

N° 1863

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2004.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE  
PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

**ANNEXE N° 27**

**INTÉRIEUR et SÉCURITÉ INTÉRIEURE  
et LIBERTÉS LOCALES**

**COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Rapporteur spécial : M. MARC LAFFINEUR

Député

---



## SOMMAIRE

Pages

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>7</b>
<b>I.– LA RÉFORME DE LA DGF.....</b>	<b>9</b>
A.– LA SIMPLIFICATION DES CONCOURS DE L'ETAT OPEREE PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2004 .....	9
1.– La globalisation de la DGF .....	9
2.– L'harmonisation de la structure de la DGF pour les communes, les départements et les régions .....	9
a) <i>La DGF des communes</i> .....	10
b) <i>La DGF des départements</i> .....	12
c) <i>La DGF des régions</i> .....	13
B.– LA REFORME DES REGLES DE REPARTITION DE LA DGF PROPOSEE PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2005.....	14
1.– La réforme de la DGF des communes .....	14
a) <i>La réforme de la dotation forfaitaire des communes</i> .....	14
b) <i>La substitution du potentiel financier au potentiel fiscal</i> .....	20
c) <i>La réforme des règles de répartition des dotations de péréquation communale</i> .....	21
2.– La réforme de la DGF des départements.....	27
a) <i>La réforme de la dotation forfaitaire des départements</i> .....	27
b) <i>La substitution du potentiel financier au potentiel fiscal</i> .....	28
c) <i>La réforme de dotations de péréquation départementale</i> .....	28
3.– La réforme de la dotation d'intercommunalité.....	33
a) <i>Des mesures favorables à l'intercommunalité en milieu rural</i> .....	33
b) <i>Un renforcement de la prévisibilité de la dotation d'intercommunalité à travers trois                 mesures</i> .....	35
<b>II.– L'EVOLUTION DES DOTATIONS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES EN 2005 .....</b>	<b>37</b>
A.– LA RECONDUCTION DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITE.....	37
1.– Les principes régissant le contrat de croissance et de solidarité.....	37
2.– La reconduction du contrat de croissance et de solidarité en 2005.....	38
a) <i>Le calcul du montant de l'enveloppe normée</i> .....	38
b) <i>L'ajustement du contrat de croissance et de solidarité par la dotation de compensation                 de la taxe professionnelle</i> .....	40

B.– L'EVOLUTION DES DOTATIONS SOUS ENVELOPPE EN 2005 .....	41
1.– La dotation globale de fonctionnement .....	41
2.– Les dotations de fonctionnement indexées sur le taux d'évolution de la DGF .....	41
a) <i>La dotation spéciale instituteurs</i> .....	42
b) <i>La dotation élu local</i> .....	42
c) <i>La compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle aux FDPTP</i> .....	43
3.– La dotation globale d'équipement .....	43
a) <i>La dotation globale d'équipement (DGE) des communes</i> .....	44
b) <i>La DGE des départements</i> .....	45
4.– Les dotations liées à des transferts de compétences .....	45
a) <i>La dotation générale de décentralisation (DGD)</i> .....	45
b) <i>La « DGD Corse »</i> .....	46
c) <i>La « DGD formation professionnelle »</i> .....	47
d) <i>Les dotations d'équipement scolaire</i> .....	47
C.– L'EVOLUTION DES DOTATIONS HORS ENVELOPPE .....	47
1.– Le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée .....	47
2.– Le prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation.....	48
3.– La dotation de développement rural.....	48
4.– Les subventions de fonctionnement et d'équipement des différents ministères.....	48
5.– La compensation d'exonérations et de dégrèvements législatifs.....	49
<b>III.– LE FINANCEMENT DES TRANSFERTS DE COMPETENCES .....</b>	<b>52</b>
A.– LA COMPENSATION FINANCIERE AUX DEPARTEMENTS DES TRANSFERTS DE COMPETENCES RESULTANT DE LA DECENTRALISATION DU RMI.....	52
B.– LES MODALITES DE COMPENSATION FINANCIERE AUX REGIONS ET AUX DEPARTEMENTS DES TRANSFERTS DE COMPETENCES RESULTANT DE LA LOI RELATIVE AUX LIBERTES ET AUX RESPONSABILITES LOCALES .....	52
1.– Les principes régissant la compensation financière des transferts de compétences prévus par la loi relative aux libertés et responsabilités locales .....	53
a) <i>Une compensation intégrale, « à l'euro près »</i> .....	53
b) <i>Une compensation concomitante</i> .....	54
c) <i>Une compensation contrôlée</i> .....	54
d) <i>Une compensation conforme au principe constitutionnel d'autonomie financière</i> .....	54
2.– Les modalités du transfert d'une part du produit de la TIPP aux régions et d'une part du produit de la TCA aux départements .....	55
a) <i>Le transfert d'une part du produit de la TIPP aux régions</i> .....	55
b) <i>Le transfert d'une part de la TCA aux départements</i> .....	57
<b>IV.– LA LIGNE DE PARTAGE ENTRE PRELEVEMENTS SUR RECETTES ET CREDITS BUDGETAIRES .....</b>	<b>59</b>
A.– LA REMISE EN CAUSE DE LA LIGNE DE PARTAGE ENTRE PRELEVEMENTS SUR RECETTES ET CREDITS BUDGETAIRES.....	59

1.– La ligne de partage entre prélèvement sur recettes et crédits budgétaires est le fruit de l'histoire .....	59
2.– La LOLF offre l'opportunité d'une révision de la ligne de partage entre prélèvements sur recette et crédits budgétaires .....	59
B.– LES CREDITS INSCRITS EN PRELEVEMENT SUR RECETTES .....	61
1.– La globalisation de la DGF .....	61
2.– La création de deux nouveaux prélèvements sur recettes.....	62
C.– LES CREDITS INSCRITS SUR LE BUDGET DU MINISTERE DE L'INTERIEUR.....	62
<b>V.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE .....</b>	<b>66</b>
A.– LA CREATION D'UNE MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES » .....	66
B.– LES PROGRAMMES DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES », LEURS OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE .....	68
1.– Le programme « Concours financiers aux communes et groupements de communes » .....	68
2.– Le programme « concours financiers aux départements » .....	70
3.– Le programme « Concours financiers aux régions » .....	71
4.– Le programme « Concours spécifiques et administration » .....	71
C.– LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE RESULTATS ASSOCIES AUX PRELEVEMENTS SUR RECETTES.....	77
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>79</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>81</b>

*L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre. A cette date, 15% des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur. Cependant, si l'on tient compte des réponses adressées par voie électronique, votre Rapporteur spécial disposait à cette date de 61% des réponses.*



## INTRODUCTION

Les concours de l'Etat aux collectivités territoriales, hors fiscalité transférée, devraient s'élever, en 2005, à 61,4 milliards d'euros (soit environ un cinquième du budget de l'Etat), en hausse de 3% par rapport aux concours ouverts en loi de finances pour 2004 (59,6 milliards d'euros) ce qui représente une hausse de 1.760 millions d'euros à structure constante. Avant la substitution d'un transfert d'une part du produit de la taxe sur les conventions d'assurance (TCA) à une part de la dotation globale de fonctionnement des départements (pour un montant de 880 millions d'euros), les concours de l'Etat aux collectivités territoriales enregistrent une progression de 4,4% (ce qui représente un montant de 2.640 millions d'euros) par rapport aux crédits ouverts en loi de finances pour 2004, pour s'établir à 62,2 milliards d'euros.

Le projet de loi de finances pour 2005 mérite d'être salué à plusieurs titres.

Premièrement, en dépit des restrictions imposées aux finances de l'Etat dans un contexte budgétaire difficile, marqué par la stabilisation des dépenses de l'Etat en volume, le Gouvernement propose de reconduire, en 2005, le contrat de croissance et de solidarité, selon des modalités d'indexation identiques à celles appliquées en 2004. Le taux d'indexation de l'enveloppe normée s'établit ainsi en 2005 à 2,63% ce qui se traduit par une progression de 1.223 millions d'euros de cette dernière dont le montant total s'élève à 43.903 millions d'euros.

Deuxièmement, votre Rapporteur spécial avait salué la simplification sensible de l'architecture des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales proposée par le Gouvernement dans le cadre du projet de loi de finances pour 2004. Cette réforme a conféré aux dotations de l'Etat une lisibilité accrue et créé les conditions d'un accroissement des flux financiers annuels alimentant la péréquation. La réforme des règles internes de répartition des dotations proposée par le présent projet de loi de finances constitue le deuxième volet de cette réforme.

Enfin, le projet de loi de finances pour 2005 prévoit l'attribution à l'ensemble des régions d'une part du produit de la TIPP (pour un montant de près de 400 millions d'euros) et l'attribution aux départements d'une part du produit de la TCA (pour un montant d'environ 126 millions d'euros) à titre de compensation financière des premiers transferts de compétences résultant de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Votre Rapporteur spécial se félicite de ce que le Gouvernement tienne l'engagement de compenser « à l'euro près » et par le transfert de ressources fiscales, constituant des ressources propres au sens de la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, les transferts, créations ou extensions de compétences résultant pour les collectivités territoriales de « l'acte II de la décentralisation ».

**EFFORT FINANCIER DE L'ETAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS LOCALES**

(en millions d'euros)

	<b>LFI 2004</b>	<b>2004 révisé</b>	<b>PLF 2005</b>	<b>Évolution PLF 2005/ LFI révisée à structure constante (en %)</b>
<b>I.- Dotations sous enveloppe</b>				
♦ Dotation globale de fonctionnement :	36.791	36.803	37.949	3,3
– dont majoration exceptionnelle DSU et DSR.....	36	36		
– dont majoration exceptionnelle de la dotation d'aménagement.....	15	15	10	
– effet de l'affectation aux départements de la taxe sur les conventions d'assurance			-880	
– transfert depuis la DSI (« démocratie de proximité »).....	12			
♦ Régularisation de la DGF au titre de 2003.....		77 <sup>(1)</sup>		
♦ Dotation spéciale instituteurs :	199	188	165	- 12,4
- transfert vers la DGF (« démocratie de proximité »).....	- 12			
♦ Dotation élu local.....	47	47	49	3,3
♦ Dotation globale d'équipement des départements et des communes (AP)....	904	904	932	3
♦ Dotation régionale et départementale d'équipement scolaire et des collèges (AP).....	895	895	921	3
♦ Dotation générale de décentralisation.....	797	797	858	7,6
♦ Dotation générale de décentralisation (Corse).....	245	245	257	4,9
♦ Dotation de décentralisation formation professionnelle.....	1.862	1.862	2.053	10,2
♦ Dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors RCE).....	1.370	1.370	1.224	- 10,6
♦ Majoration exceptionnelle au titre du règlement de « Pantin ».....	36	36	18	- 50
♦ Compensation de la suppression de la part salaires de la TP pour les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle.....	109	109	113	3,3
♦ Majoration exceptionnelle pour les investissements des SDIS.....				
<b>Total Dotations sous enveloppe.....</b>	<b>43.256</b>	<b>43.333</b>	<b>43.667</b>	<b>2,8</b>
<b>II.- Dotations hors enveloppe</b>				
♦ Fonds de compensation pour la TVA.....	3.710	3.710	3.791	2,2
♦ Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation..	430	500	560	12
♦ Reversement de TIPP à la Corse.....	29	29	30	1,8
♦ Dotation de développement rural (AP).....	116	116	120	3
♦ Subventions et comptes spéciaux du Trésor :				
– subventions de fonctionnement de divers ministères.....	889	892	902	1,1
– subventions d'équipement de divers ministères (AP).....	992	1.123	1.006	- 10,4
– comptes spéciaux du Trésor (AP).....	37	37	37	0
♦ Compensation d'exonérations et de dégrèvements législatifs :				
– réduction pour création d'entreprise (DCTP).....	122	122	78 <sup>(2)</sup>	- 35,9
– compensations de diverses exonérations relatives à la fiscalité locale.....	2.177	2.207	2.485	12,6
– compensation des pertes de bases de TP et de redevance des mines (ex-FNPTP).....	138	138	138	0
– contrepartie de divers dégrèvements législatifs.....	7.603	8.028	8.625	7,4
<b>Total Dotations hors enveloppe.....</b>	<b>16.243</b>	<b>16.902</b>	<b>17.771</b>	<b>5,1</b>
<b>TOTAL GÉNÉRAL I + II.....</b>	<b>59.499</b>	<b>60.235</b>	<b>62.318</b>	<b>3,5</b>
<b>Compensation des réformes fiscales (pour mémoire) (3)</b>				
♦ Suppression de la part « salaires » des bases de la TP (hors FDPTP).....	8.989	9.007	9.282	3,3
♦ Suppression de la part régionale de la TH.....	1.017	1.019	1.050	3,3
♦ Suppression de la part régionale des DMTO.....	877	878	905	3,3
♦ Baisse de la part départementale des DMTO.....	1.397	1.400	1.443	3,3
♦ Suppression partielle de la vignette automobile.....	2.264	2.268	2.337	3,3
<b>TOTAL Compensation des réformes fiscales.....</b>	<b>14.544</b>	<b>14.572</b>	<b>15.017</b>	<b>3,3</b>

(1) La régularisation positive de la DGF au titre de 2003, dont le montant sera établi dans le projet de loi de finances rectificative pour 2004, s'élèverait à 77 M€.

(2) La majoration au titre de la compensation prévue par la loi de finances pour 2002 (« contentieux Pantin ») est versée selon un échéancier qui s'achève en 2004.

(3) Les compensations relatives à la suppression de la part salariale de la TP, à la suppression de la part régionale de la TH et des DMTO ont été intégrées dans la dotation globale de fonctionnement (DGF) à compter de 2004, de même que la compensation relative à la réduction de la part départementale des DMTO et à la suppression partielle de la vignette automobile, à la suite de l'intégration d'une part de la dotation générale de décentralisation (DGD) dans la DGF.



## I.- LA RÉFORME DE LA DGF

### A.- LA SIMPLIFICATION DES CONCOURS DE L'ETAT OPEREE PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2004

#### 1.- La globalisation de la DGF

La loi de finances initiale pour 2004 a intégré au sein de la DGF diverses dotations et compensations fiscales auparavant autonomes :

- la compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle ;
- la compensation de la suppression de la taxe additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçue par les régions ;
- la compensation de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation ;
- la compensation des baisses de DCTP subies par les communes et les groupements défavorisés ;
- les dotations de péréquation du FNP ;
- 95% de la DGD, à l'exception des concours alloués en faveur des ports maritimes de pêche et de commerce et en faveur des bibliothèques départementales de prêt.

Parallèlement à cette opération de globalisation, la loi de finances pour 2004 a mis fin à l'existence de différents fonds : fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP), fonds national de péréquation (FNP), fonds de correction des déséquilibres régionaux (FCDR), dont les concours sont intégrés, pour l'essentiel, dans la DGF.

**La DGF est donc passée d'un montant de 18.903,66 millions d'euros au titre de la loi de finances initiale pour 2003 (32% de l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales), à un montant de 36.740,19 millions d'euros en 2004 hors abondements exceptionnels, ce qui représente 62% du total de l'effort financier de l'Etat en faveur collectivités territoriales.**

#### 2.- L'harmonisation de la structure de la DGF pour les communes, les départements et les régions

La globalisation de la DGF s'est accompagnée d'une rationalisation de son architecture interne. Dans un souci de lisibilité, la DGF s'organise à compter de 2004 selon un schéma identique pour chaque niveau de collectivité territoriale, autour d'une dotation forfaitaire, destinée à préserver les ressources des

collectivités d'une année sur l'autre et d'une dotation de péréquation, ciblée sur les collectivités les plus défavorisées sur le plan fiscal.

L'élément central de cette nouvelle architecture consiste à assurer, pour chaque niveau de collectivité, une alimentation pérenne de la péréquation, ce qui est rendu possible grâce à une évolution annuelle de la part « forfaitaire » moins rapide que l'évolution de la masse totale de la DGF, la différence venant majorer chaque année les sommes consacrées à la péréquation.

*a) La DGF des communes*

La loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement a regroupé en une dotation unique, baptisée dotation forfaitaire et évoluant de la même façon pour toutes les communes, toutes les sous-dotations et concours particuliers qui composaient l'ancienne DGF, à l'exception de la dotation de solidarité urbaine. Par ailleurs la réforme de 1993 a renforcé la péréquation en créant la dotation de solidarité rurale (DSR) et introduit la structure actuelle de la DGF, qui s'articule autour de deux dotations : la dotation forfaitaire, et la dotation d'aménagement, dont le montant est calculé résiduellement par rapport aux moyens disponibles.

La loi de finances pour 2004 a confirmé la structure de la DGF des communes, issue de la réforme de 1993, en élargissant la dotation forfaitaire à deux dotations auparavant autonomes et obéissant à une logique de compensation. La dotation forfaitaire prise en compte au titre de 2003 pour le calcul de la dotation pour 2004 a été « reconstituée » pour chaque commune en ajoutant à la dotation forfaitaire perçue en 2003 :

– le montant perçu en 2003 au titre de la compensation de la suppression de la « part salaires » des bases de taxe professionnelle, en application du I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998) ;

– le montant perçu en 2003 au titre des compensations versées par le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) afin de compenser les baisses de dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) subies par les communes entre 1999 et 2001.

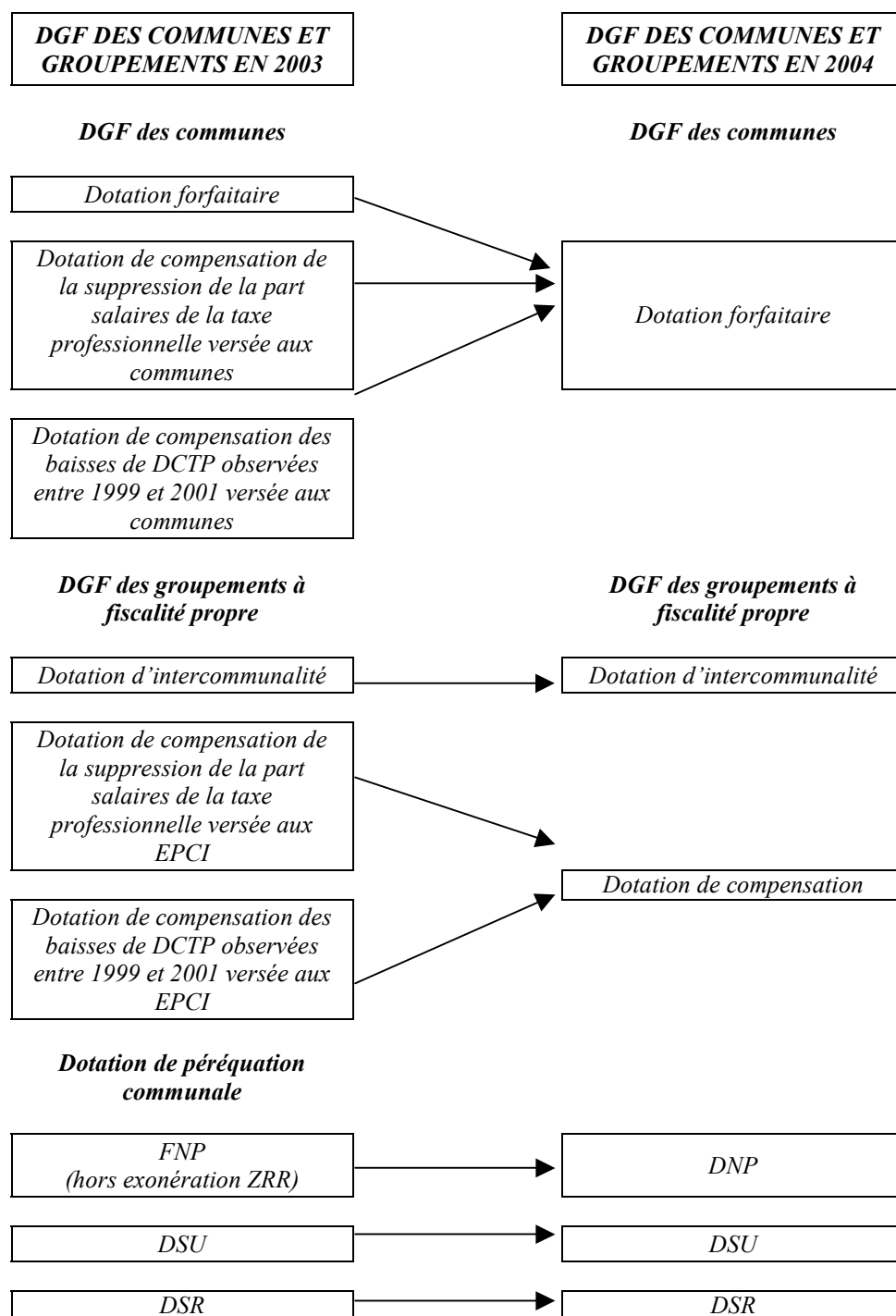
Le montant ainsi obtenu a été diminué, pour les communes qui subissaient en 2003, un prélèvement sur leur fiscalité au titre de la réforme de la fiscalité locale de France Télécom ou au titre de la suppression des contingents communaux d'aide sociale, à hauteur du prélèvement fiscal subi en 2003.

Pour 2004 et les années suivantes, la dotation forfaitaire de chaque commune est obtenue par indexation de cette dotation forfaitaire 2003 « reconstituée » selon un taux fixé par le Comité des finances locales au niveau national, entre 45 et 55% du taux de progression de l'ensemble de la DGF. Le taux d'indexation de la dotation forfaitaire s'établit désormais automatiquement à 45%

et non plus 50% du taux d'évolution de la DGF, dans l'hypothèse où la progression de la DGF résulte pour moins d'un tiers de l'augmentation du PIB.

La dotation forfaitaire des communes est passée de 11,1 milliards d'euros en 2003 à 13,6 milliards d'euros en 2004, du fait de l'absorption de ces deux compensations.

Le tableau suivant résume les modifications apportées à l'architecture de la DGF des communes et groupements de communes par la loi de finances pour 2004 :



*b) La DGF des départements*

La DGF des départements comprenait jusqu'en 2004 :

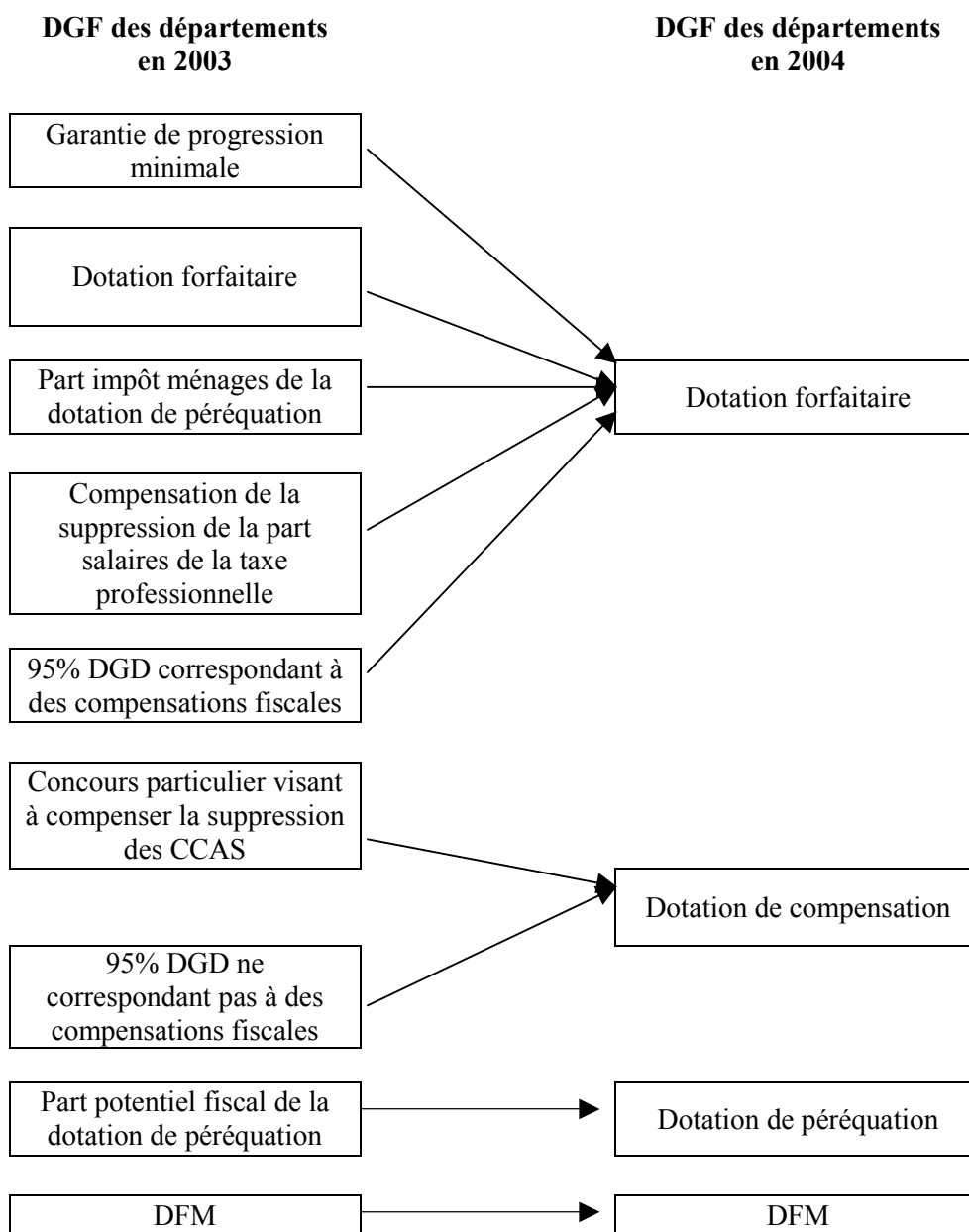
- une dotation forfaitaire représentant 45% de sa masse ;
- une dotation de péréquation composée elle-même d'une part « impôts-ménages », proportionnelle au montant des impôts levés par chaque département sur les ménages et d'une part « potentiel fiscal », calculée en fonction du potentiel fiscal de chaque département ;
- une garantie de progression minimale, assurant à chaque département un taux de progression de la somme de sa dotation forfaitaire et de sa dotation de péréquation au moins égal à 55% du taux de progression de la masse de la DGF ;
- deux concours particuliers : la dotation de fonctionnement minimale (DFM), d'une part, dotation réservée aux départements à très faibles ressources fiscales et financée selon un mécanisme particulièrement complexe combinant un prélèvement sur la masse de la DGF et un prélèvement sur les départements les plus riches, et, d'autre part, un concours particulier destiné à compenser la suppression des contingents communaux d'aide sociale (CCAS) qui étaient versés par les communes aux départements.

La loi de finances pour 2004 a procédé à l'intégration dans la DGF des départements, comme dans celle des autres niveaux de collectivités territoriales, de plusieurs dotations ou compensations fiscales auparavant autonomes :

- la compensation de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle ;
- 95% de la dotation globale de décentralisation (DGD).

Ces intégrations ont porté la DGF des départements à 11.479 millions d'euros en 2004.

Le tableau suivant résume les modifications apportées à l'architecture de la DGF des départements par la loi de finances pour 2004 :



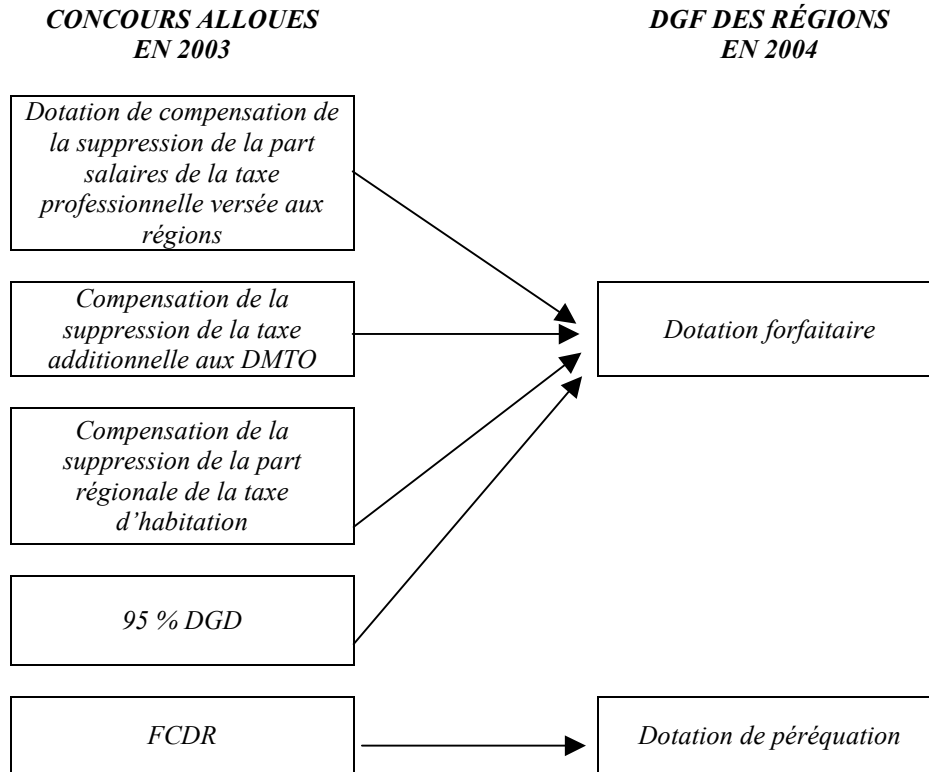
### *c) La DGF des régions*

La loi de finances pour 2004 a créé une DGF des régions qui se compose en 2004 :

– d'une dotation forfaitaire regroupant les compensations perçues en 2003 au titre de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle, de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation et de la suppression des droits de mutation à titre onéreux, ainsi que de 95% de la DGD, cette masse étant indexée sur un taux compris entre 75% et 95% du taux de croissance de la DGF ;

– d’une dotation de péréquation, qui correspond au Fonds de correction des déséquilibres régionaux (FCDR).

Cette réforme peut être résumée au travers du schéma ci-joint :



## B.– LA REFORME DES REGLES DE REPARTITION DE LA DGF PROPOSEE PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2005

A la lumière des propositions du Comité des finances locales, présentées dans son rapport du 28 avril 2004, le présent projet de loi de finances propose d’aménager les modalités de répartition de la DGF des communes, de leurs groupements et des départements.

### 1.– La réforme de la DGF des communes

#### a) La réforme de la dotation forfaitaire des communes

- **La dotation forfaitaire souffre d’un certain manque de lisibilité**

La dotation forfaitaire des communes, fruit de la sédimentation de dotations anciennes, souffre actuellement d’un certain manque de lisibilité. Sa répartition n’obéit à aucune logique clairement identifiable et donne lieu à des écarts importants de dotation forfaitaire par habitant entre communes de même taille.

L'ampleur des écarts de dotation forfaitaire par habitant contredit l'idée selon laquelle la vocation première de cette dotation serait de participer à la couverture des dépenses de fonctionnement courant.

La création de la dotation forfaitaire, par consolidation de dotations très diverses, attribuées en fonction de critères non moins divers, a conduit mécaniquement à **une très grande hétérogénéité des montants de dotation forfaitaire par habitant, y compris entre communes appartenant à la même strate démographique**. La base de calcul de la dotation forfaitaire ayant été figée dans le temps à hauteur de la DGF perçue par chaque commune en 1993, hors DSU, et la dotation forfaitaire évoluant de la même façon pour toutes les communes, la réforme de 1993 a consolidé les écarts de dotation par habitant constatés à cette époque. Actuellement, les écarts moyens de dotation forfaitaire par habitant par rapport à la dotation forfaitaire moyenne par habitant de la strate correspondante s'établissent à 45 euros. Cet écart moyen atteint 91,85 euros pour les communes de moins de 500 habitants.

Le tableau suivant permet de mieux apprécier les écarts de dotation forfaitaire par habitant entre strates et au sein de chaque strate.

	Nombre de communes	Population	Dotations forfaitaire moyenne	Ecart type <sup>(2)</sup>	Potentiel fiscal moyen/strate	Densité moyenne
Strate 1 de 0 à 499 habitants	20.142	4.739.650	135,15	91,85	305,99	0,20
Strate 2 de 500 à 1.999 habitants	11.559	11.219.650	125,34	42,91	392,06	0,48
Strate 3 de 2.000 à 4.999 habitants	2.993	9.224.066	136,27	46,35	517,92	0,91
Strate 4 de 5.000 à 9.999 habitants	1.096	7.575.202	153,00	48,98	610,31	2,37
Strate 5 de 10.000 à 49.999 habitants	868	17.641.241	188,32	52,55	664,86	6,13
Strate 6 de 50.000 à 199.999 habitants	112	9.384.812	212,80	38,89	744,23	17,61
Strate 7 plus de 200.000 habitants <sup>(1)</sup>	10	3.486.389	256,13	46,32	660,73	42,85
<b>Total</b> .....	<b>36.780</b>	<b>63.271.010</b>	<b>166,98</b>		<b>600,18</b>	<b>0,99</b>

(1) Hors Paris.

(2) Moyenne des écarts (en valeur absolue) à la dotation forfaitaire moyenne.

Source : Rapport du comité des finances locales sur la réforme des dotations de l'Etat aux collectivités locales (mai 2004).

Depuis 1993, il n'est plus tenu compte, pour le calcul de la dotation forfaitaire, des variations de données physiques ou financières propres à chaque collectivité, à l'exception du critère d'expansion démographique. La dotation forfaitaire revenant à une commune est calculée chaque année en appliquant à sa dotation de l'année précédente le taux d'indexation fixé par le Comité des finances locales et **un taux d'augmentation égal à 50% du taux de croissance de sa population constaté à l'occasion d'un recensement général ou**

**complémentaire** <sup>(1)</sup>, ainsi que le prévoit l'article L. 2334-9 du code général des collectivités territoriales. Cette règle, qui n'apparaît guère justifiable <sup>(2)</sup>, a pour effet d'accentuer les écarts de dotation forfaitaire par habitant entre communes.

Ainsi, dans le cadre actuel, les communes qui enregistrent un accroissement significatif de leur population entre deux recensements généraux ou complémentaires ne bénéficient pas d'une augmentation à due concurrence de leur dotation forfaitaire. Par conséquent, **plus une commune voit sa population augmenter au fil du temps, plus sa dotation forfaitaire par habitant se dégrade**. Il serait souhaitable qu'à l'avenir, le calcul de la dotation forfaitaire répercute intégralement les variations de population. En outre, toute réforme de la dotation forfaitaire doit s'inscrire dans la perspective de la rénovation du recensement qui donnera lieu à terme à une disponibilité annuelle des données de population. Cette amélioration de la connaissance démographique plaide également pour une prise en compte intégrale dans le calcul des dotations des variations de population ainsi constatées.

Les écarts de dotation par habitant s'expliquent de moins en moins par le caractère péréquateur de la dotation forfaitaire. La dotation forfaitaire ne remplit qu'indirectement sa fonction péréquatrice. En effet, la base initiale de la dotation a incorporé et « fossilisé » les allocations de péréquation versées antérieurement à la réforme de 1993, notamment la dotation de péréquation, la dotation de base, la dotation de compensation et les concours particuliers. Compte tenu de sa masse, la dotation forfaitaire contribue donc de manière essentielle à la péréquation. Cependant, le caractère figé de la base initiale, à laquelle s'applique un taux de progression uniforme pour toutes les communes, n'a pas permis d'intégrer l'évolution des inégalités de situation financière entre communes postérieure à 1993. La fonction péréquatrice de la dotation forfaitaire s'est ainsi progressivement amenuisée. Selon une étude du Commissariat général au plan parue en 2004 <sup>(3)</sup>, la dotation forfaitaire contribue à hauteur de 48% à la correction des inégalités entre communes, contre 64% en 1994.

Ce recul traduit également la diminution en niveau de la dotation forfaitaire des communes, minorée, à compter de 2001, des montants correspondant aux anciens contingents communaux d'aide sociale. Cette réforme a

---

(1) En 2004 comme en 2003, la quasi-totalité des communes n'est toutefois pas concernée par la prise en compte des variations de population. Si, de 2000 à 2002, la dotation forfaitaire de chaque commune était calculée, compte tenu du lissage sur trois ans de la prise en compte des variations de population constatées lors du recensement général de 1999, en prenant en compte les variations de population, désormais cette règle ne concerne plus que les communes effectuant un recensement complémentaire.

(2) En 1993, pour ne pas pénaliser les communes à fort dynamisme démographique, le Gouvernement a décidé que l'évolution de la dotation forfaitaire continuerait à tenir compte des évolutions démographiques. Il a toutefois été décidé que seule la moitié des variations de population seraient prises en compte. En effet, l'évolution démographique de la population était jusqu'alors prise en compte dans le calcul de la dotation de base qui représentait 40 % du tronc commun de l'ancienne DGF et, dans une moindre mesure, dans le calcul de la dotation de péréquation. C'est pourquoi le législateur a fixé un pourcentage de prise en compte de l'accroissement égal à 50 %, mais s'appliquant à toute la dotation forfaitaire.

(3) Guy Gilbert et Alain Guengant, Rapport du Commissariat général au plan, 2004, « Evaluation des effets péréquateurs des concours de l'Etat aux collectivités locales ».



même accentué les écarts de dotation forfaitaire par habitant dans la mesure où les contingents dont la suppression a donné lieu à l'abattement pratiqué sur la dotation forfaitaire de chaque commune, variaient très fortement entre ces dernières.

Dans la mesure où elle n'est plus justifiée par des critères objectifs et ne répond à aucune logique clairement identifiable, la dispersion actuelle des montants de dotation forfaitaire par habitant entre communes de taille équivalente fait l'objet d'une contestation croissante.

- **La réforme proposée pour la dotation forfaitaire des communes**

La réforme de la dotation forfaitaire des communes vise tout d'abord à rendre plus lisible la répartition de cette dotation, par l'introduction de deux critères objectifs de répartition : la population et la superficie. La dotation forfaitaire des communes deviendrait ainsi une dotation « critérisée » : elle n'évoluerait plus de façon mécanique par application à la dotation de l'année précédente de toutes les communes d'un taux uniforme fixé par le Comité des finances locales.

A compter de 2005, la dotation forfaitaire de chaque commune comprendrait quatre composantes :

– **une dotation de base calculée en fonction de l'importance de la population.** Pour 2005, cette dotation de base serait égale, pour chaque commune, au produit de sa population par un montant variant linéairement de 50 à 125 euros par habitant en fonction croissante de sa population. Les écarts de dotation par habitant seraient donc limités à une fourchette allant de 1 à 2,5, correspondant à la variation constatée du niveau des charges de fonctionnement des communes en fonction de leur population. Ces charges s'avèrent en effet croissantes avec la taille des communes du fait de l'existence de charges spécifiques liées à la centralité des communes les plus peuplées. Les effets de seuil seraient supprimés grâce à un mécanisme proche de celui en vigueur en matière d'impôt sur le revenu <sup>(1)</sup>. Ce mode de calcul permettrait, en tout état de cause, d'assurer que deux communes de même taille perçoivent le même montant de dotation de base. L'Assemblée nationale a, en première lecture, adopté un amendement visant à fixer la dotation de base entre 60 et 120 euros par habitant de façon à ramener l'écart maximal de dotation par habitant de 1 à 2. A compter de 2006, cette dotation augmenterait selon un taux fixé par le Comité des finances locales plafonné à 75% du taux de progression du volume global de la DGF ;

– **une dotation proportionnelle à la superficie,** égale à 3 euros par hectare en 2005. En première lecture du présent projet, l'Assemblée nationale a adopté un amendement fixant à 5 euros par hectare le montant de cette dotation superficielle pour les communes situées en zone de montagne. A compter de 2006, la part « superficie » évoluerait selon le même taux d'indexation que la dotation de

---

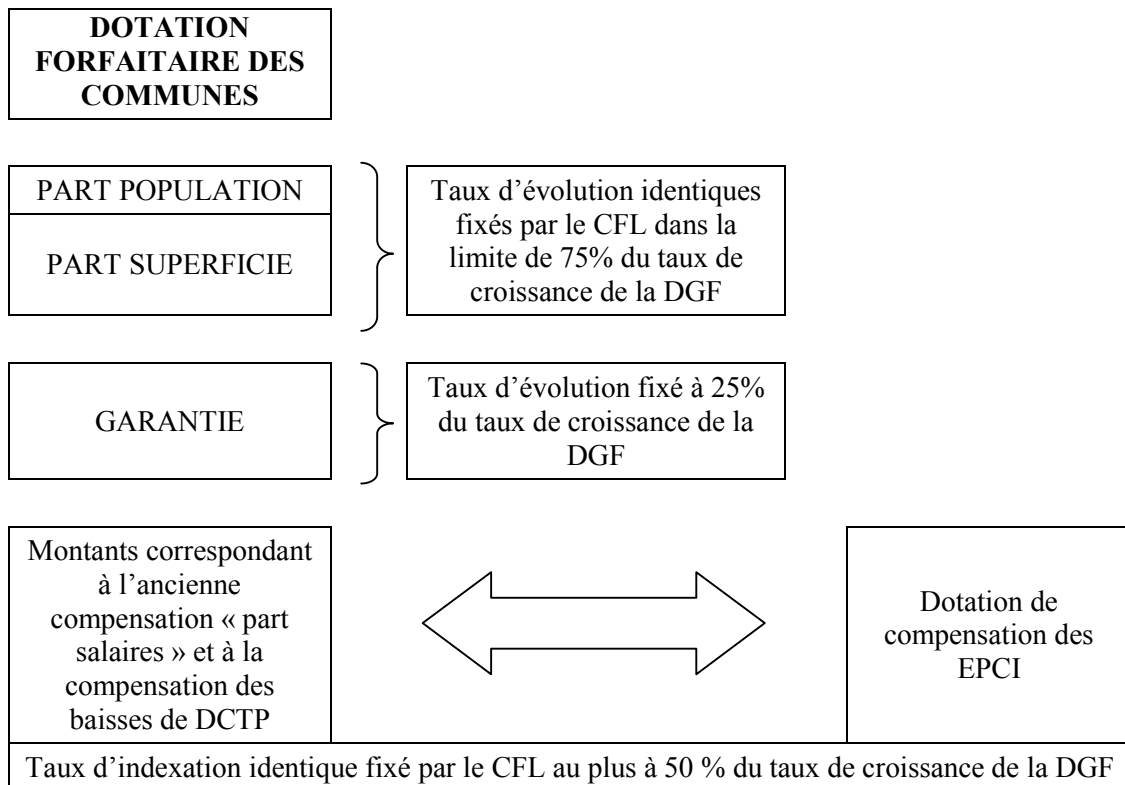
(1) Les montants de dotation de base par habitant évolueraient linéairement avec la taille des communes selon un coefficient égal à  $1 + 0,57647 \times \text{Log}(\text{Population}/500)$ .

base. Afin d'éviter la concentration de sommes extrêmement importantes sur un nombre restreint de communes très étendues, cette dotation ferait l'objet d'un plafonnement : elle ne pourrait excéder pour chaque commune concernée le montant de la dotation de base ;

– le cas échéant, **un complément de garantie** destiné à assurer que chaque commune perçoive en 2005 un montant au moins égal à sa dotation forfaitaire 2004. En 2005, pour les communes concernées, cette garantie serait égale à la différence entre la dotation forfaitaire perçue par ces dernières en 2004, hors montants correspondant aux compensations « part salaires » et « baisses de DCTP », et la somme des parts « population » et « superficie » de la dotation forfaitaire rénovée. A compter de 2006, le montant du complément de garantie évoluerait selon un taux égal à 25% du taux de progression de l'ensemble de la DGF ;

– **les montants correspondant à l'ancienne compensation de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle et à l'ancienne compensation des baisses de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP)** observées entre 1999 et 2001, isolés en tant que tels au sein de la dotation forfaitaire. Cette composante évoluerait à un taux fixé par le Comité des finances locales égal au plus à 50% du taux de croissance de l'ensemble de la DGF.

Le schéma suivant présente l'architecture de la dotation forfaitaire proposée par le présent projet de loi de finances.



Les tableaux suivants montrent la répartition par strates des communes dont la dotation forfaitaire ferait l'objet d'un rehaussement et des communes ayant droit au versement d'un complément de garantie, ainsi que les coûts liés au rehaussement et au complément de garantie, globalement et par habitant dans l'hypothèse d'une dotation de base variant de 50 à 125 euros par habitant et dans l'hypothèse d'une dotation de base variant de 60 à 120 euros par habitant. La deuxième colonne présente les montants de dotation de base moyenne par habitant des différentes strates.

**DOTATION FORFAITAIRE  
PART POPULATION COMPRISE ENTRE 50 €/HABITANT ET 125 €/HABITANT**

Taille des communes (a)	Part population moyenne/habitant	Communes à rehausser	Coût total	Coût moyen	Coût/habitant	Communes avec complément de garantie	Complément de garantie	Garantie moyenne	Garantie/habitant
Strate 1 : de 0 à 499 habitants	50 €/ha	599	2.267.271	3.785	17,40	19.498	346.118.035	17.751	75,36
Strate 2 de 500 à 1.999 habitants	59 €/ha	473	9.867.458	20.861	19,57	11.101	694.385.951	62.552	64,61
Strate 3 : de 2.000 à 4.999 habitants	73 €/ha	189	11.478.936	60.735	19,66	2.829	577.985.953	204.308	66,20
Strate 4 : de 5.000 à 9.999 habitants	83 €/ha	54	9.191.447	170.212	25,18	1.044	535.462.815	512.895	74,14
Strate 5 : de 10.000 à 49.999 habitants	97 €/ha	22	12.656.647	575.302	36,63	852	1.634.101.673	1.917.960	93,97
Strate 6 : de 50.000 à 199.999 habitants	115 €/ha	1	490.779	490.779	6,85	111	934.041.706	8.414.790	100,22
Strate 7 : plus de 200.000 habitants	125 €/ha	0	0	0	0,00	10	354.893.551	35.489.355	101,79
		<b>1.338</b>	<b>45.952.537</b>	<b>34.344</b>	<b>22,97</b>	<b>35.445</b>	<b>5.076.989.684</b>	<b>143.236</b>	<b>82,57</b>

(a) Cette décomposition en « strates » est utilisée uniquement pour la clarté de la présentation. Les données sont des données moyennes par strates. La notion de strates en tant que telle disparaîtrait, les montants de dotation de base par habitant évoluant linéairement avec la taille des communes selon un coefficient  $a = 1 + 0,57647 \times \text{Log}(\text{population}/500)$  [coefficient utilisé par le groupe de travail du Comité des finances locales].

*Source : Direction générale des collectivités locales.*

Le tableau précédent montre que, dans l'hypothèse d'une dotation de base comprise entre 50 et 125 euros par habitant, près de la moitié des 1338 communes dont la dotation forfaitaire ferait l'objet d'un rehaussement appartiennent à la strate des communes de 0 à 499 habitants et que le nombre de « gagnantes » décroît avec le niveau de la strate.

**DOTATION FORFAITAIRE  
PART POPULATION COMPRISE ENTRE 60 €/HABITANT ET 120 €/HABITANT**

Taille des communes	Part population moyenne/habitant	Communes à rehausser	Coût total	Coût moyen	Coût/habitant	Communes avec complément de garantie	Complément de garantie	Garantie moyenne	Garantie/habitant
Strate 1 : de 0 à 499 habitants	60 €/ha	1.040	4.118.380	3.960	17,87	19.058	300.056.093	15.744	66,78
Strate 2 de 500 à 1.999 habitants	67 €/ha	696	14.698.506	21.119	20,35	10.878	607.478.613	55.845	57,70
Strate 3 : de 2.000 à 4.999 habitants	78 €/ha	245	15.132.463	61.765	20,21	2.773	531.550.555	191.688	62,05
Strate 4 : de 5.000 à 9.999 habitants	86 €/ha	66	10.613.563	160.812	23,81	1.032	511.249.031	495.396	71,59
Strate 5 : de 10.000 à 49.999 habitants	98 €/ha	22	13.054.076	593.367	37,79	852	1.626.132.023	1.908.606	93,51
Strate 6 : de 50.000 à 199.999 habitants	112 €/ha	1	316.892	316.892	4,43	111	962.286.072	8.669.244	103,25
Strate 7 : plus de 200.000 habitants	120 €/ha	0	0	0	0,00	10	372.327.006	37.232.701	106,79
		<b>2.070</b>	<b>57.933.881</b>	<b>27.987</b>	<b>22,59</b>	<b>34.714</b>	<b>4.911.079.393</b>	<b>141.473</b>	<b>80,61</b>

*Source : Direction générale des collectivités locales.*

Le tableau précédent montre que, dans l'hypothèse d'une dotation de base comprise entre 60 et 120 euros par habitant, le nombre de communes gagnantes passe à 2070, la moitié de ces communes appartenant à la strate des communes de 0 à 499 habitants.

Votre Rapporteur spécial se félicite des modalités de la réforme proposée qui doit permettre de concilier plusieurs exigences. La contribution de la dotation forfaitaire actuelle à la réduction des inégalités et sa fonction de stabilisation des budgets communaux seraient prises en compte, le complément de garantie permettant que les modifications proposées ne soient pas trop contre-péruquatrices et ne bouleversent pas excessivement la répartition actuelle de la dotation forfaitaire. Cependant, celle-ci serait désormais clairement identifiée comme répondant essentiellement à une logique de contribution de base à la couverture des charges de fonctionnement des communes.

*b) La substitution du potentiel financier au potentiel fiscal*

Le critère du potentiel fiscal a été introduit au moment de la mise en place de la DGF en 1979. Principal critère de répartition des dotations de péréquation, il devait permettre de comparer la richesse fiscale potentielle des collectivités les unes par rapport aux autres, en neutralisant les choix d'exonérations propres à chaque collectivité.

Aux termes de l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales, le potentiel fiscal d'une commune est déterminé par application aux bases communales des quatre taxes directes locales du taux moyen national

d'imposition à chacune de ces taxes. Le produit ainsi obtenu est ensuite majoré depuis 1999 du montant, pour la dernière année connue, de la compensation perçue au titre de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle.

Le potentiel fiscal, qui ne prend en compte que les ressources fiscales des collectivités territoriales, n'indique que très imparfaitement les écarts de richesse qui existent entre ces dernières. Cet indicateur est d'autant plus incomplet que le poids de la fiscalité dans les ressources des collectivités territoriales a considérablement diminué au cours des vingt dernières années parallèlement à la croissance du poids des dotations et compensations fiscales versées par l'Etat dans les ressources des collectivités.

Le potentiel fiscal des communes intervient pourtant dans les modalités de calcul et de répartition des dotations communales de péréquation (DNP, DSR et DSU). Il intervient également dans la répartition de la dotation globale d'équipement (DGE), de la dotation de développement rural (DDR), de la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux ainsi que dans la détermination du prélèvement sur les ressources fiscales de certaines communes destiné à alimenter le fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France (FSRIF) et des attributions des communes bénéficiaires de ce fonds.

Le présent projet de loi de finances propose de substituer au potentiel fiscal un indicateur plus complet prenant en compte, outre le potentiel fiscal, la dotation forfaitaire, hors montants correspondant à l'ancienne compensation « part salaires » (ces derniers étant déjà pris en compte dans le calcul du potentiel fiscal), compte tenu de ses modes de calcul et d'attribution, parfaitement prévisibles et automatiques et de l'importance des masses concernées.

Le montant ainsi obtenu serait minoré du montant de deux prélèvements éventuellement opérés sur le produit des impôts directs communaux :

– le prélèvement fiscal au titre de la suppression des contingents communaux d'aide sociale en application de l'article 13 de la loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle ;

– et le prélèvement fiscal au titre de la compensation de la perte de recette induite pour l'Etat par la restitution des bases imposables de taxe professionnelle de France Télécom aux collectivités territoriales en application du 2 du III de l'article 29 de la loi de finances pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002).

*c) La réforme des règles de répartition des dotations de péréquation communale*

- **La dotation nationale de péréquation**

Le groupe de travail a souligné dans son rapport le nombre important d'entrées et de sorties ainsi que les variations importantes du montant des attributions individuelles qu'aurait entraîné en 2004 la substitution du potentiel financier au potentiel fiscal dans la détermination des seuils d'éligibilité à la dotation nationale de péréquation (DNP).

Les modifications proposées, s'agissant de cette dotation, consisteraient principalement à atténuer les effets de la substitution de la notion de potentiel financier à celle de potentiel fiscal sur l'attribution des concours de cette dotation.

Bénéficieraient de la part principale de la DNP les communes de métropole dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 110%, au lieu de 95% aujourd'hui, du potentiel financier moyen de l'ensemble des communes appartenant à la même strate et un effort fiscal supérieur à l'effort fiscal moyen des communes de la même strate.

Bénéficieraient de la majoration de la DNP, les communes dont le potentiel financier « taxe professionnelle » par habitant est inférieur de 15% (au lieu de 20%) au potentiel financier « taxe professionnelle » par habitant de leur strate.

En outre, la réforme s'accompagnerait de la mise en place pour 2005 de mécanismes de garantie de baisse limitée à deux tiers et de perte d'éligibilité.

- **La dotation de solidarité rurale**

S'agissant de la dotation de solidarité rurale (DSR), le Gouvernement propose de cibler la croissance de la DSR « bourgs-centres » sur les communes situées en zone de revitalisation rurale (ZRR). L'attribution revenant aux bourgs-centres situées en ZRR serait multipliée par un coefficient de majoration égal à 1,5.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à abaisser légèrement le coefficient de majoration à 1,15 de façon à rendre plus équitable la répartition entre les bourgs-centres de l'augmentation des crédits affectés à la fraction « bourgs-centres » de la DSR.

L'article 29 du présent projet de loi de finances adopté en première lecture propose par ailleurs d'introduire un mécanisme de garantie destiné à lisser l'impact de la réforme pour les communes sortantes ou subissant une baisse de leur attribution de plus d'un tiers par rapport à l'année 2004 du fait de la substitution du potentiel financier au potentiel fiscal. Ces communes percevraient en 2005, à titre de garantie, une attribution égale aux deux tiers du montant perçu en 2004.

- **La dotation de solidarité urbaine**

Parallèlement à la réforme proposée par le projet de loi de finances pour 2005, le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale prévoit, pour la dotation de solidarité urbaine, d'accroître les montants destinés aux communes comprenant des zones urbaines sensibles (ZUS) et des zones franches urbaines (ZFU). Cet objectif s'accompagnerait d'une croissance de la DSU de 120 millions d'euros par an pendant cinq ans.

- **La quote-part de la dotation d'aménagement destinée aux communes d'outre-mer**

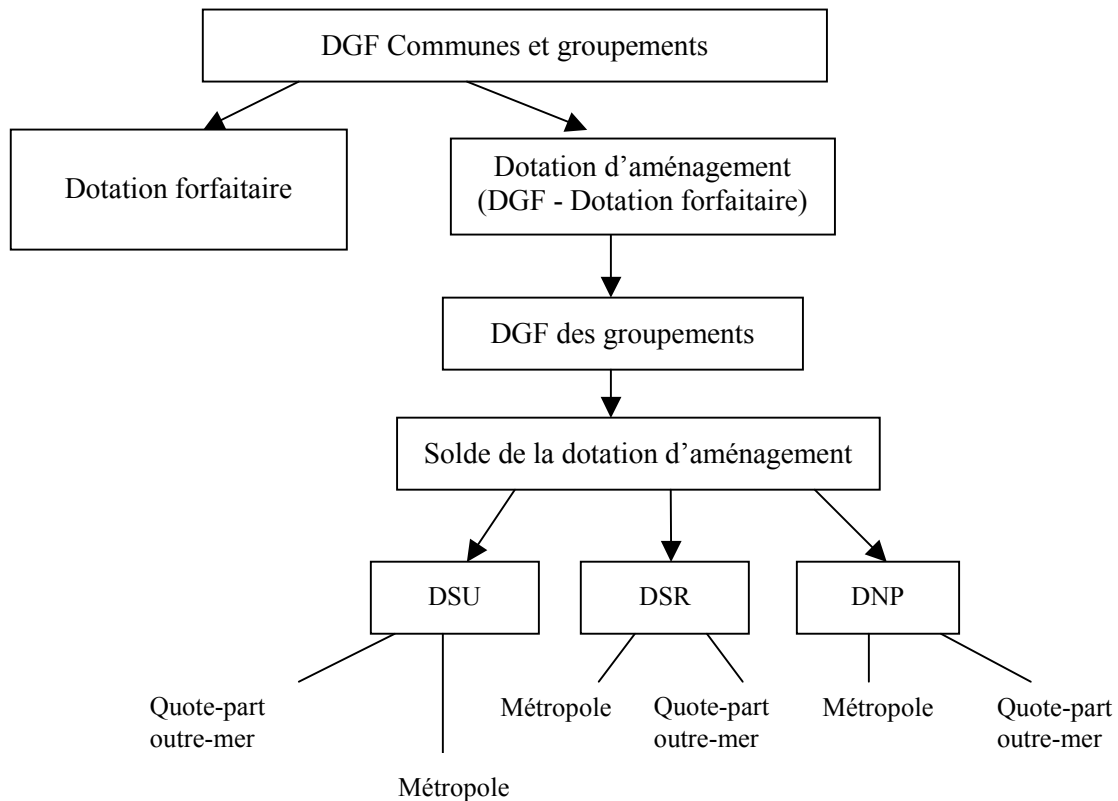
Enfin, la quote-part de la dotation d'aménagement destinée aux communes d'outre-mer serait renforcée. La quote-part revenant aux communes d'outre-mer au titre de la DSR et de la DSU est actuellement calculée par prélèvement sur ces dotations d'une part proportionnelle à la part de la population d'outre-mer dans la population totale. Pour ce calcul, la population des communes d'outre-mer est actuellement majorée de 10%. S'y ajoute la nouvelle quote-part prélevée sur les crédits alimentant la DNP, actuellement réservée aux communes des départements d'outre-mer et de la collectivité départementale de Mayotte et calculée selon les mêmes modalités que la quote-part DSU-DSR. Le projet de loi de finances propose de rehausser le coefficient de majoration de la population d'outre-mer de 10 à 20%.

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements visant à relever ce coefficient de majoration à 33% et à étendre le bénéfice de la quote-part DNP aux communes de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française, de Saint-Pierre et Miquelon et de Wallis-et-Futuna.

- **L'accroissement des montants dégagés pour la péréquation en 2005 grâce à la limitation du taux de progression de la dotation forfaitaire**

Au sein de l'enveloppe globale de la DGF, les dotations communales de péréquation (DSU, DSR et DNP) sont financées par le solde de la dotation d'aménagement de la DGF après prélèvement de la DGF des EPCI et de la quote-part revenant aux communes d'outre-mer, selon le schéma suivant.

## MODALITES DE RÉPARTITION DE LA DGF DES COMMUNES ET GROUPEMENTS



Le financement de la réforme proposée reposerait essentiellement sur la croissance de la masse de la DGF. L'indexation actuellement retenue, combinée à la structure des dotations issue de la réforme de 2004, permettrait de dégager des masses importantes.

Le projet de loi de finances propose en outre d'exercer, pour 2005, une contrainte spécifique sur la croissance de la dotation forfaitaire, afin de dégager, la première année de mise en œuvre de la réforme, les meilleures marges possibles pour la péréquation. Le Comité des finances locales ne retrouverait ses marges d'appréciation qu'en 2006.

Une augmentation significative des volumes consacrés à la péréquation permettrait en effet d'octroyer des augmentations conséquentes aux communes bénéficiaires de la réforme tout en lissant l'impact de cette dernière sur les autres.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par votre Rapporteur spécial visant à fixer le taux de croissance de la dotation forfaitaire à 1%.



Le tableau suivant permet de comparer le montant des ressources disponibles pour financer la réforme de la péréquation communale dans l'hypothèse d'un gel de la dotation forfaitaire à son niveau de 2004, et dans l'hypothèse où le taux de progression de la dotation forfaitaire serait fixé à 1%, 1,48%, 1,64% ou 1,81%.

**FINANCEMENT DE LA RÉFORME DE LA DGF DES COMMUNES ET EPCI**

	Croissance DGF 3,29%					
	Ressources supplémentaires (en millions d'euros)	Fuites avec dotation forfaitaire gelée	Fuites avec dotation forfaitaire à 30,5% (+ 1%)	Fuites avec dotation forfaitaire à 45% (+ 1,48%)	Fuites avec dotation forfaitaire à 50% (+ 1,64%)	Fuites avec dotation forfaitaire à 55% (+ 1,81%)
Hausse de la DGF des communes et EPCI liée à l'indexation de la DGF	673,6					
Supplément de prélèvement sur la DGF de la région Ile-de-France	9,1					
Reliquats DSI	9,5					
<b>Total</b>	<b>692,2</b>					
Indexation dotation forfaitaire (hors coût rehaussement lié à la réforme)		0	136	202	224	247
Indexation dotation de compensation		0	35	52	58	63
RC et RG outre-mer		25	25	25	25	25
Hausse du coût de l'inter-communalité (hors réforme)		90	90	90	90	90
Consolidation des abondements 2004		96	96	96	96	96
<b>Total coût hors réforme</b>		<b>211</b>	<b>382</b>	<b>465</b>	<b>493</b>	<b>521</b>
Rehaussement dotation forfaitaire lié à la réforme <sup>(a)</sup>		46	46	46	46	46
Coût réforme intercommunalité		10	10	10	10	10
Surcoût structurel réforme outre-mer		12	12	12	12	12
<b>Coût lié à la réforme</b>		<b>68</b>	<b>68</b>	<b>68</b>	<b>68</b>	<b>68</b>
<b>Surplus pour péréquation</b>		<b>413</b>	<b>242</b>	<b>160</b>	<b>131</b>	<b>103</b>

(a) Dotation forfaitaire variant de 50 euros à 125 euros/habitant.

Indexée selon les règles habituelles (à un taux égal à l'inflation et à 50% de la croissance) le taux de croissance de la DGF pour 2005 s'établirait en 2005 à 3,29%. La DGF des communes et des EPCI augmenterait ainsi de 674 millions d'euros en 2005. L'article 29 du présent projet prévoit par ailleurs d'affecter le reliquat de gestion du centre national de la fonction publique territoriale (évalué à 9,5 millions d'euros) à la dotation d'aménagement. Quant à l'augmentation du

prélèvement sur la DGF de la région Ile-de-France, elle s'établit à 9,1 millions d'euros, montant affecté à la DSU et à la DSR <sup>(1)</sup>.

Ainsi, au total, le supplément de ressources dont bénéficie la DGF des communes et de leurs groupements en 2005 s'établit à 692,2 millions d'euros.

Un certain nombre de coûts incompressibles, hors réforme, (pour un montant total de 211 millions d'euros dans l'hypothèse d'un gel de la dotation forfaitaire et pour un montant total de 382 millions d'euros dans l'hypothèse d'une progression de 1% de cette dernière) viennent minorer ce montant en 2005. Il s'agit :

– du coût de l'indexation de la dotation forfaitaire (qui est nul dans l'hypothèse d'un gel de cette dernière) ;

– du coût l'indexation de la dotation de compensation perçue par les EPCI (cette dotation progressant comme la dotation forfaitaire, le coût de son indexation est nul dans l'hypothèse d'un gel de cette dernière) ;

– du coût lié à la prise en compte dans la dotation forfaitaire des recensements complémentaires et des recensements généraux réalisés dans les communes d'outre-mer. Ce coût est évalué à 25 millions d'euros en 2005 ;

– du coût lié à l'augmentation de la dotation d'intercommunalité. Ce coût est à ce stade difficile à évaluer. En attendant le recensement complet des créations, transformations et extensions de périmètre des EPCI qui sera disponible dans le courant du mois de novembre, 90 millions d'euros ont été « provisionnés » ;

– et enfin, du coût lié à la consolidation des abondements exceptionnels (de 96 millions d'euros) dont ont bénéficié les dotations de péréquation en 2004. L'augmentation des ressources disponibles pour la péréquation en 2005 doit être calculée après consolidation de ces abondements.

---

(1) La région Ile-de-France recevait avant 2004 par prélèvement sur les sommes affectées à la DGF des départements, la dotation forfaitaire, la seconde part de la dotation de péréquation (dotation « impôts-ménages ») et bénéficiait de la garantie de progression minimale dans les mêmes conditions que les départements. En 2004, la région Ile-de-France perçoit donc deux DGF, l'une imputée sur la DGF des régions, l'autre imputée sur la DGF des départements. Depuis 1995, a toutefois été mise en place la suppression progressive jusqu'à extinction définitive de la DGF versée par l'Etat à la région Ile-de-France et imputée sur la DGF des départements. Cette extinction doit être achevée en 11 années, de 1995 à 2005. Depuis 1996, les sommes prélevées sur la DGF de la Région Ile-de-France abondent pour un tiers la DSU, pour un tiers la DSR et pour un tiers la DGF des départements.

A ces coûts, hors réformes, il convient d'ajouter les coûts liés à la réforme de la DGF des communes et de leurs groupements proposée par le présent projet de loi de finances, qui s'établissent au total à 68 millions d'euros. Ces coûts se répartissent entre :

- le coût de la réforme de la dotation forfaitaire ;
- le coût lié à la réforme de la dotation d'intercommunalité proposée par l'article 30 du présent projet de loi et évalué à 10 millions d'euros ;
- et enfin, le surcoût lié aux mesures proposées en faveur des communes d'outre-mer, y compris les mesures adoptées par amendement.

Au total, le supplément de ressources disponible pour la péréquation s'établirait à 413 millions d'euros dans l'hypothèse d'un gel de la dotation forfaitaire, à 242 millions d'euros, dans l'hypothèse d'une progression de 1% de la dotation forfaitaire et à 100 millions d'euros dans l'hypothèse d'une indexation de la dotation forfaitaire sur l'inflation (soit une progression de 1,8%).

Parmi les ressources disponibles pour la péréquation, 120 millions d'euros seraient affectés à la DSU, en vertu des dispositions proposées par le projet de loi de programmation sur la cohésion sociale, ce qui représenterait une augmentation des crédits affectés à la DSU de près de 20%. Il resterait au Comité des finances locales des marges de manœuvre suffisantes pour assurer une progression identique des crédits affectés à la DSR, ce qui représenterait une augmentation de 80 millions. Les crédits affectés à la DNP pourraient, quant à eux, progresser de 3,63%, ce qui représente un accroissement de 20 millions d'euros.

## 2.– La réforme de la DGF des départements

### *a) La réforme de la dotation forfaitaire des départements*

Comme pour les communes, la réforme proposée vise à mieux prendre en compte la population. Elle aboutirait à distinguer deux composantes au sein de la dotation forfaitaire des départements :

- une dotation de base égale à 70 euros par habitant ;
- et, le cas échéant, un complément de garantie destiné à compenser la perte subie par certains départements du fait de ce nouveau mode de calcul, dans la limite de la dotation forfaitaire perçue en 2004 par les départements concernés, indexée à hauteur de 60 % du taux de progression de la DGF.

A compter de 2006, le Comité des finances locales retrouverait les marges de fixation du taux d'évolution de la dotation forfaitaire dont il dispose à présent : le montant de la dotation de base de chaque département, majoré, le cas échéant, du montant de sa garantie, progresseraient ainsi chaque année selon un taux fixé

par le Comité des finances locales entre 60 et 80% du taux de croissance de l'ensemble de la DGF.

*b) La substitution du potentiel financier au potentiel fiscal*

La substitution au potentiel fiscal d'un critère de potentiel financier doit permettre de mieux prendre en compte la richesse réelle des départements dans la répartition des dotations de péréquation.

Outre les ressources fiscales potentielles liées aux quatre taxes directes locales, seraient prises en compte dans le calcul de ce nouvel indicateur :

– des ressources non fiscales versées aux départements de manière régulière et automatique, à savoir la dotation forfaitaire et la dotation de compensation ;

– et la richesse fiscale potentielle liée aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO), et à la taxe de publicité foncière, compte tenu à la fois de la masse financière qu'ils représentent et de leur inégale répartition.

*c) La réforme de dotations de péréquation départementale*

• **Les dotations de péréquation départementales font l'objet de plusieurs critiques**

Le rapport du Commissariat général au Plan d'août 2003 a montré le caractère très faiblement péréquateur de la dotation de péréquation du fait de la souplesse des règles d'éligibilité à cette dotation qui conduit à un saupoudrage des montants mis en répartition entre un grand nombre de départements. Tous les départements sont en effet éligibles à cette dotation. Ils se répartissent à ce titre un montant global de 645 millions d'euros en 2004, ce qui représente un montant de dotation par habitant d'environ 11,5 euros.

A l'inverse, la DFM, qui constitue un instrument indispensable de redistribution des ressources en faveur des départements défavorisés en milieu rural, se caractérise par des critères d'éligibilité extrêmement sélectifs, entraînant d'importants effets de seuil. En effet, sont éligibles à la DFM les départements présentant soit un potentiel fiscal par habitant inférieur d'au moins 40% au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements, soit un potentiel fiscal par kilomètre carré inférieur d'au moins 60% au potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l'ensemble des départements.

Seuls 24 départements remplissent actuellement ces critères d'éligibilité et se voient par conséquent répartir un montant total de 162 millions d'euros. Ainsi, la forte sélectivité de cette dotation se traduit-elle actuellement par d'importants écarts d'attributions entre les départements éligibles et les départements qui se situent juste en dessous du seuil d'éligibilité.

Enfin, dans l'état actuel, aucune dotation de péréquation départementale n'est donc orientée vers les départements urbains qui rencontrent des difficultés économiques ou sociales.

• **La réforme de l'architecture des dotations de péréquation départementale**

Partant du constat du caractère très faiblement péréquisiteur de l'actuelle dotation de péréquation, l'article 31 du présent projet de loi de finances propose de la supprimer au profit d'un élargissement de la DFM à l'ensemble des départements ruraux et de la création d'une dotation spécifique à destination des départements urbains, appelée dotation de péréquation urbaine.

Par analogie avec l'architecture des dotations de péréquation communales, la péréquation départementale serait ainsi organisée autour d'une composante urbaine (constituée par la nouvelle dotation de péréquation urbaine) et d'une composante rurale (constituée par l'actuelle dotation de fonctionnement minimale, dont le bénéficiaire serait élargi à la totalité des départements ruraux).

La dotation de péréquation urbaine serait financée à partir de la masse correspondant à la somme des dotations de péréquation perçue en 2004 par les départements urbains, et grâce à la croissance du solde disponible pour la péréquation. Ainsi, la création de la dotation de péréquation urbaine ne se ferait-elle nullement au détriment des montants attribués aux départements ruraux.

La dotation de fonctionnement minimale serait financée à partir de la masse correspondant à la somme des attributions perçues en 2004 par les départements non urbains au titre de la DFM et de la dotation de péréquation, et grâce à la croissance du solde disponible pour la péréquation. La DFM regrouperait ainsi en une dotation unique l'ensemble des montants destinés aux départements situés en milieu rural au titre de la péréquation départementale.

Les dotations de péréquation seraient donc réformées suivant le schéma suivant :

Architecture 2004	Architecture 2005
Part de la dotation de péréquation attribuée à des départements urbains	⇒ Dotation de péréquation urbaine
Part de la dotation de péréquation attribuée à des départements ruraux	⇒ Dotation de fonctionnement minimale
Dotation de fonctionnement minimale	⇒

• **La nouvelle « dotation de péréquation urbaine »**

Les départements urbains seraient définis par deux critères cumulatifs :

- une densité de population supérieure à 100 habitants au kilomètre carré ;
- et un taux d’urbanisation supérieur à 65% (le taux d’urbanisation de référence étant le dernier publié à l’occasion du recensement de la population).

Cette définition conduirait à retenir comme urbains les 32 départements suivants :

**LISTE DES DEPARTEMENTS URBAINS**

6	Alpes-Maritimes	67	Bas-Rhin
13	Bouches-du-Rhône	68	Haut-Rhin
29	Finistère	69	Rhône
30	Gard	74	Haute-Savoie
31	Haute-Garonne	75	Paris
33	Gironde	76	Seine-Maritime
34	Hérault	77	Seine-et-Marne
35	Ille-et-Vilaine	78	Yvelines
38	Isère	83	Var
42	Loire	84	Vaucluse
44	Loire-Atlantique	90	Territoire de Belfort
54	Meurthe-et-Moselle	91	Essonne
57	Moselle	92	Hauts-de-Seine
59	Nord	93	Seine-Saint-Denis
60	Oise	94	Val-de-Marne
62	Pas-de-Calais	95	Val-d’Oise

Les départements éligibles à la dotation de péréquation urbaine seraient, parmi les départements précités, ceux dont le potentiel financier par habitant est inférieur ou égal au double du potentiel financier moyen par habitant des départements urbains. Cette règle d’éligibilité très souple permettrait de rendre éligible la totalité des départements urbains.

Le montant de dotation attribué à chaque département serait ensuite déterminé en fonction de sa population et d’un indice synthétique de ressources et de charges, prenant en compte le potentiel financier par habitant, la proportion de bénéficiaires d’aides au logement, la proportion de bénéficiaires du RMI ainsi que le revenu moyen par habitant.

Par ailleurs, l’article 31 du présent projet de loi de finances propose d’instituer un mécanisme de garantie dégressive pour les départements cessant d’être éligibles à la dotation de péréquation urbaine. Cette garantie jouerait sur deux ans, à hauteur la première année des deux tiers de la dotation de l’année précédente, et la deuxième année, du tiers de cette même dotation. Enfin, cet article tend à instituer un mécanisme de garantie de non-baisse qui ne serait applicable que pour la seule année 2005.

• **La réforme de la dotation de fonctionnement minimale**

La dotation de fonctionnement minimale serait réservée aux départements qui ne sont pas considérés comme urbains. L'éligibilité à la DFM serait ensuite déterminée en fonction d'un critère souple de potentiel financier permettant de rendre éligibles en 2005 tous les départements non urbains (seuls les départements présentant un potentiel financier par habitant supérieur au double du potentiel financier moyen par habitant des départements ne seraient pas éligibles).

Tous les départements ruraux (64 départements) seraient ainsi éligibles en 2005. De ce fait 40 départements viendraient s'ajouter aux 24 départements actuellement éligibles. La dotation moyenne par habitant s'établirait à environ 20 euros.

LISTE DES DEPARTEMENTS ELIGIBLES A LA DFM

1	Ain	41	Loir-et-Cher
2	Aisne	43	Haute-Loire
3	Allier	45	Loiret
4	Alpes-de-Haute Provence	46	Lot
5	Hautes-Alpes	47	Lot-et-Garonne
7	Ardèche	48	Lozère
8	Ardennes	49	Maine-et-Loire
9	Ariège	50	Manche
10	Aube	51	Marne
11	Aude	52	Haute-Marne
12	Aveyron	53	Mayenne
14	Calvados	55	Meuse
15	Cantal	56	Morbihan
16	Charente	58	Nièvre
17	Charente-Maritime	61	Orne
18	Cher	63	Puy-de-Dôme
19	Corrèze	64	Pyrénées-Atlantique
20A	Corse-du-Sud	65	Hautes-Pyrénées
20B	Haute-Corse	66	Pyrénées orientales
21	Côte-d'Or	70	Haute-Saône
22	Cotes d'Armor	71	Saône-et-Loire
23	Creuse	72	Sarthe
24	Dordogne	73	Savoie
25	Doubs	79	Deux-Sèvres
26	Drôme	80	Somme
27	Eure	81	Tarn
28	Eure-et-Loir	82	Tarn-et-Garonne
32	Gers	85	Vendée
36	Indre	86	Vienne
37	Indre-et-Loire	87	Haute-Vienne
39	Jura	88	Vosges
40	Landes	89	Yonne

En l'absence de garantie, 24 départements, dont 20 des actuels bénéficiaires de la DFM, qui, compte tenu de la sélectivité des critères actuels d'éligibilité figurent parmi les départements les plus défavorisés, verraient en 2005 leur dotation reculer par rapport aux montants perçus en 2004 au titre de la DFM et de la dotation de péréquation. Symétriquement, l'élargissement de la DFM à 40 nouveaux départements entraînerait pour ces derniers un très fort effet de rattrapage. Il convient donc d'instaurer des mécanismes permettant d'atténuer ces effets.

Le projet de loi de finances propose d'instaurer une garantie de progression minimale (de 6%) des attributions perçues au titre de la DFM assortie d'un mécanisme d'écêtement des attributions enregistrant parallèlement les plus fortes progressions (supérieures à 30%), la première ayant vocation à être financée par le second.

L'Assemblée nationale a adopté en première lecture un amendement visant à ramener ce plafond de 30% à 20% afin de limiter davantage les écarts de progression des montants perçus par les départements éligibles.

- **La contrainte spécifique exercée sur la croissance de la dotation forfaitaire doit permettre de fournir un effort exceptionnel en faveur de la péréquation**

Le projet de loi de finances propose d'exercer en 2005 une contrainte spécifique sur la croissance de la dotation forfaitaire des départements afin de financer un effort exceptionnel en faveur de la péréquation.

La dotation forfaitaire évoluerait en 2005 à un taux égal à 60% du taux de croissance de l'ensemble des crédits de la DGF, soit 1,97%, contre 1,45% en 2004. Le Comité des finances locales ne retrouverait ses marges de manœuvre s'agissant de fixation du taux de croissance de la dotation forfaitaire qu'en 2006.

Le tableau suivant permet de comparer le montant des ressources disponibles pour financer la réforme de la péréquation départementale dans l'hypothèse où le taux de progression de la dotation forfaitaire serait fixé à 60%, 70% ou 80 % du taux de croissance de la DGF.



**FINANCEMENT DE LA RÉFORME DE LA DGF DES DÉPARTEMENTS**

(en millions d'euros)

	<b>Ressources supplémentaires</b>	<b>Fuites avec dotation forfaitaire à 60% (+ 1,97%)</b>	<b>Fuites avec dotation forfaitaire à 70% (+ 2,30%)</b>	<b>Fuites avec dotation forfaitaire à 80% (+ 2,63%)</b>
Hausse de la DGF des départements liée à l'indexation de la DGF .....	378			
<b>Total</b> .....	<b>378</b>			
Indexation dotation forfaitaire		144	168	192
Indexation dotation de compensation .....		105	105	105
Indexation DF RIF		0,2	0,3	0,3
<b>Total</b> .....		<b>249</b>	<b>273</b>	<b>297</b>
<b>Surplus pour péréquation</b> .....		<b>129</b>	<b>105</b>	<b>81</b>

Source : Direction générale des collectivités locales.

Dans l'hypothèse prévue par le présent article, le surplus dégagé pour la péréquation s'établirait à 129 millions d'euros. Il serait loisible au Comité des finances locales d'attribuer la moitié de ce surplus à la dotation de péréquation urbaine et l'autre moitié à la dotation de fonctionnement minimale.

**3.- La réforme de la dotation d'intercommunalité**

S'agissant de la DGF des groupements de communes, le projet de loi de finances pour 2005 propose une réforme des modalités de répartition de la dotation d'intercommunalité en poursuivant deux objectifs principaux.

*a) Des mesures favorables à l'intercommunalité en milieu rural*

Actuellement, la dotation moyenne par habitant des communautés de communes à fiscalité additionnelle (environ 20 euros par habitant) est deux fois moins élevée que la dotation moyenne par habitant des communautés d'agglomération (environ 40 euros par habitant). L'écart est également important entre la dotation moyenne par habitant des communautés d'agglomération et celle des communautés de communes à taxe professionnelle unique (TPU) (20,3 euros par habitant pour les communautés de communes ne bénéficiant pas de la bonification liée à l'exercice d'un certain nombre de compétences, et 28,23 euros par habitant pour celles qui bénéficient d'une dotation d'intercommunalité « bonifiée »).

**MONTANT DE L'ATTRIBUTION DE DOTATION PAR HABITANT MINIMALE, MAXIMALE ET MEDIANE PAR CATEGORIE D'EPCI**

*(en euros)*

<b>Dotation par habitant</b>	<b>Mini</b>	<b>Maxi</b>	<b>Médian</b>
Communautés de communes à fiscalité additionnelle.....	0,25	135,59	18,51
Communautés de communes à taxe professionnelle unique – DGF non bonifiée....	1,49	43,62	23,09
Communautés de communes à taxe professionnelle unique - DGF bonifiée .....	5,47	70,21	30,77
Communautés d'agglomération.....	5,55	59,17	41,61
Communautés urbaines .....	62,21	108,72	86,20
Syndicats d'agglomérations nouvelles (SAN) .	22,76	59,65	47,42

*Source : DGCL.*

En effet, les règles de progression minimale des dotations moyennes par habitant ne sont pas favorables aux communautés de communes puisque seules les communautés de communes à TPU et à DGF « bonifiée » bénéficient d'une garantie d'indexation de leur dotation moyenne par habitant à un taux au moins égal à l'indice d'évolution prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac, associé au projet de loi de finances.

Or, il convient de prendre acte du changement institutionnel profond qui est actuellement à l'œuvre du fait de l'essor quantitatif et qualitatif de l'intercommunalité. De la sorte, les niveaux d'intégration réelle sont de moins en moins hétérogènes entre les différentes catégories d'EPCI.

Dans ces conditions le groupe de travail du Comité des finances locales a estimé souhaitable que les écarts de dotation par habitant qui existent actuellement entre les différentes catégories d'EPCI, au détriment des communautés de communes, et donc du développement de l'intercommunalité en milieu rural, soient progressivement réduits.

L'article 30 du présent projet de loi de finances prévoit l'introduction d'un mécanisme de garantie de progression de la dotation moyenne par habitant des communautés de communes à fiscalité additionnelle et des communautés de communes à TPU.

Le Comité des finances locales serait tenu d'assurer chaque année une progression de la dotation par habitant des communautés de communes comprise entre 120% et 140% du taux de progression de la dotation par habitant des communautés d'agglomération qui ne peut être inférieure à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac associée au projet de loi de finances.

L'Assemblée nationale a adopté en première lecture un amendement tendant à fixer la fourchette ainsi définie de 130% à 160%. La réduction des écarts de dotation par habitant entre communautés de communes et communautés d'agglomération serait ainsi accélérée.

En outre, l'écrêtement actuellement subi par les communautés de communes à fiscalité additionnelle lorsque leur dotation d'intercommunalité augmente de plus de 20% serait supprimé.

Enfin, il est prévu de supprimer la notion de dépenses de transfert dans le calcul du coefficient d'intégration fiscale (CIF) des communautés de communes à fiscalité additionnelle. Il s'avère en effet que les dépenses de transfert ne corrigent que marginalement le CIF de cette catégorie de groupements. Elles constituent néanmoins un élément d'incertitude et d'instabilité, compte tenu des difficultés liées à leur recensement.

*b) Un renforcement de la prévisibilité de la dotation d'intercommunalité à travers trois mesures*

- **La simplification du CIF**

L'une des principales sources de variabilité de la dotation d'intercommunalité résulte de la correction des recettes prises en compte au numérateur à hauteur des dépenses de transfert.

Comme vient de l'indiquer votre Rapporteur spécial, celle-ci serait supprimée pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle.

Pour les communautés de communes à taxe professionnelle unique (TPU) et les communautés d'agglomération, conformément aux préconisations du Comité des finances locales, la définition des dépenses de transfert serait concentrée sur les deux dépenses de transfert les plus importantes à savoir l'attribution de compensation et la dotation de solidarité communautaire.

Il est proposé une mise en œuvre progressive en deux ans de cette nouvelle définition des dépenses de transfert pour les communautés de communes à TPU et les communautés d'agglomération (75% des dépenses de transfert prises en compte en 2005, 100% en 2006). Cette mesure consisterait donc à accélérer la déduction des dépenses de transfert actuellement effectuée par dixième supplémentaire chaque année, mécanisme prévu par la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

- **L'augmentation du poids de la dotation de base**

Actuellement, la dotation de base représente 15% de la dotation d'intercommunalité de chaque catégorie de groupement, et la dotation de péréquation 85%. Le rééquilibrage souhaité par le Comité des finances locales serait opéré : la dotation de base représenterait désormais 30% de la dotation

d'intercommunalité, la dotation de péréquation, 70%, ce qui est de nature à favoriser la stabilité de la dotation d'intercommunalité compte tenu du fait que la dotation de base s'avère plus stable que la dotation de péréquation.

- **L'aménagement des règles d'éligibilité à la garantie liée à l'atteinte d'un certain niveau de CIF en valeur relative**

Il existe actuellement une garantie d'indexation de la dotation par habitant sur le taux de progression de la dotation forfaitaire pour les EPCI dont le CIF est supérieur au double de la moyenne du CIF de leur catégorie. Du fait des règles d'éligibilité à cette garantie sous condition de CIF, des EPCI très intégrés peuvent subir actuellement des baisses importantes de leur dotation d'intercommunalité d'une année sur l'autre si leur niveau d'intégration fiscale par rapport à la moyenne de la catégorie à laquelle ils appartiennent évolue défavorablement.

Afin de remédier à ce phénomène, il est prévu d'attribuer la garantie aux EPCI qui atteignent un certain niveau de CIF en valeur absolue.

## II.- L'EVOLUTION DES DOTATIONS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES EN 2005

### A.- LA RECONDUCTION DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITE

#### 1.- Les principes régissant le contrat de croissance et de solidarité

Depuis 1996, l'organisation des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales s'inscrit dans une démarche contractuelle, qui a pris initialement la forme d'un pacte de stabilité financière, puis, aux termes de l'article 57 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 29 décembre 1998), d'un contrat de croissance et de solidarité, institué pour trois ans. Ce contrat a été reconduit en 2002, par l'article 39 de la loi de finances pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001), en 2003, par l'article 51 de la loi de finances pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002), et en 2004 par l'article 57 de la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003).

Le contrat de croissance et de solidarité poursuit un double objectif :

– d'une part, garantir la prévisibilité des ressources des collectivités territoriales. Les dispositions du pacte de stabilité puis du contrat de croissance et de solidarité se sont en effet traduites par neuf années de stabilité des règles d'évolution dites « actives », c'est-à-dire des dotations évoluant chaque année selon un indice prédéfini ;

– d'autre part, associer les collectivités territoriales à l'effort de maîtrise de la dépense publique.

Le contrat de croissance et de solidarité repose sur :

– la définition d'une enveloppe normée qui regroupe les dotations faisant l'obligation d'une indexation spécifique et qui évolue selon un **taux de progression annuel déterminé par l'application d'indices macro-économiques** ;

– l'**existence d'une variable d'ajustement constituée par la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP)**, qui permet aux termes du onzième alinéa du IV de l'article 6 de la loi de finances pour 1987 (n° 86-1317 du 30 décembre 1986), de respecter la norme d'évolution du contrat de croissance et de solidarité ;

– le **partage des fruits de la croissance avec les collectivités territoriales**. Alors que la pacte de stabilité garantissait une évolution des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales fondée exclusivement sur l'indice prévisionnel des prix hors tabac, le **contrat de croissance et de solidarité tient**

**également compte de l'évolution annuelle du PIB**, à hauteur de 20% en 1999, de 25% en 2000, et de **33% depuis 2001**.

## 2.– La reconduction du contrat de croissance et de solidarité en 2005

En dépit des restrictions imposées aux finances de l'État dans un contexte budgétaire difficile, l'article 32 du présent projet de loi de finances propose de reconduire le contrat de croissance et de solidarité selon des règles d'indexation identiques à celles retenues en 2004 (soit une progression de l'enveloppe normée selon un taux égal à l'inflation plus 33% du PIB). Notons que cet effort est d'autant plus remarquable qu'une règle de progression limitée à la seule inflation est appliquée aux dépenses de l'Etat.

### *a) Le calcul du montant de l'enveloppe normée*

Compte tenu de l'inflation prévisionnelle pour 2005 (1,8%) et du taux de croissance du PIB en 2004 (2,5%), le taux d'indexation du contrat de croissance et de solidarité s'établit en 2005 à **2,625%**.

#### TAUX D'EVOLUTION DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITE DEPUIS 1999

(en %)

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1,82	1,48	2,32	2,26	1,89	1,67	2,625

Source : Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales.

La reconduction du contrat de croissance et de solidarité se traduirait donc dans la loi de finances pour 2005 par une progression de **1.223 millions d'euros**, de l'enveloppe normée qui s'établirait ainsi à **43.903 millions d'euros**.

Toutefois, si l'on tient compte des ajustements de gestion, ainsi que des majorations exceptionnelles proposées par le Gouvernement, l'enveloppe normée s'établirait en 2005 à 43.667,362 millions d'euros, en hausse de 0,716% par rapport à 2004.

**LE CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITE**

(en millions d'euros)

	LFI 2004 (a)	LFI 2004 révisée (b)	PLF 2005 (c)	Évolution en % sur LFI 2004 révisée (c/a)	Évolution en % sur LFI 2004 (c/b)
<b>I. ENVELOPPE NORMÉE</b>					
DGF	36.740,187	36.825,693	37.948,877	3,05	3,29
Dotation spéciale instituteur	199,295	214,295	221,345	3,29	
Dotation élu local	47,163	47,163	48,715	3,29	3,29
Compensation part salaire de la TP pour les FDPTP	109,158	109,158	112,749	3,29	3,29
DGE des départements et des communes AP	909,469	904,469	931,602	3,00	3,00
Dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) AP	597,784	597,784	615,718	3,00	3,00
Dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) AP	296,856	296,856	305,762	3,00	3,00
DGD (1)	797,162	797,162	823,387	3,29	3,29
DGD Corse <sup>(1)</sup>	245,004	245,004	253,064	3,29	3,29
Dotation de décentralisation formation professionnelle	1.372,12	1.372,12	1.417,26	3,29	3,29
Dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), hors RCE	1.370,171	1.370,171	1.124,367	- 10,64	- 10,64
<b>Sous-total I</b>	<b>42.679,369</b>	<b>42.779,875</b>	<b>43.902,846</b>	<b>2,625</b>	<b>2,867</b>
<b>II. AJUSTEMENTS</b>					
DSI – Ajustements liés à la transformation des instituteurs en professeurs des écoles			- 47,278		
DSI – Reliquats du CNFPT			- 9,152		
DGD Intérieur <sup>(2)</sup>			13,507		
DGD Intérieur – loi relative aux libertés et responsabilités locales <sup>(3)</sup>			21,246		
DGD Corse <sup>(4)</sup>			4,001		
DGD formation professionnelle (primes d'apprentissage)	454,266	454,266	722,435		
DGD formation professionnelle (Civis)	36,020	36,020	110,734		
DGD formation professionnelle – réforme de la taxe d'apprentissage			- 197,919		
Minoration de la DGF correspondant au transfert de la TCA			- 880		
<b>Sous-total II</b>	<b>43.169,655</b>	<b>43.270,161</b>	<b>43.640,060</b>	<b>0,855</b>	<b>1,090</b>
<b>III. MAJORATIONS EXCEPTIONNELLES</b>					
Maj. excep. de la dotation d'aménagement <sup>(5)</sup>	51,000	51,000	9,512		
Maj. excep. au titre du contentieux Pantin	35,580	35,580	17,790		
<b>Sous-total III</b>	<b>86,58</b>	<b>86,58</b>	<b>27,302</b>	<b>- 68,466</b>	
<b>Total I + II + III</b>	<b>43.256,235</b>	<b>43.356,74</b>	<b>43.667,362</b>	<b>0,716</b>	<b>0,950</b>

(1) Y compris les crédits inscrits sur le budget de la Culture.

(2) Loi du 11 octobre 1985, du 2 décembre 1992 et transports scolaires à Mayotte.

(3) Compensation en DGD prévus par les articles spécifiques de la loi.

(4) Loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse.

(5) Ces 9,512 millions d'euros sont issus des reliquats du CNFPT.

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

*b) L'ajustement du contrat de croissance et de solidarité par la dotation de compensation de la taxe professionnelle*

La dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), instituée par le IV de l'article 6 de la loi de finances pour 1987, vise à compenser les pertes de recettes fiscales résultant pour les communes des mesures d'allègement de la taxe professionnelle adoptées par le législateur. Elle regroupe les allocations versées en contrepartie :

- du plafonnement des taux communaux de taxe professionnelle de 1983 prévue au II de l'article 18 de la loi de finances pour 1982 ;
- de la réduction de la fraction imposable des salaires de 20% à 18%, instituée à l'article 13 de la loi de finances rectificative pour 1982 ;
- de l'abattement général à la base de taxe professionnelle de 16% prévu par l'article 6 de la loi de finances pour 1987 <sup>(1)</sup> ;
- de la réduction pour embauche et investissement (REI).

A compter de 1996, en application de l'article 32 de la loi de finances pour 1996, les trois premières fractions de la DCTP, jusqu'alors indexées sur les recettes fiscales nettes de l'Etat, ont servi de variable d'ajustement à l'enveloppe des dotations dites « actives » du pacte de stabilité financière. Le contrat de croissance et de solidarité, qui s'est substitué au pacte de stabilité financière à compter de 1999, a conservé la DCTP (hors REI) comme variable d'ajustement de l'enveloppe « normée ». Le montant de la DCTP résulte donc de la différence entre le montant total de l'enveloppe normée et la somme du montant des dix autres dotations.

Compte tenu des mécanismes d'indexation des dotations entrant dans le périmètre du contrat de croissance, le respect en 2005 de la norme de progression de 2,625% du contrat implique une baisse **de la DCTP de 10,64%**. Le montant de cette dotation s'établirait ainsi à **1.224 millions d'euros**.

Cette baisse est inéluctable dès lors qu'à l'exception de la DDEC, de la DREC, de la DGE des départements et des communes, et de la compensation versée aux FDPTP, les dotations incluses dans l'enveloppe normée évoluent comme la DGF, c'est-à-dire selon un indice prenant en compte la moitié de la progression du PIB, alors que l'indexation de l'enveloppe ne tient compte que du tiers de la croissance.

---

(1) Toutefois, l'intégration des rôles supplémentaires de taxe professionnelle pour le calcul de l'abattement de 16% prévu à l'article 19 de la loi de finances pour 2002, à la suite de l'arrêt du Conseil d'Etat du 18 octobre 2000 « Commune de Pantin », a permis d'abonder la DCTP, conduisant ainsi à distinguer au sein de la DCTP la compensation afférente à l'abattement général. L'abondement a été fixé à 177,9 millions d'euros versés à hauteur de 45% en 2002, 25% en 2003, 20% en 2004 et 10% en 2005.



A la suite de la décision « Commune de Pantin » du Conseil d'Etat, l'article 19 de la loi de finances initiale pour 2002 a prévu de majorer la DCTP, de 2002 à 2005, afin de compenser partiellement, pour les collectivités territoriales concernées, l'absence de prise en compte des rôles supplémentaires au titre de la réduction de 16% appliquée aux bases de la taxe professionnelle. Si l'on tient compte de cet **abondement qui s'élève à 17,790 millions d'euros** en 2005, la baisse réelle de DCTP, hors réduction pour création d'entreprise, serait de 9,34%.

## B.- L'EVOLUTION DES DOTATIONS SOUS ENVELOPPE EN 2005

### 1.- La dotation globale de fonctionnement

Le montant de la DGF 2005 est calculé à partir du montant de la DGF 2004 « révisé », afin de tenir compte du montant définitif de la DGF 2003, tel qu'il peut être calculé à partir des derniers indices économiques connus.

En loi de finances pour 2004, la DGF 2004 a été calculée à partir des indices économiques retenus par le Gouvernement (soit 0,5% pour le taux de croissance de PIB en 2003 et 1,5% pour le taux d'évolution des prix en 2004). Le « recalage » a porté sur l'indice des prix qui est de 1,7% (en non de 1,5%, selon les estimations du projet de loi de finances pour 2004), le taux d'évolution du PIB en volume au titre de l'année 2003 demeurant de 0,5%, tel que prévu en loi de finances initiale.

Le montant prévisionnel de la DGF 2005 est obtenu en appliquant le taux d'évolution de la DGF 2005 au montant recalé de la DGF 2004, hors majorations exceptionnelles, qui s'établit à 36.825,693 millions d'euros.

Le taux de progression de la DGF 2005 résulte du taux d'évolution des prix à la consommation des ménages hors tabac prévu pour 2005, estimé à 1,8% et de la moitié du dernier chiffre connu du taux d'évolution du PIB en volume de l'année 2004, estimé à 2,5%. **Le montant prévisionnel de la DGF pour 2005 s'établit dès lors à 37.948,877 millions d'euros, en hausse de 3,29% par rapport au montant ouvert en loi de finances pour 2004.**

Après prise en compte de la substitution d'une part du produit de la TCA à une part de la DGF des départements (880 millions d'euros), proposée par l'article 34 du présent projet de loi, et d'un abondement de 10 millions d'euros des dotations de péréquation communale, le montant de la DGF pour 2005 s'élèverait à 37.078,877 millions d'euros.

### 2.- Les dotations de fonctionnement indexées sur le taux d'évolution de la DGF

Plusieurs dotations de l'Etat aux collectivités territoriales sont indexées sur le taux d'évolution de la DGF, à savoir 3,29%.

*a) La dotation spéciale instituteurs*

Instaurée par la loi du 2 mars 1982, la dotation spéciale instituteurs (DSI) est destinée à compenser les charges supportées par les communes dans le cadre du droit au logement, ou à défaut de l'indemnité en tenant lieu, dont bénéficient les instituteurs. Cette dotation, prélevée sur les recettes de l'Etat, évolue comme la DGF, dont elle demeure toutefois indépendante.

Depuis 1990, la dotation spéciale instituteurs est donc divisée en deux parts : les sommes afférentes à la première part sont allouées aux communes en fonction du nombre d'instituteurs qu'elles logent effectivement ; les sommes afférentes à la seconde part sont versées au nom de la commune directement à l'instituteur ayant droit par le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), et ce, dans la limite du montant unitaire national.

La dotation spéciale instituteurs évolue comme la DGF, compte tenu, le cas échéant, de la régularisation de cette dernière. La DSI s'élèverait ainsi en 2005 à **221,345 millions d'euros**.

Ce montant est toutefois corrigé chaque année à la baisse pour prendre en compte les effets de l'intégration progressive des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles (catégorie A n'ouvrant plus droit au logement gratuit) et les départs à la retraite. Il convient en outre de préciser qu'il est tenu compte de l'effet résultant de la reprise du droit au logement gratuit par le deuxième membre du couple également instituteur, lorsque le conjoint intègre le corps des professeurs des écoles. Cet ajustement s'élève à 47,278 millions d'euros. Par ailleurs, un abattement de 9,512 millions d'euros est imputé sur le montant de la DSI au titre du reliquat de gestion du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) qui est affecté à la dotation d'aménagement par le IV de l'article 29 du présent projet de loi de finances.

En tenant compte de ces ajustements, la DSI s'établirait en 2005 à 164,915 millions d'euros, en diminution de 17,4% par rapport au montant ouvert en loi de finances pour 2004.

*b) La dotation élu local*

Cette dotation est également indexée comme la DGF depuis l'instauration du pacte de stabilité financière, en 1996. Cette dotation particulière réservée aux petites communes rurales a été créée par la loi n° 92-208 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, afin de leur assurer les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre de la loi. Elle est plus particulièrement destinée à compenser les dépenses obligatoires entraînées par les dispositions législatives relatives aux autorisations d'absence, aux frais de formation des élus locaux et à la revalorisation des indemnités des maires et des adjoints.

Indexée comme la DGF selon un taux égal à 3,29%, la dotation particulière élu local s'établirait à **49 millions d'euros** en 2005.

*c) La compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle aux FDPTP*

A compter de 2004, les dotations de fonctionnement comprises dans le périmètre du contrat de croissance et de solidarité incluent un nouveau prélèvement sur recettes, destiné à compenser aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) les pertes de recettes induites par la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle. Ce nouveau prélèvement est indexé sur la DGF.

Les FDPTP ont été créés par la loi n° 75-678 du 29 juillet 1975. Constituant le principal instrument de péréquation horizontale, ils visent à redistribuer, dans le cadre départemental ou, le cas échéant, interdépartemental, les ressources provenant de l'écêtement des bases communales (ainsi que celles de certains groupements à fiscalité propre) de taxe professionnelle des établissements exceptionnels, c'est-à-dire des établissements dont les bases de taxe professionnelle par habitant dépassent deux fois la moyenne constatée au niveau national. Les ressources des FDPTP sont redistribuées par les Conseils généraux aux communes dites « concernées » et à celles dites « défavorisées ».

A compter de 2004, la compensation de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle a été intégrée à la DGF et évolue comme cette dernière. Or, l'intégration dans la DGF de la compensation « part salaires » perçue par les FDPTP aurait eu peu de sens, dans la mesure où l'objectif premier de la DGF est d'assurer la participation de l'Etat à la couverture des charges générales des collectivités territoriales. La loi de finances pour 2004 prévoit donc que les FDPTP continuent de percevoir la compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle sous forme d'un prélèvement sur recettes spécifique.

Pour 2005, ce prélèvement sur recettes, indexé comme la DGF, s'établirait à **112,749 millions d'euros**.

### 3.- La dotation globale d'équipement

Les crédits de la dotation globale d'équipement (DGE) des communes et des départements sont regroupés au chapitre 67-52 du budget du ministère de l'intérieur. Les autorisations de programme consacrées à la DGE sont indexées chaque année **sur la formation brute de capital fixe (FBCF)** des administrations publiques, c'est-à-dire sur l'ensemble des investissements de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics administratifs, y compris les établissements sanitaires et sociaux. La FBCF augmenterait de 3% en 2005. Le montant de la DGE en 2005 s'établirait par conséquent à **931,602 millions d'euros** en AP (contre 904 millions d'euros en 2004) qui se décomposent en un montant de **441,371 millions d'euros pour la DGE des communes** (contre 428,516 millions d'euros en 2004) et un montant de

**490,231 millions d'euros pour la DGE des départements** (contre 475,954 millions d'euros en 2004)

Il convient de rappeler que la consommation des crédits s'organise de manière différente pour la part de la DGE revenant aux communes et celle revenant aux départements.

*a) La dotation globale d'équipement (DGE) des communes*

S'agissant de la **DGE des communes**, il convient de distinguer la première part, destinée à l'achèvement des opérations en cours au titre de l'ancienne première part, et la seconde part.

La **première part**<sup>(1)</sup> de la DGE des communes n'est plus dotée de crédits depuis la loi de finances pour 1996. Cette ligne budgétaire a été utilisée, de 2000 à 2002, pour financer les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), en application de l'article 24 de la loi n° 99-1126 du 28 décembre 1999 relative à la prise en compte du recensement général de population de 1999. Aucune ouverture de crédit n'est demandée au titre du projet de loi de finances pour 2005.

S'agissant de la **deuxième part** de la DGE des communes, depuis la réforme intervenue en 1996, les subventions sont accordées en totalité par arrêté préfectoral au vu des dossiers présentés par les bénéficiaires. Les autorisations de programme (AP) ouvertes en loi de finances initiale sont réparties en totalité sous forme d'enveloppes départementales et notifiées aux bénéficiaires par arrêté préfectoral. En revanche, les crédits de paiements sont versés sous forme d'avance au commencement d'exécution de l'opération. Le solde est versé au fur et à mesure de la réalisation de l'opération. La consommation des crédits dépend donc de l'avancement des opérations subventionnées.

Jusqu'en 2001, les crédits étaient ouverts pour un montant identique en AP et en CP, ce qui conduisait mécaniquement, compte tenu de la consommation progressive des CP, à un gonflement des crédits disponibles en fin d'exercice et donc à une augmentation régulière des reports de crédits.

Cette mesure a permis d'améliorer le taux de consommation des crédits. Le montant des CP reportés a été réduit à 283,625 millions d'euros à la fin de l'année 2002 et à 78 millions d'euros à la fin de l'année 2003.

Pour 2005, le Gouvernement demande l'ouverture, pour la seconde part de la DGE des communes, de **441,371 millions d'euros en AP**, ce qui correspond au montant des AP ouvertes en 2004 (428,516 millions d'euros) indexé sur le taux de progression de la FBCF pour 2005 (3%). Le montant des CP demandés s'élève, en 2005, à 378 millions d'euros.

---

(1) Article 10 du chapitre 67-52.

*b) La DGE des départements*

S'agissant de la **DGE des départements**, contrairement à la DGE des communes, les crédits ouverts sont versés en totalité aux bénéficiaires, en CP comme en AP. La consommation des crédits ne dépend donc pas de l'avancement des opérations subventionnées, même si elle reste fonction de l'importance des investissements réalisés par les bénéficiaires sur lesquels sont appliqués les différents taux de concours.

Pour 2005, le Gouvernement demande l'ouverture de 490,231 millions d'euros en AP, ce qui correspond aux AP ouvertes en loi de finances pour 2004 (475,953 millions d'euros) indexées selon le taux de la FBCF pour 2005 (3%). Il demande parallèlement l'ouverture de 428,395 millions d'euros en CP.

4.— Les dotations liées à des transferts de compétences

*a) La dotation générale de décentralisation (DGD)*

Les articles 102 de la loi du 2 mars 1982 et 94 de la loi du 7 janvier 1983, codifiés aux articles L. 1614-1 et L. 1614-3 du code général des collectivités territoriales, ont posé les principes qui régissent le financement des accroissements de charges résultant pour les collectivités locales des transferts de compétences.

L'article L. 1613-4 du code général des collectivités territoriales prévoit ainsi que les transferts de compétences sont compensés « *par le transfert d'impôts d'Etat, par les ressources du fonds de compensation de la fiscalité transférée et, pour le solde, par l'attribution d'une dotation générale de décentralisation* ».

Les accroissements de charges sont donc compensés par le transfert aux collectivités territoriales de ressources équivalentes aux dépenses effectuées par l'Etat à la date du transfert. Ce transfert de ressource est assuré par un transfert de fiscalité et, pour le solde, par des crédits budgétaires dans le cadre de la dotation générale de décentralisation (DGD), qui évolue chaque année comme la DGF. A l'exception des transferts de compétences en matière de formation professionnelle et d'apprentissage, qui ont fait l'objet d'une dotation spécifique, la DGD assure donc de façon globale le financement de l'ensemble des compétences transférées, sans qu'il soit possible d'individualiser, au sein des attributions versées à chaque collectivité, la fraction de DGD correspondant à un transfert particulier.

Cependant, au fil du temps, la DGD est devenue plus une dotation de compensation de la suppression de la fiscalité transférée qu'une dotation finançant des transferts de compétence.

Cette évolution résulte de la réduction de la part départementale sur les droits de mutation à titre onéreux, introduite par l'article 9 de la loi de finances initiale pour 2000, et de la suppression de la vignette pour les particuliers, prévue aux articles 6 de la loi de finances initiale pour 2001 et 24 de la loi de finances initiale pour 2002. La baisse de ces ressources fiscales a fait l'objet d'une

compensation aux départements inscrite, au titre des crédits de la DGD. Ainsi, en 2003, la compensation versée au titre de la suppression de la vignette et de la baisse départementale de DMTO a représenté 57% du montant de la DGD.

En 2004, la DGD s'établit à 797,161 millions d'euros, en baisse de 87% par rapport aux montants ouverts en loi de finances initiale pour 2003. Cette diminution importante du montant de la DGD s'explique par l'intégration opérée par la loi de finances pour 2004 de 95% de la DGD due aux régions et départements au titre de 2003, à l'exception des crédits consacrés aux concours particuliers départementaux (ports maritimes de pêche et de commerce et bibliothèques départementales de prêt).

Pour 2005, le montant de la **dotación générale de décentralisation**, obtenu par application au montant inscrit en loi de finances pour 2004 du taux de progression de la DGF pour 2005. Il s'établirait à **823,387 millions d'euros**.

La DGD ferait l'objet de deux abondements pour un montant de **34,753 millions d'euros**. Ils correspondent, à hauteur de 13,507 millions d'euros, à la traditionnelle compensation de divers transferts de compétence liés à l'évolution de la répartition des compétences et des personnels entre l'État et les collectivités territoriales et, à hauteur de 21,246 millions d'euros, à la compensation de certains transferts de compétences résultant de la loi relative aux libertés et responsabilités locales.

Au total, en 2005, la DGD s'établirait ainsi à **858,14 millions d'euros**. Ce montant se répartit entre les crédits inscrits au chapitre 41-56 du budget du ministère de l'intérieur (697,487 millions d'euros) d'une part et les crédits inscrits au chapitre 41-10 (article 10) du budget du ministère de la culture (160,652 millions d'euros) d'autre part. Les 697,487 millions d'euros inscrits au budget du ministère de l'intérieur se répartissent, quant à eux, entre un montant de 202,015 millions d'euros au profit des communes, un montant de 138,811 millions d'euros au profit des départements, et un montant de 356,660 millions d'euros au profit des régions.

*b) La « DGD Corse »*

La collectivité territoriale de Corse perçoit, chaque année, une DGD spécifique dite « DGD Corse », inscrite au chapitre 41-57 du budget du ministère de l'intérieur, dont une part est destinée à la compensation des charges résultant des transferts de compétences et l'autre part constitue une dotation de continuité territoriale. Cette dotation qui évolue chaque année comme la DGF s'élèverait à **253,064 millions d'euros** en 2005.

Les nouvelles compétences confiées à la Corse par la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, ont été compensées par des ressources pour l'essentiel fiscales, constituées par l'attribution d'une fraction supplémentaire de la TIPP sur les carburants mis à la consommation en Corse (pour un montant de **30 millions d'euros**) et **pour le solde, par des crédits budgétaires sous forme**

**de DGD. L'abondement de DGD** versé à ce titre en 2005 à la collectivité territoriale de Corse s'élèverait à 4 millions d'euros et porterait le montant total de la DGD Corse à **257 millions d'euros**.

*c) La « DGD formation professionnelle »*

Le montant de la « DGD formation professionnelle », actualisé selon le taux de progression de la DGF, s'établirait en 2005 à **1417,26 millions d'euros**. Il ferait l'objet de deux abondements :

– un abondement de 722,435 millions d'euros, au titre, principalement de la compensation du transfert aux régions des primes d'apprentissage prévu par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ;

– et un abondement de 110,734 millions d'euros au titre de la mise en œuvre du contrat d'insertion dans la vie sociale.

La réforme de la taxe d'apprentissage entraînerait enfin une minoration de 197,919 millions d'euros de la « DGD formation professionnelle », dont le montant final s'établirait *in fine* à **2.053 millions d'euros**.

*d) Les dotations d'équipement scolaire*

En 1983, les conseils généraux et régionaux ont reçu respectivement compétence pour la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement des collèges et des lycées. En matière de fonctionnement, le transfert de compétences des établissements est compensé dans le cadre de la dotation générale de décentralisation. En revanche, les charges d'investissement ont été compensées par la **dotations départementales d'équipement des collèges** pour les départements (DDEC) et par la **dotations régionales d'équipement scolaire** (DRES) pour les régions, inscrites au chapitre 67-56 du budget du ministère de l'intérieur.

Ces deux dotations sont indexées sur la FBCF des APU, qui progresse de 3%. Leurs montants s'établiraient, respectivement, en autorisations de programme à **615,718 millions d'euros et 305,762 millions d'euros en 2005** (contre 597,784 millions d'euros et 296,856 millions d'euros en 2004). S'agissant des crédits de paiement, le Gouvernement demande l'ouverture de 600,411 millions d'euros pour la DRES et de 298,161 millions d'euros pour la DDEC.

## C.– L'EVOLUTION DES DOTATIONS HORS ENVELOPPE

### 1.– Le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée

La dotation inscrite au Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) est fixée à **3.791 millions d'euros** dans le PLF 2005, en hausse de 2,18% par rapport au montant inscrit en 2004.

Le FCTVA a pour objet de compenser de manière forfaitaire la TVA acquittée par les collectivités territoriales et certains organismes, sur leurs dépenses réelles d'investissement, grevées de TVA, et exposées pour les besoins d'une activité non assujettie à la TVA.

Le FCTVA constitue la principale contribution de l'Etat aux dépenses d'investissement des collectivités territoriales. Il est attribué en appliquant à l'assiette toutes taxes comprises des dépenses éligibles, un taux de compensation forfaitaire fixé par l'article L.1615-6 du code général des collectivités territoriales. Le FCTVA étant versé automatiquement sur présentation des pièces justificatives, le montant total de la dotation ouverte en 2005 pourrait donc être supérieur aux prévisions.

#### 2.- Le prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation

Le prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation s'élèverait en 2005 à **560 millions d'euros**, en hausse de 30,23%, par rapport au montant des crédits ouverts en loi de finances pour 2004.

Le produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation fait l'objet d'un prélèvement sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales. La répartition du produit des amendes de police est proportionnelle au nombre de contraventions à la police de la circulation constatées l'année précédente sur le territoire de chacune des collectivités bénéficiaires. Les dotations accordées à ce titre sont obligatoirement affectées à des opérations d'amélioration des transports en commun et de la circulation routière.

#### 3.- La dotation de développement rural

La dotation de développement rural a pour objet de favoriser le développement et la solidarité en milieu rural. Elle est réservée aux EPCI à fiscalité propre. Financée jusqu'en 2004 par le FNPTP, elle a fait l'objet d'une budgétisation en loi de finances pour 2004. Cette dotation est désormais inscrite au chapitre 67-52 (article 50) du budget du ministère de l'intérieur. Pour 2005, le Gouvernement demande l'ouverture de **120 millions d'euros** en AP ce qui représente une hausse de 3%.

#### 4.- Les subventions de fonctionnement et d'équipement des différents ministères

Les subventions de fonctionnement des différents ministères s'inscrivent en légère hausse (1,5%), pour s'établir à 902 millions d'euros en 2005. Les subventions d'équipement de différents ministères seraient également en hausse, de 1,4% et s'élèveraient en 2005 à **1.006 millions d'euros**.



## 5.– La compensation d'exonérations et de dégrèvements législatifs

Les **compensations de diverses exonérations relatives à la fiscalité locale** versées par l'État aux collectivités territoriales, en hausse de 14,1% par rapport à la loi de finances pour 2004, s'établiraient à **2.485 millions d'euros** en 2005 dont :

– 708 millions d'euros au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties ;

– 1.181 millions d'euros au titre de la taxe d'habitation ;

– 65 millions d'euros au titre des compensations en Corse des allègements de base de taxe professionnelle et de taxe foncière sur les propriétés non bâties et au titre des exonérations de taxe professionnelle dans le cadre de la zone franche ;

– 82 millions d'euros au titre des compensations d'exonérations prévues par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et par la loi relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville ;

– et 448 millions d'euros au titre de la compensation de la réduction progressive à compter de 2003 de la fraction des recettes prises en compte dans les bases de taxe professionnelle des titulaires des bénéfices non commerciaux.

Les **compensations de dégrèvements** législatifs, essentiellement imputables à la compensation des dégrèvements de taxe professionnelle, atteindraient **8.625 millions d'euros** en hausse de 13,4%.

La **compensation au titre de la réduction pour embauche et investissement de la DCTP** s'élèverait à 78 millions d'euros.

La **compensation des pertes de bases de taxe professionnelle et de redevance des mines (ex-FNPTP)** s'élèverait à **138 millions d'euros** en 2005.

**RÉPARTITION DU MONTANT DE LA COMPENSATION DES EXONÉRATIONS  
RELATIVES À LA FISCALITÉ LOCALE  
(prévisions 2005)**

*(en millions d'euros)*

Exonérations	Montant de la compensation
<b>I.- Taxes foncières</b>	
♦ Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) .....	372
- dont ZFU .....	9
- dont exonérations pour les HLM situés en ZUS .....	95
- dont exonérations temporaires .....	4
♦ Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB).....	338
- part départementale de l'exonération de TFPNB agricole.....	273
- part régionale de l'exonération de TFPNB agricole .....	54
- exonération de TFPNB en Corse.....	2
- exonération de TFPNB en Corse.....	2
- exonération pour les terrains plantés en bois.....	5
- dont exonérations temporaires .....	4
<b>Total Taxes foncières .....</b>	<b>710</b>
<b>II.- Taxe d'habitation .....</b>	<b>1.181</b>
<b>III.- Taxe professionnelle</b>	
♦ Exonération au titre des lois du 4 février 1995 et du 14 novembre 1996 (ZRR, ZRU, ZFU : créations et extensions d'établissements).....	82
♦ Exonération en faveur de la Corse.....	58
♦ Zone franche de Corse.....	6
♦ Réduction progressive de la fraction de recettes prises en compte dans les bases de TB des BNC .....	448
<b>Total Taxe professionnelle .....</b>	<b>594</b>
<b>IV.- Droits de mutation à titre onéreux</b>	
♦ Réduction des DMTO de fonds de commerce et des DMTO en ZRR (art. 1594 <i>ter</i> du code général des impôts).....	Nd
♦ Compensation des exonérations de DMTO sur les mutations de bois, forêts et terrains nus destinés à être reboisés .....	Nd
<b>Total DMTO .....</b>	
<b>V.- Divers</b>	
♦ Compensation suppression de la taxe sur les jeux de boules.....	Nd
<b>Total Divers.....</b>	
<b>TOTAL GÉNÉRAL .....</b>	<b>2.485</b>

*Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.*

**RÉPARTITION DU MONTANT DES  
DÉGRÈVEMENTS  
(prévisions 2005)**

*(en millions d'euros)*

Dégrèvements	Montant de la compensation
<b>I.- Taxes foncières</b>	
♦ Dégrèvement d'office de la totalité de la taxe (article 1389 du CGI) .....	61
♦ Dégrèvement partiel de la TFPNB pour pertes de récoltes.....	13
♦ Dégrèvement de la TFPNB pour les jeunes agriculteurs .....	18
♦ Dégrèvement pour personnes de condition modeste (70-75 ans) .....	88
♦ Non recouvrement (montant de la cotisation inférieur à 12 euros).....	13
♦ Autres dégrèvements .....	397
<b>Total Taxes foncières.....</b>	<b>590</b>
<b>II.- Taxe d'habitation</b>	
♦ Dégrèvement d'office de la totalité de la taxe (article 1414, III et IV du code général des impôts) .....	106
♦ Dégrèvement total (article 1414 A du code général des impôts).....	422
♦ Dégrèvement partiel (article 1414 A du code général des impôts).....	1.700
♦ Gestionnaire de foyers (article 1414 II du code général des impôts).....	9
♦ Maintien du dégrèvement au profit des Rmistes pendant un an (article 1414 III du code général des impôts) .....	216
♦ Non-recouvrement (montant de la cotisation inférieur à 12 euros) .....	2
♦ Autres dégrèvements .....	308
<b>Total Taxe d'habitation.....</b>	<b>2.763</b>
<b>III.- Taxe professionnelle</b>	
♦ Plafonnement au regard de la valeur ajoutée (article 1647 B <i>sexies</i> du code général des impôts).....	5.528
♦ Non-recouvrement (montant de la cotisation inférieur à 12 euros) .....	0
♦ Dégrèvement poids lourds (article 1647 C du code général des impôts).....	111 <sup>(1)</sup>
♦ Dégrèvement entreprises de transport sanitaire (article 1647 C <i>bis</i> du code général des impôts).....	14
♦ Crédit de taxe professionnelle pour le maintien de l'activité dans les zones en grande difficulté face aux délocalisations.....	350 <sup>(2)</sup>
♦ Autres dégrèvements .....	1.105
<b>Total Taxe professionnelle .....</b>	<b>7.108</b>
<b>IV.- Autres impôts locaux .....</b>	<b>11</b>
<b>TOTAL GÉNÉRAL .....</b>	<b>10.472</b>

(1) Le PLF pour 2005 propose de doubler le montant du dégrèvement (de 122 à 244 €) et d'étendre son champ d'application, pour un coût total de 80 M€.

(2) Le PLF pour 2005 propose d'accorder un crédit de TP de 1.000 euros par salarié employé dans un établissement industriel ou exerçant certaines activités tertiaires dans les zones concernées, pour un coût évalué à 350 M€ pour 2005.

*Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.*

### **III.- LE FINANCEMENT DES TRANSFERTS DE COMPETENCES**

#### **A.- LA COMPENSATION FINANCIERE AUX DEPARTEMENTS DES TRANSFERTS DE COMPETENCES RESULTANT DE LA DECENTRALISATION DU RMI**

La loi de finances pour 2004 a prévu le transfert d'une part du produit de la TIPP aux départements pour un montant de 4,9 milliards d'euros au titre des transferts de compétences prévus par la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

Elle dispose que les ressources transférées aux départements sont équivalentes au montant des dépenses exécutées par l'Etat en 2003 au titre du RMI et de l'allocation de revenu de solidarité. Ces ressources se composent d'une part du produit de la TIPP obtenue, pour l'ensemble des départements, par application d'une fraction du tarif de la TIPP aux quantités de carburants vendues sur l'ensemble du territoire national. Cette fraction de tarif doit être calculée de sorte qu'appliquée aux quantités de carburants vendues sur l'ensemble du territoire national en 2003, elle conduise à un produit égal au montant des dépenses exécutées par l'Etat en 2003 au titre de l'allocation de RMI et de l'allocation de revenu de solidarité.

Jusqu'à la connaissance du montant définitif de ces dépenses, cette fraction de tarif a été fixée à titre provisoire. Les montants versés aux départements en 2004 à partir de cette fraction de tarif provisoire devraient faire l'objet d'une première correction dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2004 afin de tenir compte du montant définitif des dépenses exécutées par l'Etat au titre du RMI et de l'allocation de revenu de solidarité en 2003 ainsi que des éventuels surplus de dépenses induits pour les départements par la création du RMA et la réforme de l'allocation de solidarité spécifique. La fraction de tarif attribuée à titre définitif aux départements devrait être fixée par la loi de finances initiale pour 2006 ou la loi de finances rectificative pour 2005.

#### **B.- LES MODALITES DE COMPENSATION FINANCIERE AUX REGIONS ET AUX DEPARTEMENTS DES TRANSFERTS DE COMPETENCES RESULTANT DE LA LOI RELATIVE AUX LIBERTES ET AUX RESPONSABILITES LOCALES**

Complétant « l'Acte II de la décentralisation », la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales opère de nouveaux et importants transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales.

Les transferts de compétences prévus par la loi relative aux libertés et responsabilités locales s'effectueront progressivement entre le 1<sup>er</sup> janvier 2005 et le 31 décembre 2008.

1.– Les principes régissant la compensation financière des transferts de compétences prévus par la loi relative aux libertés et responsabilités locales

Cette loi a fixé un certain nombre de règles concernant les modalités de compensation des transferts de compétences qu'elle prévoit. Le I de l'article 119 de cette loi dispose que les transferts de compétences à titre définitif ayant pour conséquence d'accroître les charges des collectivités territoriales ou de leurs groupements ouvrent droit à une compensation financière dans les conditions fixées par les articles L. 1614-1 à L. 1614-7 du code général des collectivités territoriales.

Par ailleurs, cette compensation s'inscrit dans un cadre constitutionnel et organique renouvelé par l'adoption de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, d'une part, et de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, d'autre part.

La compensation financière des charges résultant des transferts de compétences prévus par la loi relative aux libertés et responsabilités locales doit donc se conformer à plusieurs principes : elle doit être intégrale, concomitante, contrôlée et respecter le principe d'autonomie financière inscrit à l'article 72-2 de la Constitution.

*a) Une compensation intégrale, « à l'euro près »*

Mis en œuvre depuis 1983, le principe de compensation financière intégrale des transferts de compétences, prévu à l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales, a été érigé en principe à valeur constitutionnelle par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

Le I de l'article 119 de la loi relative aux libertés et responsabilités locales consacre le principe selon lequel les ressources attribuées au titre de cette compensation sont équivalentes aux dépenses consacrées, **à la date du transfert**, par l'Etat, à l'exercice des compétences transférées, diminuées des éventuelles réductions brutes de charges ou des augmentations de ressources entraînées par les transferts.

Il définit enfin les modalités de calcul des droits à compensation des charges d'investissement et des charges de fonctionnement transférées.

Le droit à compensation des charges d'investissement transférées par la loi relative aux libertés et responsabilités locales est égal à la moyenne des dépenses

actualisées, hors taxes et hors fonds de concours, constatées sur une période d'au moins cinq ans précédant le transfert de compétences.

Le droit à compensation des charges de fonctionnement transférées par la loi précitée est égal à la moyenne des dépenses actualisées, constatées sur une période de trois ans précédant le transfert de compétences.

*b) Une compensation concomitante*

Les transferts de ressources, amorcés dès le 1<sup>er</sup> janvier 2005, s'effectueront sur plusieurs années parallèlement aux transferts de compétences. Tout accroissement de charges résultant de ces transferts sera accompagné du transfert concomitant des ressources nécessaires à l'exercice des compétences transférées.

Concrètement, l'année précédant le transfert de compétences, les ministères décentralisateurs procéderont à l'évaluation provisoire des dépenses qu'ils consacraient jusqu'alors à l'exercice des compétences transférées. Cette évaluation permettra de prendre, en loi de finances, les dispositions nécessaires à la compensation provisoire des charges nouvelles. Bien entendu, dès que les données définitives seront connues, il sera procédé aux régularisations qui s'imposent afin d'assurer l'adéquation entre le montant des ressources transférées et les droits à compensation des collectivités concernées.

*c) Une compensation contrôlée*

L'évaluation des charges correspondant à l'exercice des compétences transférées est constaté pour chaque collectivité par arrêté conjoint du ministre chargé de l'intérieur et du ministre chargé du budget, après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC), réformée par l'article 118 de la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales.

Cette commission qui sera associée plus en amont à la définition des modalités d'évaluation des charges correspondant aux compétences transférées est désormais intégrée au Comité des finances locales et présidée, non plus par un magistrat de la Cour des Comptes, mais par un représentant élu des collectivités territoriales. Pour chaque transfert de compétences, la CCEC réunira paritairment des représentants de l'Etat et de la catégorie de collectivité concernée par le transfert. Pour l'examen des questions intéressant l'ensemble des catégories de collectivités, notamment celles relatives aux modalités d'évaluation de l'accroissement ou de la diminution des charges, la commission siègera en formation plénière.

*d) Une compensation conforme au principe constitutionnel d'autonomie financière*

Le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution consacre le principe selon lequel le ratio que constitue la part des recettes fiscales et autres ressources propres dans l'ensemble des ressources des collectivités territoriales ne peut

s'établir en deçà d'une valeur plancher. La loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales a défini les conditions dans lesquelles devra être mis en œuvre ce principe d'autonomie de ressources des collectivités territoriales.

La loi organique a défini en premier lieu le numérateur de ce ratio à savoir les ressources fiscales et autres ressources propres des collectivités territoriales. Il s'agit du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette. A ces ressources fiscales s'ajoutent les redevances pour services rendus, les produits du domaine, les participations d'urbanisme, les produits financiers et les dons et legs.

La loi organique a défini en second lieu le dénominateur du ratio précité, à savoir l'ensemble des ressources des collectivités. Il s'agit de la somme des ressources énoncées ci-dessus, à l'exception des emprunts, des ressources déléguées et de celles liées à une expérimentation, qui constitue des ressources provisoires ou transitoires.

Enfin la loi organique a défini le plancher en deçà duquel le ratio ainsi défini ne saurait s'établir sans qu'il ne soit porté atteinte au principe d'autonomie financière. Il s'agit de la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources des collectivités territoriales constatée en 2003. En dessous de ce niveau, la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources des collectivités territoriales ne peut plus être qualifiée de « déterminante ».

## 2.— Les modalités du transfert d'une part du produit de la TIPP aux régions et d'une part du produit de la TCA aux départements

### *a) Le transfert d'une part du produit de la TIPP aux régions*

Seraient transférées aux régions et à la collectivité territoriale de Corse une partie du produit de la TIPP sur les deux carburants les plus utilisés : le supercarburant sans plomb et le gazole. La part du produit de la TIPP attribuée aux régions en 2005, serait obtenue par application d'une fraction du tarif de la TIPP à l'assiette nationale de cette taxe.

Cette fraction de tarif serait calculée de sorte qu'appliquée à l'assiette 2004 de la TIPP, elle conduise à un produit égal au droit à compensation de l'ensemble des régions et de la collectivité territoriale de Corse tel que défini au I de l'article 119 de la loi du 13 août 2004 précitée.

Afin que les ressources transférées puissent être considérées comme des ressources propres au sens de la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités locales, il importe que la clé de répartition entre les régions du produit de la TIPP transféré permette d'individualiser pour chaque région, une part de la fraction de tarif précédemment évoquée.

Chaque région se verrait ainsi attribuer un pourcentage de cette fraction de tarif, correspondant au rapport entre le montant de son droit à compensation et le droit à compensation de l'ensemble des régions.

En l'état actuel, il n'est pas possible de déterminer la fraction définitive du tarif de la TIPP qui doit revenir à l'ensemble des régions et à la collectivité territoriale de Corse en 2005, ni a fortiori, le pourcentage de cette fraction qui serait attribué à chaque région.

En effet les montants définitifs des quantités de carburants vendues sur l'ensemble du territoire en 2004 ne sont pas connus, ni les montants définitifs des droits à compensation des régions pour 2005. En l'absence de ces données, le présent article définit provisoirement la fraction du tarif de la TIPP attribuée aux régions.

Jusqu'à la connaissance des montants définitifs des quantités de carburants et des droits à compensation susmentionnés, l'article 33 du présent projet de loi de finances fixe les fractions des tarifs de TIPP applicables aux supercarburants sans plomb et au gazole attribuées à l'ensemble des régions à 0,98 euro par hectolitre, s'agissant des supercarburants sans plomb et à 0,71 euro par hectolitre, s'agissant du gazole.

Ces fractions de tarifs provisoires résultent des évaluations les plus récentes des données susmentionnées. L'évaluation provisoire du droit à compensation des charges transférées en 2005 aux régions s'élève à 398 millions d'euros.

Le niveau définitif de la fraction du tarif de la TIPP attribuée à l'ensemble des régions sera arrêté par la plus prochaine loi de finances après la connaissance des montants définitifs des droits à compensation.

Les montants des versements aux régions seront alors corrigés à raison des différences apparues entre les montants versés, calculés selon les modalités provisoires décrites précédemment et les montants revenant à chaque région et à la Corse, calculés en tenant compte du niveau définitif de leur droit à compensation.

Le présent projet de loi de finances prévoit qu'à compter de 2006, les ressources attribuées aux régions en compensation des transferts de compétences résultant de la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales soient constituées par une partie du produit de la TIPP déterminée par l'application d'une fraction de tarif non plus à l'assiette nationale de la TIPP mais à une part régionale de cette assiette.

A compter de 2007, sous réserve de l'accord définitif de nos partenaires européens, les régions pourraient être autorisées à moduler le taux de la TIPP à la hausse comme à la baisse dans une certaine limite.



*b) Le transfert d'une part de la TCA aux départements*

Serait transférée aux départements une part du produit de la taxe sur les conventions d'assurance contre les risques de toute nature relatifs aux véhicules terrestres à moteur selon des modalités semblables.

La partie du produit de la TCA attribuée aux départements en 2005, serait obtenue en 2005 par application d'une fraction du taux de la TCA à l'assiette nationale de cette taxe.

Cette fraction de taux serait calculée de sorte qu'appliquée à l'assiette 2004 de la TCA, elle conduise à un produit égal au droit à compensation de l'ensemble des départements pour 2005.

Chaque département se verrait attribuer un pourcentage de cette fraction de taux, correspondant au rapport entre le montant de son droit à compensation et le droit à compensation de l'ensemble des départements.

En l'état actuel, il n'est pas possible de déterminer la fraction définitive du tarif de la TCA qui doit revenir à l'ensemble des départements en 2005, ni *a fortiori*, le pourcentage de cette fraction qui serait attribué à chaque département.

Le présent projet de loi de finances propose que jusqu'à la connaissance des données susmentionnées, la fraction du taux de la TCA applicable aux conventions d'assurance contre les risques relatifs aux véhicules terrestres à moteur (18%) attribuée à l'ensemble des départements soit fixée à 0,91%. Cette fraction provisoire du taux de la TCA résulte des évaluations les plus récentes des données susmentionnées. L'évaluation provisoire du droit à compensation des charges transférées en 2005 à l'ensemble des départements s'élève à 126,6 millions d'euros.

Le niveau définitif de la fraction du taux de la TCA attribuée à l'ensemble des départements serait arrêté par la plus prochaine loi de finances après la connaissance des montants définitifs des droits à compensation. Le montant des versements aux départements serait alors corrigé à raison des différences apparues entre les montants versés, calculés selon les modalités provisoires décrites précédemment, et les montants revenant à chaque départements calculés en tenant compte du niveau définitif de la fraction de taux revenant à l'ensemble des départements et du pourcentage de cette fraction revenant à chaque département.

Il convient de souligner que l'article 34 du présent projet de loi prévoit le transfert aux départements d'une seconde part du produit de la taxe sur les conventions d'assurance contre les risques de toute nature relatifs aux véhicules terrestres à moteur pour un montant de 900 millions d'euros. Cette seconde part ne serait pas attribuée à titre de compensation financière d'un transfert de compétence : il s'agirait de substituer à une part de la DGF des départements le transfert d'une ressource propre, dont l'évolution est plus dynamique, afin d'aider les départements à financer les services départementaux d'incendie et de secours.

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, au terme du processus de transfert progressif des compétences résultant de la loi relative aux libertés et responsabilités locales, qui devrait s'achever en 2008, les départements devraient bénéficier de l'intégralité du taux de la taxe sur les conventions d'assurances contre les risques de toute nature relatifs aux véhicules terrestres à moteur, qui est fixé actuellement à 18%.

Il est prévu, à terme, de définir des assiettes départementales de cette taxe et de permettre aux départements d'en moduler le taux, à la hausse comme à la baisse, à l'intérieur d'une certaine limite, selon des modalités qui ne sont pas encore définies.

#### **IV.– LA LIGNE DE PARTAGE ENTRE PRELEVEMENTS SUR RECETTES ET CREDITS BUDGETAIRES**

Les subventions et dotations attribuées par l'Etat aux collectivités territoriales sont financées pour une part sur des crédits budgétaires et, très majoritairement par prélèvement sur les recettes de l'Etat.

##### **A.– LA REMISE EN CAUSE DE LA LIGNE DE PARTAGE ENTRE PRELEVEMENTS SUR RECETTES ET CREDITS BUDGETAIRES**

La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001 a débouché, s'agissant des concours alloués aux collectivités territoriales, sur une remise en cause de la ligne de partage entre prélèvements sur recettes et crédits budgétaires dès 2004.

###### **1.– La ligne de partage entre prélèvement sur recettes et crédits budgétaires est le fruit de l'histoire**

La catégorie budgétaire des prélèvements sur recettes est issue de la pratique. En effet, il a fallu attendre la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 pour qu'un texte de portée générale prévoit l'existence et précise le périmètre de ces prélèvements. L'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances ne prévoit pas, pour sa part, la possibilité de créer de tels prélèvements, dont la constitutionnalité avait toutefois été reconnue à plusieurs reprises par la jurisprudence constitutionnelle.

Il n'existait donc, jusqu'à présent, aucun critère susceptible de fonder l'inscription d'un concours de l'Etat en prélèvement sur recettes, plutôt qu'en dotation budgétaire.

En pratique, la répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales entre dotations financées par prélèvements sur recettes et dotations budgétaires n'a longtemps obéi à aucune logique clairement identifiable. A cet égard, on peut souligner que, jusqu'en 2004, les compensations fiscales étaient tantôt inscrites en crédits budgétaires – telle la compensation de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation –, tantôt en prélèvements sur recettes, comme c'est le cas de la compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle ou pour le principal concours de l'Etat aux collectivités territoriales, la DGF, qui est issue de la suppression d'un impôt local.

###### **2.– La LOLF offre l'opportunité d'une révision de la ligne de partage entre prélèvements sur recette et crédits budgétaires**

La loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 donne une assise légale aux prélèvements sur recettes. Son article 6 dispose, en effet, qu'un « *montant déterminé de recettes de l'Etat peut être rétrocédé directement au profit*

*des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales* ». <sup>(1)</sup>

En donnant une base légale aux prélèvements sur recettes, l'article 6 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 pouvait être l'occasion de redonner une cohérence à la ligne de partage entre prélèvements sur recettes et crédits budgétaires.

Deux raisons plaidaient pour un élargissement des prélèvements sur recettes aux dotations versées sur crédits budgétaires dont les montants individuels résultent de l'application mécanique de critères législatifs, sans marge de manœuvre pour l'administration gestionnaire.

Tout d'abord, il convient souligner que les prélèvements sur recettes présentent des avantages de gestion incontestables pour ces dotations, les caractéristiques des procédures budgétaires n'étant pas adaptés à des crédits dont la répartition est entièrement fixée par des critères législatifs ou réglementaires. Dès lors, la Cour des comptes, dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 2002, avait proposé de basculer en prélèvements sur recettes les crédits budgétaires répartis de façon « automatique » en fonction de critères prédéterminés.

En outre, les dotations budgétaires attribuées sans marge de choix s'inscrivent mal dans la logique de la LOLF, qui pousse à un arbitrage entre les moyens et vise à la responsabilisation sur des objectifs. En effet, leur gestionnaire ne dispose d'aucune marge de manœuvre dans leur mise en œuvre. Dès lors, il peut paraître opportun d'exclure ces dotations du périmètre des missions et programmes, ce qui ne serait cependant pas possible si elles demeuraient inscrites sur crédits budgétaires. Il s'agit en particulier des compensations d'allègements de fiscalité locale.

*A contrario*, il paraissait opportun de basculer en crédits budgétaires les dotations versées sur prélèvements sur recette et pour la mise en œuvre desquelles l'administration dispose de marges de manœuvre, comme la dotation de développement rural. Pour ce type de dotations, l'administration gestionnaire dispose de véritables marges de manœuvre dans le choix des projets à financer et le montant de la subvention à allouer et peut dès lors être évaluée quant à ses résultats et ses objectifs.

Dans ce contexte, la loi de finances pour 2004 a mis en place des modifications substantielles de la frontière entre prélèvements sur recettes et

---

(1) Le Conseil Constitutionnel a admis, dans sa décision du 25 juillet 2001, la constitutionnalité de ces dispositions, dès lors que l'article 6 précise que « ces prélèvements sur les recettes de l'Etat sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte ». Il a cependant indiqué que les documents joints au projet de loi de finances de l'année devront comporter des justifications aussi précises qu'en matière de recettes et de dépenses, et que l'analyse des prévisions de chaque prélèvement sur les recettes de l'Etat devra figurer dans une annexe explicative.

crédits budgétaires. Ont ainsi été basculés en prélèvements sur recettes 95 % de la DGD, les compensations relatives à la suppression des parts régionales de taxe d'habitation et de droits de mutation à titre onéreux, ainsi que les compensations fiscales auparavant prises en charge par le chapitre 41-51 du budget du ministère de l'intérieur. A l'inverse, la dotation de développement rural, qui prenait jusqu'en 2004 la forme d'un prélèvement sur recettes a été basculée en crédits budgétaires.

## B.- LES CREDITS INSCRITS EN PRELEVEMENT SUR RECETTES

En 2005, les prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales s'élèveront à 45,7 milliards d'euros, ce qui représente 74% de l'effort financier total (61,8 milliards d'euros) de l'Etat en faveur des collectivités territoriales, contre 76% en 2004 et 62 % en 2003. Ils permettent de financer principalement, en matière de fonctionnement, la DGF, la DCTP et la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale et, en matière d'investissement, le FCTVA.

### PRÉLÈVEMENTS SUR LES RECETTES DE L'ÉTAT

(en milliers d'euros)

	2002		2003		2004	2005
	Ouverts	Consommés	Ouverts	Consommés	Ouverts	Prévisionnels
<b>Dotations de fonctionnement :</b>						
Dotation globale de fonctionnement <sup>(1)</sup> .....	18.702.029	18.702.029	18.970.628	18.970.628	36.791.187	37.078.389
Dotation spéciale instituteurs .....	252.364	252.364	242.604	242.604	199.295	164.554
Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle <sup>(1)</sup> .....	557.294	557.294	572.339	572.339	138.206	138.210
Dotation de compensation de la taxe professionnelle .....	1.627.393	1.622.941	1.573.041	1.562.576	1.527.371	1.320.062
Compensation des exonérations relatives à la fiscalité locale .....	1.830.981	1.852.471	1.937.000	1.953.115	2.177.300	2.484.537
Dotation élu local .....	45.232	45.232	46.270	46.270	47.163	48.715
Reversement de TIPP à la Corse .....	25.184	25.184	28.095	28.095	29.000	29.522
Compensation de la suppression de la part des salaires dans les bases de la taxe professionnelle <sup>(1)</sup> .....	7.837.115	7.733.812	8.966.000	8.890.024	109.158	112.749
<b>Total des dotations de fonctionnement</b>	<b>30.877.592</b>	<b>30.791.327</b>	<b>32.335.977</b>	<b>32.265.650</b>	<b>41.018.680</b>	<b>41.376.738</b>
<b>Dotations d'équipement :</b>						
Fonds de compensation pour la TVA .....	<b>3.613.419</b>	<b>3.794.180</b>	<b>3.664.000</b>	<b>3.929.956</b>	<b>3.710.000</b>	<b>3.791.000</b>
Amendes forfaitaires de police .....	<b>214.413</b>	<b>214.413</b>	<b>379.729</b>	<b>379.729</b>	<b>430.000</b>	<b>560.000</b>
<b>Total des dotations d'équipement</b> .....	<b>3.827.832</b>	<b>4.008.593</b>	<b>4.043.729</b>	<b>4.309.685</b>	<b>4.140.000</b>	<b>4.351.000</b>
<b>Total des prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités locales</b> .....	<b>34.705.424</b>	<b>34.799.920</b>	<b>36.379.706</b>	<b>36.575.336</b>	<b>45.158.680</b>	<b>45.727.738</b>

(1) Dans le cadre de la globalisation des dotations et de la budgétisation du FNPTP prévues dans la LFI 2004, une partie du FNPTP et de la compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle est intégrée dans la dotation globale de fonctionnement.

La ligne FNPTP ne finance plus en 2004 que la compensation des pertes de bases de taxe professionnelle et de redevance des mines.

Source: "Jaune" associé au PLF 2005 "Effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales".

#### 1.- La globalisation de la DGF

L'augmentation sensible du poids de prélèvements sur recettes résulte essentiellement de la transformation opérée par la loi de finances pour 2004 d'une part importante des crédits budgétaires en prélèvements sur recettes de l'Etat.

Or, plusieurs de ces concours, intégrés dans la DGF, étaient jusqu'en 2004 financés par crédit budgétaire. Tel était le cas :

– de la dotation de compensation aux régions des pertes de recettes fiscales, inscrite sur le chapitre 41-55 du budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales ;

– de la DGD, inscrite sur le chapitre 41-56 du budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et sur le chapitre 41-10 du budget du ministère de la culture et de la communication.

Ces chapitres ont donc diminué en 2004 à hauteur des sommes transférées dans la DGF, soit 1.861,107 millions d'euros pour le chapitre 41-55 et 5.755,350 millions d'euros au titre de la DGD.

## 2.– La création de deux nouveaux prélèvements sur recettes

Au-delà de la réforme de structure de la DGF, deux prélèvements sur recettes ont été créés à compter de 2004, comme l'a indiqué précédemment votre Rapporteur spécial :

– un premier prélèvement sur recettes correspondant à la compensation perçue au titre de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle par les FDPTP ;

– un second prélèvement sur recettes résultant de la suppression du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP). La loi de finances pour 2004 organise, en effet, la suppression du FNPTP, ainsi que la prise en charge par le budget de l'Etat de ses dépenses. Celles-ci ont été, soit intégrées dans un prélèvement sur recettes existant, soit budgétisées, à une exception près : la compensation des pertes de bases de taxe professionnelle et celle des pertes de ressources de redevance des mines font l'objet de prélèvements sur recettes spécifiques.

Enfin, à compter de 2004, les compensations de certaines exonérations de taxe foncière, ainsi que les aides financières destinées à faciliter l'intégration fiscale des communes fusionnées, anciennement financées sur le chapitre 41-51 du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, sont inscrites en prélèvement sur recettes, au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale.

## C.– LES CREDITS INSCRITS SUR LE BUDGET DU MINISTERE DE L'INTERIEUR

Les concours aux collectivités territoriales retracés dans le budget général (et en particulier au budget du ministère de l'intérieur) sont constitués de subventions et de dotations de fonctionnement ou d'équipement, liées ou non à des transferts de compétences.

L'agrégat 21 intitulé « collectivités territoriales » regroupe l'ensemble des crédits inscrits au budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et relatifs aux collectivités territoriales.

**Au total, les crédits budgétaires de l'agrégat 21 du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales sont passés, en crédits de paiement, de 9.841,50 millions d'euros en 2003 à 2.587,06 millions d'euros en 2004, ce qui représente une diminution de 74%. En 2005, ils s'établissent à 2.811,15 millions d'euros.**

Le basculement en prélèvement sur recettes de l'essentiel de la DGD, des compensations d'exonérations fiscales inscrites aux chapitres 41-51 et 41-55 du ministère de l'intérieur a réduit sensiblement les concours de l'Etat aux collectivités territoriales financés sur crédits budgétaires, seule la dotation de développement rural (DDR), financée jusqu'en 2004 en prélèvement sur recettes par le FNPTP, ayant parallèlement fait l'objet d'une budgétisation.

Les crédits budgétaires alloués par le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales aux collectivités territoriales représenteraient ainsi en 2005 4,18% de l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales.

**DECOMPOSITION DE L'AGREGAT 21  
(EN CREDITS DE PAIEMENTS)**

(en millions d'euros)

			<i>LFI 2003</i>	<i>LFI 2004</i>	<i>PLF 2005</i>
<i>Chapitre</i>	<i>41-51</i>	<i>Subvention de caractère obligatoire en faveur des collectivités locales (articles 50, 70 et 80)</i>	100,00		
<i>Chapitre</i>	<i>41-52</i>	<i>Subventions de caractère facultatif en faveur des collectivités locales et de divers organismes (article 10)</i>	11,76	11,76	11,76
<i>Chapitre</i>	<i>41-55</i>	<i>Dotation de compensation aux régions des pertes de recettes fiscales</i>	1.861,11		
<i>Chapitre</i>	<i>41-56</i>	<i>Dotation générale de décentralisation</i>	6.045,30	641,62	697,48
<i>Chapitre</i>	<i>41-57</i>	<i>Dotation générale de décentralisation de la collectivité territoriale de Corse</i>	231,03	235,8	247,5
<i>Chapitre</i>	<i>41-58</i>	<i>Participation des Communautés européennes à divers programmes en cofinancement</i>	–	–	–
<b>Total des dépenses ordinaires</b>			<b>8.249,20</b>	<b>889,18</b>	<b>956,8</b>
<i>Chapitre</i>	<i>67-50</i>	<i>Subventions d'équipement et achèvement d'opérations en cours (articles 22, 40, 51, 60, 70 et 90)</i>	0,94	0,24	31,812
<i>Chapitre</i>	<i>67-51</i>	<i>Subventions pour travaux divers d'intérêt local</i>	116,82	122,722	–
<i>Chapitre</i>	<i>67-52</i>	<i>Dotation globale d'équipement (DGE) et dotation de développement rural (DDR)</i>	627,78	826,78	923,96
<i>Chapitre</i>	<i>67-54</i>	<i>Subventions d'équipement aux collectivités pour les réparations des dégâts causés par les calamités publiques</i>	–	–	–
<i>Chapitre</i>	<i>67-56</i>	<i>Dotations régionale et départementale d'équipement scolaire et des collèges</i>	846,81	871,10	898,572
<i>Chapitre</i>	<i>67-58</i>	<i>Participation des Communautés européennes à divers programmes en cofinancement</i>	–	–	–
<b>Total des dépenses en capital</b>			<b>1.592,31</b>	<b>1.697,88</b>	<b>1.854,35</b>
<b>Total général</b>			<b>9.841,50</b>	<b>2.587,06</b>	<b>2.811,15</b>

Source : « Bleu budgétaire » relatif au Budget du Ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, associé au projet de loi de finances pour 2005.

Le chapitre 67-51 « Subventions pour travaux divers d'intérêt local » n'est pas doté dans le projet de loi de finances initiale, la dotation intervenant en cours de discussion par l'adoption d'amendements présentés par le Gouvernement.

L'évolution du montant des principaux chapitres s'explique par l'application des taux d'indexations prévus par la loi (le taux d'évolution de la DGF pour la DGD, la DGD Corse et les compensations versées aux régions, le taux d'évolution de la formation brute de capital fixe des administrations publiques pour la DGE, la DRES et la DDEC).

Les articles du chapitre 67-50 intitulé « subventions d'équipement et achèvement des opérations en cours » figurant dans l'agrégat « collectivités locales » du ministère de l'intérieur ne sont pas dotés dans le projet de loi de finances pour 2005 à l'exception de l'article 40 intitulé « programme exceptionnel d'investissements pour la Corse », créé en 2004.

La loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse a prévu, dans son article 53, la mise en place d'un plan exceptionnel d'investissement (PEI), d'une durée de quinze ans, destiné à combler le retard dont souffre la Corse en termes d'équipements. Ce programme, d'un montant global de 1.940,68 millions d'euros est financé conjointement par l'Etat et les collectivités territoriales de Corse, la contribution de l'Etat ne pouvant excéder 70% de son coût total. Le PEI comporte trois axes d'action prioritaires : renforcer les infrastructures de base de la Corse ; améliorer les services collectifs et mettre en valeur l'espace régional.

La coordination du PEI a été confiée au ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales qui, sur la base d'une programmation concertée, assure le suivi des opérations d'investissement à réaliser au cours des quinze années à venir. Le préfet de Corse et les élus de la collectivité territoriale de Corse ont arrêté, de façon générale, dans une convention-cadre, la programmation des opérations couvrant la période 2000 à 2015, et, de façon plus précise, dans une convention d'application signée le 26 octobre 2002, la programmation des investissements à réaliser pour les années 2003 à 2006.

La ligne budgétaire unique inscrite au budget du ministère de l'intérieur était jusqu'à aujourd'hui abondée en cours d'année par des transferts de crédits inscrits au budget de chacun des ministères contributeurs. Toutefois, l'ensemble des crédits de l'Etat destinés à financer ce programme d'investissement ne transitait pas par cette ligne budgétaire. En effet, le ministère en charge des sports et ceux en charge de l'agriculture et de l'écologie et du développement durable ont souhaité financer certaines opérations relevant de leurs compétences au moyen respectivement du fonds national de développement du sport (FNDS), du fonds national de développement des adductions d'eau (FNDAE) et du fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE). Or, les crédits ouverts au titre de ces comptes spéciaux du trésor, ne peuvent, eu égard aux règles de la comptabilité publique, faire l'objet d'un transfert sur une ligne du budget général.



Il est à noter que, dès 2005, les participations au PEI des ministères contributeurs seront inscrites dans les lettres plafonds de façon forfaitaire et en base. La mise en place de ce dispositif répond à une demande du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales qui, depuis le lancement du PEI, a toujours préconisé une alimentation de la ligne budgétaire unique qui ne soit pas le résultat de négociations au fil de l'année.

Il convient par ailleurs de souligner que l'ensemble des crédits de l'Etat destinés à financer le programme exceptionnel d'investissement pour la Corse sera dorénavant transféré sur la ligne budgétaire unique du PEI, à l'exception des crédits provenant du fonds national de développement du sport (FNDS) qui continueront à transiter par un compte spécial du trésor.

Les crédits inscrits au chapitre 67-50 (article 40) du budget du ministère de l'intérieur s'élèvent à 38,360 millions d'euros en AP et à 31,812 millions d'euros en CP.

## V.- LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE

L'article 7 de la LOLF prévoit un profond renouvellement de la nomenclature budgétaire. Les crédits seront à compter de la loi de finances initiale pour 2006 regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères, chaque mission comprenant un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Il est précisé qu'un « *programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* ».

Afin d'optimiser la gestion des deniers publics, chaque programme devra regrouper l'ensemble des crédits relatifs à une politique publique, ces crédits étant gérés par un acteur unique. En effet, chaque programme doit relever d'un gestionnaire bien identifié, qui maîtrise les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs qui lui sont assignés. Il doit dès lors bénéficier d'un certain nombre de marges de manœuvre, telles que la fongibilité des crédits. Ainsi, les programmes deviennent un mode de gestion, ce que les agrégats actuels n'ont pas vocation à être puisqu'ils ne sont qu'un mode de présentation budgétaire.

### A.- LA CREATION D'UNE MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES »

Les crédits inscrits au budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales au titre des collectivités locales pour 2006 seront regroupés au sein de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », qui n'est pas une mission interministérielle. Bien que les crédits budgétaires alloués aux collectivités territoriales soient gérés par dix-sept ministères, il n'est pas prévu de créer une mission interministérielle, les dotations allouées par les autres ministères ayant une ampleur financière limitée. Ne sont donc pas concernés les prélèvements sur recettes, qui financent cependant l'essentiel des versements de l'Etat aux collectivités territoriales.

La création d'une mission « Relations avec les collectivités territoriales » doit permettre d'assurer la cohérence du débat au Parlement, en faisant coïncider le périmètre de la discussion sur le volet financier des relations entre l'Etat et les collectivités locales et le périmètre de vote des crédits.

La mission relative aux collectivités territoriales regroupe les crédits de l'agrégat 21, ainsi que les crédits afférant aux coûts de fonctionnement de la politique de l'Etat envers les collectivités territoriales, retracés dans l'agrégat 31.

En effet, l'agrégat 21 n'appréhende que les aspects strictement budgétaires et financiers des missions relevant de l'administration centrale gestionnaire des crédits alloués aux collectivités territoriales, à savoir la direction générale des

collectivités locales (DGCL). Les missions de la DGCL relatives à la définition des règles d'organisation et de fonctionnement des collectivités territoriales, à la répartition des compétences entre ces collectivités et l'Etat et à l'élaboration du statut et des conditions de formation et d'information des élus et des fonctionnaires territoriaux se traduisent pourtant par des coûts de personnel et de fonctionnement courants. Ceux-ci sont actuellement retracés au sein de l'agrégat 31 « administration générale » du ministère.

Une analyse en termes de performance des services de l'administration gestionnaire des relations avec les collectivités territoriales n'apparaît donc pas possible à l'aide du seul agrégat 21. Afin de pallier cette carence et de pouvoir raisonner en coûts complets, le ministère de l'Intérieur estime opportun d'inclure dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales » les crédits de fonctionnement dédiés à cette politique, en particulier au niveau de l'administration centrale.

Conformément aux souhaits exprimés par la représentation nationale cette mission comportera quatre programmes : « Concours financiers aux communes et groupements de communes », « Concours financiers aux départements », « Concours financiers aux régions » et « Concours spécifiques et administration ».

Cette nomenclature a le mérite d'identifier clairement les trois niveaux d'organisation locale en instaurant un programme propre à chacun d'eux, ce qui permettra au Parlement d'exercer un contrôle détaillé de l'emploi des crédits qu'il aura votés pour chaque niveau de collectivité. Chacun de ces programmes aura le même responsable : le directeur général des collectivités locales.

**LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES »**

*(en euros)*

<b>Programmes</b>	<b>Ministre</b>	<b>LFI 2004</b>	<b>PLF 2005</b>
Concours financiers aux communes et groupements de communes.....	Intérieur	544.351.607	697.585.909
Concours financiers aux départements.....	Intérieur	874.506.031	865.367.050
Concours financiers aux régions.....	Intérieur	1.156.441.887	1.204.627.419
Concours spécifiques et administration ....	Intérieur	147.125.820	24.035.490
<b>Total .....</b>		<b>2.722.425.345</b>	<b>2.791.615.868</b>

## B.– LES PROGRAMMES DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES », LEURS OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

La présentation des objectifs et indicateurs de performance des programmes de la mission « relations avec les collectivités territoriales » appelle plusieurs remarques.

Une grande partie des crédits affectés aux collectivités territoriales obéissent à des règles de calcul et d'évolution qui constituent pour elles autant de garanties. C'est en particulier le cas des différentes dotations établies pour la compensation des compétences transférées, qu'il s'agisse, notamment, des différentes composantes de la DGD, de la dotation départementale d'équipement des collèges ou de la dotation régionale d'équipement scolaire. Pour ces dotations, l'Etat ne saurait se fixer d'autre objectif que de respecter les textes constitutionnels et législatifs, dans les meilleures conditions d'efficacité et de coût.

D'autres crédits répondent en revanche à une logique de projet et d'effet de levier : c'est alors la capacité de l'Etat à soutenir durablement et de façon décisive les projets des collectivités territoriales, en évitant le saupoudrage, que cherchent à mettre en évidence les indicateurs retenus.

S'agissant des indicateurs associés aux trois premiers programmes de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (évolution du volume des investissements des collectivités réalisés grâce aux subventions d'investissement versées par l'Etat et taux moyen de subvention), on peut regretter qu'ils ne puissent être améliorés que par un accroissement des moyens budgétaires. En effet, dans l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances, ces indicateurs ont davantage vocation à permettre d'évaluer la capacité des gestionnaires à mieux utiliser les moyens dont ils disposent.

### 1.– Le programme « Concours financiers aux communes et groupements de communes »

Ce programme comporte deux actions :

- **Soutien aux projets des communes et groupements de communes**

Cette action retrace l'ensemble des dotations budgétaires destinées à soutenir les projets des communes et de leurs groupements. Il s'agit des crédits affectés à la dotation globale d'équipement des communes et à la dotation de développement rural, qui permettent à l'administration d'allouer des subventions à des communes ou à des EPCI sur la base des projets qu'ils présentent.

Leur efficacité présente un enjeu particulier dans la mesure où les communes sont le principal investisseur public, d'une part, et où les règles d'attributions de ces dotations privilégient les collectivités de taille modeste ou moyenne, d'autre part. Le coût de l'action s'établit à 362,631 millions d'euros en loi de finances pour 2004.

Deux indicateurs complémentaires sont associés à cette action :

– **l'évolution du volume des investissements des collectivités territoriales réalisés grâce aux subventions DGE ou DDR.** Celle-ci doit être au moins égale au taux d'investissement des administrations publiques. Les relevés réalisés auprès de chaque préfecture permettent de mesurer le volume des investissements ayant bénéficié de subventions. Cet indicateur est renseigné annuellement ;

– **le taux moyen de subvention.** Il s'agit, à travers cet indicateur, de s'assurer que les subventions allouées exercent un véritable effet incitatif sur les investissements financés. Les relevés réalisés auprès de chaque préfecture permettent de connaître les montants des projets subventionnés et les montants des subventions accordées. Sont comptabilisés au numérateur le montant total des projets subventionnés et au dénominateur le montant total des subventions accordées. Cet indicateur est renseigné annuellement.

• **Dotation générale de décentralisation**

Cette action reprend une partie des dotations destinées à compenser les charges globales de fonctionnement des communes et de leurs groupements résultant d'un transfert, d'une création ou d'une extension de compétences. L'ensemble de ces crédits concourt plus globalement à l'objectif de prévisibilité et de stabilité des budgets locaux. Le coût de l'action s'établit à 181,720 millions d'euros en loi de finances pour 2004.

**PRESENTATION DES CREDITS DU PROGRAMME  
PAR TITRES ET CATEGORIES**

(en euros)

Crédits de paiement	2004 LFI	2005 PLF
Titre 6 : dépenses d'intervention.....	544.351.607	697.585.909
Transferts aux collectivités territoriales.....	544.351.607	697.585.909
<b>Total.....</b>	<b>544.351.607</b>	<b>697.585.909</b>

2.– Le programme « concours financiers aux départements »

Il comporte deux actions :

- **Aide à l'équipement des départements**

Cette action retrace les concours de l'Etat aux départements destinés à soutenir leurs investissements. Elle comprend les actuelles dotation départementale d'équipement des collèges et dotation globale d'équipement des départements. Le coût de cette action s'établit à 753 millions d'euros en loi de finances pour 2004. L'indicateur associé à cette action est le volume des investissements des collectivités locales réalisés grâce aux subventions DGE.

- **« Dotation générale de décentralisation »**

Cette action correspond à une partie de la participation de l'Etat à la compensation des charges globales de fonctionnement des départements, en particulier celles résultant d'un transfert, d'une création ou d'une extension de compétences. Si la quasi-totalité des crédits affectés aux départements pour la compensation financière des transferts de compétences ont été basculés dans la DGF des départements par la loi de finances pour 2004, 5% de la DGD « générale » restent versés en crédits budgétaires en vue de procéder aux ajustements de gestion nécessaires. L'ensemble de ces crédits concourt plus globalement à l'objectif de prévisibilité et de stabilité des budgets locaux. Le coût de cette action s'établit à 121,3 millions d'euros en loi de finances pour 2004.

**PRESENTATION DES CREDITS DU PROGRAMME  
PAR TITRES ET CATEGORIES**

*(en euros)*

<b>Crédits de paiement</b>	<b>2004 LFI</b>	<b>2005 PLF</b>
Titre VI : dépenses d'intervention.....	874.506.031	865.367.050
Transferts aux collectivités territoriales.....	874.506.031	865.367.050
<b>Total.....</b>	<b>874.506.031</b>	<b>865.357.050</b>

### 3.– Le programme « Concours financiers aux régions »

Ce programme comporte deux actions.

- **Aide à l'équipement des régions**

Cette action retrace les concours financiers de l'Etat aux régions attribués en vue de soutenir leurs investissements. Cette action correspond à l'actuelle dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) qui représente 582 millions d'euros en 2004.

- **Dotation générale de décentralisation**

Cette action retrace une partie des dotations destinées à compenser les charges globales de fonctionnement des régions résultant d'un transfert, d'une création ou d'une extension de compétences. Le coût de cette action s'établit à 574,4 millions d'euros en 2004.

Aucun indicateur de performance n'est encore fixé pour ce programme.

#### PRESENTATION DES CREDITS DU PROGRAMME PAR TITRES ET CATEGORIES

(en euros)

Crédits de paiement	2004 LFI	2005 PLF
Titre VI : dépenses d'intervention.....	1.156.441.887	1.204.627.419
Transferts aux collectivités territoriales.....	1.156.441.887	1.204.627.419
<b>Total.....</b>	<b>1.156.441.887</b>	<b>1.204.627.419</b>

### 4.– Le programme « Concours spécifiques et administration »

Il regroupe l'ensemble des concours financiers spécifiques gérés par le ministère de l'intérieur ainsi que les moyens dont la finalité est de concourir à la réalisation des autres programmes de la mission. Ce programme comprend deux actions :

- **L'action « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales »**

Cette action reprend les subventions destinées à soutenir les collectivités notamment pour des travaux dus à des circonstances exceptionnelles. Elle regroupe les subventions actuellement imputées sur les chapitres 41-52, 67-50 et 67-54 du budget du ministère de l'intérieur. Deux objectifs sont associés à cette action :

– soutenir un rétablissement rapide des collectivités déstabilisées par des circonstances exceptionnelles. Pour illustrer cet objectif, l'indicateur retenu

constitue le délai de réalisation de opérations engagées qui doit être inférieur à 5 ans ;

– garantir une gestion des dotations adaptée aux contraintes des collectivités territoriales : il s’agit de maximiser l’exactitude des montants de dotations notifiés aux collectivités territoriales tout en leur notifiant ces montants dans des délais compatibles avec le vote des budgets locaux. Trois indicateurs sont associés à cet objectif : le nombre et le volume des rectifications apportées en cours d’année, le nombre de données vérifiées lors de la phase de recensement des données nécessaires à la répartition des dotations concernées et la proportion de ces données donnant lieu à redressement et enfin les dates de communication des dotations sur internet.

• **L’action « Administration des relations avec les collectivités territoriales »**

Cette action retrace les coûts de personnel, d’informatique, d’immobilier de la DGCL. Les activités concernées sont l’activité normative, l’activité d’information, l’activité de gestion et de répartition des dotations. Dans ces activités, la DGCL poursuit plusieurs objectifs :

– réduire les délais d’élaboration des textes d’application relevant de sa responsabilité : l’indicateur associé à cet objectif est le délai de parution des textes réglementaires relevant de sa responsabilité ;

– améliorer l’élaboration de la norme avec les organismes consultatifs : l’indicateur retenu pour cet objectif constitue la proportion de textes soumis par le ministère de l’intérieur à l’avis des organismes et ayant reçu un avis favorable ;

– améliorer l’information des collectivités territoriales et de l’administration territoriale sur la décentralisation. Les objectifs que se fixe la DGCL sont les suivants : améliorer le taux de réponse aux questions des élus locaux et des pouvoirs publics et accroître le volume des mises en ligne dont l’intérêt sera révélé par le nombre de visites de ses sites internet et intranet supérieurs à une minute.



**PRESENTATION DES CREDITS DU PROGRAMME  
PAR TITRES ET CATEGORIES**

(en euros)

<b>Crédits de paiement</b>	<b>2004 LFI</b>	<b>2005 PLF</b>
Titre II : dépenses de personnel .....	10.260.562	10.321.089
Rémunérations d'activité .....	6.795.039	6.737.535
Cotisations et contributions sociales.....	3.266.028	3.469.444
Prestations sociales et allocations diverses .....	199.495	114.110
Titre III : Dépenses de fonctionnement .....	1.084.020	1.035.334
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel....	1.084.020	1.035.334
Titre V : Dépenses d'investissement .....	512.993	156.822
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'État.....	512.993	156.822
Titre VI : Dépenses d'intervention .....	135.268.245	12.522.245
Transferts aux ménages .....	760.000	760.000
Transferts aux collectivités territoriales.....	134.508.245	11.762.245
<b>Total.....</b>	<b>147.125.820</b>	<b>24.035.490</b>

**TABLEAU DE CONCORDANCE ENTRE PROGRAMMES ET CHAPITRES SUR LA BASE DU BUDGET VOTE 2004**  
(mission « Relations avec les collectivités territoriales »)

*(en euros)*

<b>Programme</b>	<b>Action</b>	<b>Chapitre</b>		<b>Article</b>		<b>Montant</b>
Concours financiers aux communes et groupements	Soutien aux projets des communes et groupements	6752	Dotation globale d'équipement et dotation de développement rural	20	Dotation globale d'équipement des communes	246.527.000
		6752	Dotation globale d'équipement et dotation de développement rural	50	Dotation de développement rural	116.104.000
	Dotation générale de décentralisation	4156	Dotation générale de décentralisation	10	Communes	181.720.607
Concours financiers aux départements	Aides à l'équipement des départements	6752	Dotation globale d'équipement et dotation de développement rural	30	Départements - 1ère part	270.599.000
		6752	Dotation globale d'équipement et dotation de développement rural	40	Départements - 2ème part	193.550.000
		6756	Dotations régionale et départementale d'équipement scolaire et des collèges	20	Dotation départementale d'équipement des collèges	289.044.000
	Dotation générale de décentralisation	4156	Dotation générale de décentralisation	20	Départements	121.313.031
Concours financiers aux régions	Aides à l'équipement des régions	6756	Dotations régionale et départementale d'équipement scolaire et des collèges	10	Dotation régionale d'équipement scolaire	582.053.000
	Dotation générale de décentralisation	4156	Dotation générale de décentralisation	30	Régions	338.591.912
		4157	Dotation générale de décentralisation de la collectivité territoriale de Corse	10	Compensation pour divers transferts de compétences	67.370.013
		4157	Dotation générale de décentralisation de la collectivité territoriale de Corse	20	Dotation de continuité territoriale	168.426.962

Programme	Action	Chapitre		Article		Montant
Concours spécifiques et administration	Aides exceptionnelles aux CT	4152	Subventions de caractère facultatif en faveur des collectivités locales et de divers organismes	10	Collectivités territoriales de la métropole	11.762.245
		6750	Subventions d'équipement et achèvement d'opérations en cours	90	Autres opérations	24.000
		6751	Subventions pour travaux divers d'intérêt local	10	Collectivités locales	122.722.000
	Administration des relations avec les CT	3101	Administration centrale et services techniques communs. Rémunérations principales	21	Administration centrale. Emplois de direction et administrateurs civils	1.181.016
		3101	Administration centrale et services techniques communs. Rémunérations principales	22	Administration centrale. Autres personnels (hors PTS)	3.275.505
		3101	Administration centrale et services techniques communs. Rémunérations principales	96	Administration centrale - filière technique et de service des PTS	82.156
		3102	Administration centrale et services techniques communs. Indemnités et allocations diverses	11	Administration centrale. Emplois de direction et administrateurs civils	698.960
		3102	Administration centrale et services techniques communs. Indemnités et allocations diverses	12	Administration centrale. Autres personnels (hors PTS)	1.093.243
		3102	Administration centrale et services techniques communs. Indemnités et allocations diverses	96	Administration centrale - filière technique et de service des PTS	14.966

Programme	Action	Chapitre		Article		Montant
Concours spécifiques et administration	Administration des relations avec les CT	3198	Autres agents non titulaires. Rémunérations et vacations	10	Administration centrale	449.193
		3297	Participation aux charges de pensions	10	Pensions civiles (sauf préfecture de police)	2.431.467
		3297	Participation aux charges de pensions	20	Pensions civiles (préfecture de police)	299.310
		3390	Cotisations sociales. Part de l'Etat	11	Administration centrale. Emplois de direction et administrateurs civils	134.125
		3390	Cotisations sociales. Part de l'Etat	12	Administration centrale. Autres personnels (hors PTS)	394.230
		3390	Cotisations sociales. Part de l'Etat	78	Administration centrale - filière technique et de service des PTS	6.896
		3391	Prestations sociales versées par l'Etat	11	Administration centrale. Emplois de direction et administrateurs civils	40.448
		3391	Prestations sociales versées par l'Etat	12	Administration centrale. Autres personnels (hors PTS)	152.186
		3391	Prestations sociales versées par l'Etat	79	Administration centrale - filière technique et de service des PTS	6.861
		3401	Administration centrale et services communs. Moyens de fonctionnement	11	Services centraux : dépenses diverses des services de l'administration centrale	135.230
		3401	Administration centrale et services communs. Moyens de fonctionnement	32	Sous-direction des affaires immobilières : autres charges communes	132.157
		3401	Administration centrale et services communs. Moyens de fonctionnement	62	Organismes nationaux relatifs aux collectivités territoriales	241.766
		3401	Administration centrale et services communs. Moyens de fonctionnement	63	Direction générale des collectivités locales : publications	246.967
		3482	Dépenses d'informatique et de télématique	11	Administration centrale. Informatique	246.568
		3482	Dépenses d'informatique et de télématique	21	Administration territoriale. Informatique	81 332
		5760	Informatique, télématique et transmissions. Dépenses d'équipement	43	Administration centrale et services communs	512.993

PTS: personnels techniques et spécialisés.

## C.– LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE RESULTATS ASSOCIES AUX PRELEVEMENTS SUR RECETTES

Les trois quarts environ des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales sont constitués de prélèvements sur recettes. Si la loi organique relative aux lois de finances ne fait pas l'obligation de leur fixer des objectifs et indicateurs de performance dans des conditions identiques à celles qui s'appliquent aux crédits budgétaires, il aurait été d'autant plus regrettable de ne pas étendre le débat Parlementaire à ces prélèvements qu'ils jouent un rôle essentiel dans les efforts menés par l'Etat pour assurer une péréquation accrue entre les collectivités territoriales, et faciliter la mutualisation de leurs moyens par le développement de l'intercommunalité. C'est pourquoi ont été joints aux projets annuels de performances de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » les objectifs et indicateurs liés aux prélèvements sur recettes qui sont distincts mais complémentaires des projets annuels de performance.

Les concours aux communes et à leurs groupements, aux départements et aux régions font l'objet d'une évaluation au regard de **l'objectif de péréquation des ressources entre collectivités.**

La péréquation communale est plus particulièrement organisée autour d'une dotation nationale, la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale. L'intercommunalité supposant la mutualisation des charges et des moyens, la dotation d'intercommunalité concourt elle aussi à la péréquation entre communes. Enfin, le Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France organise une péréquation spécifique à cette région. Le projet de loi de finances pour 2005 propose d'organiser la péréquation départementale autour d'une dotation de péréquation urbaine et de la dotation de fonctionnement minimale. Enfin, la péréquation régionale repose essentiellement sur la dotation de péréquation. Au delà de ces dotations de péréquation, il apparaît que quasiment tous les concours financiers (hors compensations fiscales) concourent à cet objectif.

Trois indicateurs sont associés à cet objectif :

– **les volumes financiers relatifs consacrés explicitement à la péréquation** : cet indicateur traduit l'ampleur de l'effort fourni spécifiquement en faveur de la redistribution. Les dotations de péréquation étant les plus efficaces pour réduire les inégalités, l'augmentation de leur poids relatif se traduit par un renforcement structurel de la portée péréquatrice des dotations. Sont comptabilisés au numérateur le montant des dotations de péréquation et au dénominateur le montant total de la DGF. Cet indicateur est renseigné annuellement ;

– **le rapport entre le niveau de dotations par habitant versé par l'Etat aux communes les plus pauvres et le niveau de dotations par habitant servi en moyenne par l'Etat.** Cet indicateur doit permettre de mesurer dans quelle

proportion les efforts de l'Etat s'agissant des dotations sont concentrés sur les communes qui en ont le plus besoin. Cet indicateur est renseigné annuellement.

– **une étude quinquennale évaluant l'efficacité des dotations en termes de réduction des inégalités** mesurées par un indicateur synthétique. Il s'agit de mesurer le taux de correction, grâce aux dotations de l'Etat, des inégalités de ressources des collectivités corrigées en fonction de leurs charges. Le taux de correction global des inégalités sera complété par une mesure de l'efficacité de chaque dotation, et de sa contribution à la réduction des écarts de richesse entre collectivités. L'actualisation de cette étude sur une base quinquennale permettra d'apprécier avec le recul nécessaire l'efficacité des politiques conduites.

S'agissant des concours à destination des communes et de leurs groupements, ils doivent faire l'objet d'une évaluation au regard de deux objectifs supplémentaires.

Le premier objectif consiste à **accroître le degré d'intégration des groupements**. Pour illustrer cet objectif, deux indicateurs ont été retenus :

– **le niveau du coefficient d'intégration fiscale** qui mesure l'intégration d'un EPCI à travers le rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire. Cet indicateur est renseigné annuellement ;

– **le rapport entre la population regroupée dans des EPCI à taxe professionnelle unique et la population totale regroupée en EPCI**. Les groupements à TPU constituent la forme la plus intégrée de groupements. A la mutualisation des dépenses s'ajoute en effet une mutualisation de la taxe professionnelle, qui constitue la principale ressource des communes. Sont comptabilisés au numérateur la population totale des groupements à TPU et au dénominateur la population totale en intercommunalité. Cet indicateur est renseigné annuellement.

Le second objectif consiste à **achever la couverture du territoire par l'intercommunalité**. Une ambitieuse politique d'incitation au regroupement intercommunal est menée dans notre pays depuis près de 15 ans. L'objectif consiste désormais à achever la couverture du territoire par des EPCI à fiscalité propre. Au delà de la DDR, réservée aux groupements, et de la DGE, qui peut également bénéficier aux groupements, il faut souligner que l'essentiel de l'effort financier de l'Etat en la matière passe par la DGF.

Pour illustrer cet objectif, l'indicateur retenu est **la proportion de la population et le nombre de communes couvertes par l'intercommunalité**. Cet indicateur permet d'évaluer dans quelle mesure les incitations au regroupement intercommunal portent leurs fruits.

## CONCLUSION

Les dispositions du projet de loi de finances pour 2005 relatives aux collectivités territoriales interviennent dans une période à la fois charnière et délicate pour les finances locales.

Le contexte dans lequel s'inscrit ce budget a été profondément renouvelé par l'adoption de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, de la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, et de la loi relative aux libertés et responsabilités locales qui vient compléter « l'acte II de la décentralisation ».

Ce budget constitue en outre un budget de transition entre le régime de l'ordonnance organique de 1959 et celui de la loi organique relative aux lois de finances. Dans la mise en place de cette réforme, le Gouvernement a su tenir compte des préconisations de la Représentation nationale.

Dans un contexte budgétaire difficile marqué par la stabilisation des dépenses de l'Etat en volume, le Gouvernement a eu à cœur de respecter ses engagements envers les collectivités territoriales en proposant la reconduction du contrat de croissance selon des modalités d'indexation très favorables aux collectivités territoriales.

Par ailleurs, la plupart des principes consacrés par la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 trouvent dès cette année une application concrète.

Les principes d'autonomie financière des collectivités territoriales et de compensation « à l'euro près » des dépenses liées à des transferts, créations ou extensions de compétences sont mis en œuvre dans les modalités de la compensation financière des transferts de compétences résultant de la loi relative aux libertés et responsabilités locales.

Quant au principe de péréquation, il trouve à s'appliquer dans la réforme des règles de répartition de la DGF proposées par le Gouvernement.





## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 28 octobre 2004, votre Commission a examiné les **crédits des collectivités territoriales**.

Votre **Rapporteur spécial** a indiqué que les concours de l'Etat aux collectivités territoriales devraient s'élever, en 2005, à 61,4 milliards d'euros, en hausse de 3 % par rapport à 2004 où ils étaient de 59,6 milliards d'euros.

La réforme de la dotation forfaitaire des communes vise à rendre plus lisible la répartition de cette dotation, par l'introduction de deux critères objectifs de répartition : la population et la superficie. A compter de 2005, la dotation forfaitaire de chaque commune comprendrait 3 composantes principales : une dotation de base calculée en fonction de l'importance de la population, une dotation proportionnelle à la superficie, égale à 3 euros par hectare en 2005 et, le cas échéant, un complément de garantie, destiné à assurer que chaque commune perçoive en 2005 un montant au moins égal à sa dotation forfaitaire 2004. Pour 2005, le projet de loi de finances proposait que la dotation de base soit égale, pour chaque commune, au produit de sa population par un montant variant linéairement de 50 à 125 euros par habitant en fonction croissante de sa population. L'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à resserrer cet écart de 60 à 120 euros par habitant.

La réforme propose par ailleurs de nouvelles règles de répartition des dotations de péréquation communale : dotation nationale de péréquation, dotation de solidarité rurale, dotation de solidarité urbaine. Il s'agirait pour ces trois dotations de substituer au potentiel fiscal un indicateur plus complet prenant en compte, outre le potentiel fiscal, la dotation forfaitaire compte tenu, d'une part, de ses modes de calcul et d'attribution, parfaitement prévisibles et automatiques et, d'autre part, de l'importance des masses concernées. Les modifications proposées, s'agissant de la dotation nationale de péréquation, consistent à atténuer les effets de la substitution du potentiel financier au potentiel fiscal.

Le Gouvernement propose de cibler la croissance de la DSR « bourgs-centres » sur les communes situées en zone de revitalisation rurale (ZRR) en multipliant leur attribution par un coefficient de majoration égal à 1,5. L'Assemblée nationale a abaissé ce coefficient à 1,15 afin de permettre une répartition de la croissance de la DSR « bourgs-centres » plus équitable entre tous les bourgs-centres. Pour la DSU, le projet de loi pour la cohésion sociale prévoit d'accroître les montants destinés aux communes comprenant des zones urbaines sensibles (ZUS) et des zones franches urbaines (ZFU). Cet objectif s'accompagnerait d'une croissance de la DSU de 120 millions d'euros par an pendant cinq ans.

L'article 29 du projet de loi de finances proposait pour 2005 le gel de la dotation forfaitaire à son niveau 2004, afin de dégager les meilleures marges

possibles pour la péréquation. L'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à fixer le taux de croissance de la dotation forfaitaire à 1%.

Comme pour la DGF des communes, la réforme de la dotation forfaitaire des départements vise à mieux prendre en compte la population. Elle aboutirait à distinguer deux composantes au sein de la dotation forfaitaire des départements : une dotation de base égale à 70 euros par habitant et un complément de garantie destiné à compenser la perte subie, par certains départements, du fait de ce nouveau mode de calcul.

Il est proposé d'améliorer la péréquation départementale à travers deux mesures principales : la substitution au potentiel fiscal d'un critère de potentiel financier qui prend en compte, outre le potentiel fiscal élargi aux droits de mutation à titre onéreux, la dotation forfaitaire et la dotation de compensation et la réorganisation de l'architecture des dotations de péréquation départementale autour d'une composante urbaine, la « dotation de péréquation urbaine », et d'une composante rurale, l'actuelle dotation de fonctionnement minimale, sous une forme élargie.

Seraient considérés comme « urbains » les départements dont le taux d'urbanisation est supérieur à 65 % et la densité supérieure à 100 habitants par kilomètre carré. L'éligibilité des départements urbains à la dotation de péréquation urbaine serait déterminée en fonction du potentiel financier. Le montant de dotation attribué à chaque département serait ensuite déterminé en fonction de sa population et d'un indice synthétique de ressources et de charges. Les 32 départements retenus comme urbains seraient éligibles.

La dotation de fonctionnement minimale serait réservée aux départements non urbains. L'éligibilité à la DFM serait ensuite déterminée en fonction d'un critère souple de potentiel financier permettant de rendre éligibles en 2005 tous les départements non urbains : les 24 bénéficiaires actuels, auxquels viendraient s'ajouter 40 nouveaux départements éligibles. Le projet de loi de finances propose d'instaurer une garantie de progression minimale de 6% des attributions perçues au titre de la DFM, assortie d'un mécanisme d'écrêtement des attributions enregistrant parallèlement les plus fortes progressions, supérieures à 30%, la première ayant vocation à être financée par le second. L'Assemblée nationale a adopté un amendement à l'article 31 visant à ramener ce plafond à 20%.

S'agissant de la DGF des groupements de communes, le projet de loi de finances prévoit des mesures favorables aux communautés de communes. Le taux de croissance de la dotation par habitant des communautés de communes serait désormais compris entre 120% et 140% du taux retenu pour les communautés d'agglomération, dont il faut rappeler qu'il doit lui-même évoluer au moins comme l'inflation. En outre, l'écrêtement subi par les communautés de communes à fiscalité additionnelle lorsque leur dotation d'intercommunalité augmente de plus de 20% serait supprimé. Enfin, il est prévu de supprimer la notion de

dépenses de transfert dans le calcul du coefficient d'intégration fiscale (CIF) des communautés de communes à fiscalité additionnelle.

La réforme proposée permettrait par ailleurs de renforcer la prévisibilité de la dotation d'intercommunalité à travers trois mesures : la simplification du CIF, l'augmentation du poids de la dotation de base et l'aménagement des règles d'éligibilité à la garantie liée au fait d'atteindre un certain niveau de CIF en valeur relative. Il est prévu d'attribuer désormais cette garantie aux EPCI qui atteignent un certain niveau de CIF en valeur absolue.

Le Gouvernement propose de reconduire le contrat de croissance et de solidarité selon des modalités d'indexation identiques à celles appliquées en 2004, à savoir le taux d'inflation de l'année à venir et 33% du taux de croissance de l'année en cours. Le taux d'indexation du contrat de croissance et de solidarité s'établirait en 2005 à 2,625 %. La reconduction du contrat de croissance et de solidarité se traduirait ainsi par une progression de 1.223 millions d'euros de l'enveloppe normée dont le montant total s'établirait à 43.903 millions d'euros.

Compte tenu des mécanismes d'indexation des dotations composant l'enveloppe normée, le respect en 2005 de la norme de progression du contrat implique une baisse de la DCTP de 10,64%.

S'agissant des dotations sous enveloppe, le taux de progression de la DGF résulte du taux d'évolution des prix prévu pour 2005, estimé à 1,8% et de la moitié du taux d'évolution du PIB en volume de l'année 2004, estimé à 2,5%. Il est appliqué au montant de la DGF 2004 « recalée ». Le montant prévisionnel de la DGF pour 2005 s'établit dès lors à 37.948,877 millions d'euros, en hausse de 3,29 % par rapport au montant ouvert en loi de finances initiale pour 2004. Plusieurs dotations de l'Etat aux collectivités territoriales sont indexées sur le taux d'évolution de la DGF. Tel est le cas de la dotation spéciale instituteurs, de la dotation élu local, de la DGD, de la DGD « Corse », de la DGD « taxe professionnelle » et du nouveau prélèvement sur recettes, destiné à compenser aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle. La dotation globale d'équipement des départements et des communes est indexée sur la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques dont le taux de croissance est évalué à 3 % en 2005. La dotation régionale d'équipement scolaire et la dotation départementale d'équipement des collèges sont également indexées sur la formation brute de capital fixe des APU.

S'agissant des dotations hors enveloppe en 2005, la dotation inscrite au FCTVA est fixée à 3.791 millions d'euros, en hausse de 2,18 %. Le prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation s'élèverait à 560 millions d'euros, en hausse de 30,23 %, par rapport au montant des crédits ouverts en loi de finances pour 2004. La dotation de développement rural s'élèverait à 120 millions d'euros, en hausse de 3 %. Les subventions de fonctionnement des différents ministères s'inscrivent en légère hausse (+ 1,5%),

pour s'établir à 902 millions d'euros. Les subventions d'équipement des différents ministères seraient également en hausse (+ 1,4%) et s'élèveraient à 1.006 millions d'euros. Les compensations de diverses exonérations relatives à la fiscalité locale versées par l'Etat s'établiraient, en hausse de 14,1% par rapport à 2004, à 2.485 millions d'euros. Les compensations de dégrèvements législatifs, essentiellement imputables à la compensation des dégrèvements de taxe professionnelle, atteindraient 8.625 millions d'euros en hausse de 13,4%. Enfin, la compensation au titre de la réduction pour embauche et investissement de la DCTP et la compensation des pertes de bases de taxe professionnelle s'élèveraient respectivement à 78 et 138 millions d'euros.

Le financement des transferts de compétences prévus par la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales sera assuré par le transfert aux collectivités territoriales de ressources fiscales dynamiques, constituant des ressources propres au sens de la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales. Dès 2005, les régions bénéficieront de l'affectation d'une part de la TIPP pour un montant de près de 400 millions d'euros. Ce montant sera augmenté dans les prochaines lois de finances au rythme de l'entrée en vigueur effective des transferts de compétences et de charges entre l'Etat et les régions. A compter de 2006, le produit de TIPP perçu par chaque région devrait être calculé sur une assiette régionale. A compter de 2007, sous réserve de l'accord définitif de nos partenaires européens, les régions pourraient être autorisées à en moduler le taux, à la hausse comme à la baisse, à l'intérieur d'une certaine limite. Par ailleurs, les départements bénéficieront dès 2005 du transfert d'une part de la taxe sur les conventions d'assurance contre les risques relatifs aux véhicules terrestres à moteur, pour un montant de 126 millions d'euros. Comme pour les régions, le montant de ce transfert d'impôt progressera significativement dans les années ultérieures en fonction de l'entrée en vigueur des transferts. Une assiette départementale de cette taxe devrait être définie et les départements devraient être autorisés à en moduler le taux à l'horizon 2007.

S'agissant de la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, les crédits inscrits au budget du ministère de l'intérieur au titre des collectivités locales seraient regroupés au sein de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Cette mission regroupe les crédits de l'agrégat 21 ainsi que les crédits afférant aux coûts de fonctionnement de la politique de l'Etat envers les collectivités territoriales, retracés dans l'agrégat 31. Conformément aux souhaits exprimés par la Représentation nationale cette mission comportera 4 programmes : « Concours financiers aux communes et groupements de communes », « Concours financiers aux départements », « Concours financiers aux régions » et « Concours spécifiques et administration ». Chacun de ces programmes aura le même responsable : le directeur général des collectivités locales. Cette nomenclature permettra au Parlement d'exercer un contrôle détaillé de l'emploi des crédits qu'il aura votés pour chaque niveau de collectivité. Leur regroupement au sein d'une même mission autorisera le Parlement à exercer son droit d'amendement.

Les trois premiers programmes comportent deux actions principales : aide à l'équipement et dotation générale de décentralisation. Deux indicateurs sont associés à l'action « aide à l'équipement » pour les départements et les communes : l'évolution du volume de leurs investissements réalisés grâce aux subventions accordées (DGE et DDR pour les communes, DGE pour les départements), et le taux moyen de subvention. Aucun indicateur n'est fixé pour les régions. On peut regretter que ces indicateurs ne puissent être améliorés que par un accroissement des moyens budgétaires. Or, selon la loi organique, ces indicateurs ont davantage vocation à permettre d'évaluer la capacité des gestionnaires à mieux utiliser les moyens dont ils disposent.

Le programme « concours spécifiques et administration » regroupe les aides exceptionnelles dont les modalités d'attribution diffèrent sensiblement de celles des autres dotations ainsi que les moyens affectés à la DGCL pour assurer ses missions. Il comprendra deux actions : aides exceptionnelles aux collectivités territoriales et administration des relations avec les collectivités territoriales. Dans cette action, les objectifs de la DGCL sont les suivants : réduire les délais d'élaboration des textes d'application relevant de sa responsabilité, améliorer l'élaboration de la norme avec les organismes consultatifs, améliorer l'information sur la décentralisation par un accroissement du taux de réponse aux questions des élus locaux et des pouvoirs publics ainsi qu'une augmentation du volume des informations mises en ligne et des visites des sites internet de la DGCL.

Il aurait été regrettable de ne pas fixer des objectifs et des indicateurs de performance aux prélèvements sur recettes qui représentent environ les trois quarts des concours de l'Etat aux collectivités territoriales. Ils feront donc l'objet de fiches « objectifs » et « indicateurs » distinctes mais complémentaires des projets annuels de performance. Les concours financiers aux communes, aux départements et régions seront évalués au regard de l'objectif de péréquation. Les trois indicateurs retenus sont les volumes financiers relatifs consacrés explicitement à la péréquation ; le rapport entre le niveau de dotations par habitant versées par l'Etat aux communes les plus pauvres et le niveau de dotations par habitant servi en moyenne par l'Etat et une étude quinquennale évaluant l'efficacité des dotations en termes de réduction des inégalités.

**M. Jean-Pierre Gorges** a déploré l'actuel enchevêtrement des compétences entre niveaux de collectivités, auxquels se superposent des financements croisés. Il n'est pas rare, par exemple, que la fiscalité départementale augmente afin de financer des compétences qui sont normalement du ressort des communes, telles que le sport ou la culture. Dans le même temps, les communes, qui se retrouvent parfois en concurrence sur ces actions avec les départements, ne bénéficient que de très peu de redistribution départementale. Il faut mettre un terme à cette situation, qui déroute tous les contribuables locaux.

**M. Didier Migaud** a indiqué que le groupe socialiste voterait contre les crédits des collectivités territoriales, non pas tant au regard de l'évolution des dotations que de la politique générale menée par le Gouvernement et sa majorité.

De grandes politiques publiques sont remises en cause, comme le montre l'exemple des contrats de Plan État-régions ; il est souhaitable que la mission d'information qui sera créée sur ce thème apporte tous les éclaircissements nécessaires. Quant à la récente loi relative aux responsabilités locales, elle aura de lourdes conséquences sur les budgets locaux. Elle a apporté de la complexité au lieu de démêler l'enchevêtrement des compétences. L'autonomie financière soi-disant garantie par la Constitution est un leurre. La révision constitutionnelle, sur ce point, n'avait d'ailleurs d'autre objectif que celui de mettre un terme à une jurisprudence du Conseil constitutionnel protectrice de l'autonomie des collectivités territoriales ; l'actuel Premier ministre ne disait pas autre chose lorsqu'il était sénateur. L'habillage proposé aujourd'hui avec la réforme des dotations offre d'intéressantes hypothèses de croissance. Mais qu'en sera-t-il en réalité si l'inflation et le PIB n'évoluent pas selon le rythme prévu ? 2005 sera une année difficile pour les collectivités territoriales, même lorsque celles-ci s'efforcent de maîtriser leurs dépenses. La hausse de la fiscalité destinée à financer les contraintes nouvelles qui pèsent sur la collecte des ordures ménagères est un exemple parmi d'autres, et l'externalisation n'y change rien. Les dépenses des collectivités croissent plus vite que leurs recettes et les récents transferts de compétence n'ont fait qu'aggraver cette situation.

**M. Nicolas Perruchot** a estimé que la gestion des communes devenait de plus en plus difficile : il n'y a pas de prime à l'effort. Un maire soucieux de bonne gestion n'est pas récompensé. En outre, le poids de la masse salariale dans le budget communal de fonctionnement, qui atteint 55 % à Blois, par exemple, limite les marges de manœuvre. Le développement de l'intercommunalité a eu pour effet d'accroître les dépenses locales, sans que la population en comprenne la raison. La simplification de la D.G.F. va dans le bon sens, car actuellement cette dotation demeure trop complexe dans son mécanisme, en particulier pour les communes rurales. S'agissant enfin de la réforme de la taxe sur le foncier non bâti récemment annoncée par voie de presse, n'aurait-elle pas dû, à tout le moins, faire l'objet d'une consultation préalable de la commission des Finances ?

**Le Président Pierre Méhaignerie** a souhaité savoir ce que le budget des collectivités territoriales prévoyait pour encourager une gestion locale vertueuse. Il ne s'agit pas d'accuser les élus locaux d'une gestion dispendieuse ; la question cruciale est de savoir à quel rythme il convient de faire face aux besoins. La tentation est grande d'accroître trop rapidement la dépense. Du côté des recettes, il faut noter que certaines évoluent plus vite que la croissance : les droits de mutation et la taxe professionnelle, du fait de son mode de prélèvement qui conduit à une hausse de 2 points supérieure à l'inflation. Le Rapporteur spécial est-il satisfait du mode de calcul du coefficient d'intégration fiscale, qui modifie substantiellement les dotations d'intercommunalité ? Le transfert de dotations de solidarité aux communes est au moins aussi important que l'intégration fiscale.

**M. Gilles Carrez, Rapporteur général**, s'est félicité des modifications apportées par l'Assemblée, en première lecture de la première partie du projet de loi de finances, aux dispositions relatives aux collectivités territoriales, dans la

ligne des préconisations du Comité des finances locales. Actuellement, la dotation de base représente 15 % de la dotation d'intercommunalité de chaque catégorie de groupement, et la dotation de péréquation 85 %. Le rééquilibrage souhaité par le Comité des finances locales serait opéré : la dotation de base, dont le calcul fait intervenir la population et le CIF représenterait désormais 30 % de la dotation d'intercommunalité, la dotation de péréquation, dont le calcul fait intervenir en outre le potentiel fiscal, 70 %.

Citant l'exemple de sa propre communauté d'agglomération, M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a indiqué que la D.G.F. qu'elle percevrait serait l'an prochain en baisse de 15 % car elle dispose aujourd'hui d'une importante dotation de solidarité et d'un faible potentiel fiscal. En second lieu, le numérateur du coefficient d'intégration fiscale est corrigé des dépenses de transfert. Cette correction vise à prévenir les « intercommunalités d'aubaine ». La prise en compte parmi les dépenses de transfert de l'attribution de compensation ne pose pas de problème. En revanche, la prise en compte de l'intégralité de la dotation de solidarité communautaire mérite d'être réexaminée. Les simulations actuellement disponibles, qui ne l'étaient pas lors du débat de la première partie, font apparaître des variations critiquables du CIF. La réflexion doit donc se poursuivre, même si, s'agissant d'une enveloppe globale constante, il est inévitable que certains gagnent et que d'autres perdent.

**M. Jean-Pierre Balligand** a plaidé pour une stabilisation juridique et financière de l'intercommunalité. Un effort de stabilisation des modalités de calcul de la dotation d'intercommunalité, et donc du CIF, est nécessaire. La montée en puissance de l'intercommunalité conduit à transférer aux EPCI d'importantes compétences, par exemple dans le domaine de l'assainissement, ce qui entraîne des variations importantes du CIF. Il est primordial, en cette matière, d'éviter les à-coups trop importants, sous peine de déstabiliser les EPCI qui poursuivent des investissements de long terme. Le risque de mécontentement local est fort. La majorité, comme l'opposition, ont tout intérêt à résoudre les contradictions existantes entre communes et EPCI au sujet de leurs champs de compétence respectifs.

Votre **Rapporteur spécial**, a apporté, en réponse, les précisions suivantes :

– la réforme du coefficient d'intégration fiscale paraît satisfaisante, même si les simulations de son application ne sont pas toutes disponibles. Il y aura donc forcément des gagnants et des perdants ;

– une certaine stabilité des règles de calcul de la dotation d'intercommunalité est, certes, souhaitable. Cependant, la réforme proposée a fait l'objet d'un consensus au sein du Comité des finances locales ;

– il ne faut pas récompenser la dépense locale. A cet égard, il s'agit de se montrer vigilants quant à l'impact potentiel du projet de loi de cohésion sociale

sur la dotation de solidarité urbaine. Cela dit, les collectivités territoriales doivent assumer les choix effectués ;

– la réduction des dépenses de personnel dans une commune est possible. Citant la commune dont il est maire, votre Rapporteur spécial, l’a même jugée indispensable ;

– l’opposition n’est pas fondée à critiquer les actuels transferts de compétences financés à l’euro près, alors que les réformes de l’allocation personnalisée d’autonomie, des 35 heures et des services départementaux d’incendie et de secours ont durablement grevé les budgets locaux ;

– l’enchevêtrement des compétences est un problème patent qui obère la transparence de la gestion locale pour les contribuables.

**M. Jean-Pierre Gorges** a fait valoir que l’outil de la fiscalité propre était notoirement sous-employé. La culture, les routes, le sport devraient être financés par ce biais. L’évolution à la baisse de la fiscalité locale est possible. M. Jean-Pierre Gorges a cité l’exemple de la commune dont il est maire à l’appui de cette affirmation. Le financement de la collecte des ordures ménagères, qui repose sur de la fiscalité affectée, ne pose pas de difficultés. En revanche, une réforme du « versement transport » est souhaitable. En effet, son taux est plafonné à 0,6 % pour les communautés d’agglomération comprenant entre 10.000 et 100.000 habitants, mais cette fourchette de population est beaucoup trop large. Le versement transport devrait pouvoir être modulé à l’intérieur de cette fourchette. Par ailleurs, il existe une erreur de construction en matière de fiscalité intercommunale, du fait de l’absence d’actualisation de l’attribution de compensation, qui oblige les communes à augmenter le taux de leurs propres impôts.

**M. Didier Migaud** a donné acte à M. Jean-Pierre Gorges, concernant la question des ordures ménagères, du fait qu’il ne contestait pas l’accroissement des charges. Les simulations de la réforme du coefficient d’intégration fiscale aujourd’hui disponibles sont inquiétantes puisqu’elles font apparaître ici une baisse de 10 %, là une hausse de 100 %. Il serait souhaitable d’obtenir des simulations plus complètes que celles dont dispose déjà la Commission.

**M. Jean-Pierre Balligand** a souhaité que personne ne se déporte de son honnêteté intellectuelle. Il est un fait que l’État se désengage des contrats de plan et il faut bien que les collectivités l’assument. L’exemple du patrimoine classé est lui aussi éclairant : ne disposant plus de fonds européens pour faire face à ses engagements, l’État se tourne aujourd’hui vers les départements. De même, la décentralisation du RMI et la création du RMA ont-elle induit un manque à gagner de l’ordre de 200 millions d’euros pour les départements. Au-delà, il serait malhonnête de prétendre que les transferts d’aujourd’hui alourdissent la fiscalité de demain. Le cycle électoral joue un rôle majeur et funeste à cet égard. La majorité actuelle a fait une erreur en ne revenant pas sur la décision de renouveler



les conseils généraux par moitié tous les trois ans, car cette situation incite les départements à alourdir leur budget dès 2005, et non pas en 2006, pour ne pas compromettre les échéances électorales de 2007.

Votre **Rapporteur spécial** a jugé que la cause profonde de l'augmentation des budgets locaux résidait dans un accroissement des dépenses non accompagné de la suppression d'une quelconque charge. Une gestion attentive permet de baisser les taux des impôts locaux.

**Le Président Pierre Méhaignerie** a prédit que le combat politique local serait âpre car les élus n'ont pas oublié la mise en place de l'allocation personnalisée d'autonomie, des 35 heures et des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Par ailleurs, il faut prendre conscience des conséquences néfastes de l'alourdissement des budgets locaux en termes d'attractivité du territoire, mais aussi de surcroît d'inquiétude pour l'électeur et pour le consommateur. Puis il a interrogé votre Rapporteur spécial sur un thème d'enquête éventuel à soumettre à la Cour des comptes.

Votre **Rapporteur spécial** a évoqué la question des normes imposées aux collectivités territoriales, notamment en matière d'installations sportives.

Votre Commission a ensuite *adopté*, sur la proposition de votre Rapporteur spécial, les crédits des collectivités territoriales et *vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption*.

\*

\* \*