

Comité des Finances Locales du 26 septembre 2006

Présentation du projet de loi de finances 2007

Eléments de langage

**Seul le prononcé fait foi**

L'année 2007 sera une année de transition : elle verra la fin d'une législature et le début d'une autre. Le moment des bilans et des projets est donc venu.

Cette double caractéristique du temps présent explique les deux aspects du projet de loi de finances pour 2007 :

Tout d'abord, ce projet s'inscrit dans la continuité des précédents car le Gouvernement a eu à cœur de respecter ses engagements vis à vis des collectivités territoriales ;

Ensuite, le PLF 2007 est aussi, pour nous tous, l'occasion de la réflexion car le gouvernement a mis à profit l'année 2006 pour préparer l'avenir. Les mois à venir qui précèdent l'élection présidentielle, seront donc pour nous tous l'occasion d'approfondir les réflexions engagées.

**La continuité, cela signifie que le gouvernement a tenu ses engagements.**

- 1) Cette année encore, et dans le souci de préserver la prévisibilité des finances locales, l'Etat ne remet pas en cause les règles du jeu et reconduit le contrat de croissance et de solidarité dans les mêmes conditions favorables qu'en 2006 ;
- 2) Cette reconduction des règles d'indexation permet de dégager des marges de manœuvre importantes pour poursuivre la politique de péréquation ;
- 3) Le PLF 2007 prévoit par ailleurs la juste compensation des transferts de compétences vers les collectivités locales, dans un souci de loyauté et de transparence, comme pour 2006.

**I- Le premier engagement du gouvernement concerne le contrat de croissance et de solidarité**

L'effort de l'Etat en faveur des collectivités locales atteint désormais **plus de 67 Mds €** Si on y ajoute la fiscalité transférée et la fiscalité partagée, on dépasse le 80 Mds d'euros. Le soutien aux collectivités locales et le financement de la décentralisation constituent donc la première dépense de l'Etat.

Au sein de cet effort, nous accordons tous une attention plus particulière aux dotations incluses dans le contrat de croissance et de solidarité. La question du maintien de l'indexation de ce contrat a d'ailleurs été au cœur de la concertation engagée par le gouvernement avec les associations d'élus à la suite de la première réunion le 11 janvier dernier de la Conférence nationale des finances publiques.

A la suite du rapport de M. Pébereau, le gouvernement s'est fixé un engagement national de désendettement : ramener la dette de 66 % à 60 % du PIB à l'horizon 2010.

Dans ce cadre, le Premier ministre a proposé aux représentants des collectivités locales de rendre l'évolution des concours de l'Etat aux collectivités locales progressivement compatible avec les normes de dépenses que s'impose l'Etat ; plusieurs scénarios de diminution de l'indexation du contrat de croissance et de solidarité ayant été présentés à votre Comité.

Le gouvernement s'est finalement rallié à votre proposition : ne pas modifier l'indexation du contrat de croissance et de solidarité pour 2007 et prendre en compte, en conséquence, non seulement l'intégralité de l'inflation (estimée à 1,8 % pour 2007) mais également 33 % de la croissance du PIB en 2006 (estimée dans le PLF à 2,25 %). Ce choix, le gouvernement l'a fait afin de préserver la prévisibilité des budgets locaux.

L'effort ainsi accompli par l'Etat en faveur des collectivités locales – et il faut en être conscient - est **remarquable** et il l'est d'autant plus que l'Etat s'impose une norme de croissance très stricte, celle du « zéro volume-1 » et non plus du « zéro volume ».

Les dotations prises en compte dans le contrat de croissance et de solidarité augmenteront donc de 2,22 % en 2007 par rapport au contrat prévu en LFI 2006 et s'élèveront à 45,4 Md€ L'effort supplémentaire consenti par l'Etat aux collectivités territoriales atteindra donc près de 985 M€ en 2007.

L'essentiel de cette croissance bénéficiera à la DGF. Elle progressera de loi de finances à loi de finances de 2,55 %, soit d'un montant de 956 M€ Concrètement, les communes et leurs groupements connaîtront une augmentation de leur enveloppe de DGF de 542 M€, le gain net pour les départements sera de 286 M€ et celui des régions de 127 M€

La dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), hors sa fraction réduction pour embauche ou investissement (REI), continuera de servir de variable d'ajustement. Elle diminuera donc de 11 % en 2007.

Dans un souci d'exhaustivité, je tiens à mentionner trois autres mesures plus techniques qui permettent également d'améliorer la prévisibilité et la visibilité des finances locales, et au cas d'espèce de la DGF régionale :

- le gouvernement propose tout d'abord d'instaurer un versement mensuel de la dotation forfaitaire des régions. Elle fait actuellement l'objet de deux versements dans l'année ;
- le projet de loi de finances fixe ensuite au 31 juillet au plus tard la date de versement de la dotation de péréquation régionale ;
- il modifie enfin le mode de calcul de la quote-part destinée aux régions d'outre-mer afin d'assurer une meilleure prévisibilité de leur dotation de péréquation. Il est ainsi proposé de calculer cette quote-part non plus sur la base de la population régionale éligible, mais sur la base de la totalité de la population française.

## **II- Le deuxième engagement du gouvernement porte sur le renforcement de la péréquation entre les collectivités locales**

### **➤ *La solidarité territoriale aura été tout au long de cette législature l'une des priorités majeures du gouvernement en matière de finances locales :***

Après la révision de la Constitution en mars 2003 consacrant le principe de péréquation, les lois de finances pour 2004 et 2005 ont permis d'assurer une alimentation pérenne et renforcée de la péréquation.

Les collectivités les plus défavorisées ont donc tiré en 2006 - comme d'ailleurs en 2005 et 2004 - le bénéfice de ces réformes structurelles : la péréquation régionale a augmenté en 2006 de 19,5 % ; pour les départements, la dotation de péréquation urbaine a cru de 8,8 % et la dotation de fonctionnement minimale de 12,6 %. La DSU a augmenté de 15,8 %, la DSR bourg centre de 20,2 % et la DSR péréquation de 10 %.

### **➤ *Le PLF 2007 s'inscrit dans la continuité de cette démarche***

En effet, trois aménagements sont apportés à la DGF des communes, des départements et des régions afin de conforter la péréquation. Il s'agit en fait d'élargir des marges de manœuvre du CFL en matière d'indexation de dotation forfaitaire et de dégager ainsi davantage de ressources en faveur de la péréquation :

- **La première mesure** consiste à généraliser le pouvoir d'indexation du CFL aux quatre parts de la dotation forfaitaire des communes, et non trois comme à ce jour (la dotation de base, la dotation superficielle, et la part « compensations »).

Il est donc proposé de créer une fourchette d'indexation pour le complément de garantie des communes, égale à 25 % au plus du taux de progression de la DGF.

- **La deuxième mesure** instaure une fourchette d'indexation distincte pour les deux parts de la dotation forfaitaire des départements. La dotation de base et le complément de garantie des départements font actuellement l'objet d'une même indexation, arrêtée par le CFL entre 35 et 70 % du taux de progression de la DGF.

Avec une indexation du complément de garantie, égale au plus à 50 % du taux de progression de la DGF, les deux dotations de péréquation départementales (la dotation de fonctionnement minimale et la dotation de péréquation urbaine) pourront augmenter.

- **La dernière mesure** concerne la DGF des régions. La réforme de cette DGF n'a pas pu jusqu'alors se faire, l'ARF n'ayant pu trouver un accord entre ses membres. C'est pourquoi, dans l'attente d'une réforme plus profonde, je propose d'accroître les moyens consacrés à la péréquation en abaissant la fourchette d'indexation de la dotation forfaitaire.

**Au total, ces trois mesures créent une marge de manœuvre potentielle de plus 100 M€ au profit de la péréquation** qu'il appartiendra à votre conseil de mobiliser ou non selon les choix que vous effectuerez pour l'évolution des différentes composantes des dotations forfaitaires.

➤ ***La répartition 2007 permettra donc d'accroître les moyens consacrés à la péréquation***

**Pour les régions**, la dotation forfaitaire des régions évoluera, si le PLF est adopté donc dans une fourchette comprise entre 1,5 % et 2,25 % en fonction du choix du comité des finances locales. La dotation de péréquation progressera en conséquence selon un taux compris entre 13,3 % et 45,8 %.

**Pour les départements**, - et sous réserve de l'adoption des aménagements que j'ai cités, la dotation forfaitaire évoluera dans une fourchette comprise entre 0,5 % et 1,5 %. Quant à la garantie, elle évoluera entre 0 % et 1,25 %. La dotation de péréquation des départements, qui regroupe la DPU et la DFM précitées, augmentera en conséquence selon un taux compris entre 17,3 % et 9,8 %.

**Pour les communes**, les montants de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), de la dotation de solidarité rurale (DSR) et de la dotation nationale de péréquation sont fixés par votre Comité. A ce jour, une seule donnée est connue. Elle concerne la DSU.

La loi de programmation pour la cohésion sociale a prévu que la DSU augmentera d'au moins 120 millions d'euros par an de 2005 à 2009, Toutefois, dans la mesure où la croissance de la DGF des communes est inférieure à 500 M€ cette année, la croissance minimale de la DSU en 2007 sera de 114 M€ La DSU s'élèvera donc en 2007 au minimum à 994 millions d'euros et progressera ainsi d'au moins 13 % par rapport à 2006.

**III- Le troisième engagement concerne la compensation des transferts de compétences : elle s'effectue de manière transparente et loyale**

Je sais que cette question fait encore débat. Certains élus locaux « font le procès » au gouvernement de ne pas respecter les principes de compensation financière des charges transférées auxquels il a conféré une valeur constitutionnelle. Cela est bien évidemment faux et le Conseil constitutionnel n'aurait pas manqué de censurer l'action gouvernementale si ces affirmations étaient exactes.

Il convient donc de clarifier les termes de ce débat. Pour chacune des lois venant modifier le champ des compétences des collectivités locales, je souhaite vous rappeler précisément les mesures financières décidées par le gouvernement.

➤ ***Commençons par la loi relative aux libertés et responsabilités locales***

Je me contenterai à ce titre de faire deux observations.

**Tout d'abord, il convient de prendre la juste mesure de l'ampleur des transferts.**

En effet, l'impact des transferts issus de la loi "libertés et responsabilités locales" sur les finances des départements et des régions doit être ramené à ses exactes proportions. Les charges transférées en trois ans, au titre de 2005, 2006 et 2007, s'élèvent au total à 2,3 milliards d'euros.

Elles atteignent pour les régions à 1,394 Md€ Rapportées à leurs dépenses 2005 (19,5 Md€), elles représentent 7,15 % des budgets régionaux.

Pour les départements, les transferts effectués en application de la loi LRL du 13 août 2004 s'élèvent à 0,776 Md € et représentent 1,45 % des budgets départementaux 2005 (53,6 Md€).

**Deuxième observation : le gouvernement est allé, dans la compensation, au-delà de ses obligations législatives et constitutionnelles.**

La commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) veille d'ailleurs au respect de ces règles. Sa vigilance est en quelque sorte garantie par sa composition. Elle comprend en effet pour moitié des élus locaux et pour l'autre moitié des représentants de l'administration. La parité « élus » y est particulièrement active et en assure, en la personne de Jean-Pierre Fourcade, la présidence.

Elle a tenu en 18 mois 15 réunions, examiné 20 projets d'arrêtés fixant le montant des droits à compensation et en a approuvé 19. A ce jour, tous les transferts intervenus au 1<sup>er</sup> janvier 2005 ont été examinés en CCEC sauf un : celui afférent au transfert du patrimoine rural non protégé. Ce sera chose faite le 5 octobre prochain.

### **Le gouvernement a dérogé aux principes de la loi LRL pour un montant total de 157,145 M€**

En effet, il a accepté pour certains transferts - et lorsque cela était plus favorable aux collectivités - de calculer le droit à compensation non pas conformément à la loi (sur le fondement de la moyenne des trois dernières années) mais au regard des dépenses réalisées par l'Etat au cours de la dernière année précédant le transfert. Cette solution a été retenue pour le STIF, le FSL, les CLIC, les formations et les bourses sanitaires et sociales.

Il faut y ajouter la subvention que le gouvernement a décidé d'accorder au STIF pour le renouvellement du matériel roulant. Elle s'élève à 400 M€ et représente 20 % des commandes. Elle sera versée sur dix ans maximum mais 200 M€le seront avant la fin 2007.

### ***➤ J'en arrive à la deuxième grande loi ayant transféré des compétences aux collectivités locales : la loi du 18 décembre 2003 relative à la décentralisation du RMI***

C'est le point essentiel, pour ne pas dire l'unique point de désaccord entre l'Etat et les départements. Je souhaite formuler les remarques suivantes :

**Première remarque : l'État a transféré avec exactitude le montant correspondant à ses propres dépenses de l'année 2003, soit près de 5 Md€(4,941 Md€)**

Il a veillé à compenser la création du RMA (0,8 M€).

La section départementale de la CCEC présidée par M. Bonrepaux a d'ailleurs approuvé le projet d'arrêté fixant le droit à compensation dû au titre du RMI. Celui-ci représente 9,2 % du budget 2005 des départements.

**Deuxième remarque : la difficulté afférente au RMI n'est donc pas liée à un défaut de compensation.** Elle résulte d'un effet de ciseau entre les dépenses transférées qui ont

augmenté à un rythme élevé et les ressources de TIPP allouées aux départements en compensation qui ont crû à un rythme plus faible.

Ainsi, le droit à compensation a couvert plus de 91 % de la dépense réelle du RMI en 2004 et plus de 85 % en 2005. Le surcroît de dépenses s'est élevé quant à lui en 2004 à 457 M€ et en 2005 à environ 840 M€

**Troisième remarque : afin de répondre à cet effet de ciseau, le gouvernement a pris deux mesures exceptionnelles.**

Aucune obligation législative ne s'imposait à lui. Chacun savait en outre que cet effet de ciseau était atténué par l'évolution des autres ressources départementales.

- Celles de l'Etat tout d'abord puisque **les dotations de l'Etat ont été indexées durant toute la durée de la législature** sur l'inflation augmentée du tiers de la croissance du PIB.

- **Celles des droits de mutation ensuite.** Leur produit a connu une croissance particulièrement rapide depuis le milieu des années 90 pour atteindre 6,5 Milliards d'euros fin 2005. Il a augmenté de 70 % de 2000 à 2005. Son augmentation a dépassé les 800 M€ en 2004 et a presque atteint 840 M€ en 2005. Phénomène nouveau, l'impact du cycle immobilier a été visible dans la plupart des départements français alors que par le passé ses effets se limitaient à des zones géographiques particulières.

On comprend mieux pourquoi, dans ces conditions, les premiers résultats de l'exploitation par les services de la comptabilité publique des comptes administratifs 2005 des départements ont fait apparaître **une nette amélioration de l'autofinancement des départements qui progresse de 13,3 % en 2005 et atteint 8,7 milliards d'euros.**

*Le gouvernement a pourtant tenu à mettre en place deux dispositifs financiers d'accompagnement de cet effet de ciseau.*

Tout d'abord, pour tenir compte de la croissance des dépenses de RMI en 2004, l'État a décidé en LFR 2005 de verser une subvention exceptionnelle de 457 M€ afin que, pour la première année du transfert, le total des ressources soit égal aux dépenses effectivement supportées par les départements.

Ensuite, la dépense afférente au RMI, ayant continué d'augmenter en 2005 - quoique de manière plus modérée -, le gouvernement a accepté, lors de l'examen de la loi de finances pour 2006, la création pour deux ans d'un **fonds de mobilisation départementale pour l'insertion** dotée de 100 M€ en 2006 et de 80 M€ en 2007. Les dépenses de RMI en 2005 ont

été toutefois supérieures au droit à compensation pour un montant d'environ 840 M€ Le Premier ministre a donc annoncé le 9 février dernier, à l'issue d'une réunion avec l'Assemblée des Départements de France, une amélioration du dispositif :

- il est créé non plus pour deux ans mais **pour trois ans** (de 2006 à 2008). Ce fonds reste toutefois d'une durée de vie limitée car il constitue une réponse à une augmentation conjoncturelle du nombre de Rmistes. Le nombre de bénéficiaires du RMI a d'ailleurs baissé au premier trimestre de -0,8 %. Le chômage ne cessant de baisser depuis avril 2005, on peut donc penser que l'inversion de la tendance observée sur le RMI se confirmera.

- le fonds dispose annuellement – et c'est la seconde amélioration - de **ressources qui ont quintuplé** et qui atteignent donc 500 M€ Au total, et si l'on tient compte de l'abondement pour 2004 de 457 M€, ce sont presque 2 milliards d'euros supplémentaires qui auront été dégagés pour financer les dépenses de RMI.

Ce nouveau dispositif **sera voté lors de l'examen de la LFR pour 2006**. La tranche du FMDI correspondant aux dépenses du RMI de 2005 sera donc versée au début de l'année 2007. La tranche afférente aux dépenses de RMI de 2006 a été inscrite dans le PLF 2007 et sera donc versée au cours de l'année 2007.

➤ ***La troisième grande loi votée par le Parlement dans le domaine des compétences locales a été la loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées du 11 février 2005***

Cette loi a fait naître des craintes dans les conseils généraux compte tenu du précédent de l'APA. Rappelons qu'elle n'était pas financée au moment de sa création en 2001 et a connu dans ses premières années une progression extrêmement rapide. Les difficultés rencontrées pour l'APA ne se renouvelleront pas avec la prestation de compensation du handicap et cela pour trois raisons.

Tout d'abord, le financement de la PCH est acquis avant même la mise en œuvre de la réforme. La PCH vient se substituer à l'allocation compensatrice de tierce personne (ACTP), déjà versée par les départements. Le périmètre plus important de la nouvelle prestation nécessitait des financements complémentaires ; ils sont apportés par la CNSA. Dès 2006, 503 M€ issus de la journée de solidarité s'ajouteront donc aux 710 M€ que les départements consacraient déjà à l'ACTP. On assiste donc à **une augmentation de 70 % des crédits** dont disposeront les départements pour financer la PCH.

Un effort est également accompli pour aider les départements à mettre en place les nouvelles maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). En 2005, un concours de 50 M€ a été apporté par la CNSA. Pour 2006, la CNSA a prévu dans son budget un concours de 20 M€ tandis que l'Etat a, au-delà de ses obligations légales, mis en place un **concours exceptionnel de 20 M€** supplémentaires afin d'accompagner la première année de mise en place des MDPH.



Ensuite, les départements ne sont pas en situation de payeurs aveugles. Ils détiennent la majorité des voix dans la commission des droits et de l'autonomie pour toutes les décisions d'attribution de la PCH.

Enfin, rien n'autorise à extrapoler une croissance du nombre de bénéficiaires aussi forte que celle de l'APA. Les bénéficiaires de la prestation de compensation correspondant pour l'essentiel aux 110 000 bénéficiaires de l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP). Les personnes dont le handicap nécessite une compensation représentent une population stable et déjà identifiée.

Le Gouvernement sera en tout état de cause très attentif à l'évolution du coût de la prestation. Il s'est engagé à conduire une évaluation de la réforme et de son coût dès le second semestre 2006.

\*        \*  
\*  
\*  
\*

En conséquence, ce projet de loi de finances, dans une situation budgétaire difficile, illustre, il me semble, la loyauté du Gouvernement vis à vis des collectivités locales, contient la traduction concrète de tous les engagements qui ont été pris devant vous, donne aux collectivités locales tous les moyens de réussir l'acte de la décentralisation.

**Il doit être également pour nous tous l'occasion de la réflexion car le gouvernement a mis à profit l'année 2006 pour préparer l'avenir.**

Trois chantiers méritent une attention plus particulière : celui de la fiscalité locale, celui de la maîtrise de la dépense locale et celui enfin de l'intercommunalité.

Je les livre à votre réflexion, ainsi qu'à celle des deux commissions missionnées par le gouvernement, celle de M. Pierre RICHARD, que j'ai rencontré hier, et celle du Conseil Economique et Social. En tout état de cause, nous devons progresser rapidement dans le sens de l'efficience des politiques publiques et, in fine, du consentement à l'impôt de nos concitoyens.

Vous aurez compris que la préoccupation constante du gouvernement est avec ce PLF d'une part, de continuer à soutenir les collectivités qui structurent jour après jour notre territoire national, et d'autre part de préparer l'avenir.