

**ZOOM SUR LES PROPOSITIONS RELATIVES
AU CONTRAT DE SOLIDARITE ET DE PERFORMANCE,
AU COMITE DES FINANCES LOCALES
A LA FISCALITE LOCALE ET AUX CONCOURS FINANCIERS**

Le contrat de solidarité et de performance	p 1
Le comité des finances locales	p 5
Les principes pour une réforme de la fiscalité locale	p 8
Les concours financiers de l'État aux collectivités locales	p 10

**LA NEGOCIATION D'UN CONTRAT PLURIANNUEL SUR LES FINANCES LOCALES,
FONDE SUR UN DIAGNOSTIC PARTAGE ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITES ET SUR UN SUIVI CONJOINT**

▪ L'institution d'un **pilotage négocié entre l'État et les collectivités** doit se fonder sur une **vision partagée** des **évolutions à venir** et une **approche globale** des **finances locales**, qui associe nécessairement les **dépenses** et les **ressources** permettant de les financer, et ce dans une **perspective pluriannuelle**.

Par les concours financiers qu'il apporte, le **budget de l'État** est le **premier financeur de la dépense locale**. Les modes d'évolution et d'attribution de cette masse financière ne sont pas neutres sur l'orientation de la dépense locale. Ils constituent en fait un **instrument important** de son **pilotage** et l'occasion d'une **négociation forte** sur les **enjeux locaux et nationaux** qui en résultent.

▪ Le **contrat de croissance et de solidarité** consacré par la loi de finances pour 1999 résulte de règles fixées par la loi, notamment à l'issue de réunions au niveau des ministres avec les représentants des principales associations d'élus. Le **mécanisme** convenu pour la **période 1999-2001** a par la suite été **prorogé d'année en année**. Ce dispositif a assuré une **visibilité importante** pour les **budgets locaux** mais il n'a **pas** donné lieu à une **discussion ouverte et prospective** sur les **grands équilibres des finances locales**, ni leur **impact** sur les **finances publiques** dans leur ensemble. De fait, ce « contrat » n'est **pas** à proprement parler le résultat d'une **négociation entre les parties**. Faute de diagnostic partagé, l'**ambiguïté** reste sous-jacente quant aux objectifs et à l'impact du niveau de l'enveloppe. La prorogation annuelle a accru ce phénomène, retirant toute visibilité à moyen-terme et réduisant le dialogue à un rapport de force.

▪ A partir de cette expérience, il est proposé d'instituer une **procédure de négociation** partant d'un **diagnostic partagé** de la **situation des finances locales** et portant sur les **équilibres d'ensemble** avec une **perspective de 3 à 5 ans**. En effet, la mise en place d'une **gouvernance financière Etat-collectivités** doit reposer sur un **dialogue « gagnant-gagnant »**, dans lequel chacun des partenaires accepte de prendre des engagements et de tenir compte des aspirations légitimes de l'autre. Pour assurer son succès, il importe que la négociation suive un **cheminement méthodique**, accepté des partenaires. **Quatre étapes** successives sont ainsi proposées.

PREMIER TEMPS DE LA NEGOCIATION :
LA DEFINITION D'UN DIAGNOSTIC PARTAGE SUR L'EVOLUTION DES FINANCES LOCALES
[PROPOSITION N° 20]

▪ Construit au sein du **Comité des finances locales**, le **diagnostic** sur l'évolution des finances locales constituerait le **préambule du nouveau contrat** organisant les relations entre l'État et les collectivités sur une période de trois ans (ou de cinq ans, si on veut adopter le calendrier de la législature).

Ce diagnostic devrait s'**insérer** dans une **vision d'ensemble** des **grandes tendances des finances publiques**, à partir d'échanges d'information annuels et du bilan tiré à l'issue de la période considérée.

▪ La **conférence nationale des finances publiques**, si elle est réunie régulièrement, permettra de **définir le contexte général** de l'**évolution des finances publiques** (État, collectivités territoriales et finances sociales). Par ailleurs, le **cadrage des finances de l'État** est examiné lors du **débat d'orientation budgétaire** au **Parlement**. A cette occasion, est notamment étudiée la **compatibilité** du **rythme d'évolution des dépenses et des recettes publiques** avec les **engagements européens** souscrits par la France dans le cadre du **Pacte de stabilité**, dont les données constituent un élément de cadrage et d'engagement de la collectivité nationale.

De manière plus spécifique, la **situation des finances locales** pourrait être examinée à partir de **sources d'information rétrospective communes**, notamment le **rapport** de l'**Observatoire des finances locales**, le rapport de la **Commission d'évaluation des charges** correspondant aux compétences transférées, le rapport de la **Direction générale de la comptabilité publique** et de la **Direction générale des collectivités locales** sur l'**exécution des budgets** pour la période écoulée.

▪ A partir de ces éléments, l'évolution des finances locales devrait faire l'objet d'une **analyse prospective** tant par les **administrations d'État** que par les **organes** et **associations** représentant les collectivités territoriales. Ces dernières pourraient notamment s'appuyer sur les **débats d'orientation budgétaire** des **principales collectivités** mais aussi sur leurs **propres réseaux d'expertise** (cf. développements infra sur les modalités de coopération avec les associations d'élus et les administrations concernées). **Non confondues avec l'instance de négociation**, les **trois grandes associations représentatives** de chacun des niveaux de collectivités territoriales (par ailleurs membres de la conférence nationale et du COFIPU) seraient **consultées officiellement et obligatoirement**.

Les hypothèses d'évolution prospective pourraient comporter des éléments relatifs aux évolutions de dépenses, de recettes et du solde budgétaire, fondés sur des **analyses thématiques** (par exemple, évolution des effectifs de la fonction publique territoriale en fonction de la pyramide des âges, impact des réformes ou mises aux normes en cours, etc.). Ces différents aspects pourraient être **affinés par catégorie et taille de collectivités** permettant à chacun de se reconnaître dans cette prospective financière.

▪ La **confrontation des diagnostics** des parties sur l'évolution des finances locales devrait conduire à établir un **cadrage prospectif par catégorie de collectivités**, nécessairement compatible avec les engagements européens de la France en termes de solde budgétaire et traduisant les **objectifs financiers discutés en conférence nationale des finances publiques** entre l'État, les collectivités territoriales et la sécurité sociale. Ce faisant, il s'agirait d'une démarche **négociée de répartition de l'effort national** alors que la programmation budgétaire à moyen terme, qui est remise à la Commission européenne, est actuellement fixée de façon unilatérale par l'État et transmise à titre de simple information à l'occasion du projet de loi de finances. Réciproquement, cette programmation adressée par le Gouvernement à la Commission européenne gagnerait en légitimité technique et politique car elle aurait fait l'objet d'échanges avec les acteurs locaux. Surtout, il en résulterait une **plus forte responsabilisation** de ces acteurs et un éclairage plus complet de leurs propres orientations budgétaires.

Ce cadrage prospectif fournirait des **références utiles d'évolution des dépenses** sur la durée du contrat permettant notamment aux collectivités locales de situer leurs budgets. A cet effet, les principales lignes du diagnostic économique et financier pourraient faire l'objet d'une **information transmise par circulaire** à tous les exécutifs locaux¹.

¹ Actuellement, les circulaires transmises portent sur des éléments relatifs à la fiscalité ou aux dotations des collectivités locales

DEUXIEME TEMPS DE LA NEGOCIATION :
LA NEGOCIATION DU NOUVEAU CONTRAT DE SOLIDARITE ET DE PERFORMANCE
[PROPOSITION N° 21]

- Allant au-delà du dialogue actuel au sein du Comité des finances locales sur les seules recettes apportées par les concours de l'État, la construction d'engagements réciproques de l'État et des collectivités viserait un **double objectif de solidarité et de performance**. Le nouveau pacte pourrait ainsi s'appeler « **contrat de solidarité et de performance** ».

Le pilotage de la dépense ne pouvant **pas** prendre de **caractère contraignant au niveau d'une collectivité**, sauf à porter **atteinte** au **principe de libre administration des collectivités territoriales**, la discussion sur l'évolution de l'ensemble des concours financiers de l'État constituerait un **élément-clé de la négociation globale**.

- La fixation du **montant des dotations de l'État** et le cas échéant leur **mode de répartition** traduirait un **compromis entre les positions de l'État et des collectivités**, tenant compte du **cadre prospectif** sur l'évolution des dépenses mais aussi des **engagements respectifs** pris par les deux parties.

- A **défaut d'accord**, la **loi de finances** de l'année N-1 pourrait avoir prévu par avance l'**application automatique** :

- d'une **reconduction sans indexation des concours de l'État**,
- ou d'une **indexation** à hauteur de l'**évolution des dépenses de l'État** de l'année.

- Outre les engagements réciproques de l'État et des collectivités locales sur la maîtrise des dépenses publiques susvisée, le nouveau contrat pourrait comprendre des **engagements plus spécifiques** :

Les **engagements de l'État** pourraient intégrer des **préoccupations des collectivités** telles que, par exemple et sans préjuger de leurs enjeux respectifs :

- l'amélioration de la **perception** et de la **gestion de la fiscalité locale** ;
- l'amélioration de l'**information budgétaire et fiscale** apportée aux collectivités par les services de l'État ;
- l'adaptation d'une partie de l'**appareil statistique** aux besoins des décideurs et gestionnaires locaux.

Ces engagements pourraient notamment faire l'objet d'**audits de modernisation de l'État**, à l'instar de ceux déjà engagés et dont certains concernent les collectivités locales ².

- Les **engagements** du côté des **collectivités locales** pourraient porter sur le **développement de la démarche de performance**. A titre d'illustration :

- la généralisation de processus d'**audits internes et externes** ;
- le développement du **contrôle de gestion** au sein des collectivités ;
- l'élargissement du **débat d'orientation budgétaire** à une **prospectif pluri-annuelle** indicative et rendue publique. En outre, **en agréant** les **informations** correspondantes des collectivités sur un **territoire élargi**, par exemple le département ou la région, il serait possible de fournir une **synthèse** de l'évolution prospective des **comptes financiers du secteur public local** sur ce territoire, ce qui permettrait des comparaisons utiles ;
- l'**évaluation globale** de certaines **politiques publiques** menées par les collectivités locales ;
- la mise en œuvre d'une **mesure de coûts des principaux services publics locaux** servant de références de gestion utiles, en liaison avec les services de l'État, qui le cas échéant en seraient chargés ;
- la réalisation de **formations** et d'actions de **sensibilisation** des acteurs locaux à la problématique de la **maîtrise des dépenses publiques**.

² Voir par exemple, le rapport d'audit relatif à la gestion de la taxe locale d'équipement et des taxes rattachées, ainsi que celui relatif aux outils de pilotage et d'information des dégrèvements et admissions en non-valeur d'impôts directs locaux (www.performance-publique.gouv.fr).

- Fruit d'une démarche de négociation au contenu élargi, ces **engagements** pourraient être :
 - soit de **nature collective**, le cas échéant à l'aide des outils ou instances collectifs dont se sont dotées les collectivités (centre national de la fonction publique territoriale, observatoires, associations d'élus, institut de la gestion déléguée...),
 - soit, pour certains, à **décliner par les collectivités elles-mêmes** (seules les plus importantes d'entre elles seraient alors concernées).
- Diverses **modalités d'incitation à la performance** peuvent être envisagées. Ainsi, **une partie des dotations de l'État** pourrait constituer une «**réserve de performance**» destinée à **abonder les concours aux collectivités locales engagées dans une démarche d'amélioration** de l'organisation et de la productivité de leurs services. Cet abondement complémentaire aurait pour **objet principal de prendre acte des efforts engagés sans jugement en opportunité** sur les résultats.

TROISIEME TEMPS : LA FORMALISATION DU CONTRAT PLURIANNUEL DE SOLIDARITE ET DE PERFORMANCE
ENTRE REPRESENTANTS ELUS ET MINISTRES
[PROPOSITION N° 22]

- La démarche qui vient d'être décrite nécessite la **collaboration des experts issus des associations représentatives des intérêts locaux et des administrations concernées**, suivant un **mode de coopération** qui peut être **souple** au stade de la **réflexion amont**.

En revanche, la **formalisation de la négociation et des engagements à prendre** ne peut relever que d'une **instance forte de la légitimité des élus** qui la composent et à laquelle participent personnellement le **ministre chargé des finances** et le **ministre chargé des collectivités territoriales**. C'est la raison pour laquelle il est proposé de s'appuyer sur le **Comité des finances locales** et le cas échéant de confier le bouclage des négociations à une **instance ad hoc** comprenant les **ministres concernés**, le **président du Comité des finances locales**, les **présidents des Commissions des finances des deux Assemblées** et les **présidents des trois associations d'élus** représentant les trois niveaux de collectivités territoriales (association des maires de France, assemblée des départements de France, association des régions de France).

- Pour la **partie négociée** qui relève de la **loi** et notamment de la loi de finances, l'**accord préalablement discuté et formellement signé** par l'État et les représentants des collectivités territoriales serait **soumis au vote du Parlement**.

En cas d'**absence d'accord**, le **relevé de conclusion de la négociation** explicitant en particulier les propositions des représentants des collectivités locales, serait **transmis au Parlement** dans le cadre du **processus budgétaire**.

QUATRIEME ET DERNIER TEMPS :
UN SUIVI CONJOINT ET UNE REVISION ANNUELLE DU CONTRAT
[PROPOSITION N° 23]

- L'adoption d'un **pilotage co-responsable des finances locales** appelle une **association des collectivités tout au long du cycle budgétaire annuel** pour suivre :
 - d'une part, les **évolutions économiques et financières** et leurs **effets** sur l'**équilibre des finances publiques** ;
 - d'autre part, les **résultats des engagements souscrits dans le contrat**, aussi bien au titre de son volet solidarité que de son volet performance.

Ces éléments doivent en effet permettre une **actualisation annuelle du contrat**.

- Ainsi, sur la base du calendrier budgétaire de l'État, il est proposé que le **Comité des finances locales** soit **informé au printemps** des **prévisions économiques et financières** formulées par l'État et puisse le cas échéant en **débattre**, ce moment pouvant servir d'**alerte** si le **contrat pluriannuel** ne paraissait **pas susceptible d'être respecté**.

Le Comité des finances locales serait également **saisi des dispositions** prévues au **projet de loi de finances**, comme il l'est actuellement, des **choix effectués** en application des **engagements européens** et des **initiatives** engagées par les **collectivités**.

**LA LEGITIMITE DU COMITE DES FINANCES LOCALES
AU SERVICE D'UN MODE RENOUVELE DE NEGOCIATION ETAT-COLLECTIVITES TERRITORIALES
[PROPOSITION N° 24]**

▪ Le **Comité des finances locales (CFL)**, dont la **Commission consultative d'évaluation des charges (CCEC)** est désormais une **composante**, a fait depuis plus d'un quart de siècle la **preuve** de son **efficacité** et de sa **robustesse**. Sa légitimité et son autorité ne sont guère contestées et la qualité de ses travaux reconnue. Il constitue donc un **point de départ intéressant** pour organiser une **nouvelle gouvernance Etat-collectivités en matière de finances locales**.

C'est pourquoi il est proposé d'**ancrer sur le CFL la nouvelle procédure de négociation Etat-collectivités**, tout en assurant une **relation étroite entre le CFL et les associations d'élus**.

Les développements qui suivent ont pour objet de rappeler le **rôle** et les **prérogatives actuels** du Comité.

▪ Créé par la loi du 3 janvier 1979, le Comité des finances locales a pour objet de **défendre les intérêts des collectivités locales sur le plan financier** et d'**harmoniser leur point de vue avec celui de l'État**. Il est composé de **64 élus** (assemblées parlementaires et collectivités locales), dont 32 titulaires et 32 suppléants, ainsi que de **11 représentants de l'État**. Les **membres** du Comité des finances locales sont **élus par leurs pairs pour trois ans** et tiennent de leur mode de désignation une **légitimité indiscutable**, confortée par leur compétence reconnue.

Composition du Comité des finances locales (article L.1211-2 du CGCT)

- Le Comité des finances locales comprend:
 - 2 députés élus par l'Assemblée nationale ;
 - 2 sénateurs élus par le Sénat ;
 - 2 présidents de conseils régionaux élus par le collège des présidents de conseils régionaux ;
 - 4 présidents de conseils généraux élus par le collège des présidents de conseils généraux dont un au moins pour les départements éligibles à la dotation de fonctionnement minimale ;
 - 7 présidents d'établissements publics de coopération intercommunale élus par le collège des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale à raison d'1 pour les communautés urbaines, d'1 pour les communautés de communes ayant opté pour la taxe professionnelle unique, de 2 pour les communautés de communes n'ayant pas opté pour ce régime, d'1 pour les communautés d'agglomération, d'1 pour les syndicats et d'1 pour les organismes institués en vue de la création d'une agglomération nouvelle ;
 - 15 maires élus par le collège des maires de France, dont 1 au moins pour les départements d'outre-mer, 1 pour les territoires d'outre-mer, 1 pour les communes situées en zone de montagne, 1 pour les communes situées en zone littorale, 1 pour les communes touristiques et 3 pour les communes de moins de 2 000 habitants ;
 - 11 représentants de l'État désignés par décret.
- Le comité est présidé par un élu désigné par le comité en son sein. Le comité est renouvelable tous les 3 ans.

- Le CFL exerce un **triple rôle**:
 - un **pouvoir de décision et de contrôle** (article L.1211-3 du code général des collectivités territoriales) pour la **répartition** des principaux **concours financiers de l'État aux collectivités locales** (dotation globale de fonctionnement) ;
 - une **fonction consultative**. En effet, le CFL doit être **obligatoirement consulté** pour tous les **décrets à caractère financier** intéressant les collectivités locales. Le Gouvernement peut aussi recueillir son **avis sur tout projet de loi** ou d'amendement concernant les **finances locales** ;
 - un **rôle de concertation et de proposition**. Le CFL a récemment débattu des **grandes réformes en cours** en matière d'intercommunalité, de cadre budgétaire et comptable communal (M14) ou encore de révision des bases cadastrales. Pour conduire la réflexion sur ces réformes, le CFL organise des **groupes de travail** en son sein³.
- La loi impose au Comité de **se réunir au moins deux fois dans l'année** pour la **fixation** et le **contrôle des dotations de l'État** et pour la **régularisation des comptes du dernier exercice connu** concernant la **dotation globale de fonctionnement**. Le comité se réunit en moyenne **7 à 10 fois par an**, selon un rythme calqué sur les exigences calendaires de la loi de finances et de l'adoption des budgets locaux⁴.

Le Comité des finances locales a créé un **lieu de réflexion et de discussion** : l'**Observatoire des finances locales** dont les **rapports** ont pour mission d'**informer** le **Gouvernement** et le **Parlement** sur la **situation financière des collectivités locales**, notamment dans le cadre de la préparation des dispositions du projet de loi de finances relatives à ces dernières.

L'Observatoire des finances locales
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Institué par l'article L.1211-4 du code général des collectivités territoriales, l'Observatoire des finances locales est une composante du Comité des finances locales dont la mission est <i>«de fournir au gouvernement et au Parlement les analyses nécessaires à l'élaboration des dispositions du projet de loi de finances intéressant les collectivités locales. Il établit chaque année sur la base des comptes administratifs un rapport sur la situation financière des collectivités locales. Dans un cadre pluriannuel, il a la charge de la réalisation d'études sur les facteurs d'évolution de la dépense locale. Les résultats de ces études font l'objet d'un rapport au Gouvernement. Les missions mentionnées au présent article peuvent être exercées par une formation spécialisée du comité, dénommée Observatoire des finances locales et comportant des représentants de toutes ses composantes. Les membres de l'observatoire des finances locales sont désignés par le président du comité»</i>. ▪ Le rapport de l'Observatoire des finances locales dresse depuis maintenant 11 ans un état des lieux des finances locales qui permet chaque année de nourrir le débat entre les parties prenantes. ▪ Le rapport annuel présente, dans la première partie du commentaire d'ensemble, les différentes modifications législatives (réformes, mesures et transferts de compétences) qui concernent les collectivités en détaillant en quoi elles influent sur la structure des budgets et sur l'organisation même des finances locales. ▪ Dans sa deuxième partie, le rapport décrit les évolutions récentes et les tendances enregistrées sur les finances des collectivités locales en présentant une analyse financière d'ensemble. <p>Viennent enfin les fiches thématiques, qui permettent d'analyser en profondeur les sujets essentiels et d'en présenter les principaux chiffres. Certaines fiches reprennent et développent les points présentés dans le commentaire d'ensemble.</p> <p>L'Observatoire des finances locales est présidé par le président du Comité des finances locales. Il réunit l'ensemble des membres du comité des finances locales, quatre universitaires, deux présidents de chambre régionale des comptes, un membre du conseil supérieur des experts comptables et un représentant de l'Insee</p>

³ Par exemple, pour la réforme de l'instruction M14, un groupe de travail a été constitué le 27 mars 2003 sous la présidence de M. FRECON, sénateur et conseiller général de la Loire. Ses propositions ont été examinées par le CFL le 1^{er} mars 2005 et ont guidé les évolutions de la M14 (applicables au 1^{er} janvier 2006).

⁴ Janvier, février, mars: répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) ; décret de répartition de la dotation globale d'équipement (DGE) des départements ;
 - Avril, mai, juin, juillet: décrets de répartition des concours spécifiques de la dotation générale de décentralisation (DGD), bilan de la répartition de la DGF, régularisation de la DGF ; - Septembre: présentation du ministre du budget et du ministre de l'intérieur sur l'évolution des concours financiers de l'État aux collectivités locales retracée dans le projet de loi de finances ;
 - Octobre, novembre, décembre: répartition de la dotation spéciale instituteurs (DSI), du produit des amendes de police.

▪ Autre instance importante, la **Commission consultative sur l'évaluation des charges** a vu son rôle modifié par l'article 118 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui l'a transformée en une **formation restreinte du Comité des finances locales** (article L.1211-1-4 du CGCT). Sa mission principale réside dans le **contrôle** de la **compensation financière** allouée **en contrepartie des transferts de compétences**. Par ailleurs, la CCEC est associée à la **définition** des **modalités d'évaluation** des **accroissements et diminutions de charges** résultant des transferts de compétences entre l'État et les collectivités. Elle peut également être **consultée** par le ministre de l'intérieur ou le ministre du budget sur les **réclamations des collectivités territoriales**.

▪ A l'exception du pouvoir du CFL en matière de répartition des dotations de l'État, les instances précitées rendent des **avis**, parfois après travaux menés conjointement avec l'administration, mais ne sont **pas placées dans une position de négociation**. En outre, les **consultations** sont **souvent limitées et tardives** sur les textes comportant un impact financier. Les projets de textes législatifs font l'objet de **procédures informelles de consultation des associations d'élus** avant leur passage au Parlement, sans qu'il s'agisse pour autant d'une véritable concertation formalisée et moins encore d'une négociation, le Parlement ne jouant pas non plus ce rôle. Le projet de loi de finances est présenté au **CFL** la veille du conseil des ministres qui l'adopte, mais cette instance n'est **ni informée, ni associée** aux différentes étapes **en amont du processus budgétaire**.

C'est la raison pour laquelle les propositions qui précèdent ont pour objet de **renforcer** les **prérogatives du CFL**, dont la légitimité est reconnue, pour en faire l'**enceinte** de la **négociation financière entre l'État et les collectivités territoriales**.

**Calendrier récapitulatif des travaux du comité des finances locales
tel qu'il résulterait des propositions formulées**

Janvier:

- a. tous les 3 ans: début de la discussion du contrat de solidarité et de performance;
- b. annuellement : décisions relatives aux concours de l'État ;
- c. annuellement : présentation du programme prévisionnel des travaux législatifs et réglementaires susceptibles de concerner des compétences exercées par les collectivités locales.

Février : Conseil d'orientation des finances publiques (État, collectivités locales, sécurité sociale) ;

Mars : examen des résultats du volet performance ;

Mai : information sur les prévisions économiques et financières formulées par l'État; information sur les engagements pris en application des engagements européens et des rapports annuels de performance de l'État ;

Fin juin : information sur les orientations budgétaires de l'État pour l'année N+1 (DOB) ;

Septembre : présentation des dispositions du projet de loi de finances ;

- présentation des divers éléments disponibles sur le cadrage économique et financier des finances locales :
- rapport de l'observatoire des finances locales ;
- rapport de la commission d'évaluation des charges correspondant aux compétences transférées ;
- rapport DGCP et DGCL sur l'exécution des budgets de l'année N (premières tendances) et analyse rétrospective sur 3 ans; cohérence avec le « programme de stabilité N>N+2 » ;
- analyse des écarts éventuels ;
- point d'étape sur le contrat triennal ou quinquennal de solidarité et de performance en cours.

▪ Le **renforcement** du rôle conféré au **Comité des finances locales** conduit à envisager certains **ajustements** dans sa **composition** et son **fonctionnement**.

▪ S'agissant de sa **composition** et afin d'assurer la légitimité des avis du comité, il paraît souhaitable d'**adapter** la composition du Comité des finances locales au **nouveau rôle** et au **pouvoir de négociation** qu'il est proposé de lui conférer. Son format actuel fait une large place aux communes, principales bénéficiaires de la dotation globale de fonctionnement dont la répartition incombe au CFL. Il conviendrait sans doute d'assurer une **meilleure représentation** des **départements** et des **régions**, ainsi que des **grandes villes** ou **agglomérations**.

De plus, il pourrait être **expressément prévu** que le Comité entende, à leur demande, les **associations d'élus** de telle ou telle catégorie de collectivités, lorsqu'elles sont plus particulièrement concernées par une question examinée par le CFL.

▪ Concernant le **fonctionnement** du CFL, le développement de ses prérogatives comme de son champ d'intervention implique un **renforcement** de sa **capacité d'expertise** par la mobilisation des ressources existantes, tant pour des raisons de coût que d'efficacité et de poids politique.

Outre les principales administrations de l'État, qui apportent déjà leur concours au Comité des finances locales ⁵ l'instance pourrait **s'appuyer davantage sur les associations d'élus**, faire appel à des **administrateurs territoriaux en poste**, solliciter l'**appui des commissions et instances parlementaires** ou par leur intermédiaire, requérir l'**assistance de la Cour des comptes** ⁶. En outre, il pourrait être envisagé d'associer au CFL (et pas seulement dans sa composante observatoire des finances locales) un **groupe d'experts issus d'horizons différents** (par exemple, universitaires, personnalités issues du monde de l'entreprise ou associatif). Ces derniers n'étant pas élus au sein du Comité ne prendraient pas part à ses délibérations mais pourraient les éclairer à la demande des membres du CFL.

Enfin, l'extension du champ d'intervention du comité rend illusoire que toutes ses décisions puissent être préparées en instance plénière. Le règlement intérieur pourrait donc prévoir (à l'instar du modèle retenu lors de la création de l'Observatoire des finances locales et du rattachement de la CCEC) un **fonctionnement par collèges spécialisés**, chargés de préparer les avis du CFL et de filtrer les sujets dont l'importance ne justifie pas un examen en séance plénière.

LES PRINCIPES POUR UNE REFORME DE LA FISCALITE LOCALE

NE PAS CREER DE NOUVEAUX IMPOTS, MAIS TRANSFERER DES IMPOTS NATIONAUX [PROPOSITION N° 25]

▪ Le **premier principe**, de bon sens, qui pourrait utilement guider une réforme de la fiscalité locale, est que ce n'est **pas** au moment où on cherche à maîtriser la dépense publique dans son ensemble qu'il est **opportun d'envisager la création d'impôts additionnels nouveaux**.

▪ En revanche, et ce pourrait être le **second principe**, la **répartition des ressources nationales entre l'État et les collectivités locales**, doit être **cohérente avec les transferts de compétences** opérés vers les collectivités et **tenir compte du caractère plus ou moins dynamique des dépenses** qu'ils entraînent.

La conciliation de ces deux principes invite :

- à **trouver dans les impôts existants les ressources nécessaires** au financement de la dépense locale
- et à poursuivre le mouvement de **transfert de fiscalité de l'État aux collectivités** ; ce transfert pouvant prendre la forme d'un **partage d'impôts nationaux**, à l'instar de ce qui a été fait avec la taxe intérieure sur les produits pétroliers ou la taxe sur les contrats d'assurance automobile.

⁵ Direction générale des collectivités locales, direction du budget, direction générale de la comptabilité publique notamment.

⁶ Article 58, LOLF 1^{er} août 2001 : « La mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution comporte notamment :

- l'obligation de répondre aux demandes d'assistance formulées par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée dans le cadre des missions de contrôle et d'évaluation prévues à l'article 57 ;
- la réalisation de toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle. Les conclusions de ces enquêtes sont obligatoirement communiquées dans un délai de huit mois après la formulation de la demande à la commission dont elle émane, qui statue sur leur publication ».

**DEVELOPPER L'INFORMATION DES ELUS LOCAUX, DU LEGISLATEUR ET DU CONTRIBUABLE
SUR LA FISCALITE LOCALE PRISE EN CHARGE PAR L'ÉTAT
[PROPOSITION N° 26]**

▪ Le **troisième principe** concerne le **pouvoir fiscal des collectivités**, entendu comme la **possibilité** qui leur est donnée de **voter le montant des impôts locaux**, voire les **taux d'imposition**, dans le cadre des limites fixées par la loi. La logique de la décentralisation implique la **responsabilisation financière des collectivités**, c'est-à-dire le **maintien d'un lien direct** entre une **décision de dépense** et celle de **prélever la ressource** permettant de la financer.

Ainsi, lorsqu'une **hausse des taux** est **décidée**, elle doit pouvoir être **intégralement assumée par les élus** qui l'ont choisie, ce qui implique la **réduction progressive** de la **part des impôts locaux prise en charge par l'État**, notamment les dégrèvements. Cette évolution n'est cependant possible que si, d'une part, on entreprend enfin la **révision des valeurs locatives cadastrales** (et, par la suite, leur **actualisation « au fil de l'eau »**) et d'autre part, si la **péréquation** est **renforcée**.

**PROCEDER ENFIN A UNE ACTUALISATION ETALEE DES VALEURS LOCATIVES CADASTRALES
[PROPOSITION N° 27]**

▪ S'agissant de la **révision des valeurs locatives**, des **formules progressives et diversifiées** pourraient être étudiées, par exemple, une **actualisation** de ces valeurs étalée dans le temps, à **l'initiative des commissions communales des impôts directs locaux** et à l'occasion des **mutations**. Ceci serait préférable et plus responsabilisant que la formule actuelle d'actualisation forfaitaire des bases pour les propriétés bâties ou non bâties votée chaque année en loi de finances (de + 1,8 % en 2006).

**PROCEDER A UNE SPECIALISATION RELATIVE DES IMPOTS LOCAUX
[PROPOSITION N° 28]**

▪ Le **quatrième principe** concerne la **spécialisation des impôts locaux**, qui ne peut être que **relative**. En effet, si la spécialisation est un facteur de clarification et donc de responsabilisation (par exemple, la taxe d'habitation attribuée au seul niveau communal) il est également **important** que **chaque collectivité** reste **sensible aux intérêts des différents acteurs économiques** présents sur son territoire et dispose à cet effet d'un « **tandem** » d'**impôts ménages/entreprises**.

**RESPONSABILISER DAVANTAGE LES COLLECTIVITES DANS LE RECOUVREMENT DE LEURS IMPOTS
[PROPOSITION N° 29]**

▪ Le **dernier principe** est celui d'une **responsabilité accrue des collectivités dans la perception de leurs impôts**. Aujourd'hui en effet, ces **recettes fiscales** sont **perçues par l'État**, moyennant des **frais de gestion**⁷. Les collectivités sont donc exonérées des tâches de gestion du prélèvement et du recouvrement de l'impôt et bénéficient de la **garantie** de recevoir le montant qu'elles ont voté, versé par douzièmes par le Trésor public. En cas de difficultés de recouvrement, l'**État** prend à sa charge les **frais de poursuites** et le cas échéant compense les sommes non-perçues après **admission en non-valeur**.

Ce dispositif est **protecteur des budgets locaux** puisqu'il garantit les recettes fiscales prévues au budget. Il est toutefois **coûteux, lourd à mettre en œuvre** et ne fait **pas participer** les **collectivités** à l'effort de recouvrement. Le constat se vérifie tant pour les **quatre taxes directes** pour lesquelles des **frais de perception** sont perçus à **hauteur de 8%**⁸ que pour d'autres recettes telles que la **taxe locale d'équipement** dont le taux de recouvrement s'avère très mal connu⁹.

⁷ Les frais d'assiette et de recouvrement perçus par l'État au titre des impôts locaux, Cour des Comptes,

communication au Président de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan de l'Assemblée nationale, septembre 2004.

⁸ En matière d'impositions directes locales, l'article 1641 du code général des impôts fixe les taux applicables aux frais d'assiette et de recouvrement perçus par l'État. En contrepartie des frais de dégrèvements et de non-valeurs qu'il prend à sa charge, l'État perçoit 3,6% du montant des taxes, à l'exception de la taxe d'habitation afférente à l'habitation principale, qui fait l'objet d'un régime spécifique. Pour les frais d'assiette et de recouvrement, le taux, qui était de 4% a été porté à 4,4% en 1990, la majoration de 0,4 point venant compenser le coût des opérations liées à la révision cadastrale menées en 1991 et 1992. Cette majoration a par la suite été pérennisée.

⁹ Rapport IGF IGA CGPC mission d'audit de modernisation sur la taxe locale d'équipement et des taxes rattachées, mars 2006.

MIEUX COORDONNER LES DECISIONS DE HAUSSE DE TAUX ENTRE COLLECTIVITES SUR UN TERRITOIRE DONNE
[PROPOSITION N° 30]

- Les **augmentations de taux des impôts locaux** sont aujourd'hui **décidées de manière autonome** par les **différents niveaux de collectivités** et seule la feuille d'impôt reçue par le contribuable en fait la synthèse. Cette situation favorise les **polémiques** et la **surenchère fiscale sur un même territoire**. Aussi, de même qu'il est efficace de coordonner les projets locaux de dépenses, la **concertation locale** gagnerait à porter sur les **décisions fiscales**.

Une **information réciproque** des collectivités locales sur leurs **intentions fiscales d'octobre** quand les bases de l'année N+ 1 sont pratiquement connues, pourrait être réalisée **au niveau départemental**, dans le cadre par exemple de la commission départementale des impôts directs.

RAPPELER L'EVOLUTION DE LA PRESSION FISCALE
[PROPOSITION N° 31]

- Dans le même esprit et pour une **bonne information du contribuable**, la **feuille d'impôt** reçue par celui-ci pourrait comprendre un **rappel de l'évolution de la pression fiscale depuis 3 ou 5 ans** décidée par la **commune**, l'**EPCI**, le **département** et la **région**.

DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITES
REGROUPES AU SEIN D'UNE SEULE ENVELOPPE ET DONT LES EFFETS PEREQUATEURS SERAIENT RENFORCES

REGROUPER LES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITES AU SEIN D'UNE SEULE ET MEME ENVELOPPE
[PROPOSITION N° 32]

- Les **64,6 milliards d'euros** ¹⁰ de **concours financiers** versés par l'État aux collectivités représentent **37%** de leurs **recettes** et sont constitués :
 - de la dotation **globale de fonctionnement** (38,7 milliards d'euros) ;
 - des **dotations et subventions d'équipement** (7,3 milliards d'euros), dont le fonds de compensation de la TVA (4 milliards d'euros) ;
 - du **financement des transferts de compétences** (hors fiscalité transférée : 3,9 milliards d'euros) ;
 - de la **compensation d'exonérations** et de **dégrèvements législatifs** (14,7 milliards d'euros).
- Les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales sont caractérisées depuis 1996 par l'existence d'une « **enveloppe normée** » regroupant les principaux concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, dont l'**évolution annuelle** est déterminée par l'application d'**indices macro-économiques**. Le **pacte de stabilité financière**, instauré pour trois ans par l'article 32 de la loi de finances pour 1996, était alors indexé sur l'inflation. Il englobait les dotations indexées sur un taux d'évolution prévu par la loi, à savoir :
 - la dotation globale de fonctionnement (DGF), la dotation spéciale instituteurs (DSI), la dotation particulière élu local, les dotations de l'État au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle et au fonds national de péréquation (FNPTP, FNP), et les dotations générales de décentralisation (DGD, DGD Corse, DGD formation professionnelle), qui évoluent en fonction du taux d'évolution de la DGF ;
 - la dotation globale d'équipement (DGE), les dotations d'équipement scolaire des départements et des régions (DDEC, DRES), qui évoluent selon le taux de formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques.
- A l'inverse, les **autres concours financiers de l'État**, notamment le **fonds de compensation pour la TVA** (FCTVA) et le produit des **amendes de police**, qui sont dotés d'une **logique spécifique**, ont été **exclus** de l'enveloppe normée. Il en est de même pour les subventions des divers ministères aux collectivités locales, ainsi que pour les **compensations d'exonérations** et les **dégrèvements législatifs**. En effet, les montants de ces concours financiers « **hors contrat** » correspondent à des **estimations** qui sont ensuite **corrigées** à la hausse ou à la baisse en fonction de la consommation des collectivités locales (FCTVA) ou des exonérations définitives (compensations d'exonérations et dégrèvements de fiscalité locale).

¹⁰ Chiffres 2006, source: Les collectivités locales en chiffres 2006, Direction générale des collectivités locales.

▪ En **1999**, le **contrat de croissance et de solidarité** a succédé au pacte de stabilité financière ¹¹ en conservant les principes initiaux. Le contrat s'est toutefois révélé **plus favorable** aux collectivités que l'ancien pacte avec une **indexation tenant désormais compte de la croissance** (évolution chaque année comme l'indice prévisionnel des prix à la consommation hors tabac de l'année, majoré d'une fraction croissante -20% en 1999, 25% en 2000, 33% depuis 2001 - de la hausse du PIB de l'année précédente).

▪ La mise en place du pacte, puis du contrat, a permis de donner aux collectivités une **visibilité pluriannuelle** sur les **engagements de l'État**, tout en évitant une dérive du coût pour l'État grâce à la mise en place d'une **variable d'ajustement** (la **dotation de compensation de la taxe professionnelle, DCTP**), qui diminue chaque année de manière à rendre compatible la croissance des autres dotations avec celle de l'enveloppe globale.

En effet, l'**indexation des composantes du contrat** est dans la plupart des cas, **supérieure** à celle du **contrat** lui-même. La DGF (soit près de 84% du contrat) est ainsi indexée selon un taux égal à l'inflation majorée de 50% de la croissance du PIB (contre 33% de cette croissance prise en compte pour le contrat). Toutefois, le **mécanisme actuel d'ajustement** par la seule baisse de la **DCTP** n'est **pas durable dans le temps**.

▪ La refonte des dotations organisée par la loi de finances pour 2004 a accru le volume et la cohérence des concours financiers retenus dans l'**enveloppe normée**. Au final, cette enveloppe couvre désormais **plus des deux tiers des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales** en **2006**.

▪ Dans l'optique de **renforcement du pilotage de la dépense locale** proposé il conviendrait de **réintégrer l'ensemble des dotations et concours dans l'enveloppe normée** et, le cas échéant, de prévoir un **ajustement automatique** de celles des **dotations** qui, comme la DGF, conservent leur **propre mode d'indexation** distinct de l'évolution fixée pour l'enveloppe globale. Pour tenir compte des **dotations estimées** comme le **FCTVA**, qui dépend de l'évolution de l'investissement local, des **régulations a posteriori** pourraient être prévues.

RENFORCER LES EFFETS PEREQUATEURS DES CONCOURS DE L'ÉTAT [PROPOSITIONS N° 33 ET 34]
--

▪ La **ressource fiscale** étant **inégalement répartie** sur le territoire, les **dotations de l'État** ont **vocation** à effectuer une **péréquation entre les collectivités**, qui tient compte de **facteurs objectifs de dépense** tels que la **population** ou la **superficie** ¹². En outre, le « **potentiel financier** », défini par la loi de finances pour 2005 mesure la **capacité** d'une commune à **lever des ressources fiscales** et à **équilibrer son budget** ¹³. La **dotation de solidarité urbaine**, la **dotation de solidarité rurale** et la **dotation nationale de péréquation** constituent des **sous-ensembles** de la **dotation globale de fonctionnement** dédiés à la **péréquation**, en fonction de **critères de charges très variables** selon les communes, tels que pour les **communes urbaines** :

- proportion de **logements sociaux** dans le total des logements de la commune ;
- proportion du total des **bénéficiaires d'aides au logement** ;
- **revenu moyen par habitant**.

Pour les communes rurales, la **dotation de solidarité rurale** vise notamment à prendre en compte les **charges dites de « centralité »** liées au poids démographique de la commune dans le département et à la fonction qui en résulte d'organisation de services pour une population excédant celle de la commune.

▪ La **part** des sommes consacrées à la **péréquation** s'est **fortement accrue depuis 10 ans**. Néanmoins, cette part reste sans doute encore **insuffisante** pour **compenser les écarts de richesse** ¹⁴. La **suppression progressive** proposée des **dégrèvements pris en charge par l'État** impose également le **renforcement** de la **péréquation**, qui doit prendre en compte de manière prioritaire le **potentiel fiscal** de la collectivité et le **revenu moyen par habitant**.

¹¹ Article 57 de la loi de finances pour 1999

¹² Pour une description complète des dotations et de leur mécanisme, on pourra se référer au Guide budgétaire communal, départemental et régional diffusé chaque année par la DGCL.

¹³ L'article L.2334-4 du CGCT définit le potentiel fiscal d'une commune comme l'application aux bases communales des quatre taxes directes locales du taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes. Le potentiel financier d'une commune est égal à son potentiel fiscal, majoré du montant de la dotation forfaitaire de la DGF perçu par la commune l'année précédente.

¹⁴ Guy GILBERT et Alain GUENGANT, *Évaluation des effets péréquateurs des concours de l'État aux collectivités locales*, Commissariat du Plan, 2004.

En outre, dans une **optique de maîtrise de la dépense**, il apparaît indispensable de **favoriser davantage** encore **l'adaptation des ressources aux besoins** et de **limiter les cas de communes bénéficiant de ressources très importantes** susceptibles de les inciter à pratiquer des **dépenses excessives au regard de l'intérêt collectif** qu'elles représentent.

- Enfin, la **diffusion de l'intercommunalité à fiscalité propre** à l'essentiel du territoire doit permettre de **mesurer les ressources de façon consolidée entre les échelons communal et intercommunal**, afin que les dotations aux intercommunalités ne constituent ni le moyen de détourner l'obligation d'une contribution de la commune, ni l'occasion d'un creusement des écarts de ressources par versement supplémentaire aux intercommunalités regroupant des communes richement dotées.

<p style="text-align: center;">SUPPRIMER LE CARACTERE AFFECTE DE CERTAINES RECETTES [PROPOSITION N° 35]</p>

- **Peu de recettes locales** sont encore affectées. Toutefois, il en demeure qui constituent des **facteurs d'incitation à la dépense**, quel que soit la **justesse** de l'**objectif politique** par ailleurs. Il en est ainsi du **produit des amendes de police**, d'un montant de **620 millions d'euros**, reversé aux communes et aux intercommunalités ¹⁵ pour financer des opérations destinées à **améliorer les transports en commun** et la **circulation**.
- Le principe de libre administration des collectivités, mais aussi celui d'une complète responsabilité, incitent à **supprimer toute règle d'affectation des recettes**, qui peut encourager à des dépenses au-delà des nécessités, simplement parce que la recette est disponible. La multiplication des ronds-points, qui a pu laisser dire que la France en détenait le record du monde, est l'illustration d'une dépense indispensable à certains endroits, inutile et dispendieuse en d'autres¹⁶.

¹⁵ Article L.2334-24 du CGCT : « le produit des amendes de police relative à la circulation routière, prélevé sur les recettes de l'État, est réparti par le comité des finances locales, en vue de financer des opérations destinées à améliorer les transports en commun et la circulation ».

¹⁶ Le nombre de ronds-points est estimé à environ 20 000, avec un coût de réalisation unitaire évalué entre 150 000 euros et 800 000 euros.