis 1982. La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dite « SRU », a participé de cette décentralisation, en confiant aux **régions**, à compter du **1<sup>er</sup> janvier 2002**, l'organisation et le financement, d'une part, des transports urbains d'intérêt régional et, d'autre part, des **transports ferroviaires d'intérêt régional**, qui font l'objet du présent article.

#### **1. La répartition des compétences dans le domaine du transport ferroviaire**

L'**Etat** a conservé la responsabilité des **services d'intérêt national** (trains rapides nationaux et TGV) et des **services internationaux**. D'une manière générale, il définit la consistance du réseau, donne son approbation pour les grandes opérations d'aménagement et participe au financement des projets régionaux, fixe les règles de sécurité et garantit le respect des procédures de conduite.

Aux **régions** revient la charge de définir le contenu du **service de transport régional de voyageurs**, notamment les dessertes (arrêts en gare, grilles horaires), la tarification et la qualité du service, ainsi que l'information de l'utilisateur. Autorités organisatrices de transports, elles contribuent au financement du développement du réseau dans le cadre de conventions de gestion obligatoirement conclues avec **la SNCF**.

Cette dernière se concentre sur son activité de **transporteur** ferroviaire. Toutefois, elle est également maître d'œuvre, quant à la **gestion** et l'**entretien** du réseau ferré, pour le compte de **RFF**, propriétaire et maître d'ouvrage de ce

réseau, dont il définit les objectifs de fonctionnement, d'aménagement et d'entretien.

## 2. Les relations financières entre les acteurs du transport ferroviaire

La loi SRU a instauré un schéma tripartite de relations financières, entre l'Etat, les régions et la SNCF, dont un décret<sup>1</sup> a précisé les modalités.

D'une part, le **droit à compensation des régions, par l'Etat**, au titre de la compétence « SRV », déterminé conformément aux principes généraux de la compensation financière des compétences décentralisées<sup>2</sup>, est pris en compte dans la **dotation générale de décentralisation (DGD)** attribuée aux régions. Pour chaque région, cette compensation est constituée de trois éléments :

- 1° le montant de la **contribution de la région pour l'exploitation des SRV**, soit la somme nécessaire pour assurer l'équilibre du compte attesté de la SNCF relatif aux SRV de cette région, à l'exclusion des charges non récurrentes et de la contribution propre de la région ;

- 2° le montant de la **dotation nécessaire au renouvellement du parc de matériel roulant affecté aux SRV**, calculé au trentième de la valeur de renouvellement du parc de matériel telle que définie par le décret précité du 27 novembre 2001 ;

- 3° le montant de la **dotation pour la compensation des tarifs sociaux mis en œuvre à la demande de l'Etat**, soit le montant de la contribution correspondante qui figure en recettes, pour l'exercice 2001, au compte de la SNCF relatif aux SRV de la région.

D'autre part, les relations financières **entre les régions et la SNCF** sont précisées dans le cadre des **conventions de gestion** précitées. Jusqu'à présent, ces conventions prévoient que la contribution pour l'exploitation des SRV, la dotation nécessaire au renouvellement du parc de matériel roulant affecté à ces services et la dotation pour la compensation des tarifs sociaux sont **assujetties à la TVA**, au taux réduit de 5,5 %, et **calculées toutes taxes comprises**. En conséquence, **la compensation de l'Etat aux régions**, au titre de la compétence « SRV », **inclut le montant de la TVA versé à la SNCF**, calculé à la date du transfert de la compétence.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2001-1116 du 27 novembre 2001 relatif au transfert de compétence en matière de transports collectifs d'intérêt régional.

<sup>2</sup> En application de l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'Etat et les collectivités territoriales est accompagné du transfert concomitant, par l'Etat, aux collectivités territoriales ou à leurs groupements, des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. Ces ressources assurent la compensation intégrale des charges transférées : elles sont équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'Etat, au titre des compétences transférées, et évoluent chaque année, dès la première année, comme la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Il convient enfin de préciser que la SNCF est tenue de reverser à l'Etat la TVA qu'elle a collectée en sa qualité d'exploitant des SRV.

## ***B. L'ÉVOLUTION DU RÉGIME DES SUBVENTIONS D'EXPLOITATION AU REGARD DE LA TVA***

### **1. Une jurisprudence communautaire**

Par deux arrêts rendus, respectivement, en novembre 2001 et en juillet 2004<sup>1</sup>, la **Cour de justice des communautés européennes** (CJCE) a précisé son interprétation de la **notion de « subvention directement liée au prix »** au sens de la sixième directive « TVA »<sup>2</sup>. Selon cette jurisprudence, la notion précitée recouvre exclusivement les subventions qui constituent la contrepartie totale ou partielle d'une opération de livraison de biens ou de prestation de services et qui sont versées par un tiers au vendeur ou au prestataire. **Seules ces subventions sont imposables à la TVA.**

### **2. La mise en œuvre par la doctrine fiscale nationale**

La doctrine fiscale française<sup>3</sup> a précisé les conséquences de l'évolution de la jurisprudence communautaire précitée. En particulier, elle considère que **les subventions dont le versement ne présente pas un lien direct et immédiat avec le prix d'une livraison de biens ou d'une prestation de services ne sont pas assujetties à la TVA**, même si, au plan économique, elles participent indirectement à la formation du prix. Il en est ainsi, notamment :

- des subventions de fonctionnement, destinées à couvrir exclusivement une partie des frais d'exploitation ;
- des subventions d'équilibre, versées afin de compenser *a posteriori* un déficit ;
- des subventions dont le montant est déterminé, globalement, compte tenu des coûts d'exploitation ;
- des subventions qui n'ont pas pour objet d'abaisser le prix d'une livraison de biens ou d'une prestation de services en dessous du prix de marché.

A ce titre, **les contributions des régions aux SRV exploités par la SNCF, désormais, ne sont plus soumises à la TVA.**

---

<sup>1</sup> CJCE, 22 novembre 2001, aff. C-184/00, Office des produits Wallons ASBL c/Etat Belge ; 15 juillet 2004, aff. C-381/01, Commission européenne c/République italienne.

<sup>2</sup> Sixième directive 77/388/CEE du Conseil du 17 mai 1977 en matière d'harmonisation des législations des Etats membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires – Système commun de taxe sur la valeur ajoutée : assiette uniforme.

<sup>3</sup> Instruction du 16 juin 2006 n° 3 A-7-06.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LE CALCUL HORS TVA DU DROIT À COMPENSATION AU TITRE DE LA COMPÉTENCE « SRV »

Afin de tenir compte de l'évolution du régime des subventions d'exploitation au regard de la TVA, qui a pour effet de soustraire à cette taxe les subventions des régions pratiquées au bénéfice de la SNCF dans le cadre de la compétence « SRV », le I du présent article prévoit **que la compensation versée par l'Etat aux régions, au titre de cette compétence, soit calculée hors TVA.**

En application de ce principe, le II du présent article procède à une **révision, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, de la DGD des régions, en la minorant à hauteur de 82,75 millions d'euros.** Ce montant correspond à la TVA jusqu'à présent acquittée sur les contributions versées par l'ensemble des régions au titre des SRV.

## III. LE VOTE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté le présent article **sans modification.**

## IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article se borne à tirer les **conséquences, sur le plan de la compensation financière de la compétence « SRV », de l'évolution de la jurisprudence communautaire** relative au régime des subventions d'exploitation au regard de la TVA, telle qu'elle a été traduite par la doctrine fiscale nationale. Dès lors que les contributions des régions, dans ce cadre, ne sont plus assujetties à la TVA, et que les régions, à l'avenir, verseront donc à la SNCF des subventions calculées hors taxe, il est légitime de réviser à due concurrence leur droit à compensation en la matière.

Il convient de souligner que **cette opération, pour les régions, reste neutre** : en synthèse, l'Etat ne compensera plus ce que les régions elles-mêmes n'acquitteront plus.

Cependant, du fait de la jurisprudence communautaire précitée, **les régions se trouvent aujourd'hui fondées à réclamer le remboursement de la TVA indûment versée, dans le cadre des subventions au titre des SRV, depuis 2002**, année de mise en œuvre de la décentralisation des transports ferroviaires d'intérêt régional. Les montants en jeu sont évalués à plus de 500 millions d'euros.

Il a été indiqué à votre rapporteur spécial qu'**une régularisation devrait en effet intervenir**, à l'occasion de l'examen de la loi de finances rectificative de fin d'année. En pratique, l'Etat procéderait aux dégrèvements

de TVA nécessaires en faveur de la SNCF ; celle-ci reverserait le remboursement correspondant aux régions ; l'Etat réduirait à due concurrence la DGD de ces dernières.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**



## ARTICLE 69

### **Modulation de la dotation de compensation de la taxe professionnelle communale, dans une logique de péréquation**

**Commentaire : le présent article propose d'atténuer les effets de la diminution de la dotation de compensation de taxe professionnelle (DCTP) en 2009 au profit des communes les plus défavorisées**

#### **I. LA BAISSÉ PROGRESSIVE DE LA DCTP**

##### **A. LA VARIABLE D'AJUSTEMENT**

La dotation de compensation des pertes de recettes subies par les collectivités au titre de la taxe professionnelle (DCTP) a été créée par le IV de l'article 6 de la loi n° 86-1317 du 30 décembre 1986 de finances initiale pour 1987. Elle était destinée à l'origine à regrouper les allocations versées par l'Etat afin de compenser les pertes de taxe professionnelle résultant des décisions du législateur.

**La DCTP constitue depuis 1996 la variable d'ajustement** du pacte de stabilité puis du contrat de croissance et de stabilité. Il en résulte que son montant diminue d'année en année. Alors qu'il atteignait près de 1,8 milliard d'euros en 2000, il n'atteint plus désormais que 729,7 millions d'euros en 2008.

Le présent projet de loi de finances retenant le principe d'une progression de la DGF de + 2 % en 2009 (soit une augmentation de 801,12 millions d'euros), l'impact « brut » de cette mesure sur la seule dotation de compensation de la taxe professionnelle aurait été en conséquence très important, et elle aurait subi une diminution de l'ordre de - 46 %.

C'est pourquoi le présent projet de loi de finances prévoit plusieurs mesures générales visant à atténuer cette diminution et, notamment, le gel des dotations de fonctionnement, indexées sur la DGF et celui des dotations d'équipement indexées sur la FBCF ainsi que l'intégration de nouvelles compensations d'exonérations fiscales dans la variable d'ajustement du périmètre élargi<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Sur ce point, voir les commentaires des articles 15 et 19 du présent projet de loi de finances.

En conséquence, dans le **texte initial du projet de loi de finances** pour 2009, la **diminution de la DCTP**, prenant en compte la suppression des 60 millions d'euros du fonds de compensation de la DCTP créé en 2008, **s'établissait à 31,32 % en 2009.**

#### La dotation de compensation de la taxe professionnelle

(en millions d'euros)

	Montant	Variation	Taux d'évolution
2000	1.806,365		
2001	1.708,070	-98,295	-5,44 %
2002	1.588,929	-119,141	-6,98 %
2003	1.419,317	-169,612	-10,67 %
2004	1.370,179	-49,138	-3,46 %
2005	1.225,471	-144,708	-10,56 %
2006	1.108,289	-117,182	-9,56 %
2007	986,250	-122,039	-11,01 %
2008	729,712	-256,538	-16,67 %

Source : DGCL

#### **B. DES MÉCANISMES DE PLAFONNEMENT SPÉCIFIQUES**

En dehors des mesures générales visant à atténuer la baisse de la DCTP, plusieurs systèmes spécifiques de plafonnement et de garantie ont été mis en œuvre afin de préserver les collectivités dotées d'une DCTP importante en volume.

Différents mécanismes de plafonnement de la diminution de la DCTP ont été mis en place, à ce titre, de 1999 à 2004.

Ils ont visé particulièrement les communes et les départements défavorisés, les communes éligibles à la DSU ou à la DSR « bourgs-centres ».

Ces dispositifs de garantie ont été définitivement **supprimés par la loi de finances initiale pour 2004.**

A l'initiative de votre commission des finances, la loi de finances initiale pour 2006 a institué, pour la seule année **2006**, un dispositif de **garantie** des baisses de DCTP qui présentait toutefois une différence avec les régimes antérieurs dans la mesure où la garantie ne concernait pas la DCTP

dans son ensemble, mais seulement l'une de ses composantes, **la compensation des pertes de recettes découlant du plafonnement du taux de taxe professionnelle à deux fois le taux moyen**, pour les communes dont en 1982 le taux de taxe professionnelle était supérieur à ce taux.

Ce dispositif a été étendu à l'année 2007 par l'article 68 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE**

Le présent article propose, dans une logique de péréquation, de reprendre en 2009 le principe de la modulation des baisses de DCTP opérée entre 1999 et 2001, puis en 2006 et 2007 en faveur des collectivités les plus défavorisées.

Ce dispositif de péréquation qu'il prévoit limite la baisse de la DCTP supportée par **les communes qui répondent aux deux conditions suivantes** :

- celles dont le **potentiel financier par habitant était inférieur**, en 2008, à 95 % du potentiel financier moyen par habitant de leur strate démographique ;

- et celles pour lesquelles la **DCTP représentait une part importante de leurs ressources en 2008** soit plus de 5 % de leur dotation globale de fonctionnement.

Il propose, en conséquence de modifier le IV de l'article 6 de la loi de finances pour 1987<sup>1</sup> afin de prévoir que la modulation conduira à ce que la **diminution de DCTP en 2009 par rapport à 2008 sera égale à la moitié de la diminution moyenne de la dotation de compensation**.

Au total, selon les simulations transmises à votre rapporteur spécial s'appuyant sur la version initiale du projet de loi de finances, **256 communes seraient concernées** par ce dispositif qui porterait, pour elles, la **baisse de DCTP de 31,32 % à 15,66 %**.

Cette diminution serait financée par une diminution plus forte de la DCTP des 35.108 communes non-concernées par le dispositif de modulation. Ces communes enregistreraient une baisse de DCTP de 36,15 %.

**L'Assemblée nationale** ayant adopté un amendement à l'article 15 du présent projet de loi de finances afin de **minorer les diminutions des variables d'ajustement de l'enveloppe normée**, la **baisse générale de la DCTP** a été réduite à 25,34 % et elle sera en conséquence limitée à **12,67 % pour les 256 communes concernées par le présent article**.

**Elle a adopté le présent article sans modification.**

---

<sup>1</sup> Loi n° 86-1317 du 30 décembre 1986.

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Votre commission des finances a été favorable dès 1999 à la mise en place des dispositifs d'atténuation des baisses de DCTP au profit des collectivités les plus en difficulté. C'est à son initiative que le mécanisme de garantie avait été institué en 2006.

S'agissant du dispositif proposé par le présent article, elle considère que son périmètre est à la fois opportun du point de vue des communes éligibles et soutenable du point de vue des communes contributrices.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

## ARTICLE 70

### Réforme de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU)

**Commentaire : le présent article fixe à 70 millions d'euros la progression de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale en 2009 et propose son recentrage en faveur des « communes pauvres ayant des pauvres ».**

#### I. LE BILAN DE LA DSU

##### A. UN NOUVEL ÉLAN DEPUIS 2005

La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) est, comme la dotation de solidarité rurale (DSR) et la dotation nationale de péréquation (DNP), l'une des composantes de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes, destinée à garantir une péréquation entre collectivités territoriales.

Elle a été instituée par la loi n° 91-429 du 13 mai 1991 d'orientation pour la ville, afin d'aider les communes confrontées à une insuffisance de leurs ressources au regard de leurs charges élevées.

Conformément à l'article L. 2334-13 modifié du code général des collectivités territoriales, il appartient au comité des finances locales de déterminer la part du solde de la dotation d'aménagement revenant à la DSU. Toutefois, en application de l'article 135 de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 (« Plan de cohésion sociale »), la DSU bénéficie entre 2005 à 2009 d'un abondement supplémentaire, à hauteur de 120 millions d'euros par an, sous réserve que la DGF des communes et des EPCI augmente d'au moins 500 millions d'euros. Dans l'hypothèse contraire, l'augmentation de la DSU est alors égale à 24 % de cet accroissement total.

Au total, les crédits alloués à la DSU ont progressé de 2005 à 2008 de 44 %.

##### Synthèse des montants versés au titre de la DSU depuis 1997

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Montant	330,1	346,8	502,7	574,8	575,2	592,7	614,9	635	759,6	879,6	999,6	1093,8
Evolution		+ 5,1	+ 44,9	+ 14,3	+ 0,1	+ 3	+ 3,7	+ 3,3	+ 19,6	+ 15,8	+13,64	+ 9,4

Source : DGCL

La DSU est constituée en deux sous-enveloppes. L'une est répartie entre les communes de 10.000 habitants et plus, l'autre entre les communes de 5.000 à 9.999 habitants.

### ***B. LES RÈGLES D'ÉLIGIBILITÉ ET LES CRITÈRES DE RÉPARTITION***

Les règles d'éligibilité des communes à la DSU-CS sont fixées par l'article L. 2334-16 du code général des collectivités territoriales qui précise que bénéficient de la dotation :

1° Les trois premiers quarts des communes de 10.000 habitants et plus, classées, chaque année, en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges ;

2° Le premier dixième des communes dont la population est comprise entre 5.000 et 9.999 habitants, classées, chaque année, en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges.

En 2008, 715 communes (contre 713 en 2007), représentant 22,69 millions d'habitants, ont bénéficié des crédits mis en répartition au titre de la DSU des communes éligibles de plus de 10.000 habitants, soit 978,582 millions d'euros.

Pour les communes de 5.000 à 9.999 habitants, 109 ont été éligibles à la DSU en 2008, soit une de plus qu'en 2007. Elles comptent une population de 766.082 habitants et ont bénéficié de la DSU pour un montant de 57.806.156 millions d'euros, contre 52.174.495 millions d'euros en 2007, soit une augmentation de 10,79 % de la masse totale de cette catégorie.

Les critères de répartition de la dotation sont fixés pour les communes de plus de 10.000 habitants à l'article L. 2334-17 du CGCT, qui définit un **indice synthétique de ressources et de charges** constitué :

1° Du rapport entre le **potentiel financier** par habitant des communes de 10.000 habitants et plus et le potentiel financier par habitant de la commune ;

2° Du rapport entre la **proportion de logements sociaux** dans le total des logements de la commune et la proportion de logements sociaux dans le total des logements des communes de 10.000 habitants et plus ;

3° Du rapport entre la proportion du total des **bénéficiaires d'aides au logement**, y compris leur conjoint et les personnes à charge vivant habituellement dans leur foyer, dans le nombre total de logements de la commune et cette même proportion constatée dans l'ensemble des communes de 10.000 habitants et plus ;

4° Du rapport entre le **revenu moyen par habitant** des communes de 10.000 habitants et plus et le revenu par habitant de la commune.

Ces critères sont pondérés par 45 % pour le potentiel financier, par 15 % pour la proportion de logements sociaux, par 30 % pour les bénéficiaires d'aides au logement et par 10 % pour le revenu moyen par habitant.

L'article L. 2334-18 du CGCT précise que le calcul de l'indice synthétique de ressources et de charges est le même pour les communes de 5.000 à 9.999 habitants, sous réserve de la substitution des moyennes nationales constatées pour ces communes à celles constatées pour les communes de 10.000 habitants et plus.

### ***C. DES AMBIGUITÉS LIÉES À DES OBJECTIFS MULTIPLES***

#### **1. La territorialisation de la DSU**

La loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a eu pour objectif d'orienter davantage la DSU vers les communes comportant une part importante de leur population en zones urbaine sensible (ZUS) ou en zone franche urbaine (ZFU).

Ces nouveaux paramètres liés à la géographie prioritaire de la politique de la ville n'ont pas été introduits dans les règles d'éligibilité à la DSU mais au stade des critères de répartition de cette dotation. Ils figurent à l'article L. 2334-18-2 du CGCT.

#### **Les deux coefficients « ZUS-ZFU »**

La réforme introduit deux coefficients multiplicateurs supplémentaires (de la dotation résultant de l'indice synthétique) prenant en compte l'existence de zones urbaines sensibles et de zones franches urbaines sur le territoire des communes

1/ Un premier coefficient prend en compte le poids de la population en zone urbaine sensible dans le total de la population, le rapport ainsi obtenu étant multiplié par deux.

$$\text{Coefficient ZUS} = 1 + (2 \times \text{population en ZUS} / \text{population au sens de la DGF})$$

Ce coefficient varie donc de 1 à 3 en fonction de la part de la population située en ZUS. Par exemple, si 25 % de la population est en ZUS, le coefficient s'élève à  $1 + (2 \times 0,25) = 1,5$ .

2/ Le second coefficient prend en compte le poids de la population en zone franche urbaine dans le total de la population. Il s'ajoute, le cas échéant, au premier.

$$\text{Coefficient ZFU} = 1 + (\text{population en ZFU} / \text{population au sens de la DGF})$$

Ce coefficient varie donc de 1 à 2 en fonction de la part de la population en ZFU. Par exemple, si 50 % de la population est en ZFU, le coefficient s'élève à  $1 + 0,5 = 1,5$ . Le pouvoir amplificateur de ces coefficients est donc potentiellement important (avec un effet théorique plus fort pour le coefficient ZUS).

*Source : Cour des comptes*

Pour éviter de léser les communes DSU hors ZUS et ZFU, de nouveaux dispositifs de garantie et de plafonnement ont été mis en place parallèlement :

- les communes éligibles bénéficient d'une garantie d'évolution de 5 % par an jusqu'en 2009 ;
- les communes devenues inéligibles en 2005 ont vu leur dotation 2004 maintenue ;
- la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale attribuée à une commune ne peut être augmentée d'une année sur l'autre de plus 4 millions d'euros.

## **2. Une réforme nécessaire**

Comme l'ont souligné les travaux du comité des finances locales comme ceux de votre commission, reposant sur les travaux de la Cour des comptes<sup>1</sup>, le système actuel souffre du fait que la DSU est l'instrument unique de deux politiques différentes : une politique de péréquation verticale, et une politique spécifique de la ville d'autre part.

La nature de la DSU est donc incertaine, entre globalisation et liberté d'emploi d'une part, et spécialisation sur les communes urbaines en difficulté, d'autre part.

Ainsi, la DSU, ne constitue pas, au sens strict, une « intervention de la politique de la ville », dans la mesure où il s'agit, en effet, d'une composante de la dotation globale de fonctionnement, globalisée et libre d'emploi par les collectivités territoriales. Mais elle poursuit, cependant un objectif spécifique, défini à l'article L. 2334-15 du code général des collectivités territoriales : « *la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale a pour objet de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées* ».

En outre, l'introduction de coefficients liés à la population en ZUS et surtout en ZFU a eu un impact très net sur l'évolution de la répartition de la dotation, alors même qu'elle n'a pas été précédée d'une réforme du zonage de la politique de la ville dont les imperfections étaient pourtant connues. De ce fait, la réforme de 2005 en augmentant le « coût de sortie » de ZUS ou de ZFU pour une commune a eu un effet pervers de fixation de la géographie prioritaire.

Enfin, l'élargissement des communes éligibles a eu pour conséquence un saupoudrage entre les collectivités.

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 71 (2007-2008) « Politique de la ville : une efficacité entravée » de M. Philippe Dallier.*



Celui-ci est particulièrement sensible pour les communes de plus de 10.000 habitants.

Ainsi en 2008, pour les 715 communes bénéficiaires, la dotation moyenne par habitant s'est élevée à 43,12 euros, hors garantie, contre 39,21 euros en 2007.

Dans le même temps, la dotation moyenne de la catégorie des communes de 5.000 à 9.999 habitants s'établissait, hors garantie, à près de 75,46 euros par habitant, contre 68,61 euros en 2007.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE ET LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'article 70 du projet de loi de finances pour 2009 vise à limiter à 70 millions d'euros pour 2009 la progression de la dotation globale de fonctionnement des communes et de leurs groupements affectés prioritairement à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), par dérogation à la règle établie par la loi de programmation pour la cohésion sociale n° 2005-32 du 18 janvier 2005.

Il tend également à modifier les critères d'éligibilité des communes à la DSU, ainsi que les règles de répartition de cette dotation entre les collectivités bénéficiaires. Cette mesure vise à concentrer la DSU sur les municipalités qui font face aux plus forts déséquilibres entre leurs besoins et leurs ressources.

L'ampleur de la réforme de la DSU a toutefois profondément évolué entre le texte initial du projet de loi de finances et celui qui, à l'initiative du gouvernement, a été adopté par l'Assemblée nationale.

### ***A. LA PREMIÈRE VERSION DE LA RÉFORME DE LA DSU***

#### **1. La proposition initiale du projet de loi de finances**

Dans sa version initiale, le présent article proposait une nouvelle répartition de la DSU, dont les dispositions principales étaient les suivantes :

**- le recentrage du dispositif sur les communes les plus défavorisées**

Revenant sur la règle selon laquelle les trois quarts des communes de plus de 10.000 habitants étaient éligibles à la DSU, le gouvernement proposait de réduire le nombre de communes éligibles à **la moitié des communes de plus de 10.000 habitants** afin de concentrer l'effort sur les communes les plus démunies et améliorer la péréquation communale.

**- la modification des critères de répartition :**

Le gouvernement proposait également de modifier sensiblement les critères de répartition retenus pour le calcul de l'indice synthétique permettant de classer par ordre de priorité les communes éligibles à la DSU.

Considérant que « l'étude des critères actuels de répartition de la DSU montre que la variable « nombre de logements sociaux » n'est pas pertinente dans l'appréciation des difficultés communales » l'exposé des motifs du présent article précisait : « Cette variable est, tout d'abord, fortement corrélée avec la variable « nombre de bénéficiaires des allocations logements. Ensuite, elle ne prend en compte que les populations résidant dans le parc public et ne permet pas donc de prendre en compte la population pauvre résidant dans le parc privé. »

Le gouvernement proposait en conséquence de **supprimer la variable « nombre de logements sociaux »** de l'indice synthétique de ressources et de charges et de réévaluer les pondérations affectées aux autres variables composant cet indice synthétique.

Le nouvel indice synthétique de ressources et de charges était obtenu par addition :

- du rapport entre le potentiel financier par habitant des communes de la strate et le potentiel financier par habitant de la commune (pondéré à 50 %) ;

- du rapport entre la proportion du total des bénéficiaires d'aides au logement dans le nombre total de logements de la commune et cette même proportion constatée dans l'ensemble des communes de la strate (pondéré à 35 %) ;

- du rapport entre le revenu moyen par habitant des communes de la strate et le revenu par habitant de la commune (pondéré à 15 %).

#### **- la modification du poids du zonage ZUS et ZFU**

Le gouvernement proposait enfin de supprimer la majoration de dotation accordée au titre des populations en ZFU et de réduire (et dans certains cas de supprimer) le poids de la majoration de DSU relative aux populations en ZUS.

Ces modifications étaient justifiées par trois raisons :

- ce dispositif a érodé la vocation originelle de la DSU, en tant que dotation péréquatrice; la DSU étant effectivement répartie à enveloppe fermée, cette majoration d'attribution a poussé à la baisse les dotations attribuées aux autres communes (les communes concernées perçoivent plus de 80 % de la DSU pour la strate des communes de plus de 10.000 habitants), indépendamment de leur classement au regard des critères de ressources et de charges ;

- les coefficients de majoration reposent sur des zonages ZUS et ZFU que la Cour des comptes et le Parlement ont récemment jugés comme partiellement obsolètes ;

- ce dispositif produit un effet de cliquet : il décourage les communes bénéficiaires de ces majorations de sortir peu à peu de la logique de ZUS ou ZFU.

## **2. Des effets très brutaux et souvent incohérents**

Les simulations établies sur la base de la proposition initiale du gouvernement ont été très largement diffusées. Elles ont entraîné une vive réaction des communes et EPCI qui se voyaient exclus du dispositif, au regard des effets parfois déroutants des modifications des critères et des conséquences très brutales sur l'équilibre des budgets communaux d'une sortie en deux ans du bénéfice de l'éligibilité.

En application du dispositif proposé, 477 communes continuaient à bénéficier de la DSU et 238 communes se trouvaient exclues à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009.

En outre, la réforme produisait d'une part des effets très désavantageux vis-à-vis de communes qui connaissent des difficultés économiques et sociales très importantes, en particulier en Ile de France et d'autre part des effets de transfert, difficilement justifiables dans leur ampleur, en faveur de villes « moyennes » de province.

### ***B. LA PROPOSITION RECTIFIÉE DU GOUVERNEMENT***

A l'issue d'une réunion entre le ministre de l'intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales et les associations d'élus locaux le 23 octobre 2008, le premier projet de réforme de la DSU a été suspendu par le Gouvernement qui s'est déclaré favorable à poursuivre le travail engagé par le Comité des finances locales.

De nouvelles propositions ont alors été présentées. Ayant recueilli l'accord unanime des associations d'élus concernées, ces propositions ont fait l'objet d'un **amendement du gouvernement modifiant le présent article du projet de loi de finances**.

**Adopté par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable de la commission des finances**, cet amendement propose pour l'année 2009 :

- que l'essentiel de l'augmentation de la DSU, soit 70 millions d'euros, soit concentré sur les 150 villes de plus de 10.000 habitants les plus défavorisées<sup>1</sup>, qui seront celles obtenues par application de l'indice synthétique tel que défini par le droit en vigueur, puisque l'objectif est d'aider davantage les villes qui en ont le plus besoin ;

---

<sup>1</sup> Et les 20 premières communes dont la population est comprise entre 5.000 et 9.999 habitants, classées en fonction de l'indice synthétique de ressources et de charges.

- toutefois, les 327 autres villes, classées dans la première moitié de la strate au vu de leurs difficultés socio-économiques, se verront garantir une progression minimale de 2 %, qui viendra en diminution de la part de progression revenant aux 150 villes prioritaires ;

- toutes les villes éligibles seront assurées de percevoir en 2009 un montant au moins équivalent à celui perçu en 2008.

Ce dispositif, qui gèle pour 2009 les règles d'éligibilité et les critères de répartition de la DSU est également mis en place au profit des villes de moins de 10.000 habitants.

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Votre commission des finances prend acte du changement de position du gouvernement sur la réforme de la DSU qui vise désormais avant tout à **repousser d'une année une modification en profondeur de ses critères de répartition et de ses règles d'éligibilité.**

Elle note cependant avec satisfaction que le nouveau dispositif adopté par l'Assemblée nationale aboutit à ce que **la progression de la DSU** pour l'année 2009, soit un montant total de 70 millions d'euros, **sera réservée aux communes prioritaires**, définies par application de l'indice synthétique du droit en vigueur.

Elle souhaite cependant que **le travail de réflexion sur le renforcement de l'effet péréquateur de la DSU se poursuive**, dans le cadre de la négociation entreprise entre l'Etat et les instances représentatives des collectivités territoriales.

Cette négociation, dont il est prévu qu'elle s'achèvera dans le premier trimestre de l'année 2009, devra notamment définir des critères cohérents avec l'objectif de péréquation poursuivi par la DSU.

**Décision de la commission : sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

## ARTICLE 71

### **Création d'une dotation de développement urbain (DDU)**

**Commentaire : le présent article propose la création d'une nouvelle dotation destinée à financer les projets d'aménagement et de développement urbains des communes prioritaires éligibles à la DSU dans le cadre de priorités définies par le gouvernement.**

#### **I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE**

Le présent article tend à créer une nouvelle dotation nommée « dotation de développement urbain », destinée aux communes percevant la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et confrontées par ailleurs à des charges particulièrement lourdes au regard de la politique de la ville.

L'objectif de cette dotation est de financer, sur la base d'un partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales, des projets d'aménagement et de développement urbains répondant à des politiques prioritaires fixées par le Comité interministériel des villes.

La DDU, dont le montant doit s'élever à 50 millions d'euros d'autorisations d'engagement en 2009, serait attribuée par le représentant de l'Etat dans le département à un **nombre restreint de collectivités (100)**, l'exposé des motifs du projet de loi de finances précisant en outre que « *cette subvention, pouvant aussi bien être attribuée aux communes éligibles qu'à leurs groupements s'ils en ont la compétence, vise à aider au mieux les territoires pauvres ayant des pauvres en garantissant une attribution plus efficace et plus juste des crédits dans un cadre contractuel permettant de prendre en compte les spécificités de chaque territoire.* »

Le texte du présent article qui insère une nouvelle section dans le code général des collectivités territoriales n'apporte pas de précisions déterminantes au-delà de cette description sommaire.

Il précise que le classement des 100 communes sera établi chaque année en fonction de « *critères tirés notamment de la proportion de population résidant dans des quartiers inclus dans les zones prioritaires de la politique de la ville, du revenu fiscal moyen des habitants de ces quartiers et du potentiel financier* ».

Les crédits de la DDU seront répartis entre les départements en tenant compte du nombre de communes éligibles dans chaque département et de leur classement. Pour leur utilisation, le représentant de l'Etat dans le département conclura une convention avec la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale.

## II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a apporté, à l'initiative de notre collègue député Marc Laffineur, rapporteur spécial, plusieurs modifications au présent article dans le but de mieux cerner une « création budgétaire » assez mal finalisée et qui soulève de nombreuses interrogations.

Outre **quatre amendements rédactionnels et de précision**, elle a adopté, avec l'avis favorable du gouvernement, deux amendements qui précisent la nature des projets subventionnables et les conditions dans lesquelles sont définies les priorités du gouvernement.

Le premier amendement précise que les crédits de la DDU sont attribués en vue de la réalisation de projets d'investissement ou d'actions dans le domaine économique et social et que « *la subvention accordée ne doit pas avoir pour effet de faire prendre en charge tout ou partie des dépenses de personnel de la commune* ».

Le second amendement prévoit que les objectifs prioritaires et conditionnant l'octroi de la dotation de développement urbain sont fixés chaque année non par « le gouvernement » mais par le Premier ministre après avis du Conseil national des villes.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances **se félicite des améliorations apportées au dispositif** par l'Assemblée nationale, notant cependant qu'il sera sans doute difficile d'écarter tout effet indirect sur le personnel communal de subventions de fonctionnement qui pourront être accordées dans le cadre de la DDU pour des actions dans le domaine économique et social.

Elle constate surtout que la nature de la nouvelle dotation de développement urbain comme ses **modalités de mise en place restent encore incertaines**.

Ainsi, la DDU, qui est pourtant présentée comme le complément permettant d'atteindre l'objectif de progression de 120 millions d'euros de la DSU, prévu pour 2009 par la loi de programmation pour la cohésion sociale n° 2005-32 du 18 janvier 2005, ne sera pas librement utilisée par les collectivités à l'instar de la DSU<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Sous réserve du rapport prévu par l'article L. 1111-2 du code général des collectivités territoriales.

En outre, si le **montant de la DDU** est inscrit au programme 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » à hauteur de 50 millions d'euros en autorisations d'engagement, il ne s'élève qu'à **40,7 millions d'euros en crédits de paiement** compte tenu de la prise en compte des lenteurs inhérentes au processus de montage de dossiers, de contractualisation et d'attribution de subventions.

**Le montant de la DDU est aussi intégré au sein de l'enveloppe normée élargie**, telle que définie par le présent projet de loi de finances. Les 50 millions d'euros s'imputent donc sur la progression globale de 1,1 milliard d'euros de l'ensemble des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales.

**S'agissant de l'intégration de cette nouvelle dotation au sein de l'ensemble de l'effort de l'Etat pour la politique de la Ville, les interrogations restent nombreuses :**

- sur le caractère « arbitraire » de la fixation du nombre de communes concernées ;

- sur la « critérisation » de la DDU, qui sera semble-t-il effectué par la DGCL, et non par les administrations que la révision générale des politiques publiques avaient désignées comme pilote en ce domaine, c'est-à-dire notamment la délégation interministérielle pour la ville ;

- sur le choix du zonage prioritaire qui sera retenu et qui devrait se distinguer des zonages existants, renforçant encore la complexité souvent dénoncée de la géographie prioritaire de la politique de la ville ;

- sur la logique d'une pré-répartition de la DDU par enveloppes départementales établies sur la base d'une distribution liée à la population des communes éligibles, alors que la DDU doit subventionner des projets ;

- sur la nature purement communale de la DDU, dans un domaine où de nombreuses actions sont menées par les intercommunalités ;

- sur la nature des priorités qui pourront être fixées et dont il a été précisé à votre rapporteur spécial qu'elles concerneraient aussi bien des projets d'investissement que des dépenses de fonctionnement et leur intégration dans des projets plus globaux de développement des quartiers ;

- sur l'annualisation de ces priorités et des attributions de subventions, quand la politique de la ville s'est attachée depuis plusieurs années à s'inscrire dans le long terme et la pluriannualité ;

- sur la coordination de la contractualisation propre à la DDU avec la contractualisation existante dans le cadre de la politique de la ville ;

- sur la multiplication des circuits de financement s'agissant notamment de subventions de fonctionnement.

Conscient que l'ensemble de ces interrogations ne trouvera pas de réponse dans le cadre de l'examen du présent projet de loi de finances, votre rapporteur spécial souhaite qu'un bilan précis de la DDU soit établi dès la fin de l'exercice 2009 afin que les adaptations nécessaires puissent être rapidement apportées. En tout état de cause, cette dotation sera nécessairement affectée par la révision de la géographie prioritaire de la politique de la ville qui doit intervenir en 2009 et par la future réforme de la DSU;

Il vous propose, dans cette attente, un **amendement visant à établir une coordination entre la contractualisation de la DDU et les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS).**

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.**



*ARTICLE 72*

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

**Commentaire : le présent article prévoit de créer un fonds, doté de 5 millions d'euros en 2009, destiné aux communes perdant des ressources du fait de la restructuration des armées.**

**I. LE CONTEXTE GÉNÉRAL ET LE DROIT EXISTANT**

***A. LE CONTEXTE GÉNÉRAL : LE PLAN D'ENCADREMENT TERRITORIAL DE LA RESTRUCTURATION DES ARMÉES***

Le présent article s'insère dans le cadre du dispositif législatif devant soutenir les territoires touchés par la restructuration des armées :

- **l'article 32 bis** du présent projet de loi de finances, inséré par l'Assemblée nationale à l'initiative du gouvernement, prévoit notamment la possibilité de cessions pour un euro symbolique d'immeubles du ministère de la défense devenu inutiles, dans le cas des 24 communes bénéficiant d'un « contrat de redynamisation des sites de défense » (CRDS) ;

- surtout, le gouvernement a annoncé un **plan d'accompagnement territorial de la restructuration des armées**, d'environ **150 millions d'euros** par an sur la période 2009-2015, dont les crédits sont d'ores et déjà inscrits au présent projet de loi de finances (dans les missions « Défense » et « Politique des territoires »), mais dont le volet fiscal et social doit encore être inscrit dans le projet de loi de finances rectificative pour 2008.

**Les principaux éléments du plan d'accompagnement territorial  
de la restructuration des armées**

*(en millions d'euros)*

	Base juridique	Présentation globale du plan		Présent projet de loi de finances	
		Montant total sur la période 2009-2015	Montant annuel moyen	AE	CP
<b>Crédits budgétaires</b>		<b>320</b>	<b>46</b>	<b>81,5</b>	<b>10,5</b>
Fonds de restructuration de la défense (FRED)	PAP « Défense »	200	29	51,5	6
Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT)	PAP « Politique des territoires »	100	14	30	4,5
<i>Total métropole</i>		<i>300</i>	<i>43</i>		
<i>dont contrats de redynamisation de site de défense (CRSD)</i>		<i>225</i>	<i>32</i>		
<i>dont plans locaux de redynamisation (PLR)</i>		<i>75</i>	<i>11</i>		
<i>Accompagnement des sites outre-mer</i>		<i>20</i>	<i>3</i>		
<b>Exonérations fiscales et sociales</b>		<b>735</b>	<b>105</b>		
Extension du dispositif de « crédit de taxe professionnelle » créé par l'article 28 de la loi de finances pour 2005 pour les zones d'emploi en grande difficulté	Futur article du PLFR 2008	490	70		
Extension des mesures d'exonérations bénéficiant aux « bassins d'emploi à redynamiser » (article 28 de la loi L. 2004-1484 du 30 décembre 2004, dit « dispositif Warsmann »*)	Futur article du PLFR 2008	245	35		
<b>Total</b>		<b>1.055</b>	<b>151</b>	<b>81,5</b>	<b>10,5</b>

\* Dispositif résultant d'un amendement de notre collègue député Jean-Luc Warsmann et destiné à l'origine au département des Ardennes.

*Sources : projet annuel de performances de la mission « Défense » ; réponse au questionnaire budgétaire de la mission « Défense » ; site Internet de la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) ; présent projet de loi de finances*

Les deux principaux dispositifs territoriaux sont :

- les **contrats de redynamisation de site de défense (CRSD)**, devant s'élever à 225 millions d'euros sur la période 2009-2015, et concernant les 24 communes les plus touchées (ces contrats sont présentés plus en détails ci-après) ;

- les **plans locaux de redynamisation (PLR)**, définis et mis en œuvre par les préfets, et devant s'élever à 75 millions d'euros sur la période 2009-2015.

Parmi les autres mesures de soutien aux territoires en difficulté, on peut également citer le « **plan national pour le développement et l'attractivité du Nord Est de la France** ». Une mission présidée par M. Hubert Blanc, préfet honoraire, placée auprès de la DIACT et composée d'un groupe d'experts, a été mise en place le 16 septembre 2008, et doit présenter dans les 6 mois un programme d'action.

## ***B. LE DROIT ACTUEL***

### **1. Des aides exceptionnelles sont déjà permises par l'article L. 2335-2 du code général des collectivités territoriales**

Le droit actuel prévoit déjà des aides ponctuelles aux communes en difficulté.

Ainsi, l'article L. 2335-2 du code général des collectivités territoriales prévoit que « *sous réserve des dispositions de l'article L. 1524-4, des subventions exceptionnelles peuvent être attribuées par arrêté ministériel à des communes dans lesquelles des circonstances anormales entraînent des difficultés financières particulières* ».

Ainsi, le programme 122 « Concours spécifiques et administration » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » comprend d'ores et déjà une action intitulée « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales », qui regroupe les subventions exceptionnelles aux communes de métropole, les subventions d'équipement et l'achèvement d'opérations en cours (reconstruction des ponts détruits par faits de guerre, programme de sécurité dans les établissements scolaires, autres opérations), les subventions pour travaux divers d'intérêt local et les subventions d'équipement aux collectivités pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques.

### **2. Les articles L. 2224-1 et L. 2224-2**

On rappelle que les articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales prévoient respectivement :

- que « *les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés par les communes, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses* » ;

- qu'une commune peut décider de prendre en charge dans son budget propre des dépenses au titre de ces services publics, dans un nombre de cas limité.

**L'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales**

*« Il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics visés à l'article L. 2224-1.*

*« Toutefois, le conseil municipal peut décider une telle prise en charge lorsque celle-ci est justifiée par l'une des raisons suivantes :*

*« 1° Lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ;*

*« 2° Lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ;*

*« 3° Lorsque, après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs.*

*« La décision du conseil municipal fait l'objet, à peine de nullité, d'une délibération motivée. Cette délibération fixe les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service prises en charge par la commune, ainsi que le ou les exercices auxquels elles se rapportent. En aucun cas, cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement.*

*« L'interdiction prévue au premier alinéa n'est pas applicable aux services de distribution d'eau potable et d'assainissement dans les communes de moins de 3 000 habitants et les groupements composés de communes dont la population ne dépasse pas 3 000 habitants. »*

**II. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR LE PRÉSENT ARTICLE**

Le présent article propose d'instaurer un « fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées ».

Le I du présent article insère dans le code général des collectivités territoriales un article L. 2335-2-1, qui prévoit :

*« Il est institué un fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées.*

*« La répartition des crédits du fonds tient compte de l'évolution des ressources des communes concernées par ce plan. Elle est fixée par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget.*

*« Par dérogation aux articles L. 2224-1 et L. 2224-2, les subventions accordées au titre du fonds peuvent être reversées, en tout ou partie, aux services publics communaux à caractère industriel ou commercial afin de compenser les effets sur leur exploitation du redéploiement territorial des armées. »*

Le II du présent article précise que le montant de ce fonds « *est fixé à 5 millions d'euros en 2009* ».

Le projet annuel de performances de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » précise que ce fonds est inscrit à l'action 1 du programme 122.

Par ailleurs, ce fonds fait partie de l'enveloppe globale des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales, soumise à la règle du « zéro volume » : il s'agit donc d'une solidarité entre collectivités territoriales.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

**Le présent article vise à répondre à un problème réel.** Certaines communes vont perdre des recettes importantes en raison de la restructuration des armées, du fait de la perte de bases fiscales et de la diminution de la DGF découlant de celle du nombre d'habitants. Les dispositions relatives aux services publics industriels et commerciaux ont, quant à elles, pour objet de prendre en compte la situation de services publics qui perdraient brutalement un grand nombre d'usagers.

Selon les indications obtenues par votre rapporteur spécial, le gouvernement envisagerait de porter progressivement les ressources de ce fonds à **30 millions d'euros**.

Faute d'identification à ce stade des communes susceptibles d'avoir besoin du fonds, le présent article retient **une formulation assez vague des critères d'attribution**. Il prévoit en effet : « *La répartition des crédits du fonds tient compte de l'évolution des ressources des communes concernées par ce plan. Elle est fixée par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget* ».

Selon les indications obtenues par votre rapporteur spécial, le gouvernement prévoirait d'inscrire dès que possible ces critères dans une circulaire. **Il serait opportun que le gouvernement s'y engage à l'occasion de l'examen du présent article en séance publique.**

**Décision de la commission : sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**



## **SECONDE PARTIE : LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »**

### **I. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

#### **Observations relatives au programme 832 « Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie »**

Aucune réponse n'a été apportée concernant le statut de la créance que l'Etat a depuis 1990 envers la Nouvelle-Calédonie, de 289,65 millions d'euros.

#### **Observations relatives au programme 833 « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes »**

Les résultats des indicateurs de performance ont enregistré une amélioration très sensible.

**Au 10 octobre 2008**, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, **aucune réponse** n'était parvenue à votre rapporteur spécial.

Après un rappel effectué auprès du bureau des collectivités locales de la cinquième sous-direction du budget du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, les réponses ont été transmises à la commission des finances le 28 octobre 2008.

## II. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS

### A. UN COMPTE OÙ TRANSITENT PLUS DE 85 MILLIARDS D'EUROS

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

Le régime juridique des comptes de concours financiers, qui « retracent les prêts et avances consentis par l'Etat » comme leurs principes de fonctionnement, ont été fixés par l'article 24 de la LOLF. Il prévoit notamment qu'à l'exception de quelques cas particuliers<sup>1</sup>, ces comptes sont dotés de crédits limitatifs.

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

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

- soit d'une décision de recouvrement immédiat, ou, à défaut de recouvrement, de poursuites effectives engagées dans un délai de six mois ;
- soit d'une décision de rééchelonnement faisant l'objet d'une publication au Journal officiel ;
- soit de la constatation d'une perte probable faisant l'objet d'une disposition particulière de loi de finances et imputée au résultat de l'exercice, les remboursements ultérieurement constatés étant portés en recettes au budget général.

Le compte ACT dont les crédits s'élèvent à **86,22 milliards d'euros en 2009 est le principal compte de concours financiers** de l'Etat.

### B. DEUX PROGRAMMES INÉGAUX

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

- la première section, correspondant au **programme 832**, retrace les **avances de l'Etat à des collectivités territoriales et à des établissements publics connaissant des difficultés de trésorerie ou ayant besoin d'emprunter** ;

---

<sup>1</sup> Il s'agit des comptes ouverts au profit des Etats étrangers et des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international, qui sont dotés de crédits évaluatifs.



- la seconde section, correspondant au **programme 833**, retrace les **avances sur les recettes fiscales des collectivités territoriales**.

**Le programme 833 regroupe la quasi-totalité des recettes et des crédits**, comme l'indique le tableau ci-après.

**Le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales »**

*(crédits de paiement, en millions d'euros)*

<b>Programmes et actions</b>	<b>Crédits</b>
<b>Section 1 = programme 832 « Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie »</b>	<b>6,8</b>
01 avances de l'article 70 de la loi du 31 mars 1932 et de l'article L. 2336-1 du code général des collectivités territoriales	6
02 avances de l'article 14 de la loi n° 46-2921 du 23 décembre 1946 et de l'article L. 2336-2 du code général des collectivités territoriales	0,8
03 avances de l'article 34 de la loi n° 53-1336 du 31 décembre 1953 (avances spéciales sur recettes budgétaires)	0
04 Avances à la Nouvelle-Calédonie (fiscalité nickel)	0
<b>Section 2 = programme 833 « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes »</b>	<b>85.788</b>
01 Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes	80.516
02 Avances aux départements sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers	5.272

*Source : présent projet de loi de finances*

### **1. Le programme 832 « Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie »**

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

**Pour chaque action, les crédits demandés sont identiques à ceux demandés depuis 2007.**

**L'action n° 1**, « Avances de l'article 70 de la loi du 31 mars 1932 et de l'article L. 2336-1 du code général des collectivités territoriales », serait dotée en 2009 de 6 millions d'euros, soit **88 % des crédits** du programme. Son objet est d'accorder des avances à des collectivités et à des établissements publics, afin qu'ils puissent faire face à des **difficultés momentanées de trésorerie**.

Ces avances peuvent être accordées selon une procédure déconcentrée (le préfet est habilité à accorder jusqu'à 45.735 euros d'avances chaque année) ou centralisée (autorisation du ministre chargé des finances pour les avances supérieures à 45.735 euros). Une délégation de crédits est accordée annuellement, sur demande, à chacun des 103 préfets.

**Deux collectivités ont été concernées par ces avances en 2008.**

**L'action n° 2** « Avances de l'article 14 de la loi n° 46-2921 du 23 décembre 1946 et de l'article L. 2236-2 du code général des collectivités territoriales », qui serait dotée en 2009, de 0,8 million d'euros, soit **12 % des crédits** du programme, a pour objet de permettre au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie **d'accorder des avances aux collectivités qui décident de contracter un emprunt à moyen ou à long terme.**

Ces avances, qui doivent être remboursées sur le produit de l'emprunt réalisé et portent intérêt au taux de cet emprunt, sont devenues peu attractives depuis quelques années, par suite de la baisse des taux d'intérêt du marché, auquel les collectivités territoriales ont largement accès.

**La dernière avance accordée au titre de l'action n° 2 remonte à 1996 et le remboursement définitif a été réalisé en décembre 1998.**

**Les actions n° 3** « Avances de l'article 34 de la loi n° 53-1336 du 31 décembre 1953 (avances spéciales sur recettes budgétaires) » **et n° 4** « Avances à la Nouvelle-Calédonie, au titre de la fiscalité du nickel » concernent spécifiquement **l'outre-mer.**

Votre rapporteur spécial constate, comme l'avait souligné dans ses rapports spéciaux précédents notre collègue Michel Mercier, que le gouvernement n'envisage **aucune évolution quant au remboursement toujours en attente de la somme de 289,65 millions d'euros dont la Nouvelle-Calédonie est débitrice au titre de l'action n°4 depuis 1990.**

## **2. Le programme 833 « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes »**

Le programme 833 « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes » est doté de plus **de 85 milliards d'euros, soit la quasi-totalité des crédits et des recettes de la mission ACT.**

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

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

titre de la compensation financière accordée en compensation du revenu de solidarité active (RSA).

### **III. DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS TRÈS SATISFAISANTS**

#### ***A. LES INDICATEURS DES PROGRAMMES***

Si le programme 832 « Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie » ne comprend ni objectif, ni indicateur compte tenu de sa nature, le programme 833, qui correspond à la quasi-totalité des crédits du compte de concours financiers ACT, **dispose de quatre objectifs, chacun se voyant associer un indicateur.**

Les indicateurs sont :

- le pourcentage des opérations de versement de contributions directes locales réalisées par le comptable à la date prévue ;
- le pourcentage des opérations de versement de TIPP réalisées par le comptable à la date prévue ;
- l'écart entre le montant des avances versées par l'Etat aux collectivités et le montant des émissions sur rôles ;
- le pourcentage des trop-perçus constatés au cours de l'année *n-1* et apurés au 31 décembre de l'année *n*.

**Les résultats obtenus sur ces quatre indicateurs sont très satisfaisants :**

- les pourcentages des opérations de versement réalisées par le comptable à la date prévue ont atteint 100 % en 2008 tant pour les contributions directes locales que pour les avances sur TIPP ;
- le pourcentage des trop-perçus constatés au cours de l'année *n-1* et apurés au 31 décembre de l'année *n* a été de 95,8 % en 2007 et devrait atteindre 100 % en 2008, soit un progrès réel par rapport aux 79,2 % constatés en 2006 ;
- l'écart entre le montant des avances versées par l'Etat aux collectivités territoriales et le montant des émissions sur rôles, a été considérablement réduit. Supérieur à 120 millions d'euros en 2006, il devrait être limité à 17,9 millions d'euros en 2008, comme en 2007.

#### ***B. DES RÉPONSES APPORTÉES AUX INTERROGATIONS DE VOTRE COMMISSION***

Notre collègue Michel Mercier, rapporteur spécial de la mission ACT pour le projet de loi de finances pour 2008, avait réalisé en 2007 un contrôle

budgétaire sur les relations de trésorerie entre l'Etat et les collectivités territoriales<sup>1</sup>.

Ce rapport arrivait à la conclusion que « *si l'on prend en compte l'ensemble des relations de trésorerie entre l'Etat et les collectivités territoriales, l'Etat est bénéficiaire net d'environ 1 milliard d'euros par an :*

*- d'un côté, l'Etat fait un bénéfice de 4,5 milliards d'euros par an : le compte d'avances est excédentaire d'environ 500 millions d'euros par an, et l'Etat perçoit une rémunération d'environ 5 milliards d'euros par an, prélevés sur les impôts locaux, pour recouvrer l'impôt, alors que ce recouvrement ne lui coûte qu'environ 1 milliard d'euros par an, en frais de personnel notamment ;*

*- en sens inverse, l'Etat paie au compte d'avances environ 3,5 milliards d'euros, sous forme de dégrèvements non législatifs (c'est-à-dire de situations où il se substitue au contribuable local, sans que cela corresponde à la mise en œuvre d'une disposition législative d'allègement fiscal) et d'admissions en non valeur (c'est-à-dire de situations où l'administration fiscale renonce à recouvrer une créance auprès du contribuable).*

*Le coût de trésorerie que constitue, pour l'Etat, le fait de verser chaque mois aux collectivités des recettes qu'il perçoit pour l'essentiel à la fin de l'année (quelques centaines de millions d'euros), est à peu près compensé par l'absence de rémunération de l'obligation de dépôt au Trésor des disponibilités des collectivités territoriales ».*

La publication de cette étude a conduit le ministère du budget des comptes publics et de la fonction publique à **justifier plus précisément les règles de fonctionnement du compte d'avances aux collectivités territoriales.**

Replaçant le solde du compte d'avance dans son contexte, les réponses reçues par votre rapporteur spécial soulignent ainsi que l'Etat assume d'autres charges que celles résultant de la différence entre les versements des avances aux collectivités locales effectués de manière régulière chaque mois et l'encaissement irrégulier durant l'année des recettes correspondantes.

Elles mettent notamment en évidence :

- le **coût net des prestations de conseil** par les agents du Trésor public (conseil en matière de fiscalité directe locale, aide à l'élaboration des budgets locaux, analyses financières rétrospectives et prospectives, aide à la gestion de trésorerie, conseil juridique, notamment dans le domaine de la commande publique locale) et leur indemnisation partielle, les collectivités locales versant à leur comptable du Trésor public des indemnités de conseil et

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 82 (2007-2008) « *Le compte d'avances aux collectivités territoriales* ».

de confection de leurs budgets qui représentent une recette nettement inférieure au coût des prestations de conseil ;

- la nécessaire **réévaluation du coût des recouvrements d'impôts locaux** par la prise en compte non seulement du coût des opérations d'assiette et de recouvrement des principaux impôts locaux (taxe d'habitation, taxe professionnelle, taxes foncières), mais également de celui d'autres impôts, taxes et recettes dont le produit est reversé aux collectivités locales comme la taxe d'urbanisme ou les droits de mutation à titre onéreux ;

- à l'inverse, l'Etat bénéficie ou a bénéficié d'autres recettes ou atténuations de charges comme celle liée à **l'absence de rémunération des dépôts de trésorerie des collectivités territoriales** sur le compte de l'Etat à la Banque de France alors que les collectivités territoriales ont une obligation de dépôt de leur trésorerie à la Banque de France. Il bénéficie également d'autres recettes liées aux frais d'assiette perçus notamment sur les droits de mutations à titre onéreux perçus par les départements, ainsi que sur diverses autres taxes.

Enfin, l'Etat a amélioré les **taux de recouvrement des impôts locaux** depuis une dizaine d'années ce qui a conduit à augmenter temporairement le solde du compte d'avance aux collectivités territoriales.

Au total, le bilan global des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales ferait apparaître une situation de **léger déficit, pris en charge par l'Etat** pour un montant moyen annuel sur la période 2001-2007 de - 150 millions d'euros.

**Tableau de synthèse sur l'équilibre financier général  
du compte d'avance aux collectivités territoriales (en millions d'euros)**

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Moyenne 2001- 2007
<b>A</b>	<b>Solde du compte d'avances</b>	<b>300</b>	<b>345</b>	<b>664</b>	<b>483</b>	<b>924</b>	<b>535</b>	<b>-453</b>	<b>400</b>
<b>B</b>	<b>Effet amélioration du délai de recouvrement</b>	<b>-630</b>	<b>-126</b>	<b>-959</b>	<b>-278</b>	<b>-1.502</b>	<b>-704</b>	<b>-601</b>	<b>-686</b>
<b>C=D+E+F</b>	<b>Coût financier net des effets de trésorerie</b>	<b>-537</b>	<b>-377</b>	<b>-277</b>	<b>-213</b>	<b>-191</b>	<b>-294</b>	<b>-273</b>	<b>-309</b>
<i>D</i>	<i>Effet profil</i>	<i>-393</i>	<i>-324</i>	<i>-225</i>	<i>-214</i>	<i>-228</i>	<i>-384</i>	<i>-513</i>	<i>-326</i>
<i>E</i>	<i>Effet culot</i>	<i>-632</i>	<i>-455</i>	<i>-355</i>	<i>-285</i>	<i>-282</i>	<i>-412</i>	<i>-427</i>	<i>-407</i>
<i>F</i>	<i>Non rémunération par l'Etat de l'obligation de dépôt de la trésorerie des collectivités territoriales</i>	<i>488</i>	<i>402</i>	<i>303</i>	<i>286</i>	<i>319</i>	<i>502</i>	<i>667</i>	<i>424</i>
<b>G=H+I+K+L+M</b>	<b>Coût financier net du recouvrement (y compris prise en charge des dégrèvements)</b>	<b>62</b>	<b>339</b>	<b>233</b>	<b>280</b>	<b>141</b>	<b>1.000</b>	<b>965</b>	<b>431</b>
<i>H</i>	<i>Dégrèvements ordinaires ("autres") et admissions en non valeur</i>	<i>-2135</i>	<i>-1993</i>	<i>-2599</i>	<i>-2538</i>	<i>-2940</i>	<i>-2405</i>	<i>-2704</i>	<i>-2474</i>
<i>I</i>	<i>Coût complet des recouvrements des impôts locaux</i>	<i>-1.191</i>	<i>-1.192</i>	<i>-1.140</i>	<i>-1.149</i>	<i>-1.214</i>	<i>-1.249</i>	<i>-1.239</i>	<i>-1.196</i>
<i>J</i>	<i>Coût complet des recouvrements des autres recettes locales</i>	<i>-779</i>	<i>-777</i>	<i>-815</i>	<i>-955</i>	<i>-959</i>	<i>-909</i>	<i>-921</i>	<i>-874</i>
<i>K</i>	<i>prélèvements de l'Etat pour frais d'assiette et de recouvrement</i>	<i>2.450</i>	<i>2.497</i>	<i>2.604</i>	<i>2.715</i>	<i>2.884</i>	<i>3.052</i>	<i>3.190</i>	<i>2.770</i>
<i>L</i>	<i>prélèvements de l'Etat pour frais d'assiette et de recouvrement des autres recettes des collectivités perçues par l'Etat</i>	<i>170</i>	<i>218</i>	<i>191</i>	<i>207</i>	<i>229</i>	<i>295</i>	<i>303</i>	<i>230</i>
<i>M</i>	<i>prélèvements de l'Etat pour dégrèvement et non valeur</i>	<i>1.630</i>	<i>1.664</i>	<i>2.084</i>	<i>2.096</i>	<i>2.232</i>	<i>2.363</i>	<i>2.486</i>	<i>2.079</i>
<i>N=P-Q</i>	<i>Impact net des prestations de conseil</i>	<i>-83</i>	<i>-78</i>	<i>-91</i>	<i>-96</i>	<i>-91</i>	<i>-98</i>	<i>-104</i>	<i>-91</i>
<i>P</i>	<i>coût brut</i>	<i>-109</i>	<i>-105</i>	<i>-119</i>	<i>-125</i>	<i>-121</i>	<i>-129</i>	<i>-135</i>	<i>-120</i>
<i>Q</i>	<i>indemnités pour prestation de conseil</i>	<i>26</i>	<i>27</i>	<i>28</i>	<i>29</i>	<i>30</i>	<i>31</i>	<i>31</i>	<i>29</i>
<b>O=A+B+C+G</b>	<b>BENEFICE NET POUR L'ETAT</b>	<b>-806</b>	<b>181</b>	<b>-339</b>	<b>271</b>	<b>-629</b>	<b>586</b>	<b>-315</b>	<b>-150</b>

Source : ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique

**AMENDEMENT À L'ARTICLE 71 PRÉSENTÉ  
PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**



PROJET DE LOI DE FINANCES  
ARTICLES DEUXIÈME PARTIE  
MISSION RELATIONS AVEC LES  
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

N°	1
----	---

---

---

**A M E N D E M E N T**

présenté par M. Pierre Jarlier  
au nom de la commission des finances

---

**ARTICLE 71**

Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :

III. Les objectifs prioritaires fixés en application de l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales sont intégrés dans les contrats d'objectifs et de moyens relevant de la politique de la ville visés à l'article L. 1111-2 du même code.

**OBJET**

Cet amendement vise à attirer l'attention sur la nécessité d'établir une coordination entre la contractualisation entre l'Etat et la commune, qui donnera droit au bénéfice d'une subvention au titre de la DDU et les contrats existant déjà dans le domaine de la politique de la ville, en particulier les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS).

**AMENDEMENT PRÉSENTÉ PAR VOTRE COMMISSION DES  
FINANCES PORTANT ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS  
L'ARTICLE 72**



PROJET DE LOI DE FINANCES  
  
ARTICLES DEUXIÈME PARTIE  
MISSION RELATIONS AVEC LES  
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

N°	2
----	---

---

---

**A M E N D E M E N T**

présenté par M. Pierre Jarlier  
au nom de la commission des finances

---

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 72

Après l'article 72, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

I. Dans l'article L. 3321-2, après les mots : « au revenu minimum d'insertion » sont insérés les mots : « , au revenu de solidarité active ».

II. Au treizième alinéa de l'article L. 3334-16-2, les mots : « et des primes mentionnées à l'article L. 262-11 du code de l'action sociale et des familles » sont remplacés par les mots : « , des primes mentionnées à l'article L. 262-11 du code de l'action sociale des familles ainsi que des contrats conclus et des prestations de revenu de solidarité active attribuées dans le cadre des expérimentations conduites sur le fondement des articles 142 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 et 18 à 23 de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat ».



## **OBJET**

Le présent article additionnel vise à prendre en compte, dans la répartition 2009 de la part insertion du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI), les expérimentations du revenu de solidarité active (RSA) et de la réforme des contrats aidés conduites en 2008 par certains départements et, d'autre part, à permettre l'individualisation dans les comptes du département des dépenses relatives au RSA.

Le paragraphe I prévoit tout d'abord une mesure de coordination nécessitée par la généralisation du RSA. Il s'agit de permettre l'individualisation dans les comptes du département des dépenses relatives au RSA par une modification de l'article L.3321-2 du code général des collectivités territoriales. Le chapitre budgétaire relatif aux dépenses de RMI est maintenu, sa suppression ne pourra en effet être envisagée qu'après la fin de l'année 2009.

Le paragraphe II est relatif à la part insertion du FMDI.

Il a pour objet de prendre en compte, dans la répartition 2009 de la part insertion du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI), les expérimentations du revenu de solidarité active (RSA) et de la réforme des contrats aidés conduites en 2008 par certains départements. En effet :

- dans les conseils généraux expérimentateurs du RSA, la prime mentionnée à l'article L. 262-11 du code de l'action sociale et des familles disparaît au profit du RSA ;

- dans les conseils généraux expérimentateurs de la réforme des contrats aidés (contrats d'avenir mentionnés à l'article L. 322-4-10 du code du travail ; contrats d'insertion-revenu minimum d'activité mentionnés à l'article L. 322-4-15 du même code), les contrats sont soit remplacés par de nouveaux contrats expérimentaux dont le régime juridique est défini par la collectivité territoriale, soit co-existent avec de nouveaux contrats expérimentaux dont le régime juridique est défini par la collectivité territoriale.

Lorsque le département expérimente le RSA et les contrats aidés en même temps, les impacts se cumulent.



## **MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

### **I. MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN PREMIÈRE DÉLIBÉRATION**

L'ensemble des modifications de première délibération aux articles rattachés a été examiné par votre commission des finances lors de sa **réunion du 18 novembre 2008**.

### **II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE**

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement **majorant de 67.185.820 euros** les crédits de la présente mission, à titre non reconductible. Cet abondement bénéficie au programme 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes » à hauteur de 1.500 euros et au programme « Concours spécifiques et administration » pour 67.184.320 euros.

Elle a également **majoré de 8 millions d'euros** les crédits de la présente mission sur le programme « Concours spécifiques et administration » et l'action « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales ».



## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mardi 18 novembre 2008 sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial, sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales et les articles 67 à 72 rattachés, et le compte spécial « Avances aux collectivités territoriales ».**

**M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial,** a resitué ces crédits dans le contexte général des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales défini par le projet de loi de finances pour 2009.

Les collectivités territoriales sont conduites à s'inscrire dans l'effort de redressement des finances publiques et l'ensemble des concours de l'Etat évoluera désormais au même rythme que ses propres dépenses, c'est-à-dire à celui de l'inflation. Toutefois, et par exception, le rythme de progression de ces concours sera, en 2009, de 2 %, soit 0,5 point de plus que l'inflation prévisionnelle, soit une hausse d'1,1 milliard d'euros par rapport à 2008.

La dotation globale de fonctionnement (DGF) est assurée d'un taux de progression égal à celui de l'enveloppe générale des concours de l'Etat. Pour 2009, et de manière exceptionnelle, elle se verra appliquer un taux de progression dérogatoire de 2 %, entraînant une hausse de crédits de 800 millions d'euros.

Le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) est désormais intégré dans l'enveloppe des dotations budgétaires et prélèvements sur recettes, tout en conservant ses règles de fonctionnement propres. Les augmentations de la DGF et du FCTVA étant supérieures à celle de l'enveloppe normée élargie des dotations de l'Etat, la différence sera compensée par une diminution à due concurrence de l'ensemble des variables d'ajustement. Cette diminution, qui était initialement de 22,81 % dans le projet de loi de finances pour 2009, a été ramenée à 17,7 % après le vote par l'Assemblée nationale.

**M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial,** a souligné que le projet de budget pour 2009 était également marqué par deux incertitudes concernant la prise en compte des résultats du recensement, dont l'impact sur la DGF devrait atteindre 300 millions d'euros, et les projets de réforme des finances locales incluant l'exonération temporaire de taxe professionnelle sur les investissements nouveaux.

Puis il a rappelé que cette mission ne constituait qu'une partie, très limitée, de l'effort financier total de l'Etat en direction des collectivités territoriales.

Il a apporté les précisions suivantes sur les quatre programmes de la mission :

- le programme « Concours financiers aux communes et groupements de communes » augmente de 6,45 % du fait de l'intégration de la dotation forfaitaire « Titres sécurisés » et de la dotation de développement urbain pour 50 millions d'euros ;

- le programme « Concours financiers aux départements » progresse d'1,33 % en raison de la prise en compte de l'évolution de la dotation générale de décentralisation (DGD) en faveur des ports maritimes ;

- le programme « Concours financiers aux régions » baisse de 2,88 % et supporte une réduction de 82,7 millions d'euros au titre du versement en hors taxes des subventions d'exploitation des services régionaux de voyageurs à la SNCF ;

- le programme « Concours spécifiques et administration » augmente de 54 % en raison de l'intégration des aides pour les communes concernées par les restructurations de la défense et du transfert de dotations à destination de l'outre-mer pour 102 millions d'euros.

**M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial**, a indiqué que pour leur quasi-totalité, les crédits inscrits dans la mission correspondent à des dotations dont la norme d'évolution et la répartition sont fixées par la loi, réduisant la marge de manœuvre du responsable des programmes.

Il a rappelé que le présent projet de la loi de finances, dans ses articles 11 et 12 prévoit toutefois pour 2009 de déroger aux règles d'indexation actuelles des dotations de fonctionnement et d'investissement, dont les montants seront reconduits à l'identique par rapport à 2008.

Il a observé que l'évolution des crédits de fonctionnement de la direction générale des collectivités locales (DGCL) était fortement contrainte, particulièrement depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, date à laquelle les effectifs et dépenses de personnel de la mission ont été transférés sur la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ».

Il a noté le très faible nombre d'indicateurs de performance rapporté aux montants des crédits de la mission et souligné qu'elle se prêtait difficilement aux exigences du contrôle d'efficacité prévu par la LOLF.

Il a rappelé enfin que l'annexe informative sur les prélèvements sur recettes à destination des collectivités territoriales, jointe à la mission et le « Jaune budgétaire » relatif à l'« Effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales » apportaient au Parlement des éléments d'information appréciables.

Puis **M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial**, a présenté ses observations sur le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » (ACT), où transitent plus de 86 milliards d'euros.

Il a indiqué que la première section du compte retraçait les avances de l'Etat à des collectivités territoriales et à des établissements publics connaissant des difficultés de trésorerie ou ayant besoin d'emprunter.

S'agissant de la seconde section, qui retrace les avances sur les recettes fiscales des collectivités territoriales et regroupe 85 milliards d'euros, il a évoqué les conclusions du contrôle budgétaire sur les relations de trésorerie entre l'Etat et les collectivités territoriales conduit en 2007 par M. Michel Mercier.

Il a précisé que les informations, communiquées par le Gouvernement concernant le bilan global de ces relations, faisaient apparaître une situation de léger déficit, pris en charge par l'Etat pour un montant moyen annuel, sur la période 2001-2007, de 150 millions d'euros.

Il a proposé d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ».

Un large débat s'est alors ouvert.

**M. Jean Arthuis, président**, a évoqué les conséquences de l'intégration du FCTVA dans l'enveloppe normée élargie. Il a rappelé les propositions incluses dans l'amendement adopté à l'article 15 du projet de loi de finances par la commission des finances concernant les variables d'ajustement de l'enveloppe normée. Il s'est ensuite félicité de ce que le gouvernement ait retenu un taux de progression pour cette enveloppe et pour la DGF supérieur de 0,5 point au taux de l'inflation prévisionnelle.

**M. Charles Guené** s'est inquiété des effets de la prise en compte des résultats du recensement sur la DGF et des conséquences des modifications apportées sur ce point par l'Assemblée nationale.

**M. Bernard Angels** a exprimé son opposition aux dispositions du projet de loi de finances concernant les collectivités territoriales.

**M. Jean-Pierre Masseret** a souligné que ces dispositions entraînaient des pertes de ressources pour les régions.

**Mme Michèle André** s'est interrogée sur l'intégration, dans l'enveloppe normée, du fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées.

**M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial**, a apporté les précisions suivantes :

- les garanties apportées aux communes dont la population a diminué de 10 % au moins seront financées à l'intérieur de l'enveloppe de la DGF ;
- le fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement des armées est bien intégré au sein de l'enveloppe normée ;
- la réduction de l'exonération de la part communale de taxe sur le foncier non bâti agricole, et de sa compensation, proposée par la commission,

pourra susciter des controverses du fait des difficultés actuelles du monde agricole.

Puis la commission a procédé à l'examen des articles rattachés à la mission.

Elle a adopté sans modification l'article 67, **M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial**, ayant indiqué que cet article proposait une modification des règles d'évolution de certaines composantes de la DGF afin de préserver des marges de manœuvre en faveur des dotations de péréquation et de financer les conséquences du recensement.

Elle a adopté sans modification l'article 68 qui vise à calculer hors TVA le droit à compensation des régions au titre de leur compétence en matière de services régionaux de voyageurs et l'article 69 qui prévoit d'atténuer les effets de la diminution de la dotation de compensation de taxe professionnelle (DCTP) en 2009 au profit des communes les plus défavorisées.

**M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial**, a précisé que seraient concernées 256 communes pour lesquelles la diminution de DCTP, en 2009 par rapport à 2008, sera égale à la moitié de la diminution moyenne.

A l'article 70, relatif à la la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, **M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial**, a rappelé les termes de la proposition initiale de la réforme qui visait à réduire le nombre de communes éligibles et à modifier sensiblement les critères de répartition de la DSU.

Il a exposé les principales modifications apportées par le Gouvernement et adoptées par l'Assemblée nationale, qui prévoient que :

- l'essentiel de l'augmentation de la DSU, soit 70 millions d'euros, est concentré sur les 150 villes de plus de 10.000 habitants les plus défavorisées ;

- les 327 autres villes, classées dans la première moitié de la strate au vu de leurs difficultés socio-économiques, se verront garantir une progression minimale de 2 % ;

- toutes les villes éligibles seront assurées de percevoir en 2009 un montant au moins équivalent à celui perçu en 2008.

**M. Jean Arthuis, président**, s'est félicité de la solution intermédiaire trouvée à l'issue de la négociation entre le Gouvernement et les élus concernés. Puis la commission a adopté sans modification l'article 70.

A l'article 71, créant une nouvelle dotation d'aménagement urbain destinée à financer les projets d'aménagement et de développement des communes prioritaires éligibles à la DSU dans le cadre de priorités définies par le gouvernement, la commission a adopté un amendement visant à établir un lien entre les contractualisations existantes (notamment les contrats urbains de cohésion sociale) et les nouveaux contrats qui donneront droit à des subventions.



Elle a adopté sans modification l'article 72 créant un fonds, doté de 5 millions d'euros en 2009, destiné aux communes qui perdent des ressources du fait de la restructuration des armées.

Enfin, la commission a adopté un amendement portant article additionnel après l'article 72 afin de prendre en compte, dans la répartition 2009 de la part insertion du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI), les expérimentations du revenu de solidarité active (RSA) conduites en 2008 par certains départements et de permettre l'individualisation dans les comptes du département des dépenses relatives au RSA.

A l'issue de ces débats, la commission a **adopté, sans modification, les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et du compte spécial « Avances aux collectivités territoriales »**. Elle a **adopté sans modification les articles 67, 68, 69, 70 et 72 rattachés, a adopté un amendement à l'article 71 et un amendement portant article additionnel après l'article 72.**

**Réunie le jeudi 20 novembre 2008, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé sa position après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.**