

COMPTE-RENDU DU COMITE DES FINANCES LOCALES DU 29 SEPTEMBRE 2009

Les élus du Comité des finances locales (CFL) ont approuvé lors de la réunion du 29 septembre 2009 le compte-rendu de la séance du 7 juillet dernier.

Cette réunion a été marquée par la présentation des dispositions du projet de loi de finances pour 2010 relatives aux finances locales par Madame Christine Lagarde, ministre de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi, Monsieur Eric Woerth, ministre du Budget, des Comptes Publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'Etat, et Monsieur Alain Marleix, secrétaire d'Etat à l'Intérieur et aux Collectivités territoriales.

Monsieur Alain Lambert, président de la Commission consultative d'évaluation des normes, a ensuite présenté un bilan d'activité de cette instance du CFL.

En outre, cette séance a donné lieu à la présentation du rapport de gestion du fonds d'allocation des élus en fin de mandat pour l'exercice 2008.

Enfin, le CFL a examiné un projet de décret et son arrêté d'application relatifs au régime juridique applicable aux régies intéressées, un projet de décret portant application des articles 62 et 113 de la loi n°2009-526 du 12 mai 2009 relatifs aux abattoirs et un projet de décret portant sur le concours particulier de la dotation générale de décentralisation relatif aux bibliothèques municipales et départementales de prêt et modifiant le code général des collectivités territoriales.

Par ailleurs, un rapport relatif aux agréments des conventions et accords collectifs applicables aux salariés des établissements sociaux et médico-sociaux privé à but non lucratif pour 2008 a été transmis aux membres du Comité.

I) Dispositions du projet de loi de finances pour 2010 relatives aux finances des collectivités locales

Monsieur Eric Woerth a présenté aux membres du CFL les grandes lignes du projet de loi de finances (PLF) pour 2010 concernant les finances locales.

L'année 2009 a été marquée par une crise économique et financière sans précédent et par la mise en œuvre d'un plan de relance qui a permis d'en contenir les effets dès le deuxième trimestre. Le PLF 2010 a été construit sur une hypothèse de croissance prudente de +0,75%. Tout en poursuivant les efforts de relance engagés en 2009, le PLF prévoit la stabilisation en volume des dépenses de l'Etat hors relance, soit une progression des dépenses limitée à +1,2% correspondant à la prévision d'inflation pour 2010.

Les collectivités territoriales participeront à cet effort de maîtrise des dépenses publiques : en effet, les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales, en y intégrant le fonds de compensation de la TVA (FCTVA), s'élèveront à 57 milliards d'euros en 2010, soit une progression égale à l'inflation. Le FCTVA, qui sera désormais séparé des autres concours financiers, représentera 6,2 milliards d'euros en 2010, soit 373 millions d'euros de plus que dans la loi de finances initiale pour 2009. Hors FCTVA, l'ensemble des concours financiers aux collectivités locales progressera de +0,6% : la dotation globale de fonctionnement (DGF) augmentera au même rythme et les dotations d'investissement, que sont les dotations d'équipement scolaire, les dotations globales d'équipement et la dotation de développement

rural, bénéficieront d'une progression égale à l'inflation (+1,2%). Quant aux variables d'ajustement du contrat de solidarité, elles présenteront une diminution de -3,6%.

Ensuite, Madame Christine Lagarde a présenté les dispositions du PLF relatives à la réforme de la taxe professionnelle (TP). Conformément aux engagements pris par le Président de la République le 5 février 2009, le PLF prévoit la suppression dès le 1^{er} janvier 2010 de la part « équipements et biens mobiliers » (EBM) de la taxe professionnelle. Cette disparition de la TP sur les investissements productifs permettra de restaurer la compétitivité des entreprises françaises et de créer de nouveaux emplois. Cette réforme induit en outre une rénovation de la définition de la valeur ajoutée issue du plan comptable de 1957 et un allègement des obligations comptables des entreprises.

Les autres composantes de l'assiette d'imposition actuelle de la TP (bases foncières et valeur ajoutée) demeureront sous la forme d'une contribution économique territoriale (CET). Celle-ci sera composée d'une cotisation locale d'activité (CLA) assise sur les valeurs foncières des entreprises et d'une cotisation complémentaire (CC) se substituant à l'actuelle cotisation minimale assise sur la valeur ajoutée.

Les bases foncières des établissements industriels seront réduites de 15%, y compris en matière de taxe foncière, et les règles de liaison des taux seront renforcées.

Le taux de la CC, fixé au niveau national, sera progressif : de 0% pour les entreprises dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas 500 000 euros par an à 1,5% pour celles dont le chiffre d'affaires excède 50 millions d'euros par an.

Pour garantir la baisse de la charge fiscale pesant sur les entreprises les plus imposées, le plafond, actuellement fixé à 3,5 % de la valeur ajoutée, sera ramené à 3 %.

Par ailleurs, afin d'éviter que la réforme pénalise certaines entreprises qui étaient jusqu'à présent relativement peu imposées, le PLF 2010 prévoit plusieurs aménagements spécifiques : l'instauration d'un abattement à la base de 1 000 euros par an pour les petites entreprises dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas 2 millions d'euros, un plafonnement de l'assiette taxable à 80 % du chiffre d'affaires et un lissage sur cinq ans afin qu'aucune entreprise ne voit sa cotisation augmenter de plus de 500 euros ou 10 % en 2010.

Tous les grands secteurs d'activité bénéficieront de cette réforme : l'industrie, les transports, les services, le commerce ou encore le BTP. L'imposition des activités financières demeurera stable. Afin de limiter l'ampleur des gains de certains secteurs (télécoms, énergie, ferroviaire), le PLF prévoit la création d'une imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), à hauteur d'environ 1,5 milliard d'euros.

La réforme proposée par le Gouvernement se traduira, en régime de croisière, par une réduction d'impôt d'environ 5,8 milliards d'euros par an pour les entreprises (4,3 milliards d'euros compte tenu des surplus d'impôts sur les sociétés engendrés), soit 23 % des recettes de taxe professionnelle.

La réforme sera immédiate pour les entreprises. L'année 2010 sera une « année blanche » pour les collectivités locales : l'Etat encaissera le produit des nouvelles impositions et restituera aux collectivités territoriales ce que la taxe professionnelle leur aurait rapporté en 2010. Deux options sont possibles : la prise en compte des bases d'imposition 2009 et des taux votés par les collectivités en 2009 ou le calcul d'une compensation avec les bases 2010 et les taux votés en 2008 afin d'éviter tout effet d'aubaine.

A terme, les collectivités locales bénéficieront d'une compensation intégrale du manque à gagner et l'autonomie financière des collectivités sera préservée, conformément aux dispositions de l'article 72-2 de la Constitution. Un travail devra être mené l'an prochain sur la ventilation des cotisations entre les différents niveaux de collectivités. En outre, le produit de l'IFER sera intégralement réparti entre toutes les collectivités et de nouveaux transferts de fiscalité d'Etat interviendront (taxe sur les surfaces commerciales, reliquat des droits de mutation à titre onéreux, reliquat de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) et réduction de 2 milliards d'euros des frais d'assiette des impôts locaux). Trois fonds de compensation pourront également être créés, soit un par échelon territorial.

Madame Christine Lagarde a annoncé que Monsieur Yves Fréville, ancien sénateur d'Ille-et-Vilaine, l'assistera pour coordonner les échanges sur la contribution économique territoriale.

Enfin, Monsieur Alain Marleix a rappelé que le PLF pour 2010 intervient dans une conjoncture économique exceptionnelle et que les collectivités locales constituent un acteur majeur du plan de relance grâce aux 3,7 milliards d'euros de versements anticipés de FCTVA au cours de l'année 2009.

En ce qui concerne la réforme de la TP, les collectivités locales bénéficieront d'une compensation intégrale des pertes de recettes fiscales, l'autonomie financière des collectivités locales sera respectée et les nouveaux impôts préserveront le lien entre entreprises et territoires.

L'effort de péréquation des dotations de l'Etat aux collectivités locales sera poursuivi, grâce à un écrêtement de 3,5% du complément de garantie sur la part forfaitaire de la DGF des communes. La réforme de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) sera reportée à l'an 2011 dans un souci de coordination avec les travaux actuellement menés sur la géographie prioritaire de la ville : ainsi, les attributions de DSU versées en 2009 seront reconduites et indexées sur l'évolution de la dotation que fixera en février 2010 le Comité des finances locales. Le PLF prévoit également la reconduction en 2010 de la dotation de développement urbain (DDU) à hauteur de 50 millions d'euros.

L'année 2010 marquera la fin du transfert des personnels TOS des lycées agricoles aux régions et des personnels des services de l'Etat chargés des routes départementales aux départements. Le PLF évalue les droits de compensation de ces transferts à 2,78 milliards d'euros pour les départements (*via* la taxe intérieure sur les produits pétroliers et la TSCA) et à 3,18 milliards d'euros pour les régions (*via* la TSCA). Le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion, créé en 2006, s'élèvera à 500 millions d'euros. Enfin, la loi de finances rectificative pour 2009 devrait prévoir des ajustements sur les droits à compensation des régions pour les formations sanitaires et la formation professionnelle des jeunes de moins de 26 ans.

II) Présentation du bilan d'activité de la CCEN

La Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) a été créée, au sein du CFL, par l'article 97 de la loi de finances rectificative pour 2007 puis installée le 25 septembre 2008.

La CCEN est consultée obligatoirement sur l'impact financier des projets de textes réglementaires concernant les collectivités territoriales et des propositions de normes communautaires ayant un impact technique et financier sur ces collectivités. Elle peut en outre être consultée par le Gouvernement sur tout projet de loi ou d'amendement ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales.

Monsieur Alain Lambert, président de la CCEN, a présenté aux élus du CFL un bilan de la première année d'activité de cette commission.

En un an, la CCEN s'est réunie à seize reprises, dont trois fois en urgence. Elle a examiné 183 textes réglementaires concernant les collectivités territoriales et leurs établissements, générant un coût pour les collectivités avoisinant les 950 millions d'euros en année pleine et près de 365 millions d'euros d'économies par rapport au coût de la réglementation en vigueur.

Pour l'année 2009, les textes soumis à la CCEN peuvent être classés en trois catégories : les textes relatifs à la fonction publique qui ont un impact sur les budgets locaux en année pleine évalué à 305,9 millions d'euros, les mesures réglementaires d'application de lois ou de directives communautaires représentant pour les collectivités un coût évalué en année pleine à 139,84 millions d'euros et les mesures réglementaires « d'initiative » générant un coût en année pleine de l'ordre de 48,29 millions d'euros.

Sur les 117 projets de textes réglementaires générant pour les collectivités territoriales un coût proche de 494 millions d'euros, 19 textes ont été portés par les Ministères du budget ou de l'Intérieur, selon qu'ils concernent les trois fonctions publiques ou seulement la fonction publique territoriale, pour un coût de 305,9 millions d'euros et 4 textes par le secrétariat d'Etat au logement pour un montant de 87 millions d'euros.

La quasi-totalité des mesures soumises à la CCEN a reçu un avis favorable, parfois assorti de recommandations ou d'observations d'ordre général. Seuls trois décrets ont reçu des avis défavorables, les membres élus contestant la pertinence, le coût et le calendrier de mise en œuvre de ces mesures.

Monsieur Alain Lambert a souligné l'amélioration de la qualité des évaluations financières jointes par les administrations aux projets de textes réglementaires soumis à la Commission. La CCEN veille à la prise en compte, par les administrations centrales, des conséquences financières sur les collectivités territoriales des mesures qu'elles proposent, n'hésite pas à récuser des évaluations financières n'individualisant pas suffisamment l'impact sur les collectivités et a obtenu, afin de préserver les finances locales, la réécriture de plusieurs projets de texte soumis à son avis.

III) Présentation du rapport de gestion du fonds d'allocation des élus en fin de mandat pour l'exercice 2008

La loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a institué le fonds d'allocation des élus en fin de mandat (FAEFM) et en a confié la gestion à la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

Ce fonds a pour objectif d'offrir aux élus locaux, ayant cessé leur activité professionnelle pour exercer une fonction électorale, un soutien financier temporaire facilitant le retour à la vie professionnelle à la fin de leur mandat. Il est alimenté par une cotisation annuelle obligatoire intégralement à la charge des collectivités territoriales et des EPCI à fiscalité propre dont le nombre d'habitants est supérieur à 1 000. Le taux de cotisation est fixé à 0,2% du montant annuel maximum des indemnités de fonction des élus.

Les collectivités locales règlent généralement bien leurs cotisations : ainsi, au titre de l'année 2008, près de 87% des collectivités ont répondu dans les délais à l'appel à cotisation.

Le montant total des 134 allocations versées en 2008 s'élève à 1 129 407 euros et le montant moyen brut mensuel s'établit à 1 404,74 euros. Il est inférieur aux 1,451 millions d'euros estimés dans le rapport de gestion établi pour l'exercice antérieur. Les réserves du fonds s'élevaient au 31 décembre 2008 à 4,56 millions d'euros et devraient atteindre 5,5 millions d'euros à la fin de l'année 2009.

Lors de sa séance du 3 février 2009, le Comité des finances locales a demandé que l'appel à cotisation soit suspendu à compter de 2009. Toutefois, en l'absence de décret permettant cette suspension, une nouvelle campagne de recouvrement sera prochainement engagée.

Pour 2010, les cotisations à ce fond seront ramenées à un taux zéro en raison d'un excédent de l'ordre de 5 millions d'euros permettant une consommation sans abondement pendant une période estimée à 4 ans.

IV) Avis sur les différents projets de décret soumis au CFL

1. *Projet de décret et arrêté d'application relatifs aux modifications des articles R.2222-5 et R.3241-5 du code général des collectivités territoriales fixant le régime des régies intéressées*

Les articles R.2222-5 et R.3241-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoient, dans leur version en vigueur, que les entreprises qui exploitent des services publics en régies intéressées sont soumises, pour l'exploitation et les travaux de premier établissement, « à toutes les mesures de contrôle et à la production de toutes les justifications que les règlements administratifs imposent aux régisseurs d'avances ».

Outre le fait que les dispositions relatives aux régisseurs d'avances s'avèrent inadaptées à la situation des régisseurs intéressés, cette référence est à l'origine d'une confusion entre ces deux dispositifs. Les régies d'avances et les régies intéressées recouvrent pourtant des réalités très différentes, les premières ayant pour objet le maniement de fonds publics et les secondes constituant un mode de gestion déléguée des services publics.

Le projet de décret soumis au CFL visait à mettre fin à cette confusion en supprimant la référence aux régies d'avances pour les régies intéressées et en renvoyant à un arrêté spécifique fixant les règles qui leur sont applicables.

Le Comité des finances locales a émis un avis favorable sur ce projet de décret et sur son arrêté d'application.

2. *Projet de décret portant application des articles 62 et 113 de la loi n°2009-526 du 12 mai 2009 relatifs aux abattoirs*

La loi de simplification n°2009-526 du 12 mai 2009 comporte deux articles concernant les abattoirs : l'article 62 qui prévoit la suppression du plan d'équipement en abattoir, qui était devenu contraire à la réglementation communautaire depuis la parution de la directive services du 12 décembre 2006, et l'article 113 qui réforme et simplifie le mode de financement des abattoirs publics.

Un projet de décret en Conseil d'Etat, complété par un projet de décret simple, prévoit la prise en compte de ces modifications dans les parties réglementaires du code rural et du code général des collectivités territoriales.

L'abrogation de l'article L.654-2 du code rural, par l'article 62 de la loi de simplification, a permis de mettre en conformité la législation française avec les dispositions de la directive n°2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur

Le premier article du projet de décret en Conseil d'Etat, soumis à l'avis du CFL, prévoit ainsi la modification de l'article R.654-1 du code rural pour poursuivre cette mise en conformité. Outre la création d'un observatoire des établissements d'abattage, il dispose que l'ouverture d'un abattoir n'est plus soumise qu'aux exigences sanitaires et environnementales.

L'article 113 de la loi de simplification prévoit l'instauration d'une redevance unique, en substitution des actuelles "taxe d'usage" et "redevance de fonctionnement", et induit la fin de l'obligation de consultation institutionnelle des usagers pour la fixation de la taxe d'usage. Les collectivités propriétaires d'abattoirs pourront plus facilement déterminer la redevance due par les usagers et atteindre l'équilibre comptable de l'abattoir.

En application de ces évolutions législative, la modification des articles R.2333-1 du CGCT et de l'article D.654-21 du code rural permet d'encadrer d'une manière plus souple la détermination du tarif de la redevance d'usage. Il convient notamment de prévoir l'application de critères objectifs dans l'établissement de ce barème pour tenir compte de problèmes spécifiques, par exemple le degré de souillure des animaux. Il convient également d'abroger les articles D.654-8, D.654-12, D.654-22 du code rural et R.2333-2 à R.2333-3 du CGCT relatifs à la taxe d'usage et à la redevance de fonctionnement.

En outre, le Fonds national des abattoirs a disparu le 1^{er} janvier 2003. Il convient donc d'abroger les articles D.654-13 à D.654-17 et R.654-18 à R.654-20 du code rural et l'article R.2333-4 du CGCT.

De plus, les règlements (CE) n°852/2004 et 853/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 prévoient toutes les règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale à tous les échelons de la filière. Ces dispositions étant d'application directe, les articles correspondants du code rural doivent donc être modifiés ou abrogés et les spécificités qui existaient pour les abattoirs publics peuvent être supprimées. Il est donc proposé de modifier l'article R. 654-1 et d'abroger les articles D.654-9 à D.654-11 du code rural.

Le projet de décret en Conseil d'Etat prévoit également une modification de l'article R.654-4 du code rural relatif aux établissements d'abattage non agréés de volailles, afin que les exploitants concernés puissent participer au plus deux fois par an à des manifestations sur le territoire national.

Enfin, il est proposé d'abroger l'article R.2224-32 du CGCT qui est caduc du fait de l'abrogation déjà réalisée de l'article L.2224-30 du même code.

Le CFL a approuvé ce projet de décret en Conseil d'Etat.

3. Projet de décret relatif au concours particulier de la dotation générale de décentralisation relatif aux bibliothèques municipales et départementales de prêt et modifiant le code général des collectivités territoriales

Le concours particulier de la dotation générale de décentralisation (DGD) a fait l'objet d'une réforme importante en 2006. Il a en effet été modernisé et simplifié par l'article 141 de la loi de finances pour 2006 qui a créé un concours unique, regroupant dans une seule enveloppe toutes les aides à l'investissement destinées aux bibliothèques territoriales (municipales et départementales de prêt).

L'architecture de ce nouveau concours, concentré sur l'aide à l'investissement, a été posée par le décret n° 2006-1247 du 11 octobre 2006, qui prévoit la répartition des crédits en deux fractions :

- une première fraction dédiée aux projets de petite et moyenne importance dont la gestion est déconcentrée au niveau régional ;

- une seconde fraction, plafonnée à 15 % du montant du concours particulier, qui est mobilisable pour les projets structurants d'intérêt régional ou national qui permettent le développement d'actions de coopération avec les différents organismes en charge du livre et de la lecture.

Les préfets de région transmettent les projets, déposés par les collectivités territoriales, aux ministères chargés des collectivités locales et de la culture, qui arrêtent conjointement chaque année la liste définitive des opérations à subventionner.

Le projet de décret, soumis à l'avis du CFL, consiste à modifier les articles R.1614-75, R.1614-88 et R.1614-89 du CGCT, afin d'élargir le bénéfice de la seconde fraction : il prévoit un abaissement du seuil de la population de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) pouvant y prétendre, passant de 80 000 habitants à 60 000 habitants, et une ouverture aux chefs-lieux de département et de collectivité d'outre-mer ainsi qu'aux communes et EPCI dotés de bibliothèques municipales classées. Il intègre également une modification des critères de calcul relatifs à la superficie minimale des bibliothèques pouvant élarger en seconde fraction.

Ensuite, ce projet de décret vise à renforcer certaines modalités de financement des opérations de construction et d'équipement des bibliothèques territoriales. Le concept de "rénovation" des bâtiments des bibliothèques est ajouté (articles R.1614-78 à R.1614-83 du CGCT) et les aides à la création de nouveaux services utilisant l'informatique et à la numérisation des collections sont intégrées (articles R.1614-83 et R.1614-91 du CGCT).

Il permet également de prendre en compte l'ouverture du concours aux communes de la Polynésie Française et le changement de statut apporté aux collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin en intégrant les collectivités d'outre-mer dans le système de répartition de droit commun de la première fraction (modification de l'article R.1614-77 du CGCT).

Il prévoit l'intégration des améliorations portées sur la seconde fraction dans l'article R1773-12 relatif à Mayotte, l'adoption de l'article D.1873-1 relatif à la Polynésie Française et l'ajout de deux articles à la suite de la création des deux collectivités d'outre-mer Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

Enfin, il ouvre la possibilité aux collectivités territoriales de bénéficier d'un soutien financier de l'Etat lorsqu'elles réalisent des opérations de mise en accessibilité de leurs bibliothèques aux personnes en situation de handicap, conformément aux principes posés par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Ce projet de décret a été approuvé par les membres du Comité des finances locales.