



N° 2573

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2006** (n° 2540),

TOME VI

## RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

PAR M. MANUEL AESCHLIMANN,

Député.

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les réponses devaient parvenir au rapporteur au plus tard le 10 octobre 2005 pour le présent projet de loi.

A cette date, les quatre cinquièmes des réponses étaient parvenues à votre rapporteur qui remercie les services du ministère de l'Intérieur de leur collaboration.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. — LES GRANDS ENJEUX DES RELATIONS FINANCIERES ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES</b> .....	8
<b>A. LA COMPENSATION INTEGRALE DES TRANSFERTS DE COMPETENCES</b> .....	8
1. Les transferts de compétences aux collectivités territoriales.....	8
2. La prise en charge des transferts de compétences .....	10
<i>a) Les principes en matière de compensation des transferts de compétences</i> .....	10
<i>b) Le rôle de la Commission consultative sur l'évaluation des charges</i> .....	11
<i>c) L'affectation de recettes majoritairement fiscales</i> .....	14
<i>d) La modulation des taux des impôts transférés</i> .....	15
<b>B. LA PÉRÉQUATION</b> .....	17
1. Un effort de péréquation croissant.....	17
<i>a) La péréquation verticale, renforcée par les réformes intervenues lors des deux dernières lois de finances</i> .....	17
<i>b) La péréquation horizontale, complément insuffisamment développé</i> .....	19
2. Les résultats de la politique de péréquation.....	21
3. La prise en compte de la péréquation par les indicateurs de performance en loi de finances pour 2006 .....	22
<b>C. LA RESPONSABILISATION</b> .....	23
1. La responsabilisation vis-à-vis des hausses de fiscalité.....	23
<i>a) La tendance à la hausse des taux des impôts locaux</i> .....	23
<i>b) Les pistes de réforme de la taxe professionnelle</i> .....	25
<i>c) La loi de finances pour 2006 : une réforme ciblée mais aux conséquences importantes</i> .....	26
2. Le partage de responsabilité en matière d'équilibre budgétaire .....	27
3. Le coût de l'intercommunalité, nouvel enjeu de responsabilisation.....	29
<b>II. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2006 : UNE CROISSANCE SOUTENUE ET UNE ARCHITECTURE DES DOTATIONS PEU REMANIÉE</b> .....	31
<b>A. UN CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITÉ RECONDUIT</b> .....	31

B. LES DOTATIONS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PAR PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES .....	32
1. La dotation globale de fonctionnement.....	32
a) <i>La dotation globale de fonctionnement des communes et des intercommunalités</i> .....	32
• <i>La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale : des aménagements à la marge mais parfois significatifs</i> .....	33
• <i>La dotation de solidarité rurale</i> .....	34
• <i>La dotation nationale de péréquation</i> .....	34
• <i>La dotation d'intercommunalité</i> .....	35
b) <i>La dotation globale de fonctionnement des départements</i> .....	36
c) <i>La dotation globale de fonctionnement des régions</i> .....	37
2. Le fonds de compensation pour la TVA : des conditions d'éligibilité élargies...	37
3. Les autres dotations par prélèvements sur recettes .....	38
a) <i>La dotation spéciale pour le logement des instituteurs, en voie d'extinction</i> .....	38
b) <i>La dotation élu local : une garantie de sortie dégressive</i> .....	38
c) <i>Le produit des amendes forfaitaires de police de la circulation</i> .....	39
d) <i>La dotation de compensation de la taxe professionnelle</i> .....	40
C. LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » .....	40
1. La dotation générale de décentralisation.....	41
2. Les autres dotations de la mission : des dotations d'investissement .....	44
a) <i>La dotation globale d'équipement : la suppression de la première part départementale</i> .....	44
b) <i>La dotation de développement rural : une seconde part pour aider au maintien des services publics en milieu rural</i> .....	46
c) <i>Les dotations scolaires : la dotation départementale d'équipement des collèges et la dotation régionale d'équipement scolaire</i> .....	47
3. Le programme « Concours spécifiques et administration ».....	48
a) <i>Les subventions exceptionnelles en faveur des collectivités locales</i> .....	48
b) <i>La direction générale des collectivités territoriales</i> .....	49
D. LA GESTION DES IMPÔTS LOCAUX PAR L'ÉTAT .....	51
1. Les remboursements, dégrèvements et exonérations d'impôts locaux .....	52
a) <i>Le programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux »</i> .....	52
b) <i>Les compensations d'exonérations d'impôts locaux</i> .....	53
2. Le compte de concours financier « Avances aux collectivités locales » .....	54
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	59
<b>ABRÉVIATIONS</b> .....	67

MESDAMES, MESSIEURS,

En 2005, les budgets locaux représentent 180,9 milliards d'euros de dépenses <sup>(1)</sup>.

Les recettes d'origine fiscale constituent plus de la moitié des ressources des budgets locaux (90,7 milliards d'euros). Ces recettes fiscales comprennent les quatre taxes directes locales (taxe professionnelle, taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties et taxe foncière sur les propriétés non bâties) pour un montant de 57 milliards d'euros, les autres taxes directes et indirectes perçues par les collectivités territoriales, pour près de 20 milliards d'euros, ainsi que les impôts d'État transférés aux collectivités pour compenser des transferts de compétences, pour environ 14 milliards d'euros.

L'État contribue également au financement des dépenses des collectivités territoriales par des dotations et prélèvements sur recettes, pour un montant de près de 62 milliards d'euros. Les autres ressources des collectivités locales sont les recettes provenant de la vente de biens ou de services et de versements de tiers, pour plus de 25 milliards d'euros, ainsi que le recours à l'endettement, pour un solde net de 2,3 milliards d'euros en 2005.

L'investissement local représente près de 70 % de l'ensemble de l'investissement public. Il s'élève à 45,4 milliards d'euros en 2005. La progression annuelle de l'investissement public local a été très élevée ces dernières années : + 7,2 % en 2003 ; + 9,7 % en 2004 ; + 6,3 % en 2005.

L'investissement public local est soutenu par certaines dotations, qui sont spécifiquement destinées à des dépenses d'investissement. Il s'agit de la dotation globale d'équipement, de la dotation départementale d'équipement des collèges, de la dotation régionale d'équipement scolaire ainsi que de la dotation de développement rural. Ces trois dotations figurent en 2006 dans la mission

---

(1) D'après les estimations de novembre 2004 de la DGCL à partir des budgets primitifs 2005 et des premiers éléments de réalisations pour 2004.

« Relations avec les collectivités territoriales ». Le Fonds de compensation pour la TVA représente aussi un soutien à l'investissement public local. Enfin, dans le cadre des contrats de plan État-régions, l'engagement de l'État sur la période 2000-2006 représente 17,5 milliards d'euros, tandis que les fonds structurels européens viennent en appui pour 10,21 milliards d'euros <sup>(1)</sup>.

Afin de maintenir cette dynamique d'investissement, les collectivités ont cependant également recours à l'endettement. La dette des collectivités locales atteint ainsi 106,3 milliards d'euros.

En 2006, l'ensemble des concours de l'État aux collectivités territoriales s'élèvera à un montant de 64,5 milliards d'euros. Ces concours comprendront :

- les dotations sous enveloppe normée <sup>(2)</sup>, pour un total de 44,271 milliards d'euros ;
- les dotations hors enveloppe, pour un total de 4,804 milliards d'euros ;
- les subventions, pour un total de 1,767 milliards d'euros ;
- les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux, pour un total de 13,658 milliards d'euros.

En outre, les recettes fiscales transférées aux collectivités territoriales afin d'assurer la compensation des transferts de compétence à ces collectivités s'élèveront à près de 15 milliards d'euros. Ainsi, ce sont au total près de 80 milliards d'euros que les collectivités recevront de l'État en 2006.

Dans le projet de loi de finances pour 2006, les différentes dotations attribuées aux collectivités territoriales figurent soit en prélèvements sur recettes (pour la plus grande part), soit dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (en ce qui concerne la dotation générale de décentralisation, la dotation globale d'équipement, la dotation de développement rural ainsi que les dotations scolaires). Pour ce qui concerne les remboursements et dégrèvements, ils figurent pour l'essentiel dans le programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » de la mission « Remboursements et dégrèvements ». Enfin, les subventions sont réparties entre les différentes missions correspondant aux différents ministères qui attribuent ces subventions.

---

(1) *Le rapport d'information n° 2421, du 29 juin 2005, de nos collègues Augustin Bonrepaux et Louis Giscard d'Estaing, sur l'exécution des contrats de plan États-régions et la programmation des fonds structurels européens, explique que le retard de l'État dans l'exécution de ces contrats est contrasté selon les ministères. Fin 2004, le taux d'exécution des crédits varie de 33,35 % pour le volet ferroviaire du ministère de l'Équipement à 68,31 % pour le ministère de la Ville.*

(2) *Ces dotations sont la dotation globale de fonctionnement, la dotation globale d'équipement, la dotation générale de décentralisation, la dotation spéciale instituteur, la dotation élu local, la dotation départementale d'équipement des collèges, la dotation régionale d'équipement scolaire ainsi que la dotation de compensation de la taxe professionnelle.*

Ainsi, la nouvelle architecture du budget, telle qu'elle résulte de la loi organique relative aux lois de finances, maintient une certaine dispersion des informations relatives aux collectivités territoriales entre différents documents budgétaires.

L'existence d'objectifs de performance, déclinés en indicateurs de performance, est un autre changement intervenant à l'occasion du budget 2006. En raison de l'importance des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales, ces prélèvements sur recettes, bien que ne figurant pas dans l'une des missions du budget, font l'objet de projets annuels de performance, centrés sur la péréquation et l'intercommunalité. En ce qui concerne la mission « Relations avec les collectivités territoriales », les projets annuels de performance ne concernent pas toutes les actions.

La loi organique relative aux lois de finances ayant induit des changements de périmètre budgétaire, il convenait de prendre en compte, dans le cadre des rapports budgétaires, ces modifications. Le présent avis, centré sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales », ne portera pas sur la mission « Administration générale et territoriale de l'État », étudiée par notre collègue Pierre Morel-A-L'Huissier dans son avis au nom de notre Commission <sup>(1)</sup>.

La mission « Relations avec les collectivités territoriales », qui ne comprend qu'un faible nombre des dotations attribuées aux collectivités, ainsi que les crédits correspondant à la direction générale des collectivités territoriales et aux subventions versées aux collectivités par le ministère de l'Intérieur, ne représente qu'une faible partie de l'ensemble des recettes versées par l'État aux collectivités territoriales (3 milliards d'un ensemble de près de 80 milliards). La porosité entre les crédits de cette mission et les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales est réelle. Ainsi, la suppression de la première part de la dotation globale d'équipement (figurant dans la mission) est compensée par un abondement supplémentaire de la dotation globale de fonctionnement (figurant en prélèvement sur recettes). De même, les dotations de l'enveloppe normée figurent pour partie dans cette mission, pour partie en prélèvements sur recettes.

Aussi, par cohérence, votre rapporteur étudiera tout autant les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales que la mission relative à ces collectivités. Il évoquera aussi la gestion des impôts locaux par l'État, qui, si elle est pour ainsi dire invisible pour la trésorerie des collectivités, n'en représente pas moins un enjeu financier considérable, qui n'est pas neutre pour la trésorerie de l'État. La question est d'autant moins à négliger qu'elle est au cœur des relations financières entre l'État et les collectivités.

En ce qui concerne les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, le projet de loi de finances pour 2006 s'inscrit dans le prolongement

---

(1) Avis n° 2573-tome I.

de la précédente loi de finances, qui avait permis une réforme en profondeur des dotations de l'État.

Avant de présenter les grandes lignes de ce projet (II), votre rapporteur évoquera (I) les trois enjeux qui lui semblent particulièrement décisifs dans cette période de mise en œuvre de ce que l'on a désormais coutume d'appeler « l'acte II de la décentralisation » : la compensation financière intégrale des compétences transférées par l'État aux collectivités, la péréquation des richesses entre collectivités, la responsabilisation de ces collectivités.

## **I. — LES GRANDS ENJEUX DES RELATIONS FINANCIERES ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES**

### **A. LA COMPENSATION INTÉGRALE DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES**

#### **1. Les transferts de compétences aux collectivités territoriales**

Avant l'adoption de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, de nombreuses compétences avaient déjà été transférées aux communes, départements et régions.

En 1983, les régions sont devenues compétentes en matière de formation professionnelle continue ; les communes ont été chargées des documents d'urbanisme et des autorisations d'utilisation des sols. En 1984, les départements ont connu un important transfert de compétences en matière d'action sociale et de prévention sanitaire. En 1986, les locaux d'enseignement secondaire (collèges et lycées) ont été transférés aux différents niveaux de collectivités (respectivement les départements et les régions).

Après cette première période de transfert de compétences, une deuxième période a débuté en 2002. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, les régions sont compétentes en matière de services régionaux de voyageurs, les départements sont compétents en matière d'allocation personnalisée d'autonomie. La compétence en matière de RMI a été transférée aux départements à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2004.

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales transfère, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005, de nombreuses compétences. Le coût financier de ces nouvelles compétences ainsi transférées aux départements et régions est évalué à 9,8 milliards d'euros, dont 7,1 milliards pour les départements et 2,7 milliards pour les régions.

En vertu de cette loi, ont déjà été transférés aux départements en 2005 :

- le fonds d'aide aux jeunes ;
- le financement des centres locaux d'information et de coordination et des comités départementaux des retraités et personnes âgées ;



- le fonds de solidarité pour le logement ;
- l'accueil, la restauration et l'hébergement dans les collèges ;
- la conservation du patrimoine rural (patrimoine de proximité qui n'est ni classé ni inscrit).

En outre, la loi de modernisation de la sécurité civile n° 2004-811 du 13 août 2004 a également transféré aux départements à partir de l'année 2005 le financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

S'agissant des régions, les compétences transférées en 2005 concernent :

- le financement des écoles et l'aide aux étudiants en matière de formation des travailleurs sociaux ;
- le financement des lycées à sections internationales et du lycée d'État de Font-Romeu ;
- le financement de l'inventaire général du patrimoine ;
- le financement des écoles et instituts et l'aide aux étudiants en matière de formation des professions paramédicales et de sages-femmes, à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2005 ;
- la gestion et le financement du Syndicat des transports d'Île-de-France, à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2005.

Enfin, en 2005, l'entretien de la voirie parisienne a été transféré à la ville de Paris.

Les transferts de compétences vont se poursuivre en 2006. Les 93 000 personnels techniciens et ouvriers de service (personnels TOS) relevant du ministère de l'Éducation nationale, qui ont été mis à la disposition des départements et des régions depuis la rentrée scolaire, pourront exercer leur droit d'option à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006. En vertu de ce droit d'option, les personnels TOS choisiront d'intégrer la fonction publique territoriale ou de conserver leur statut de fonctionnaire de l'État. Une commission commune de suivi des transferts de personnels entre l'État et les collectivités territoriales, prévue par l'article 113 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 et instituée par le décret n° 2004-1349 du 9 décembre 2004, s'est déjà réunie à trois reprises afin d'examiner les projets de décrets relatifs à cette question des transferts de personnels. Elle permet ainsi de garantir le bon déroulement des opérations de transfert, même si votre rapporteur s'étonne que les cadres d'emploi de la fonction publique territoriale n'aient pas semblé suffisamment attractifs pour justifier un transfert complet de ces personnels.

Par ailleurs, 18 000 kilomètres de routes nationales seront transférées dans le domaine public routier départemental, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006. Par

cohérence avec ce transfert, près de 30 000 agents des directions départementales de l'équipement seront mis à disposition des conseils généraux, leur transfert devant intervenir en 2007. En outre, débutera aussi en janvier 2006 le transfert des aéroports aux collectivités en faisant la demande <sup>(1)</sup>, ainsi que le transfert des ports maritimes aux différents niveaux de collectivités <sup>(2)</sup>.

Ainsi, le coût des compétences transférées aux régions et aux départements en vertu de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 s'est élevé à 406 millions d'euros pour les régions et 130 millions d'euros pour les départements en 2005, et s'élèvera à 963 millions d'euros pour les régions et 294 millions d'euros pour les départements en 2006.

Au cours de l'année 2005, quelques dispositions législatives ont permis de poursuivre le processus de décentralisation, en prévoyant le transfert de compétences supplémentaires aux collectivités territoriales :

— l'aménagement foncier sera de la compétence des départements à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006 (loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux) ;

— les départements devront verser une prestation de compensation du handicap et créer des maisons départementales du handicap, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie versant par ailleurs un concours aux départements pour cette prestation de compensation <sup>(3)</sup> (loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances) ;

— les régions voient leur compétence étendue en matière de contrat d'apprentissage (loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale).

## **2. La prise en charge des transferts de compétences**

### ***a) Les principes en matière de compensation des transferts de compétences***

Les principes fondamentaux en matière de compensation des transferts de compétences ont été posés par les premières lois de décentralisation, du 2 mars 1982 et du 7 janvier 1983. Les accroissements de charge résultant pour les collectivités de transferts de compétences devraient être intégralement compensés par un transfert de ressources équivalentes aux dépenses réalisées à la date du transfert.

---

(1) Le décret n° 2005-1070 du 24 août 2005 a fixé la liste des aéroports exclus de ce transfert. Il faut en outre signaler que ce transfert a lieu dans le cadre d'une expérimentation

(2) Le transfert des ports de commerce a lieu au profit des régions, celui des ports de pêche au profit des départements, celui des ports de plaisance au profit des communes.

(3) En 2006, ce versement de la CNSA aux départements s'élèvera à 550 millions d'euros.

Il aura fallu attendre la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 pour consacrer ce principe. La décision rendue par le Conseil constitutionnel sur la loi de programmation pour la cohésion sociale a précisé comment doit s'interpréter la compensation financière prévue au quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : « *Considérant, d'une part, qu'il résulte de ces dispositions que, lorsqu'il transfère aux collectivités territoriales des compétences auparavant exercées par l'État, le législateur est tenu de leur attribuer des ressources correspondant aux charges constatées à la date du transfert ; Considérant, d'autre part, que ces dispositions ne visent, en ce qui concerne les créations et extensions de compétences, que celles qui présentent un caractère obligatoire ; que, dans cette hypothèse, il n'est fait obligation au législateur que d'accompagner ces créations ou extensions de compétences de ressources dont il lui appartient d'apprécier le niveau, sans toutefois dénaturer le principe de libre administration des collectivités territoriales* »<sup>(1)</sup>.

En outre, lors de l'examen de la loi de finances pour 2004, qui prévoyait le transfert aux départements d'une fraction des recettes de taxe intérieure sur les produits pétroliers pour compenser le transfert des dépenses de revenu minimum d'insertion, le Conseil constitutionnel a émis une réserve de constitutionnalité : « *si les recettes départementales provenant de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers venaient à diminuer, il appartiendrait à l'État de maintenir un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de cette compétence avant son transfert* »<sup>(2)</sup>. Il a réitéré, lors de l'examen de la loi de finances pour 2005<sup>(3)</sup>, ce principe du maintien d'un niveau de ressources équivalant au coût des compétences transférées lors de l'année du transfert.

Conformément à ces exigences constitutionnelles, chaque loi de finances de l'année N doit inscrire des crédits à titre provisionnel pour les transferts de compétences devant intervenir au cours de l'année N. La régularisation du montant exact permettant de compenser intégralement le coût du transfert de compétences est ensuite effectuée dans la loi de finances la plus proche. Le respect de cette procédure constitue une donnée essentielle pour l'instauration de nouvelles relations de confiance entre l'État et les collectivités territoriales, et plus précisément entre le Gouvernement et les élus locaux.

### ***b) Le rôle de la Commission consultative sur l'évaluation des charges***

La Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) a été instituée par l'article 94 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions de l'État. La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 a permis d'intégrer cette commission dans le Comité des finances locales ainsi que d'en modifier la composition (parité d'élus et de membres de l'administration) afin de garantir tant l'objectivité que l'efficacité de son travail. Elle doit donner son avis sur chaque compensation

---

(1) Huitième et neuvième considérants de la décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005.

(2) Vingt-troisième considérant de la décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003.

(3) Trente-cinquième considérant de la décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004.

financière d'un transfert de compétences avant que n'interviennent les arrêtés ministériels fixant le montant de la compensation.

La Commission consultative sur l'évaluation des charges a pu constater, depuis mars 2005, l'effectivité de la compensation à l'euro près des charges nouvellement transférées.

Par ailleurs, lors de ses premières réunions, elle a permis d'aboutir à des arbitrages favorables aux demandes des élus, notamment en ce qui concerne :

— le taux d'actualisation des dépenses d'investissement en matière de transfert des routes (l'indice retenu étant la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques) ;

— l'intégration, dans le périmètre de la compensation à la région du retrait de l'État du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), des 96,3 millions d'euros relatifs à la prise en charge du coût d'alignement du régime des retraites de la RATP sur le régime général.

Cependant, la CCEC a aussi été saisie de demandes en équité, portant non plus sur ce que l'État doit compenser en vertu de la loi mais sur ce que les collectivités souhaiteraient que l'État prenne en charge en sus de ses obligations minimales.

La question s'est ainsi posée de la manière dont devrait être financé le fonds de roulement et la provision pour renouvellement du matériel ferroviaire dans le cadre du transfert à la région Île-de-France du STIF (transfert devenu effectif le 1<sup>er</sup> juillet 2005). La CCEC est finalement parvenue à un accord le 6 octobre, qui fixe à 400 millions d'euros pour les dix ans à venir le montant qui sera transféré à la région Île-de-France par l'État pour le renouvellement du matériel roulant (soit 20 % du financement total nécessaire) <sup>(1)</sup>.

De même, en ce qui concerne le RMI, les départements se sont inquiétés du décalage éventuel entre le montant de la compensation et la charge du RMI pour l'année 2005, si la base de calcul de la compensation 2005 n'incluait pas la revalorisation 2004. L'observatoire de la décentralisation du Sénat, dans un récent rapport d'information sur le revenu minimum d'insertion <sup>(2)</sup>, a constaté que, « *dès sa première année d'application, le mode de financement du RMI a montré son inadéquation, avec un déficit global supérieur à 8 %* ». Notre collègue sénateur Michel Mercier considère que le transfert aux départements des dépenses de RMI est un transfert de « *dépenses de fonctionnement à la fois obligatoires et contraintes* » qui « *doivent être financées par une ressource s'adaptant en permanence au niveau de la dépense, compte tenu de l'obligation d'équilibre des dépenses de fonctionnement* ». Ce point de vue, s'il était accepté par le

---

(1) Cette somme devrait être versée par l'État par le biais d'un avenant au contrat de plan État-région.

(2) Rapport d'information n° 316 (2004-2005), du 3 mai 2005, Le RMI : d'un transfert de gestion à une décentralisation de responsabilité, par Michel Mercier.

Gouvernement – ce qu’espère votre rapporteur – devrait conduire à prendre en compte la revalorisation pour 2004 dans la base de calcul de la compensation du coût du RMI pour 2005.

En ce qui concerne les formations sanitaires et sociales, transférées aux régions, l’observatoire de la décentralisation du Sénat a fait remarquer que « *le « manque à gagner » résultant, pour les régions, de l’application des règles actuelles de compensation au cas particulier de la décentralisation des formations sanitaires et sociales peut être évalué à environ 30 millions d’euros en année pleine* ». En effet, comme l’explique le rapport de l’observatoire <sup>(1)</sup>, le calcul de la compensation des transferts de dépenses de fonctionnement prend pour base la moyenne triennale de ces dépenses, afin d’éviter que la compensation soit tributaire des réorganisations de services effectuées depuis l’annonce de la nouvelle étape de la décentralisation. Or, « *une moyenne pluriannuelle de crédits budgétaires en progression constante au cours de la période de référence, aboutit à verser aux conseils régionaux une somme mathématiquement inférieure au niveau atteint par les crédits d’État à la veille du transfert* ». En l’espèce, la moyenne triennale ne reflète pas intégralement le niveau de dépenses atteint par l’État en 2004 du fait, d’une part, de la mise en œuvre d’un plan pluriannuel exceptionnel de formation des travailleurs sociaux, destiné, sur trois ans, à créer 3 000 diplômés supplémentaires chaque année, d’autre part, de la forte progression des quotas et des moyens accordés à l’appareil de formation des professions paramédicales. Aussi, bien que cela excède la stricte application de la loi du 13 août 2004, les représentants des élus à la CCEC ont demandé à prendre en compte les dépenses de l’État au cours de l’année précédant le transfert. Le Gouvernement a finalement accepté de considérer le montant consacré en 2004 aux formations sanitaires et sociales comme montant de référence. Cette amélioration mérite d’être soulignée car elle assure une application plus juste de la démarche de compensation intégrale.

Enfin, les départements et les régions craignent qu’un délai trop long sépare le jour où les personnels TOS exerceront leur droit d’option (à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006) du jour où les financements correspondants seront transférés. L’article 85 du présent projet de loi permet cependant de répondre à cette crainte. Il prévoit en effet que le droit à compensation qui résultera de l’intégration ou du détachement de l’agent ne prendra effet qu’à compter du 1<sup>er</sup> janvier de l’année N+1 par rapport à un droit d’option exercé entre le 1<sup>er</sup> septembre de l’année N-1 et le 31 août de l’année N. Ainsi, un délai minimum de quatre mois séparera dans tous les cas la date d’exercice du droit d’option de la date du transfert de la charge financière. Cette disposition, en repoussant la date à laquelle la collectivité devra prendre en charge financièrement l’agent par rapport à la date à laquelle l’agent exercera son droit d’option, permettra d’éviter une période d’avance de trésorerie par les collectivités.

---

(1) *Rapport d’information n° 455 (2004-2005), du 5 juillet 2005, Formation professionnelle et apprentissage : la décentralisation à l’âge de la maturité, par Roger Karoutchi.*

### ***c) L'affectation de recettes majoritairement fiscales***

Dans la mesure où la loi organique du 29 juillet 2004 a précisé que le principe de l'autonomie financière des collectivités territoriales implique le maintien d'un ratio d'autonomie financière au moins égal à celui atteint en 2003, le transfert de compétences aux collectivités est principalement accompagné d'un transfert de recettes fiscales, afin de ne pas dégrader le ratio d'autonomie financière <sup>(1)</sup>.

C'est pourquoi, afin d'assurer la compensation des transferts de compétence prévus par la loi du 13 août 2004 intervenus en 2005 et devant intervenir en 2006, le projet de loi de finances prévoit d'attribuer respectivement :

— pour les régions, une part du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), d'un montant de 945 millions d'euros ;

— pour les départements, une part du produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance automobile (TSCA), d'un montant de 119 millions d'euros <sup>(2)</sup>.

La dotation générale de décentralisation, pour un montant de 151 millions d'euros, et les crédits budgétaires, pour un montant de 93 millions d'euros, permettent de compléter la compensation à l'euro près des charges transférées pour l'année 2006. Le STIF recevra ainsi une allocation de DGD pour un montant de 117,2 millions d'euros. Le transfert des routes nationales aux départements et le transfert des aérodromes aux collectivités territoriales concernées qui interviendront au cours de l'année 2006 feront l'objet d'une compensation financière sous forme de crédits budgétaires en provenance du ministère de l'Équipement. La pérennisation de cette compensation sous forme de fiscalité interviendra dès 2007.

#### **LES RESSOURCES PERMETTANT D'ASSURER LA COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPETENCES PREVUS PAR LA LOI N° 2004-809 DU 13 AOUT 2004 (EN MILLIONS D'EUROS)**

<b>Ressource</b>	<b>Région</b>	<b>Département</b>	<b>Commune</b>	<b>STIF</b>	<b>Total</b>
TIPP	945				945
TSCA		119			119
DGD	17,8	2,1	14,3	117,2	151,4
DGF		- 42,113 *			- 42,113
Crédits budgétaires	0,4	92,7	0,755		93,855

\* Cette variation négative de la DGF s'explique par la recentralisation de la compétence confiée en 1983 aux départements dans le domaine de la lutte contre les grandes maladies.

Source : Direction générale des collectivités territoriales

(1) Le rapport du Gouvernement pris en application de l'article L.O. 1114-4 du code général des collectivités territoriales, transmis au Parlement en juillet 2005, précise le niveau de ce ratio d'autonomie financière en 2003 : 60,8 % pour les communes et EPCI ; 58,6 % pour les départements ; 39,5 % pour les régions.

(2) Le coût des transferts de compétences aux départements est en fait nettement supérieur, mais le versement d'un produit de TSCA de 119 millions d'euros s'explique par la déduction du montant que percevront en 2006 les départements au titre de la participation financière des familles aux dépenses d'internat et de restauration (soit 118,7 millions d'euros, qui alimentaient auparavant les Fonds académiques de rémunération des personnels d'internat) et par le versement d'une partie de la compensation sous forme de crédits budgétaires.

Par ailleurs, en ce qui concerne la compensation du financement des SDIS, une quote-part de TSCA s'élevant à 920 millions d'euros sera versée en 2006 aux départements, tandis que la compensation du financement du RMI par les départements sera assurée par une quote-part de TIPP d'un montant de 4 949 millions d'euros.

En outre, une partie des transferts de compétences intervenus lors de la première décentralisation sont encore compensés par le transfert de recettes fiscales aux collectivités territoriales. Ainsi, à ce titre, pour l'année 2004, les régions ont perçu 1 478,609 millions d'euros de taxe sur les certificats d'immatriculation automobiles (dite taxe sur les cartes grises), les départements 5 740,675 millions d'euros de droit départemental d'enregistrement et de taxe de publicité foncière ainsi que 133,011 millions d'euros de taxe sur les véhicules à moteur (dite vignette automobile).

L'article 10 du projet de loi de finances prévoit la suppression de la vignette automobile en 2006, en raison de la tendance à la baisse du produit de cet impôt. Pour compenser cette suppression par une recette fiscale équivalente, il est attribué aux départements une part du produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance automobile, pour un montant de 146 millions d'euros.

**LES RECETTES FISCALES TRANSFEREES AUX COLLECTIVITES EN 2006  
POUR ASSURER LA COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPETENCES  
(EN MILLIONS D'EUROS)**

Compétences transférées	TIPP	TSCA	Taxe « cartes grises »	Droits d'enregistrement
Loi du 7 janvier 1983		146 *	1 535	6 300
Loi du 18 décembre 2003 (RMI)	4 949			
Loi n°2004-809 (libertés locales)	945	119		
Loi n°2004-811 (SDIS)		920		
<b>Total</b>	<b>5 894</b>	<b>1 185</b>	<b>1 535</b>	<b>6 300</b>

\* Ce montant de TSCA remplace en 2006 le montant qui était perçu auparavant au titre de la vignette automobile.

Ainsi, les transferts de fiscalité permettent de compenser dans une très grande proportion les charges transférées aux collectivités.

***d) La modulation des taux des impôts transférés***

Il est néanmoins toujours possible de souligner la différence entre autonomie fiscale et autonomie financière. Certes, l'affectation de recettes fiscales directement aux collectivités est un gage d'autonomie financière. Néanmoins, l'impossibilité pour les collectivités de faire varier la base ou les taux de ces impôts est une perte d'autonomie fiscale, car les collectivités ne font que percevoir une recette d'un montant certain et non modulable.

C'est une donnée importante, sur laquelle votre rapporteur souhaite attirer votre attention, nonobstant le fait que le Gouvernement a décidé de mettre en œuvre un processus de régionalisation de la TIPP.

Le processus de régionalisation de la TIPP doit se dérouler en trois temps.

Dans un premier temps, les redevables de la taxe ont été soumis à de nouvelles obligations déclaratives par la loi de finances pour 2005, afin de connaître la consommation régionale des produits.

Puis, l'article 26 du présent projet de loi de finances prévoit que la fraction du tarif de TIPP accordée aux régions « *est calculée, pour chaque région et pour la collectivité territoriale de Corse, de sorte qu'appliquée aux quantités de carburants vendues aux consommateurs finals en 2006, elle conduise à un produit égal au droit à compensation* ». Le projet de loi de finances pour 2006 permet donc à la TIPP d'avoir une assiette régionale. Par conséquent, la fraction de tarif TIPP gazole varie entre 0,55 euro pour la région Poitou-Charentes et 7,02 euros pour la région Île-de-France, et la fraction de tarif TIPP sans plomb entre 0,78 euro et 9,93 euros, pour les mêmes régions, pour l'année 2006. Cet écart considérable n'aura pour autant pas de conséquences pour le consommateur dans la mesure où le tarif national restera uniforme. L'État amortit les variations régionales de la fraction de tarif TIPP affectée aux régions. En ce qui concerne les régions d'outre-mer, dans la mesure où elles ne perçoivent pas de TIPP sur leur territoire, un abondement spécifique de 17,8 millions d'euros au sein de la DGD permet de remédier à l'impossibilité de leur attribuer une part de TIPP dès lors que cette attribution se fonde sur une assiette régionale.

Enfin, dans un troisième temps, à partir de l'année 2007, les régions devraient pouvoir moduler les fractions de tarif TIPP qui leur sont affectées, à concurrence de 10 % de leur tarif régional et dans une fourchette (de plus ou moins 1,77 euro pour la TIPP sans plomb et de plus ou moins 1,15 euro pour la TIPP gazole). À ce moment-là seulement, les consommateurs bénéficieront d'une taxation du carburant différente selon les régions. La modestie des variations devrait cependant permettre d'éviter des distorsions de concurrence. Il faut ajouter qu'une autorisation préalable du Conseil de l'Union européenne à l'unanimité est nécessaire afin de pouvoir mener cette politique spécifique. Il convient donc de rester prudent quant à cette troisième étape.

Mais la vigilance s'impose, car si le projet de régionalisation de l'assiette de la TIPP permettra de donner aux régions un pouvoir de modulation des taux, en revanche le projet de départementalisation de l'assiette de la TSCA, qui avait été envisagé par le Gouvernement afin de donner aux départements un pouvoir de modulation limitée des taux, a finalement été abandonné. Une mission de l'inspection générale des finances a en effet préconisé l'abandon du projet de départementalisation de l'assiette de la TSCA en raison des difficultés que poserait cette départementalisation : le rattachement de chaque police d'assurance à un département donné est peu satisfaisant car l'adresse dont dispose l'assureur ne correspond pas nécessairement à la zone de circulation du véhicule ; le caractère simplement déclaratif de l'adresse d'assurance favoriserait les comportements d'optimisation fiscale en fonction des taux votés par les différents départements ; le produit de la taxe, très inégalement réparti, obligerait à compenser l'absence de



corrélation entre le produit perçu par chaque département et le coût des compétences transférées.

Ainsi, sous couvert d'un impondérable technique, le Gouvernement se contente, par l'article 27 du présent projet de loi, d'actualiser les fractions de tarifs affectées aux départements afin de permettre la compensation des transferts de compétence. Chaque département recevra ainsi un produit de TSCA correspondant à un pourcentage de la fraction de taux affectée aux départements, qui variera entre 0 % (pour le Lot, Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon) et 13,96 % pour Paris. À eux seuls, les départements d'Île-de-France recevront près de 37,28 % de la fraction du taux de TSCA affectée aux départements.

## B. LA PÉRÉQUATION

### 1. Un effort de péréquation croissant

#### *a) La péréquation verticale, renforcée par les réformes intervenues lors des deux dernières lois de finances*

La péréquation consiste à atténuer les disparités de situations entre les collectivités locales. La péréquation a fait l'objet d'un effort soutenu sur la dernière décennie, avant d'être consacrée par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003.

La réforme de l'architecture des dotations par la loi de finances pour 2004 a compté parmi ses objectifs essentiels le renforcement de la péréquation. La réforme des finances locales s'est poursuivie avec la loi de finances pour 2005, afin de revoir notamment, au-delà des questions d'architecture, les règles de répartition interne des dotations et d'en améliorer l'efficacité. En l'absence de la réforme réalisée par la loi de finances pour 2005, de nombreuses communes particulièrement défavorisées n'auraient alors pas connu les progressions de dotations enregistrées cette année.

#### **LES MONTANTS CONSACRES DIRECTEMENT A LA PEREQUATION AU SEIN DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT (EN MILLIONS D'EUROS)**

	2003	2004	2005
DSU	614,917	635,036	759,582
DSR	407,219	420,540	503
DNP		568,599	631,568
Dotation d'intercommunalité	1 824	1 938,9	2 044,7
DPU		691,9	434,6
DFM	160,7	173,7	562,7
Dotation de péréquation des régions		75,7	95,9
Total dotations de péréquation	3 006,8	4 504,3	5 032,1
% de péréquation	15,98 %	12,26 %	13,26 %

Source : Direction générale des collectivités territoriales

La réforme de 2004 s'est traduite par la globalisation au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF) d'un ensemble de dotations et compensations fiscales auparavant disparates. Ont ainsi été basculés dans la DGF la compensation de la part salaire de la taxe professionnelle, la compensation aux régions des allègements de fiscalité régionale, le Fonds national de péréquation devenu dotation nationale de péréquation (DNP), la compensation des baisses de la DCTP et 95 % de la dotation générale de décentralisation (DGD), le solde de la DGD étant maintenu pour absorber les ajustements annuels en matière de compétences transférées.

Outre cet élargissement de la DGF, la loi de finances pour 2004 a mis en place une réorganisation de ses masses internes. Chacune des trois parts de la DGF (communes et groupements de communes ; départements ; régions) est structurée selon le même principe : un ensemble forfaitaire destiné à préserver les ressources des collectivités d'une année sur l'autre, et une fraction de péréquation ciblée sur les collectivités les plus défavorisées.

L'élément central de cette nouvelle architecture consiste à assurer, pour chaque niveau de collectivités, une alimentation pérenne de la péréquation. Ceci 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 majorant chaque année les sommes consacrées à la péréquation. Toutefois, la croissance de la part forfaitaire, fixée à 1 % en 2005, donc en deçà de l'érosion monétaire, est source de tension financière pour les collectivités ne bénéficiant pas des dotations de péréquation. Il serait souhaitable que la croissance annuelle de la part forfaitaire de la DGF soit beaucoup plus significative, c'est-à-dire plus proche du taux d'inflation annuel (qui s'élèvera à 1,8 % pour 2006).

Inspirée des propositions du Comité des finances locales (CFL), présentées dans son rapport du 28 avril 2004, la loi de finances pour 2005 a constitué la seconde étape de la réforme des dotations de l'État aux collectivités territoriales, notamment à travers la mise en place d'un nouvel indicateur : le potentiel financier.

La loi de finances pour 2005 a modernisé l'outil de mesure de la richesse en substituant la notion de potentiel financier à celle de potentiel fiscal. Ce nouvel indicateur permet de mesurer non plus l'écart de richesse fiscale par rapport à une moyenne de strate, mais englobe l'ensemble des ressources financières stables et récurrentes, y compris la part forfaitaire de la DGF. Cet élargissement de l'indicateur de ressources permet une mesure plus complète des ressources sur lesquelles peuvent compter les collectivités pour équilibrer leur budget. L'allocation des dotations de péréquation est donc désormais déterminée sur la base d'un critère plus pertinent.

La quote-part de la dotation d'aménagement destinée aux communes d'outre-mer a été fortement renforcée. Pour son calcul, la population des communes d'outre-mer était jusqu'en 2004 majorée de 10 %. Ce taux de

majoration a été portée à 33 %. En outre, le bénéfice d'une quote-part de la DNP a été étendu pour les communes de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française et les circonscriptions territoriales des îles Wallis-et-Futuna. Au total, la quote-part de la dotation d'aménagement perçue par les communes d'outre-mer a progressé de près de 55 % en 2005.

La dotation d'intercommunalité, instrument de péréquation, a fait l'objet d'un effort particulier en faveur des communautés de communes. Il importe cependant que cette dotation ne représente pas un simple effet d'aubaine pour les intercommunalités.

Enfin, postérieurement à la loi de finances, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) a été réformée par la loi de programmation relative à la cohésion sociale du 18 janvier 2005, visant à recentrer les augmentations de DSU vers les communes comptant une zone urbaine sensible (ZUS) ou une zone franche urbaine (ZFU) sur leur territoire.

#### ***b) La péréquation horizontale, complément insuffisamment développé***

Par ailleurs, une péréquation horizontale, entre collectivités inégalement dotées, permet de compléter la péréquation verticale.

Les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle constituent le principal instrument de péréquation horizontale. Ces fonds permettent de redistribuer dans le cadre départemental, ou le cas échéant, dans le cadre interdépartemental, les ressources provenant de l'écrêtement des bases de taxe professionnelle des établissements dits exceptionnels, *i.e.* des établissements qui procurent une richesse très importante aux collectivités sur le territoire desquelles ils sont implantés relativement à la population de ces collectivités. Les ressources ainsi collectées varient fortement selon les départements, entre un montant nul pour la Corse du Sud, les Landes et les Hautes-Pyrénées, et un montant maximal de 61 millions d'euros pour la Seine-Maritime. La répartition des ressources de chaque fonds départemental, après prélèvement prioritaire effectué au profit des communes et EPCI dont les bases ont été écrêtées, a lieu entre les communes dites concernées et les communes dites défavorisées. Les communes concernées sont celles où sont domiciliés au moins 10 salariés travaillant dans un établissement dont les bases sont écrêtées et représentant au moins 1 % de la population totale communale, ainsi que les communes sur le territoire desquelles est implanté un barrage et les communes qui subissent une charge ou un préjudice précis du fait de la proximité d'un établissement exceptionnel. Les communes défavorisées sont pour leur part une catégorie dont la définition est laissée à chaque conseil général, qui peut choisir librement les critères objectifs permettant de les identifier.

Le produit total écrêté en 2004 s'est élevé à un peu plus de 643 millions d'euros, prélevés sur 1 102 établissements. 153 millions d'euros ont été

redistribués aux communes concernées et 197 millions d'euros aux communes défavorisées.

Il est nécessaire de préciser, dans la mesure où l'article 67 du présent projet de loi de finances prévoit à partir de l'année 2007 un reversement des montants de taxe professionnelle perçus par les collectivités au-delà d'un certain plafond, que ce mécanisme de plafonnement ne concernera pas les fonds départementaux de péréquation. L'État prendra à sa charge la partie de dégrèvement afférente aux bases écrêtées au profit des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle.

Le Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF), créé par la loi n° 91-429 du 13 mai 1991, a pour objectif de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines de cette région supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population sans disposer de ressources fiscales suffisantes. Ce fonds assure une redistribution entre communes, par deux prélèvements (appelés premier et second prélèvement) sur les ressources fiscales des communes les plus favorisées au profit des communes les plus défavorisées.

La loi de finances pour 2005 a remplacé le critère du potentiel fiscal par celui de potentiel financier, qui vise à prendre en compte la capacité d'une commune à lever des ressources en intégrant la dotation forfaitaire dans l'indicateur de richesse. Elle aménage en conséquence le seuil de contribution au premier prélèvement. Elle adapte également les seuils de contribution au second prélèvement, afin de prendre en compte les effets de la suppression progressive, entre 1999 et 2003, de la part salariale des bases de la taxe professionnelle qui a conduit, en 2004, à une baisse très sensible des contributions. Est désormais contributrice au premier prélèvement toute commune dont le potentiel financier par habitant est supérieur de 25 % au potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes de la région. Au total, le montant de la contribution des 68 communes contribuant au premier prélèvement s'élève à 144,291 millions d'euros. Sont contributeurs au second prélèvement les communes et EPCI ayant opté pour une taxe professionnelle de zone dont les bases de taxe professionnelle sont supérieures à 3 fois la moyenne des bases de taxe professionnelle par habitant au niveau national. Les 17 communes contributrices versent ainsi 25,910 millions d'euros en 2005, contre 20,411 millions d'euros en 2004. Les ressources du fonds ont ainsi retrouvé, grâce aux réformes intervenues en loi de finances pour 2005, le niveau de 2003.

Ainsi, grâce aux différents mécanismes de péréquation existants, si les 10 communes les plus riches d'Île-de-France perçoivent au final 72 euros par habitant (après déduction du montant DGF des prélèvements du FSRIF), les 10 communes les plus pauvres perçoivent pour leur part 392 euros par habitant (par addition au montant DGF des versements du FSRIF). Cette péréquation ne compense cependant que 23 % des écarts de richesse fiscale initiale (le potentiel fiscal par habitant étant de 365 euros pour les 10 communes les plus pauvres,

contre 1 734 euros pour les 10 communes les plus riches) ; le reste est demandé à la population, sous forme d'un différentiel de fiscalité d'une part, et majoritairement d'un différentiel de niveau de services d'autre part.

## **2. Les résultats de la politique de péréquation**

Dans une étude réalisée pour le Commissariat général du plan en juillet 2004 <sup>(1)</sup>, les économistes Guy Gilbert et Alain Guengant ont évalué les effets péréquateurs des concours de l'État aux collectivités territoriales de 1994 à 2001. Ils ont montré que les inégalités primaires de potentiel fiscal entre communes sont considérables (le potentiel fiscal du 1 % de communes les plus riches étant 44 fois plus élevé que le potentiel fiscal du 1 % de communes les plus pauvres) mais que le dispositif de péréquation permet de réduire d'environ 40 % ces inégalités en 2001. Dans le cas des départements, les disparités primaires sont moins grandes (l'écart maximum est de 4,3) et la péréquation départementale les réduit de près de 51 %. Enfin, les régions ont un écart de potentiel fiscal initial encore plus réduit (de 3) et le taux de correction des inégalités atteint 54 % en 2001.

Le taux de correction des inégalités progresse systématiquement dans le temps. De 1994 à 2001, la péréquation communale gagne 6 % en niveau, la péréquation départementale 8 % et la péréquation régionale 19 %.

L'étude montre que l'ensemble des réformes intervenues dans le domaine de la péréquation a permis un accroissement sensible de l'efficacité des dispositifs de péréquation.

Les dotations communales explicitement péréquatrices (DNP, DSU, DSR, dotation d'intercommunalité) sont globalement très péréquatrices, la DNP apparaissant comme la plus efficace en termes de correction des inégalités. La dotation d'aménagement (qui comprend DSU, DSR et dotation d'intercommunalité) a vu son effet péréquisiteur progresser entre 1994 et 2001, non seulement grâce à l'augmentation de son volume, mais aussi du fait de la montée en puissance de son efficacité péréquatrice intrinsèque, mesurée à travers un indice de progressivité. Celui-ci passe ainsi de 0,39 en 1994 à 0,47 en 2001. À l'inverse, la dotation forfaitaire contribue à l'impact péréquisiteur principalement par le biais de sa masse. Répondant à une autre logique, elle a une intensité péréquatrice plus faible (indice de progressivité de 0,30) : un euro de dotation forfaitaire réduit deux fois moins les inégalités qu'un euro de DSU.

S'agissant des départements, les deux dotations de péréquation ont un effet péréquisiteur d'une qualité inégale. En effet, si la dotation forfaitaire minimale apparaît comme étant une dotation efficace en termes de péréquation (indice de progressivité de 0,79), en revanche tel n'est pas le cas de la dotation de péréquation (indice de 0,18 pour la part potentiel fiscal en 2001), qui représente

---

(1) Évaluation des effets péréquateurs des concours de l'État aux collectivités locales.

pourtant l'essentiel des masses financières consacrées à la péréquation départementale.

### **3. La prise en compte de la péréquation par les indicateurs de performance en loi de finances pour 2006**

Le projet de loi de finances pour 2006 stabilise et consolide les acquis de la réforme de la DGF mise en place par la loi de finances pour 2005 et permet ainsi le maintien de la péréquation. Cependant, à long terme, l'évolution globale de la péréquation est directement liée à l'indexation du contrat de croissance et de solidarité - ce qui limite la possibilité de faire des projections sur des périodes longues.

En revanche, sur le court terme, l'engagement de l'État en faveur de la péréquation est manifeste. En effet, parmi les cinq objectifs de performance choisis pour évaluer l'efficacité des prélèvements sur recettes de l'État en faveur des collectivités locales, trois concernent la péréquation des ressources entre collectivités.

Pour évaluer chacun de ces objectifs, deux indicateurs ont été retenus.

Le premier de ces indicateurs est le ratio des dotations explicitement consacrées à la péréquation par rapport à l'ensemble des dotations à la catégorie de collectivités locales concernées. Sont comptabilisés dans ces dotations péréquatrices :

— pour les communes, la dotation nationale de péréquation, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, la dotation de solidarité rurale, la dotation d'intercommunalité et le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France ;

— pour les départements, la dotation de péréquation urbaine et la dotation forfaitaire minimale ;

— pour les régions, la fraction péréquation de la dotation globale de fonctionnement des régions.

Ce ratio peut sembler imparfait dans la mesure où les dotations non explicitement péréquatrices contribuent aussi à la péréquation. Comme l'expliquait la commission des Finances de notre Assemblée, pour « *toute dotation ayant un effet péréquateur [...], mesurer la part des dotations qui ont explicitement une finalité péréquatrice n'apparaît pas pertinent.* »<sup>(1)</sup>. En dépit de cette critique, l'indicateur du ratio des dotations explicitement péréquatrices a été maintenu.

---

(1) Rapport d'information n° 2161, du 16 mars 2005, sur la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

## L'EVOLUTION DE LA PART DES DOTATIONS EXPLICITEMENT PEREQUATRICES

	2003	2004	2005 (prévision)	2006 (cible)
Pour les communes	17,44 %	17,83 %	19,10 %	20,00 %
Pour les départements	7,21 %	7,63 %	9,18 %	9,80 %
Pour les régions	1,29 %	1,58 %	1,94 %	2,5 %

Source : documents budgétaires

Le second indicateur sera la mesure de l'efficacité des dotations en termes de réduction des inégalités. Il sera renseigné sur une base quinquennale, selon une méthodologie identique à celle appliquée par le Commissariat général du plan dans sa dernière étude relative à la péréquation<sup>(1)</sup>. Une étude spécifique sur la péréquation, programmée, pour un montant de 50 000 euros, au titre des crédits attribués à la direction générale des collectivités territoriales pour l'année 2006, permettra de renseigner cet indicateur.

Cet indicateur complètera utilement le premier indicateur, qui est un indicateur de moyens, par un indicateur de résultats.

## L'OBJECTIF D'EVOLUTION DE L'INDICATEUR DE CORRECTION DES INEGALITES

	2001 (taux de correction constaté)	2006 (cible)
Pour les communes	40 %	50 %
Pour les départements	51 %	60 %
Pour les régions	54 %	60 %

Source : documents budgétaires

## C. LA RESPONSABILISATION

### 1. La responsabilisation vis-à-vis des hausses de fiscalité

#### a) La tendance à la hausse des taux des impôts locaux

À la suite des élections locales de 2004, les nouveaux exécutifs de nombreuses collectivités locales ont pris des décisions de hausse des taux, parfois très fortes, de la fiscalité locale. Pour tenter de comprendre les raisons de ces hausses, la commission des Finances de l'Assemblée nationale a créé une

(1) Cette méthodologie, qui repose sur « une mesure globale de la réduction des disparités, fondée sur la variation d'un indice synthétique d'inégalité » (l'indice de Gini), est détaillée dans le rapport de Guy Gilbert et Alain Guengant précité, ainsi que dans l'article des mêmes auteurs « Évaluation de la performance péréquatrice des concours financiers de l'État aux communes », in *Économie et statistiques*, n°373, 2004.

commission d'enquête sur l'évolution de la fiscalité locale, de ses conséquences sur le pouvoir d'achat des ménages et sur la vie des entreprises, ainsi que sur les conditions d'une responsabilisation mieux assumée des décideurs <sup>(1)</sup>.

En dépit de la contestation des résultats des travaux de cette commission d'enquête <sup>(2)</sup> par certains de ses membres, un certain nombre de constats factuels indéniables ont pu être dégagés. La hausse globale des taux de la fiscalité des régions de métropole et de la collectivité de Corse pour l'année 2005 s'élève à 21,1 %. En ce qui concerne les départements, les taux de fiscalité ont augmenté en 2005 de 4,3 %.

La hausse est non seulement généralisée mais elle a aussi tendance, par le biais du mécanisme de déliaison des taux, à privilégier la hausse de la taxe professionnelle.

#### **LES REGLES DE DELIAISON DES TAUX DE TAXE PROFESSIONNELLE**

La loi de finances pour 2003 autorise une augmentation du taux de taxe professionnelle à hauteur d'une fois et demie la plus petite des augmentations suivantes : augmentation du taux de la taxe d'habitation ou augmentation du taux moyen pondéré des trois taxes ménages (taxe d'habitation, taxe foncière sur le bâti et taxe foncière sur les propriétés non bâties). Par ailleurs, la majoration spéciale du taux de taxe professionnelle donne la possibilité aux EPCI à taxe professionnelle unique (TPU) d'un côté, aux communes et aux départements de l'autre, d'augmenter leur taux de TP, à hauteur maximum de 5 % du taux moyen national de TP de leur catégorie sans pouvoir dépasser ce taux moyen. Le recours à la majoration spéciale est conditionné par une structure particulière des taux : un taux de TP inférieur au taux moyen et des taux de taxes ménages supérieurs au taux moyen pondéré. Il s'agit ainsi notamment de rééquilibrer la pression fiscale au profit des ménages.

La loi de finances pour 2004 a créé pour sa part un dispositif de capitalisation des taux pour les groupements de communes à TPU. Ces groupements sont autorisés à mettre en réserve, sur trois ans, les marges possibles de hausse de fiscalité générées par les communes membres. Le droit à récupération de cette capitalisation n'est pas cumulable avec l'utilisation d'un mécanisme de déliaison ou avec le dispositif de la majoration spéciale du taux de taxe professionnelle.

Enfin, la loi de finances pour 2005 permet aux EPCI à TPU dont le taux de TP est inférieur à 75% de la moyenne de leur catégorie de fixer leur taux de TP dans cette limite, sans que l'augmentation de taux soit supérieure à 5%. Ce texte permet, par ailleurs, aux communes, aux départements et aux EPCI à fiscalité additionnelle (les EPCI à TPU n'étant pas soumis à la règle de lien à la baisse) de limiter la diminution de leur taux de taxe professionnelle à la moitié de la plus importante des diminutions suivantes : diminution du taux de la taxe d'habitation, diminution du taux moyen pondéré de la taxe d'habitation et des taxes foncières.

En 2005, presque la moitié des régions a eu recours, pour la première fois, à la déliaison partielle des taux, alors qu'en 2004 aucune des régions ne l'avait utilisée. Plus encore, 88 % des régions ont procédé à une hausse de leur taux de taxe professionnelle.

(1) Résolution adoptée par l'Assemblée nationale le 15 février 2005.

(2) Rapport n° 2436 du 5 juillet 2005 fait au nom de la commission d'enquête sur l'évolution de la fiscalité locale.



Les départements ont également pratiqué, dans 73 % des cas, la déliaison en 2005, alors qu'ils n'étaient que 39% en 2004.

Au sein du secteur communal, l'utilisation des systèmes de déliaison entre les taux prend également de l'ampleur. En 2005, les communautés d'agglomération ont utilisé tous les types de déliaison mis à leur disposition : 34 ont fait le choix de la déliaison partielle instaurée par la loi de finances pour 2003, 11 ont eu recours à la majoration spéciale du taux de taxe professionnelle, 7 ont utilisé l'intégralité de la réserve de taux capitalisée et 2 l'ont utilisé partiellement. Enfin pour la première fois, 2 communautés d'agglomération ont augmenté dans la limite de 5 % leur taux de taxe professionnelle. De même en 2005, 6 communautés urbaines ont utilisé la déliaison partielle des taux et une a appliqué la majoration spéciale du taux de taxe professionnelle.

#### L'EVOLUTION DES TAUX DE TAXE PROFESSIONNELLE EN 2005

	Régions	Départements	EPCI	Communes
<b>Augmentation</b>	22	71	1 021	6 391
<b>Avec recours à l'assouplissement de la règle de lien</b>	12	13	522	2 850
<b>Stabilité</b>	3	26	1 471	15 121
<b>Diminution</b>	0	0	33	768

Source : Direction générale des collectivités territoriales

Comme l'explique le rapport de la commission d'enquête sur l'évolution de la fiscalité locale, « *la décentralisation repose sur la responsabilité* ». Cette responsabilité exige notamment de mener une politique fiscale cohérente, qui permette d'assurer un juste équilibre entre les attentes des contribuables locaux et la préservation des ressources fiscales des collectivités territoriales.

#### ***b) Les pistes de réforme de la taxe professionnelle***

Dans l'optique d'une réforme ambitieuse de la taxe professionnelle, le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin avait installé le 26 février 2004 une commission de réforme de la taxe professionnelle, présidée par M. Olivier Fouquet. À l'issue de son travail, cette commission a publié le 21 décembre 2004 un rapport (désigné sous le nom de rapport Fouquet).

L'équation impossible d'une réforme de la taxe professionnelle est présentée par le rapport Fouquet : « *la réforme de la taxe professionnelle, si elle doit permettre de rééquilibrer la part respective des différents secteurs d'activité dans la contribution à l'imposition locale des entreprises, doit néanmoins préserver la stabilité et la prévisibilité des ressources des collectivités territoriales, appréciées par catégorie au sens de la loi organique, mais aussi pour chaque collectivité* ».

L'assiette de la taxe professionnelle est « *l'enjeu principal de la réforme* ». Pour la commission Fouquet, il conviendrait de substituer à l'assiette équipements et biens mobiliers une nouvelle assiette mixte, composée d'une part, à titre principal, de la valeur ajoutée des entreprises et, d'autre part, de la valeur locative foncière des établissements qu'elles occupent.

Comme l'a cependant souligné notre collègue Hervé Mariton, dans son rapport sur l'évolution de la fiscalité locale <sup>(1)</sup>, une telle réforme poserait plusieurs problèmes : « *la réintroduction des salaires dans l'assiette de l'impôt par le biais de la valeur ajoutée pourrait pénaliser l'emploi* » ; un grand nombre d'entreprises seraient « *perdantes* ».

Une seconde catégorie d'options pour réformer la taxe professionnelle était évoquée dans le rapport Mariton, privilégiant le plafonnement de la taxe professionnelle afin « *d'éviter que des entreprises supportent, du fait de l'importance de leur base imposable ou du niveau des taux locaux d'imposition, une charge fiscale excessive par rapport à leur valeur ajoutée* ». Cette manière plus indirecte de réformer la taxe professionnelle tout en prenant mieux en compte la valeur ajoutée, donc la richesse réelle pour ainsi dire de l'entreprise, a eu les faveurs du Gouvernement.

En outre, il conviendrait de s'interroger sur l'évolution de la taxe foncière sur les propriétés bâties, qui croît parfois dans proportions importantes. Peut-être serait-il possible de dissocier cette taxe foncière, et donc l'évolution de son taux, selon qu'elle porte sur des propriétés à usage d'habitation ou sur des propriétés à usage industriel ou commercial.

### ***c) La loi de finances pour 2006 : une réforme ciblée mais aux conséquences importantes***

L'article 67 du projet de loi de finances pour 2006 contient quatre mesures qui adaptent, plus qu'elles ne réforment en profondeur, la taxe professionnelle :

— la pérennisation du dégrèvement pour investissements nouveaux. Le dispositif temporaire de dégrèvement pour investissements nouveaux, créé par l'article 11 de la loi de soutien à la consommation et à l'investissement du 9 août 2004, avait été complété par l'article 95 de la loi de finances pour 2005. Sont ainsi exonérées de taxe professionnelle au titre des années 2005, 2006 et 2007, les immobilisations corporelles qui, à la date de leur création ou de leur première acquisition, intervenue entre le 1er janvier 2004 et le 31 décembre 2005, sont éligibles au dispositif d'amortissement dégressif prévu par les dispositions de l'article 39 A du code général des impôts ;

— le plafonnement effectif des cotisations de taxe professionnelle à 3,5 % de la valeur ajoutée, à compter des impositions établies au titre de l'année 2007. Le dégrèvement de TP au-delà d'un plafond en part de valeur ajoutée remonte à la

---

(1) Rapport n° 2436, précité.

loi du 3 janvier 1979, où il était fixé à 8 %, avant d'être abaissé à 3,5 % en 1991, et relevé à 3,8 % ou 4 % en 1995 au-delà de certains chiffres d'affaires ;

— l'actualisation de l'année de référence retenue pour calculer le plafonnement. En effet, la cotisation de TP qui fonde actuellement le plafonnement est une cotisation calculée à partir des taux de TP de l'année 1995. L'année de référence proposée par le Gouvernement est l'année 2004 ;

— la responsabilisation des collectivités territoriales, par la mise à la charge de ces collectivités d'une partie du coût du dégrèvement correspondant aux augmentations de taux décidées après 2004.

Afin que cette dernière mesure ne soit pas pénalisante pour les collectivités, ces dernières seront informées, avant le vote des taux des impôts locaux, du taux de taxe professionnelle qui ferait passer au-delà du plafonnement à 3,5 % de la valeur ajoutée. Cependant, pour éviter que les collectivités qui auraient déjà augmenté leurs taux soient pénalisées rétroactivement (ce qui pourrait avoir des conséquences financières importantes pour certaines collectivités), cette mesure n'entrera en vigueur qu'à partir de l'imposition établie au titre de l'année 2007. Toutefois, votre rapporteur souhaiterait que les collectivités locales dont le taux de taxe professionnelle est inférieur au taux moyen national de TP de leur catégorie ne voient pas un abattement éventuel de TP mis à leur charge.

Compte tenu des hausses de taux de taxe professionnelle intervenues en 2005 et en considérant que les taux seraient maintenus inchangés d'ici 2007, le coût pour les collectivités de cette réforme de la taxe professionnelle est évalué à environ 470 millions d'euros.

Afin d'atténuer les effets négatifs de cette réforme de la taxe professionnelle pour les collectivités, un amendement adopté par la commission des Finances prévoit de majorer de 4,5 % le taux de taxe professionnelle de l'année 2004 utilisé comme base de calcul de la prise en charge du plafonnement de la taxe professionnelle par les collectivités territoriales. Votre rapporteur ne peut que se féliciter d'un tel amendement, qui prend en compte le taux moyen de hausse de la taxe professionnelle entre 2004 et 2005.

## **2. Le partage de responsabilité en matière d'équilibre budgétaire**

La nécessité d'un partage de responsabilités en matière d'équilibre budgétaire entre l'État et les collectivités territoriales est un élément de débat important. En effet, les flux financiers entre l'État et les collectivités territoriales sont décisifs non seulement au regard des budgets locaux (alimentés pour plus du tiers par des recettes étatiques) mais aussi au regard du budget de l'État (près de 20 % de ce budget est directement versé aux collectivités territoriales).

La fraction du budget de l'État attribuée aux collectivités est donc non seulement importante pour ces collectivités mais aussi déterminante dans

l'équilibre général des finances publiques. Toutefois, le caractère dynamique de l'effort financier en faveur des collectivités territoriales, s'il constitue une variable décisive en période de déficits publics, ne saurait justifier la mise à la charge des collectivités territoriales d'une partie du coût du bouclier fiscal ou une autre forme de contribution à une dépense fiscale décidée par l'État.

S'il convient de mentionner la bonne santé financière des collectivités territoriales, il faut ajouter les raisons de cette bonne santé financière. En vertu de l'obligation de maintenir leur budget à l'équilibre, les collectivités équilibrent leurs comptes. En outre, elles ont recours à l'endettement exclusivement pour financer des dépenses d'investissement. La dette des collectivités locales est ainsi très faible (106,3 milliards d'euros fin 2005, soit environ 6 % du PIB).

Toutefois, en raison de l'enjeu que représente l'effort financier de l'État en faveur des collectivités pour l'évolution du budget étatique et en raison de l'enjeu que représente l'accroissement des charges pesant sur les collectivités pour le respect de l'équilibre budgétaire par ces collectivités, l'institution d'une conférence des finances publiques a été proposée lors du dernier débat d'orientation budgétaire.

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a en effet expliqué que les collectivités territoriales *« sont aujourd'hui complètement déconnectées des contraintes générales en matière de finances publiques. Il semble logique que puisse s'amorcer une réflexion sur l'impact qu'ont leurs décisions sur l'équilibre général de ces dernières. Il faut donc mettre en place des instances de concertation renforcée entre l'Etat et les collectivités. Une conférence nationale des finances publiques pourrait par exemple détailler, chaque automne, les hypothèses retenues dans le schéma pluriannuel des finances publiques, permettant à chaque acteur de faire le nécessaire pour respecter les engagements européens de la France dans le domaine de la dette. Elle associerait, outre l'Etat et les collectivités locales, les régimes sociaux et, bien entendu, les parlementaires. »* <sup>(1)</sup>.

Cette conférence des finances publiques, dont les modalités restent à définir, permettrait à l'État et aux différents acteurs des collectivités territoriales d'échanger leurs points de vue et leurs exigences en matière de finances publiques.

Cependant, il importe qu'une telle conférence ne néglige pas la question du financement des budgets locaux ni ne la sacrifie à celle de l'équilibre du budget de l'État. C'est pourquoi il semble à votre rapporteur qu'une telle conférence devrait avoir lieu en étroite association avec le Comité des finances locales, et devrait prendre en compte les différents points sur lesquels la Commission consultative d'évaluation des charges n'a pu trouver un accord.

---

(1) Troisième séance du mardi 5 juillet 2005.

### 3. Le coût de l'intercommunalité, nouvel enjeu de responsabilisation

Au début de l'année 2005, on dénombrait 2 524 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre<sup>(1)</sup>, regroupant 32 308 communes et plus de 52,1 millions d'habitants. Le développement de l'intercommunalité s'est poursuivi en 2005 avec la création de 63 nouveaux EPCI à fiscalité propre.

En dépit de cette dynamique positive de couverture du territoire par l'intercommunalité, qui est plébiscitée par les Français, des critiques mettent à jour les adaptations nécessaires afin d'assurer un développement harmonieux de l'intercommunalité. Contrairement à ce que l'on aurait pu attendre, « l'accélération de l'accroissement des dépenses des groupements n'a pas été compensée par une diminution de celle des communes »<sup>(2)</sup>. Les coûts structurels liés à la création d'un nouvel échelon de compétences, l'absence d'un transfert de personnel proportionné au transfert de compétences effectué en direction de l'intercommunalité, la survivance trop fréquente de syndicats intercommunaux (en dépit de leur diminution significative) ou de syndicats mixtes, sont autant de problèmes qui représentent un enjeu pour les finances locales. L'intercommunalité à fiscalité propre, dont l'objet était d'assurer à un niveau plus pertinent certains services en dégagant des gains d'échelle, devient ainsi un facteur d'accroissement des dépenses locales, et par voie de conséquence d'alourdissement de la fiscalité locale.

#### LE NOMBRE DES SYNDICATS INTERCOMMUNAUX ET DES SYNDICATS MIXTES : UN FACTEUR DE RESISTANCE AU DEVELOPPEMENT DES EPCI A FISCALITE PROPRE

	1999	2005
SIVU	14 885	11 946
SIVOM	2 165	1 511
Syndicat mixte	1 454	3 029

Il convient néanmoins de relever que les structures intercommunales sont dans leur grande majorité récentes et par voie de conséquence en phase de maturation. En outre, elles ont permis de créer des services supplémentaires qui représentent un coût réel – ce qui n'exclut pas de faire mieux ou plus au même prix dans le futur.

Certaines mesures législatives récentes ont tenté d'apporter une réponse aux problèmes posés par les EPCI.

---

(1) Sur ces 2 524 EPCI, 1 103 ont opté pour le régime fiscal de la taxe professionnelle unique, et 1 421 pour celui de la fiscalité additionnelle.

(2) Rapport n° 2436, précité.

L'intérêt communautaire est la ligne de partage qui permet de délimiter précisément les actions qui ont vocation à être mises en œuvre à l'échelon intercommunal. De sa définition précise dépendra le périmètre et le coût financier des compétences communautaires. L'article 164 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 a prévu un délai pour la définition de l'intérêt communautaire, de deux ans à compter du transfert de compétences et d'un an pour les compétences transférées avant la publication de la loi. Cependant, le délai d'un an donné aux EPCI déjà constitués est apparu trop court pour permettre une définition satisfaisante de l'intérêt communautaire, et l'article 18 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 a prolongé d'un an ce délai, c'est-à-dire jusqu'au 18 août 2006. Il est souhaitable que l'État participe activement à cette définition.

Les ajustements de périmètre doivent permettre aux structures intercommunales d'être plus cohérentes. Cependant, ces ajustements de périmètre sont rares : on dénombre seulement cinq fusions de communautés de communes pour l'année 2004. L'article 173 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 avait permis au préfet d'autoriser, jusqu'au 31 décembre 2004, le retrait de communes membres de communautés d'agglomération en vue de leur adhésion à un autre EPCI. Au 31 décembre 2004, 16 communes avaient délibéré pour demander leur retrait de 13 communautés d'agglomération, mais les préfets ont autorisé seulement 4 de ces 16 communes à quitter leur communauté d'agglomération d'origine <sup>(1)</sup>. Il conviendrait par ailleurs d'évaluer la pertinence du maintien de certaines structures intercommunales, quand leur périmètre est inclus dans celui d'une intercommunalité à fiscalité propre et leur compétence pourrait être exercée par cet EPCI à fiscalité propre.

En tout état de cause, un rapport de la Cour des comptes sur l'intercommunalité devrait être rendu public dans quelques jours, le 23 novembre 2005. Ce rapport devrait apporter un éclairage précieux sur la situation budgétaire des EPCI ainsi que sur la gestion de leurs compétences par ces EPCI. S'il convient donc d'attendre encore avant de tirer des conclusions sur l'évolution de l'intercommunalité, il ne fait aucun doute que la question de la responsabilisation des conseils communautaires et celle de l'implication de chaque commune membre d'une intercommunalité dans cette dernière seront toutes deux décisives pour un développement harmonieux et fiscalement maîtrisé de l'espace intercommunal.

---

(1) Il s'agit des communes de Palavas-les-Flots, Noyal-sur-Vilaine, Bresson, Escaupont, qui se sont respectivement retirées des communautés d'agglomération de Montpellier Agglomération, de Rennes Métropole, de Grenoble Alpes Métropole, de Valenciennes Métropole.

## II. — LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2006 : UNE CROISSANCE SOUTENUE ET UNE ARCHITECTURE DES DOTATIONS PEU REMANIÉE

### A. UN CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITÉ RECONDUIT

En 2006, pour la cinquième année consécutive, le contrat de croissance et de solidarité <sup>(1)</sup> qui garantit une progression des concours financiers de l'État en faveur des collectivités territoriales, sera reconduit (article 23 du projet). La croissance du montant consacré aux dotations sous enveloppe est ainsi égale à l'inflation prévisionnelle des prix hors tabac (ce qui permet de neutraliser la hausse des coûts) majorée du tiers de la croissance du PIB (ce qui permet d'assurer une hausse en valeur réelle des dotations concernées). Ainsi, pour l'année 2006, dans la mesure où l'inflation prévisionnelle des prix hors tabac est de 1,8 % et la croissance prévisionnelle de 1,75 %, la croissance de l'enveloppe normée sera de 2,378 % <sup>(2)</sup>. Le montant total de cette enveloppe s'établira ainsi à 43 587,9 millions d'euros, et 44 270,6 millions d'euros après majorations exceptionnelles.

La distribution de la croissance de l'enveloppe normée est faite en privilégiant certaines dotations :

— la dotation globale de fonctionnement, la dotation élu local, la dotation spéciale instituteurs et la dotation générale de décentralisation progressent comme l'inflation prévisionnelle majorée de la moitié de la croissance du PIB. Le taux de croissance de ces dotations en 2006 sera donc de 2,675 % <sup>(3)</sup>. Ainsi, la DGF 2006 bénéficiera, par rapport à l'année 2005, d'un abondement supplémentaire de 1,1 milliard d'euros, réparti entre 577 millions d'euros au profit de la dotation aux communes et EPCI, 297 millions d'euros au profit de la dotation aux départements et 135 millions d'euros au profit de la dotation aux régions ;

— la dotation globale d'équipement et les dotations scolaires (dotation départementale d'équipement des collèges et dotation régionale d'équipement scolaire) progressent comme la formation brute de capital fixe des administrations publiques. Le recours à cette référence est justifié dans la mesure où ces dotations sont des dotations relatives à l'investissement. Le taux de croissance de ces dotations en 2006 sera donc de 4 %, nettement supérieur au taux de croissance de 2005, qui était de 3 %.

---

(1) Initialement institué pour trois ans par la loi de finances pour 1999, le contrat de croissance et de solidarité a été reconduit, à chaque fois pour un an, par la loi de finances pour 2002, par la loi de finances pour 2003, par la loi de finances pour 2004 et par la loi de finances pour 2005.

(2) Contre 2,87 % en 2005 mais seulement 1,67 % en 2004.

(3) Contre 3,29 % en 2005 mais seulement 1,93 % en 2004.

## **B. LES DOTATIONS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PAR PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES**

Après une refonte de l'architecture des dotations en loi de finances pour 2004, la loi de finances pour 2005 a modifié les modalités d'attribution des dotations de l'État aux collectivités territoriales. La loi de finances pour 2006 se contente d'apporter quelques corrections supplémentaires, notamment à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, mais aussi à la dotation élu local afin de prendre en compte le vœu émis par le Comité des finances locales.

### **1. La dotation globale de fonctionnement**

La dotation globale de fonctionnement pour 2006 est abondée du montant de la régularisation de la dotation globale de fonctionnement pour 2004, soit 91,7 millions d'euros au profit des communes et des groupements. Cette régularisation est utilisée (article 25 du projet) pour la garantie instituée en faveur des communes ayant perdu l'éligibilité à la dotation élu local et pour abonder la dotation d'aménagement des communes et des groupements. Aussi, le taux de croissance de la DGF sera supérieur à la norme de croissance de 2,675 % prévue par l'enveloppe normée, atteignant 2,73 %. Mais il est regrettable que les collectivités ne perçoivent pas une majoration spécifique de la dotation forfaitaire, dans la mesure où la croissance de cette dotation forfaitaire n'aura été que de 1 % en 2005, alors que l'inflation a atteint 1,8 % pour cette même année.

Le taux d'évolution de chacune des composantes (dotations forfaitaires, dotations d'aménagement) de la dotation globale de fonctionnement pour l'exercice 2006 n'est pas connu à ce jour puisqu'il résultera de la décision du Comité des finances locales, qui se prononcera au début de l'année 2006.

#### ***a) La dotation globale de fonctionnement des communes et des intercommunalités***

En matière de dotation forfaitaire, la réforme intervenue en loi de finances pour 2005 a permis de mieux prendre en compte la population et la superficie des communes. Les différentes dotations qui sont regroupées dans la dotation d'aménagement ont aussi été réformées, notamment en substituant la notion de potentiel financier à celle de potentiel fiscal, afin d'accentuer l'aide aux collectivités les plus pauvres. Votre rapporteur regrette cependant que le critère population n'ait pas été réformé de telle sorte que la population des zones urbaines sensibles (ZUS) soit doublement prise en compte, en raison des efforts qui doivent être accomplis par les communes qui ont une ou plusieurs ZUS et de la non éligibilité à la dotation de solidarité urbaine de certaines communes qui comptent cependant des ZUS.

Dans le projet de loi de finances pour 2006, la dotation globale de fonctionnement s'élève à 38 218,251 millions d'euros.



• ***La dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale : des aménagements à la marge mais parfois significatifs***

L'article 135 de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a prévu que la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (ancienne dotation de solidarité urbaine, dite DSU) doit bénéficier, de 2005 à 2009, d'une augmentation prioritaire de 120 millions d'euros par an, prélevés sur la variation annuelle du solde de la dotation d'aménagement. Il modifie également les règles de répartition de la DSU en introduisant deux coefficients multiplicateurs proportionnels à la population située dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville : l'un proportionnel à la part de la population en zone urbaine sensible (ZUS) ; l'autre proportionnel à la part de la population située en zone franche urbaine (ZFU).

En raison du jeu combiné de ces deux coefficients multiplicateurs, un petit nombre des communes de plus de 10 000 habitants éligibles à la DSU (116 sur 702) ont vu leur dotation 2005 augmenter au-delà du taux de progression minimale de 5 % par rapport à la dotation 2004. Pour ces 116 communes, la dotation a progressé en moyenne de 43,19 %. D'après les simulations fondées sur une hypothèse de croissance de 120 millions d'euros par an de la DSU, les parts respectives des communes bénéficiant de la garantie de progression minimale et de celles recevant une attribution en plus forte hausse devraient se rééquilibrer dans les années à venir grâce à la hausse du volume global de la DSU.

**UN REEQUILIBRAGE PROGRESSIF DES COMMUNES BENEFICIANT  
D'UNE FORTE PROGRESSION DE LA DSU ET DES COMMUNES BENEFICIANT  
D'UNE PROGRESSION MINIMALE**

	<b>Communes éligibles à la garantie de + 5 %</b>	<b>Communes percevant une attribution supérieure à 5 %</b>
2005	557	116
2006	442	260
2007	353	349
2008	277	425
2009	219	483

*Source : Simulation du ministère de l'Intérieur*

L'article 84 du projet de loi de finances pour 2006 propose trois aménagements de la répartition de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale :

— la modification de la règle de partage de la masse entre les communes de 5000 à 9 999 habitants et les communes de plus de 10 000 habitants. Cette disposition permet la consolidation des 20 millions d'euros supplémentaires prévus pour les communes de moins de 10 000 habitants en 2005 par la loi de programmation pour la cohésion sociale. En l'absence de cette mesure en loi de finances, l'enveloppe serait calculée l'année prochaine selon les règles précédentes, c'est-à-dire au prorata de la population éligible à chaque enveloppe.

En outre, l'aménagement proposé permettra d'instaurer à l'avenir une évolution identique du montant par habitant des deux catégories démographiques ;

— l'extension aux communes de plus de 200 000 habitants du bénéfice des deux coefficients calculés en fonction de la population en zone urbaine sensible (ZUS) et en zone franche urbaine (ZFU)<sup>(1)</sup>. Les communes de plus de 200 000 habitants ont été exclues par la loi de programmation sociale du bénéfice des coefficients ZUS et ZFU. Il est proposé de les réintégrer dans ce dispositif. Si cette extension, en raison du caractère prédéfini de la croissance annuelle du montant de la DSU, aura pour effet de modifier les simulations prévisionnelles de DSU pour les villes déjà concernées par le jeu des coefficients multiplicateurs, cette variation restera modeste et ne devrait concerner que 6 millions d'euros ;

— la prolongation de la garantie pour les communes ayant perdu le bénéfice de la DSU en 2005. En 2005, la garantie mise en place pour les communes sortantes à la DSU correspondait à 100 % du montant 2004. Il est proposé que ces communes perçoivent encore en 2006 50 % de ce montant, afin d'assurer une sortie progressive du dispositif.

#### • *La dotation de solidarité rurale*

Pour l'année 2005, le comité des finances locales a choisi de répartir l'accroissement du solde de la dotation d'aménagement de façon à assurer une progression identique de la DSU et de la dotation de solidarité rurale (DSR), soit 19,61 %.

La loi de finances pour 2005 a prévu à l'article 47 que les attributions de DSR « bourgs centres » des communes situées en zone de revitalisation rurale (ZRR) tiennent compte d'un coefficient multiplicateur de 1,3. Ainsi, 1 647 communes situées en ZRR et éligibles à la fraction « bourgs centres » de la DSR ont perçu en 2005 une attribution en croissance de 52,72 %.

La fraction « péréquation » de la DSR bénéficie en 2005 à 34 471 communes, et 4 052 communes cumulent les deux fractions de cette dotation.

Le projet de loi de finances pour 2006 prévoit une progression de 15 % de la DSR pour 2006, qui augmentera par conséquent de près de 80 millions d'euros.

#### • *La dotation nationale de péréquation*

La dotation nationale de péréquation bénéficiera d'une partie de l'abondement supplémentaire de la DGF des communes et de l'intercommunalité, afin de connaître une croissance qui ne soit pas trop inférieure à celle des deux autres dotations d'aménagement communales.

---

(1) Seront notamment concernées les villes de Marseille, Toulouse, Strasbourg, Lille.

• ***La dotation d'intercommunalité***

La dotation d'intercommunalité a été instituée par la loi du 12 juillet 1992 relative à la simplification et au renforcement de la coopération intercommunale. Elle constitue une part de la dotation d'aménagement et elle est versée aux seuls EPCI à fiscalité propre.

La dotation d'intercommunalité se subdivise en une dotation de base et une dotation de péréquation dont le montant est calculé selon la population, le potentiel fiscal et le coefficient d'intégration fiscale (CIF). Cependant, depuis 2003, cette règle n'est plus appliquée aux communautés urbaines en raison de la forfaitisation de leur dotation d'intercommunalité.

Le coefficient d'intégration fiscale est égal au rapport entre les recettes fiscales intercommunales et le total des recettes des communes regroupées. Il mesure ainsi le degré d'intégration fiscale de l'EPCI. La loi de finances pour 2005 a permis de simplifier le calcul du CIF. Désormais, la minoration de la fiscalité intercommunale par les dépenses de transfert est supprimée en ce qui concerne les communautés de communes à fiscalité additionnelle, et limitée à l'attribution de compensation et à la dotation de solidarité communautaire en ce qui concerne les communautés de communes à taxe professionnelle unique et les communautés d'agglomération.

La loi de finances pour 2005 a par ailleurs permis un rattrapage de la dotation d'intercommunalité des communautés de communes en prévoyant que le taux de croissance de cette dotation sera compris entre 130 % et 160 % du taux de croissance retenu pour la dotation d'intercommunalité des communautés d'agglomération – lequel doit être fixé par le Comité des finances locales et doit évoluer au moins comme l'inflation. Ainsi, lors de sa séance du 8 février 2005, le Comité des finances locales a indexé la dotation par habitant des communautés d'agglomération selon un taux de 2,5 % et la dotation des communautés de communes selon un taux correspondant à 160 % du taux appliqué aux communautés d'agglomération (soit 4 %).

La loi de finances pour 2006 n'introduit pas de réforme en ce qui concerne la dotation d'intercommunalité. En revanche, deux des cinq objectifs de performance associés aux prélèvements sur recettes en faveur des collectivités locales concernent l'intercommunalité et visent d'une part à accroître le degré d'intégration des groupements, d'autre part à poursuivre la couverture du territoire par l'intercommunalité.

Deux indicateurs doivent permettre d'évaluer le degré d'intégration des EPCI :

— le niveau du CIF (qui, en raison de l'évolution du calcul des dotations de transfert à déduire de la fiscalité intercommunale, a baissé de 0,37 à 0,32 de 2004 à 2005) ;

— le rapport entre la population regroupée dans des EPCI à taxe professionnelle unique et l'ensemble de la population regroupée dans des EPCI (qui s'établit à 74 % pour 2004).

Un autre indicateur, relatif à la proportion de la population et des communes couverts par l'intercommunalité, doit pour sa part renseigner sur l'achèvement de la couverture intercommunale de la France. Cet indicateur atteint déjà un niveau très satisfaisant, près de 90 % des communes et de 85 % de la population étant couverts par l'intercommunalité.

Ce dernier indicateur est d'une certaine manière plus un indicateur général renseignant sur l'intercommunalité qu'un indicateur spécifique qui permettrait d'apprécier le rôle de la dotation d'intercommunalité dans le développement de cette forme d'association entre communes.

De plus, comme l'indiquait déjà le rapport d'information de la commission des Finances <sup>(1)</sup>, ces différents indicateurs relatifs à l'intercommunalité sont des « *indicateurs de moyens qui ne sauraient traduire une amélioration de l'efficacité de la dépense* ».

#### ***b) La dotation globale de fonctionnement des départements***

S'agissant des départements, la réforme de 2005 a permis la création d'une dotation de péréquation urbaine (DPU) et la réforme de la dotation de fonctionnement minimale (DFM) au sein de la DGF.

Le projet de loi de finances pour 2006 prévoit que la DGF des départements fera l'objet de mesures particulières.

En premier lieu, elle sera abondée de 10 millions d'euros au titre de la participation de l'Etat au financement de l'allocation vétérance des sapeurs-pompiers volontaires, s'ajoutant aux 20 millions d'euros prévus en loi de finances pour 2005.

En deuxième lieu, elle sera minorée de 42 millions d'euros au titre de la recentralisation de la compétence confiée en 1983 aux départements dans le domaine de la lutte contre les grandes maladies.

En troisième lieu, la suppression de la première part de la dotation globale d'équipement des départements (DGE) aboutira à trois abondements supplémentaires en 2006, en vertu de l'article 25 du présent projet :

— la dotation de compensation des départements qui bénéficiaient de la fraction voirie et majoration pour insuffisance de potentiel fiscal de la première part de la dotation globale d'équipement, sera abondée à hauteur de 54 millions d'euros ;

---

(1) Rapport d'information n° 2161, précité.

— le deuxième abondement de la dotation de compensation sera effectué pour un montant total de 74 millions d'euros, répartis entre 69 départements, qui bénéficiaient d'un taux de concours de la première part supérieur à 3,25 % sur les années 2002 à 2004, pour un montant équivalent à celui qui dépassait ce seuil de 3,25 % ;

— la dotation de compensation sera majorée de 15 millions d'euros, correspondant au montant attribué aux services départementaux d'incendie et de secours au titre de la première part de la DGE <sup>(1)</sup>.

Lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances, un amendement de seconde délibération du Gouvernement visant à améliorer le deuxième abondement supplémentaire de la DGF des départements a été adopté par l'Assemblée nationale. Cet amendement ramène de 3,25 % à 2,5 % le seuil à partir duquel les départements éligibles à la DFM seront éligibles à cet abondement compensant la suppression de la première part de la DGE. Par conséquent, le deuxième abondement de la dotation de compensation doit recevoir 15,7 millions d'euros supplémentaires, pour s'élever à 89,7 millions d'euros.

### *c) La dotation globale de fonctionnement des régions*

La création d'une part régionale de la DGF par le projet de loi de finances pour 2004 était le complément de la suppression du fonds de correction des déséquilibres régionaux, pour le transformer en une dotation de péréquation au sein de la DGF. Les mécanismes de répartition sont restés identiques à ceux du fonds de correction des déséquilibres régionaux.

La dotation forfaitaire des régions évoluera en 2006 selon un taux compris entre 75 % et 95 % du taux de croissance de la DGF (donc une fourchette comprise entre 2,14 % et 2,71 %), en fonction du choix du Comité des finances locales.

## **2. Le fonds de compensation pour la TVA : des conditions d'éligibilité élargies**

Le Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) est la principale contribution de l'État aux dépenses d'investissement des collectivités locales. Son montant prévisionnel inscrit en loi de finances pour 2006 est de 4 030 millions d'euros, soit une hausse de 6,3 % par rapport au montant prévu en loi de finances pour 2005. Ainsi, l'État aide efficacement la politique d'investissement des collectivités territoriales, qui représente près de 70 % de l'investissement public.

L'article 28 du projet de loi de finances permet de clarifier les règles d'attribution du FCTVA, qui figurent à l'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales. Jusqu'à présent, lorsqu'une collectivité remettait à un tiers chargé d'une mission d'intérêt général ou à l'État un bien qui avait obtenu le

---

(1) Un amendement de M. Thierry Mariani, adopté par l'Assemblée nationale, permet de préciser que cette majoration devra être affectée aux SDIS.

bénéfice du FCTVA, cette collectivité devait reverser une partie des attributions du fonds. L'article du projet de loi supprime le remboursement au FCTVA lorsque le bien est remis ou confié dès sa réalisation ou son acquisition à l'État ou à un tiers qui est chargé d'une mission d'intérêt général ou de gérer un service public par délégation de la collectivité ou de fournir à la collectivité une prestation de service.

Cependant, en dépit d'une décision du Conseil d'État du 27 juillet 2005, qui a considéré que « *les immobilisations données à bail emphytéotique par le département du Lot-et-Garonne à la société Parc Agen ne devaient pas être regardées comme mises à disposition d'un tiers non éligible* »<sup>(1)</sup>, il ne semble pas que la nouvelle rédaction proposée pour les règles d'éligibilité au FCTVA permette d'en faire profiter les baux emphytéotiques administratifs. Votre rapporteur considère qu'il serait souhaitable de remédier à cette omission, afin d'assurer un traitement plus équitable des différentes modalités de réalisation d'un équipement public.

### **3. Les autres dotations par prélèvements sur recettes**

#### ***a) La dotation spéciale pour le logement des instituteurs, en voie d'extinction***

La dotation spéciale pour le logement des instituteurs doit permettre de compenser les charges supportées par les communes pour assurer le logement des instituteurs. L'intégration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles leur fait perdre ce droit au logement, en contrepartie de la revalorisation statutaire que représente ce changement de corps.

Le projet de loi de finances pour 2006 prévoit un montant de 135,704 millions d'euros pour cette dotation, alors qu'elle s'élevait en 2005 à 174,066 millions d'euros. Cette diminution de près de 40 millions d'euros de la DSI, qui est pourtant indexée comme la DGF, s'explique par la prise en compte de la baisse continue du nombre d'ayants droit.

#### ***b) La dotation élu local : une garantie de sortie dégressive***

Cette dotation, qui est réservée aux petites communes rurales, doit permettre à ces communes d'assurer les dépenses obligatoires entraînées par les dispositions législatives relatives aux autorisations d'absence, aux frais de formation et aux indemnités des élus locaux, sans que ces dépenses obèrent le budget de ces petites communes.

En raison du remplacement du potentiel fiscal par le potentiel financier par la loi de finances pour 2005, les communes éligibles à la dotation élu local ont vu leur nombre se réduire. Sur les 1 820 communes de moins de 1 000 habitants qui ont perdu le bénéfice de la dotation élu local en 2005, 1 778 l'ont perdu car elles

---

(1) Décision n° 247566.

ne remplissaient pas la condition d'éligibilité liée au potentiel financier. Aussi, le Comité des finances locales, dans sa séance du mardi 17 mai 2005, a émis le vœu (n° 2005-1) « *qu'une garantie dégressive soit mise en place en faveur des communes ayant perdu leur éligibilité en 2005, pour un montant égal la première année aux deux tiers du montant perçu en 2004, financé par prélèvement sur le montant de la régularisation de la DGF des communes au titre de 2004, et la deuxième année au tiers du montant perçu en 2004.* ».

Le projet de loi de finances pour 2006 a tenu compte de ce vœu, puisqu'il prévoit, à l'article 25, une garantie de sortie dégressive pour les communes ayant cessé d'être éligibles à la dotation élu local. Ces communes percevront ainsi au titre de 2005 un montant correspondant aux deux tiers du montant perçu en 2004, puis au titre de 2006 un montant correspondant au tiers du montant perçu en 2004. Au total, ce seront ainsi 4,164 millions d'euros qui seront consacrés à cette garantie.

La dotation élu local, indexée comme la DGF, s'élèvera en 2006 à 50,044 millions d'euros.

### ***c) Le produit des amendes forfaitaires de police de la circulation***

Le produit des amendes de police relatives à la circulation routière fait l'objet d'un prélèvement sur les recettes de l'État au profit des collectivités locales, correspondant au produit des amendes forfaitaires.

Toutefois, la loi n° 2003-495 du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière a introduit une dérogation transitoire au droit des amendes de la circulation routière en ce qui concerne les recettes liées aux systèmes automatiques de contrôle et de sanction, qui ne sont pas comprises dans ce produit mais sont versées, de 2004 à 2006, au profit du budget général de l'État. L'article 34 du présent projet de loi de finances prévoit de substituer à ce dispositif transitoire une dérogation permanente. Pour atténuer la perte de recettes qui en résulterait pour les collectivités, l'Assemblée nationale a adopté un amendement qui permettra aux collectivités territoriales de bénéficier des surplus éventuels au-delà de 240 millions d'euros.

Les attributions revenant aux communes et groupements de communes de plus de 10 000 habitants leur sont versées directement. La répartition est proportionnelle au nombre de contraventions à la police de la circulation constatées l'année précédente sur le territoire de chacune des collectivités bénéficiaires. Chaque amende émise sur le territoire d'une commune de plus de 10 000 habitants en 2003 lui a ainsi mécaniquement rapporté 14,35 euros au titre de la répartition pour 2004.

Les sommes correspondant aux communes et groupements de communes de moins de 10 000 habitants sont réparties par les conseils généraux qui établissent la liste des bénéficiaires et fixent le montant des attributions selon l'urgence et le coût des travaux à réaliser. Cette mutualisation des ressources au

niveau départemental permet de constituer des enveloppes suffisamment importantes pour permettre des taux de subventions intéressants, évitant ainsi le saupoudrage qui prévaudrait si chaque commune de moins de 10 000 habitants ne bénéficiait que du produit des amendes émises sur son territoire.

En application de l'article R. 4414-1 du code général des collectivités territoriales, la part du produit revenant à la région Île-de-France, est répartie de façon spécifique : 25 % de cette part revient aux communes, 25 % est versé à la région et 50 % est attribué au syndicat des transports d'Île-de-France.

La loi de finances initiale pour 2005 avait ouvert 560 millions d'euros au titre du produit à mettre en répartition en 2005, puis la loi de finances rectificative pour 2004 avait ajouté 112 millions d'euros au titre de la régularisation de l'exercice 2003. Pour l'année 2006, le montant du prélèvement est évalué à 620 millions d'euros.

#### *d) La dotation de compensation de la taxe professionnelle*

Cette dotation, instituée par la loi de finances pour 1987, permet de faire supporter à l'État une partie des allègements de taxe professionnelle consentis aux entreprises.

Sont ainsi pris en charge par la DCTP :

— la compensation de l'abattement général des bases de taxe professionnelle de 16 % ;

— la compensation de la réduction pour embauche et investissement de taxe professionnelle ;

— la tranche 2006 de la compensation forfaitaire de 30 millions d'euros instituée pour les années 2004 à 2007 par la loi de finances rectificative pour 2004.

La DCTP sert en outre de variable d'ajustement, permettant à certaines des dotations de l'enveloppe normée de croître plus fortement que l'enveloppe normée <sup>(1)</sup>. À ce titre, après avoir connu une baisse de 10,64 % entre 2004 et 2005, la DCTP baisse de 9,68 % entre 2005 et 2006, pour s'établir à 1 193,694 millions d'euros.

### **C. LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »**

Les prélèvements sur recettes ne regroupent pas l'ensemble des dotations budgétaires de l'État en faveur des collectivités territoriales. Certaines dotations

---

(1) Si la croissance de l'enveloppe normée pour 2006 est de 2,378 %, elle est de 2,675 % pour la dotation globale de fonctionnement, la dotation élu local, la dotation spéciale instituteurs, la dotation générale de décentralisation, et de 4 % pour la dotation globale d'équipement et les dotations scolaires.



aux collectivités territoriales figurent en effet dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

**LA CLASSIFICATION BUDGETAIRE DES DOTATIONS DE L'ÉTAT  
DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2006 (EN MILLIONS D'EUROS)**

	<b>Crédits budgétaires de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »</b>	<b>DGF figurant en « Prélèvements sur recettes »</b>	<b>Rapport Crédits de la mission/DGF</b>
Communes et groupements	700	21 700	3,22 %
Départements	771	11 300	6,82 %
Régions	1 390	5 000	27,8 %
Total	2 861	38 000	7,52 %

Le rapport entre la masse des dotations versées par prélèvement sur recettes et celle des dotations incluses dans une mission spécifique est tellement disproportionné que l'on pourrait être amené à se demander quel sens il peut y avoir à conserver une mission relative aux collectivités territoriales.

Un certain nombre de raisons permettent cependant de justifier le maintien de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », en dépit de sa modestie relative.

Les dotations qui figurent dans cette mission sont d'une autre nature que les dotations prélevées par prélèvement sur recettes : ce sont des dotations qui compensent des transferts, créations ou extensions de compétences.

De plus, les dotations de la mission (à l'exclusion de la dotation générale de décentralisation) visent à stimuler l'investissement local, en jouant un effet de levier. Pour cette raison, elles peuvent faire l'objet d'une évaluation à partir d'indicateurs de performance.

### **1. La dotation générale de décentralisation**

La dotation générale de décentralisation est une dotation comprise dans l'enveloppe des dotations bénéficiant du contrat de croissance et de solidarité. Cette dotation évolue de plus chaque année comme la DGF. Ainsi, le taux de progression de la DGD pour 2006 est de 2,675 %, après une progression de 3,28 % en 2005.

La dotation générale de décentralisation a pour vocation de compenser des charges résultant d'une création, d'un transfert ou d'une extension de compétences. Elle est libre d'usage.

Cette dotation est répartie entre les trois programmes « Concours financiers aux communes et groupements de communes », « Concours financiers aux départements » et « Concours financiers aux régions », où elle figure à chaque fois en tant qu'action spécifique.

**L'EVOLUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT POUR LA  
DOTATION GENERALE DE DECENTRALISATION (EN MILLIONS D'EUROS)**

	<b>2005</b>	<b>2006</b>
DGD communes	202,015	207,525
DGD départements	138,811	157,026
DGD régions	604,216	756,232

*Source : documents budgétaires*

La DGD Corse, qui était jusqu'à présent inscrite sur un chapitre distinct au sein du budget du ministère de l'Intérieur, est désormais intégrée dans l'action DGD du programme « Concours financier aux régions ».

En revanche, les crédits ouverts au titre de la DGD culture, pour un montant de 175 millions d'euros en 2006, demeurent inscrits sur le programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » du budget du ministère de la Culture et sont ensuite transférés pour gestion au ministère de l'Intérieur. Au sein de la DGD culture, le concours particulier des bibliothèques municipales et le concours particulier des bibliothèques départementales de prêt sont fusionnés (article 83 du présent projet).

Par ailleurs, une DGD formation professionnelle (qui figure dans la mission « Travail et emploi ») doit permettre de compenser les transferts de compétence aux régions en matière de formation professionnelle. La loi de finances pour 2005 avait créé une nouvelle taxe au profit des régions (la contribution au développement de l'apprentissage), en prévoyant une hausse progressive de son taux (0,06 % en 2005 ; 0,12 % en 2006 et 0,18 % en 2007), afin de financer en partie par de la fiscalité le transfert de compétence en matière de formation professionnelle. L'article 18 du présent projet de loi de finances propose d'accélérer la mise en place de cette taxe, en portant le taux de la contribution à 0,18 % dès 2006. En contrepartie de cette augmentation des recettes fiscales, la DGD formation professionnelle, qui devrait atteindre 2 018 millions d'euros en 2006, est minorée d'un montant de 407 millions d'euros, correspondant aux recettes estimées de la contribution au développement de l'apprentissage pour 2006 avec un taux de 0,18 %.

Un amendement de suppression de l'article 18 du projet de loi de finances, présenté par M. Gilles Carrez, rapporteur général, a été adopté par l'Assemblée nationale. Par cohérence avec cette suppression, qui diminue de près de 200 millions d'euros les recettes fiscales de la contribution au développement de l'apprentissage au profit des régions, la commission des Finances de l'Assemblée

nationale a adopté un amendement dotant le programme où figure la DGD formation professionnelle de 203 millions d'euros supplémentaires, transférés du programme « Accès et retour à l'emploi » au programme « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques ». Ainsi, le montant de la DGD formation professionnelle pour 2006 s'élèvera à 1 814 millions d'euros, et non à 1 611 millions d'euros comme il était initialement prévu.

**UNE DOTATION GENERALE DE DECENTRALISATION DISPERSEE**

	<b>Programme de rattachement</b>	<b>Montant (en millions d'euros)</b>
DGD formation professionnelle	« Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques »	1 814 *
DGD culture	« Transmission des savoirs et démocratisation de la culture »	175
DGD communes	« Concours financiers aux communes et groupements de communes »	207
DGD départements	« Concours financiers aux départements »	157
DGD régions	« Concours financiers aux régions »	756

\* Montant résultant de l'amendement adopté par la commission des Finances.

Source : documents budgétaires

Au total, la DGD figurant dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales » s'établira en 2006 à 1 118,280 millions d'euros, contre 945,043 millions d'euros en 2005.

Cette évolution de près de 18,33 % de la DGD s'explique par l'importance des mesures nouvelles qui ont été prises en cours d'année 2005, pour un total de 142,223 millions d'euros. En effet, le taux de progression de la DGD (2,85 %) est appliqué à la DGD 2005 après régularisation. Parmi les mesures nouvelles, la plus conséquente concerne la compensation du financement des transports scolaires dans la région Île-de-France, pour un montant de 114,080 millions d'euros.

Les actions concernant la DGD ne comportent ni objectifs de performance, ni indicateurs. Comme l'a expliqué le rapport d'information de la commission des Finances de l'Assemblée nationale <sup>(1)</sup> : « *En effet, il n'apparaît pas pertinent d'évaluer la performance d'une action qui reprend une partie des dotations destinées à compenser les charges globales de fonctionnement [...] résultant d'un transfert, d'une création ou d'une extension de compétences. D'une part, le montant et la répartition des dotations destinées à compenser des charges transférées résultent de règles législatives prédéterminées. D'autre part, la*

(1) Rapport d'information n° 216, précité.

*question de savoir si ces règles sont de nature à assurer la couverture effective des charges transférées relève davantage d'un choix politique. ».*

## **2. Les autres dotations de la mission : des dotations d'investissement**

Outre leur action « Dotation générale de décentralisation », les trois programmes « Concours financiers aux communes et groupements de communes », « Concours financiers aux départements » et « Concours financiers aux régions » comprennent chacun une autre action.

L'action « Soutien aux projets des communes et groupements de communes », qui retrace l'ensemble des dotations budgétaires destinées à compenser les projets des communes et de leurs groupements, regroupe les crédits de la dotation globale d'équipement (DGE) des communes et de la dotation de développement rural (DDR). En outre, le projet de loi de finances pour 2006 y ajoute les crédits du concours spécifique relatif aux indemnités de responsabilité des régisseurs de police municipale.

L'action « Aides à l'équipement des départements » regroupe pour sa part la dotation globale d'équipement (DGE) des départements et la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC).

Enfin, l'action « Aides à l'équipement des régions » comprend la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES).

Dans tous les cas, ces différentes actions regroupent des dotations dont la norme de progression est rigide, car elles répondent à un objet précis et car leur montant est fixé chaque année par application au montant de l'année précédente du taux de croissance de la formation brute de capital fixe des administrations publiques pour l'année à venir, tel qu'il est estimé dans le rapport économique présenté en annexe au projet de loi de finances. En l'occurrence, pour l'année 2006, le taux de croissance de ces différentes dotations sera de 4 %. En 2005, ce taux de croissance avait été de 3 %.

De ce fait, chacun des programmes concerné *« se heurte à la difficulté consistant à associer des objectifs précis à des dotations dont l'objet et le montant sont définis par des normes législatives »* <sup>(1)</sup>.

### ***a) La dotation globale d'équipement : la suppression de la première part départementale***

Conformément aux dispositions des articles L. 2334-32 et L. 3334-14 du code général des collectivités territoriales, le montant de la DGE inscrit en loi de finances est déterminé chaque année par application du taux de croissance de la

---

(1) Rapport d'information n° 2161, précité.

formation brute de capital fixe des administrations publiques pour l'année à venir, tel qu'il est estimé dans le rapport économique joint au projet de loi de finances.

Ainsi, pour l'année 2006, le montant des autorisations d'engagement est obtenu en appliquant au montant des autorisations de programme pour 2005 un taux d'indexation de 4 %.

**L'EVOLUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT POUR  
LA DOTATION GLOBALE D'EQUIPEMENT (EN MILLIONS D'EUROS)**

	2005	2006
DGE communes et groupements	441,371	459,026
DGE départements	490,231	311,025

Source : documents budgétaires

La DGE des communes et groupements est répartie sous forme d'enveloppes de subventions, déléguées aux préfets de chaque département qui les gèrent de manière déconcentrée. Chaque préfet attribue les subventions après avis d'une commission d'élus chargée de déterminer les opérations prioritaires et de fixer les fourchettes de taux applicables à chaque catégorie d'opérations, dans la limite de 20 % à 60 % du montant hors taxe de l'investissement.

Les trois indicateurs de performance complémentaires qui doivent permettre d'évaluer l'effet de levier qu'exerce la DGE des communes sur l'investissement local sont :

— l'évolution du volume des investissements réalisés grâce aux subventions DGE, comparée à celle des investissements des administrations publiques ;

— la proportion des projets bénéficiant d'un taux de subvention compris entre 25 % et 35 %, c'est-à-dire de projets ayant un véritable effet de levier sans être pour autant trop fortement aidés par l'État ;

— le délai séparant la décision de subvention de la fin de la réalisation du projet.

Comme l'expliquait le rapport d'information de la commission des Finances <sup>(1)</sup>, « *il serait souhaitable d'avoir une idée plus précise de l'effet de levier réel des dotations, c'est-à-dire d'être capable de mesurer le volume des investissements qui n'auraient pu être réalisés en l'absence de subventions* ».

La DGE des départements bénéficie aux départements, à leurs groupements ainsi qu'aux syndicats à caractère administratif regroupant des communes ou groupements de communes et un ou plusieurs départements ou régions, aux SDIS, aux centres de gestion de la fonction publique territoriale ou au CNFPT.

---

(1) Rapport d'information n° 2161 précité.

Jusqu'en 2005, la DGE des départements se compose de deux parts :

— la première part, composée d'une fraction principale, d'une fraction voirie ainsi que d'une majoration en faveur des départements défavorisés et d'une autre majoration en faveur des groupements de départements ;

— la deuxième part, composée d'une fraction principale ainsi que d'une majoration en faveur des départements défavorisés et d'une autre majoration au titre des dépenses d'aménagement foncier.

L'article 24 du projet de loi de finances supprime la première part de la DGE des départements, de la même manière qu'avait été supprimé par la loi de finances pour 1996 la première part de la DGE des communes. Le faible taux de concours de cette première part (2,78 % en 2005) ne permettait pas d'atteindre un effet de levier suffisant pour en justifier le maintien.

Afin d'atténuer l'effet de la suppression de cette première part, qui s'élevait en 2005 à 240 millions d'euros, il est prévu trois abondements supplémentaires de la DGF, pour un total de 158,7 millions d'euros<sup>(1)</sup>. En outre, les opérations en cours au titre de la première part seront entièrement soldées (à hauteur de 98,4 millions d'euros).

Pour évaluer l'efficacité de la DGE des départements, l'indicateur utilisé sera l'évolution du volume des investissements des départements soutenus par la seconde part de la DGE comparée à l'évolution de la FBCF des administrations publiques. Cet indicateur peut être critiqué de la même manière que les indicateurs relatifs à la DGE des communes : il n'est qu'un simple indicateur de moyens, qui ne permet pas de mesurer la performance de la DGE.

Le montant des crédits de paiement, tant pour la DGE des communes que pour la DGE des départements, est défini en fonction de la clé de répartition suivante : 42 % des autorisations d'engagement pour 2006 + 41,2 % des autorisations de programme pour 2005 + 16,8 % des autorisations de programme pour 2004.

***b) La dotation de développement rural : une seconde part pour aider au maintien des services publics en milieu rural***

Cette dotation est destinée aux EPCI ruraux en vue de la réalisation de projets de développement économique et social ou d'actions en faveur des espaces naturels.

Le taux de croissance annuel de la DDR obéit à la même règle que le taux de croissance annuel de la DGE, en vertu de l'article L. 2334-40 du code général des collectivités territoriales.

---

(1) En tenant compte de l'amendement du Gouvernement à l'article 24 adopté par l'Assemblée nationale, qui rend nécessaire une augmentation de 15,7 millions d'euros de ces abondements supplémentaires.

Les indicateurs de performance de la DDR sont identiques à ceux de la DGE des communes, dans la mesure où il s'agit dans les deux cas de s'assurer que les subventions exercent un effet incitatif.

L'article 82 du projet de loi de finances pour 2006 crée, au sein de la DDR, une seconde part destinée à financer des projets de développement des services publics en milieu rural. Cette seconde part est alimentée à hauteur de 20 millions d'euros pour l'année 2006, ce qui représente donc une fraction non négligeable (un peu plus de 16 %) du montant global de la dotation, qui s'élèvera à 124 millions d'euros. Les communes éligibles à la deuxième fraction de la DSR bénéficieront de la seconde part de la DDR.

À partir de l'année 2007, le montant de la seconde part de la DDR bénéficiera du même taux de croissance que la première part.

***c) Les dotations scolaires : la dotation départementale d'équipement des collèges et la dotation régionale d'équipement scolaire***

La dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) permet de compenser les transferts de compétences aux départements en matière d'investissement concernant les collèges.

Le transfert aux régions de compétences en matière d'investissement dans les lycées, établissements d'éducation spéciale, écoles de formation maritime et aquacole et d'enseignements agricoles est compensé par la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES).

Aussi bien pour la DDEC que pour la DRES, la collectivité territoriale de Corse bénéficie d'une compensation financière spécifique intégrée en DGD.

Conformément à l'article L. 3334-16 du code général des collectivités territoriales, le montant de la DDEC est déterminé chaque année par application du taux de croissance de la FBCF des administrations publiques pour l'année à venir. En vertu de l'article L. 4332-3 du même code, la DRES évolue selon la même règle.

Les critères de répartition de la DDEC tiennent compte pour 70 % de la capacité d'accueil des établissements et pour 30 % de l'évolution de la population d'âge scolaire, tandis que pour la DRES la pondération de ces deux facteurs est de 60 % et de 40 % respectivement.

**L'EVOLUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT POUR  
LES DOTATIONS SCOLAIRES (EN MILLIONS D'EUROS)**

	2005	2006
DDEC	305,762	317,992
DRES	615,718	640,347

Source : documents budgétaires

La clé de couverture des crédits de paiement pour une année donnée N est identique pour la DDEC et pour la DRES : 42 % des autorisations d'engagement de l'année N, auxquels s'ajoutent 35 % des autorisations de l'année N-1 et 23 % des autorisations de l'année N-2.

### **3. Le programme « Concours spécifiques et administration »**

Ce programme de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » regroupe l'action « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales », qui comprend les subventions pour circonstances exceptionnelles, et l'action « Administration des relations avec les collectivités territoriales », qui retrace les coûts de la direction générale des collectivités territoriales du ministère de l'Intérieur.

Ce programme bénéficiera d'un déversement de crédits provenant, d'une part du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » (mission « Administration générale et territoriale de l'État ») pour un montant de 7,578 millions d'euros, d'autre part du programme « Police nationale » (mission « Sécurité ») pour un montant de 25 881 euros.

#### ***a) Les subventions exceptionnelles en faveur des collectivités locales***

Les articles L. 2335-2 et D. 2335-3 du code général des collectivités territoriales prévoient que des subventions exceptionnelles de fonctionnement peuvent être attribuées, par arrêtés conjoints du ministre de l'intérieur et du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, à des communes dans lesquelles des circonstances anormales entraînent des difficultés particulières.

Ces subventions ne peuvent pas venir en atténuation de déficits d'investissement ni être versées à une commune dont les difficultés financières proviennent de sa participation au capital d'une société d'économie mixte locale ou de la garantie qu'elle a accordée aux emprunts contractés par une telle société.

Ces subventions de fonctionnement sont ainsi attribuées à des communes dont le budget présente un déficit incompressible après examen par la chambre régionale des comptes. Le montant total des aides versées pour 2004 a été de 2,675 millions d'euros. En 2006, le montant des crédits est estimé à 2,1 millions d'euros.

En outre, les communes intégrant dans leur patrimoine des équipements qui appartenaient aux houillères de bassin bénéficient d'une aide dégressive sur trois ans. 34 communes ont bénéficié de cette aide en 2004. Le montant des crédits pour 2006 s'élève à 200 000 euros.

Les communes forestières sinistrées par les tempêtes de décembre 1999 bénéficient aussi d'un dispositif d'aide spécifique. Les 657 communes éligibles en 2005 ont bénéficié de 8,897 millions d'euros, et bénéficieront d'un montant presque équivalent en 2006.



Par ailleurs, l'action « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales » comprend les subventions d'équipement :

— pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques. L'enveloppe accordée aux départements touchés par des intempéries d'une exceptionnelle gravité est calculée sur la base d'un taux moyen de subvention de 20 % à 30 % du montant hors taxes des dégâts estimés. Depuis 1996, les enveloppes de crédits sont ouvertes par décrets d'avance ou en loi de finances rectificative et aucun crédit n'est inscrit dans le projet de loi de finances initiale dans la mesure où ces subventions dépendent de catastrophes naturelles qui sont pour ainsi dire par nature imprévisibles ;

— pour travaux divers d'intérêt local. Cette ligne n'est pas non plus dotée en loi de finances initiale. Les travaux d'équipement ainsi subventionnés ne peuvent l'être au maximum qu'à hauteur de 50 % et dans la limite de 200 000 euros.

Si les subventions d'équipement à venir ne sont donc pas budgétées en loi de finances initiale, en revanche, les subventions d'équipement pour l'achèvement d'opérations en cours le sont, pour un montant de crédits de paiement de 3 millions d'euros pour 2006.

L'objectif de performance de l'action qui regroupe ces diverses subventions, qui étaient jusqu'à présent réparties sur des chapitres budgétaires distincts, doit permettre de s'assurer que les opérations sont engagées dans les meilleurs délais. Aussi, l'indicateur de performance retenu est un délai de réalisation des opérations engagées inférieur à 3 ans. Depuis 2004, le délai moyen de réalisation, en baisse sensible, respecte cet indicateur.

Si l'action regroupe 14,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement pour l'année 2006, il convient d'ajouter que les subventions de fonctionnement et d'équipement réparties entre les autres missions du budget portent l'ensemble des subventions aux collectivités à 1 767 millions d'euros d'autorisations d'engagement.

#### ***b) La direction générale des collectivités territoriales***

Les coûts de personnel, de fonctionnement courant et d'immobilier de la direction générale des collectivités territoriales (DGCL) sont retracés dans l'action « Administration des relations avec les collectivités territoriales ».

Les dépenses de fonctionnement de la DGCL s'élèvent à 270 000 euros pour 2006.

Les dépenses d'immobilier figurent pour la plupart dans le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » ; seules les dépenses d'équipement courant figurent dans l'action « Administration des relations avec les collectivités territoriales », pour un montant de 105 000 euros.

Les dépenses d'informatique s'élèvent à 2,051 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,135 millions d'euros en crédits de paiement pour 2006. L'essentiel de ces dépenses doit permettre la réalisation d'un projet de dématérialisation de la transmission des actes des collectivités territoriales soumis au contrôle de légalité ainsi que la dématérialisation du suivi de ce contrôle.

Les dépenses de personnel (qui comprennent 158 ETPT) s'élèvent pour leur part à 8,141 millions d'euros.

Les prestations effectuées pour le compte du département des études et des statistiques de la DGCL représentent un coût de 122 000 euros, et le programme de publications de la DGCL un coût de 246 000 euros.

Le coût de fonctionnement du Comité des finances locales est de 85 000 euros pour 2006. Un prélèvement sur la DGF à hauteur de ce montant est ensuite reversé sous la forme d'un fonds de concours pour prendre en charge ce coût. Les huit autres organismes nationaux relatifs aux collectivités territoriales <sup>(1)</sup> représentent pour leur part un coût de fonctionnement de 198 000 euros.

Au total, l'action représente 11,142 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 11,226 millions d'euros de crédits de paiement pour l'année 2006.

On peut se féliciter de l'existence de plusieurs objectifs de performance pour cette action, qui permettront de réduire les délais d'élaboration des textes d'application (l'indicateur fixant le délai visé à 6 mois), de maximiser l'exactitude des montants de dotations notifiées aux collectivités locales et d'améliorer l'information fournie tant au Parlement, à la Cour des comptes et aux préfetures qu'aux simples citoyens.

Cette action concentre ainsi à elle seule plus de la moitié des indicateurs de performance de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

#### UNE MISSION AUX INDICATEURS DE PERFORMANCE PEU NOMBREUX

<b>Actions de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »</b>	<b>Indicateurs de performance</b>
Action « Soutien aux projets des communes et des groupements » du programme n° 119	- Évolution du volume des investissements réalisés grâce aux subventions DGE ou DDR  - Projets bénéficiant d'un taux de subvention de 25 % à 35 %  - Délai séparant la décision de subvention de la fin de réalisation du projet

(1) Ces huit organismes sont : le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, le Conseil national des opérations funéraires, la Commission consultative sur l'évaluation des charges, le Conseil national de la formation des élus locaux, la Commission de déontologie, la Commission consultative des polices municipales, la Commission d'assimilation des diplômés européens et la Commission d'appel de l'expérience professionnelle.

Action « Dotation générale de décentralisation » du programme n° 119	Aucun indicateur
Action « Aides à l'équipement des départements » du programme n° 120	- Évolution du volume des investissements réalisés grâce aux subventions DGE
Action « Dotation générale de décentralisation » du programme n° 120	Aucun indicateur
Action « Aides à l'équipement des régions » du programme n° 121	Aucun indicateur
Action « Dotation générale de décentralisation » du programme n° 121	Aucun indicateur
Action « Aides exceptionnelles aux collectivités » du programme n° 122	- Délai de réalisation des opérations engagées
Action « Administration des relations avec les collectivités territoriales » du programme n° 122	- Délai de parution des textes réglementaires - Nombre, montant moyen et volume des rectifications de dotations - Nombre de rectifications liées à la prise en compte d'une donnée erronée - Date de communication des dotations - Réponses aux pouvoirs publics - Visites des sites intranet et internet de la DGCL

Source : projet de loi de finances pour 2006

#### D. LA GESTION DES IMPÔTS LOCAUX PAR L'ÉTAT

La gestion des impôts locaux par l'État est au cœur des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales. Par le biais des remboursements, dégrèvements et exonérations d'impôts locaux, l'effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales est significativement augmenté. D'autre part, l'avance mensuelle qui est faite du douzième des impôts directs locaux votés par les collectivités décharge les collectivités de la gestion du recouvrement et leur garantit un produit équivalent au montant voté.

Dans le même esprit que celui de la gestion de la fiscalité locale par l'État, il serait possible de concevoir une gestion de la dette des collectivités territoriales par l'État. Comme l'explique dans son rapport d'information le sénateur Paul Girod <sup>(1)</sup>, le *Debt management office* britannique « peut émettre, pour le compte des collectivités territoriales qui le souhaitent, des titres de dette sur les marchés. Cette faculté est sans doute source d'économies pour les collectivités territoriales britanniques en comparaison avec les conditions de financement offertes en France par les banques. ». Par rapport à la problématique de la responsabilisation des collectivités territoriales, une telle possibilité semble devoir être envisagée avec précaution.

(1) Rapport d'information n° 476 (2004-2005) du 12 juillet 2005, sur la gestion de la dette de l'État dans le contexte européen.

## 1. Les remboursements, dégrèvements et exonérations d'impôts locaux

### a) Le programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux »

Les impôts directs locaux sont perçus par le Trésor public pour le compte des collectivités territoriales. Le Trésor public assure ainsi les tâches de recouvrement et garantit aux collectivités la perception du montant qu'elles ont voté.

Or, le montant effectivement perçu par le Trésor public diffère du montant voté, d'une part en raison des défauts de recouvrement qui peuvent avoir lieu, d'autre part en raison des remboursements et dégrèvements qui sont accordés aux contribuables locaux. Tout remboursement ou dégrèvement se traduit par une opération comptable négative pour le Trésor public, soit qu'il rembourse une partie de l'impôt local acquitté par le contribuable à ce dernier, soit qu'il ne recouvre pas le produit total de l'impôt voté par la collectivité territoriale.

Les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux sont ainsi une charge pour le budget de l'État et figurent dans un programme au sein de la mission « Remboursements et dégrèvements », qui comprend par ailleurs un seul autre programme, relatif aux remboursements et dégrèvements d'impôts d'État.

Ainsi, l'évaluation pour 2006 est de 13 340 millions d'euros de remboursements et dégrèvements<sup>(1)</sup>, soit une progression de 1 700 millions d'euros par rapport à 2005. L'essentiel de cette progression est dû à la prise en compte du dispositif de dégrèvement de taxe professionnelle sur les investissements nouveaux, pour 1 250 millions d'euros.

#### LES DEGREVEMENTS D'IMPOTS LOCAUX : UNE MASSE FINANCIERE CONSIDERABLE (EN MILLIONS D'EUROS)

	Dégrèvements prévus pour 2006 *	Impôt voté en 2005
Taxe professionnelle	9 300	24 150
Taxe d'habitation	2 800	12 960
Taxes foncières	540	18 100
Total	12 640	55 210

\* : Cette colonne ne comprend pas les admissions en non valeur, « le mode actuel de comptabilisation ne permettant pas d'établir une distinction comptable, par impôt, au titre des admissions en non valeur prononcées sur les impôts locaux » (Bleu budgétaire « Remboursements et dégrèvements »).

Source : documents budgétaires

La proportion des remboursements et dégrèvements est très différente suivant l'impôt local concerné, proche de la moitié pour la taxe professionnelle,

(1) Ce montant correspond à des crédits évaluatifs, et non à des crédits limitatifs, comme le permet l'article 10 de la loi organique relative aux lois de finances.

inférieure au dixième pour les taxes foncières. Ainsi, du point de vue du contribuable local, le premier impôt local en montant non dégrévé et non remboursé est la taxe foncière.

Dans la mesure où les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux représentent un coût uniquement pour l'État, il peut être cohérent que ces remboursements et dégrèvements figurent dans une autre mission que celle relative aux relations entre l'État et les collectivités territoriales. Néanmoins, il serait sans doute plus significatif et plus pertinent de faire figurer les remboursements et dégrèvements en fonction de leurs finalités (aide aux entreprises, aide aux familles, aide aux agriculteurs...), dans les missions correspondant aux politiques publiques ainsi concernées.

### ***b) Les compensations d'exonérations d'impôts locaux***

Les exonérations d'impôts locaux, qui résultent de dispositions expresses du législateur, sont compensées par le versement de prélèvements sur les recettes de l'État au profit des collectivités. Cette compensation reste liée au montant des ressources fiscales que percevait la collectivité avant l'exonération. Il y a donc une neutralité financière des exonérations d'impôts locaux du point de vue des collectivités.

Ainsi, dans le projet de loi de finances pour 2006, la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale s'élève à un montant de 2 699,35 millions d'euros (contre 2 485 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005). Le prélèvement sur recettes destiné à compenser ces exonérations comprend :

- 1 210 millions d'euros au titre des exonérations de taxe d'habitation ;
- 385 millions d'euros au titre des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties ;
- 330 millions d'euros au titre des exonérations des parts régionale et départementale de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) ;
- 140 millions d'euros au titre de la mesure, prévue à l'article 9 du présent projet, d'exonération de 20 % de la part communale de la TFPNB en faveur des exploitants agricoles ;
- 458 millions d'euros au titre de la réduction progressive de la fraction des recettes des titulaires de bénéfices non commerciaux prise en compte dans les bases de la taxe professionnelle ;
- 100 millions d'euros au titre des exonérations de taxe professionnelle dans le cadre de dispositifs en faveur de l'aménagement du territoire ;
- 66 millions d'euros au titre des diverses exonérations (de TFPNB ; de taxe professionnelle) relatives à la Corse.

Par ailleurs, deux autres prélèvements sur recettes ont pour origine la compensation d'exonérations d'impôts locaux par l'État, même s'il s'agit désormais de prélèvements dont la logique est purement budgétaire et qui n'évoluent plus au même rythme que les dispositifs fiscaux. Il s'agit d'une part de la compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle, pour un montant de 115,824 millions d'euros en 2006 ; d'autre part de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), qui atteint 1 193,694 millions d'euros.

De la même manière, un certain nombre d'exonérations, pour un montant de 15 419 millions d'euros pour 2006, sont compensées par le biais de la dotation globale de fonctionnement. Les compensations ainsi intégrées purement et simplement dans la DGF bénéficient du taux de croissance qui s'applique à celle-ci.

**LA COMPENSATION « INVISIBLE » DE CERTAINES EXONERATIONS  
D'IMPOTS LOCAUX PAR LA DGF**

Exonération compensée	Montant de la compensation (en millions d'euros)
Suppression de la part salaires des bases de TP	9 530
Suppression de la part régionale de TH	1 078
Suppression de la part régionale des DMTO	928
Baisse de la part départementale des DMTO	1 482
Suppression partielle de la vignette	2 400

**2. Le compte de concours financier « Avances aux collectivités locales »**

Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, le projet de loi de finances pour 2006 supprime les comptes d'avances existants en 2005 pour créer en leur lieu et place un compte de concours financiers (article 31).

Ce compte retracera l'ensemble des avances qui sont consenties tous les mois aux collectivités en contrepartie du recouvrement par l'État de l'ensemble des impositions directes locales.

En 2005, le compte d'avances aux collectivités de métropole s'élevait à 63 901 millions d'euros. En 2006, ce sont 70 110 millions d'euros qui figurent au titre des avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes<sup>(1)</sup>. Cette prévision pour 2006 se fonde sur une progression des rôles d'impôts locaux de l'ordre

*(1) Par ailleurs, le compte de concours financiers « Avances aux collectivités locales » comprend aussi les avances aux collectivités, établissements publics et territoires d'outre-mer. Ces avances, qui s'élevaient à 6,8 millions d'euros en 2005, atteindront le même montant en 2006.*

de 2 %. En outre, cette prévision inclut le recouvrement et le reversement de la part de la TIPP affectée aux départements en compensation du transfert du RMI (soit 4,9 milliards d'euros).

Trois objectifs de performance sont renseignés, afin de s'assurer de la qualité du mécanisme d'avances sur le montant des impôts locaux aux collectivités. Le premier de ces objectifs est la mise à disposition à date certaine des fonds. Le deuxième objectif est la garantie d'une recette certaine correspondant à la totalité des taxes et impositions locales. Enfin, le troisième objectif est la réduction du délai de remboursement par les collectivités des sommes qui leur ont été versées à tort.

Il peut sembler qu'un autre objectif, de réduction de l'effet de solde et de l'effet de profil qui sont attachés à la fourniture des avances, eût pu compléter utilement les trois objectifs relatifs aux avances de l'État aux collectivités sur le montant des impositions directes locales. En effet, dans la mesure où l'État garantit aux collectivités la perception intégrale du montant des impôts locaux votés, le fait qu'une partie des recouvrements a lieu avec retard, ou n'a même jamais lieu, engendre un effet de solde négatif pour l'État. De plus, dans la mesure où l'État procède à des versements mensuels, mais ne recouvre les impôts locaux que de manière plus irrégulière, et principalement en fin d'année, l'État est amené à emprunter à court terme pour rééquilibrer sa trésorerie (effet de profil négatif pour l'État). Ces deux effets devraient pouvoir être chiffrés par deux indicateurs de performance et la réduction de leur montant serait un objectif de résultat souhaitable.

## EFFORT FINANCIER DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

(en millions d'euros)

	LFI 2005	2005 révisé	PLF 2006	Évolution PLF 2006/ LFI révisée (en %)
<b>I.- Dotations sous enveloppe</b>				
Dotation globale de fonctionnement (1), dont :	37.095	37.114	38.234	+ 3,0
- intégration d'une fraction de la DGE ancienne première part			54	
- majoration de la DGF des départements			99	
- recentralisation des dépenses sanitaires			-42	
- régularisation de la DGF au titre de 2004		164		
Dotation spéciale pour le logement des instituteurs	174	174	136	- 21,8
Dotation élu local	49	49	50	+ 2,0
Dotation globale d'équipement des départements et des communes (AE)	932	932	770	- 17,4
Dotation régionale et départementale d'équipement scolaire et des collèges (AE)	921	921	958	+ 4,0
Dotation générale de décentralisation (2)	858	858	1.031	+ 20,2
Dotation générale de décentralisation (Corse) (2)	257	257	264	+ 2,7
Dotation de décentralisation formation professionnelle (3)	1.942	1.942	1.814	- 6,5
Dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors RCE ex- REI)	1.224	1.224	1.108	- 9,5
Majoration exceptionnelle au titre du règlement de « Pantin » (4)	18	18	8	- 55,6
Compensation de la suppression de la part salaires de la TP pour les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle	113	113	116	+ 2,7
<b>Total Dotations sous enveloppe</b>	<b>43.583</b>	<b>43.602</b>	<b>44.490</b>	<b>+ 1,5</b>
<b>II.- Dotations hors enveloppe</b>				
Fonds de compensation pour la TVA	3.791	3.791	4.030	+ 6,3
Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation	560	560	620	+ 10,7
Reversement de TIPP à la Corse	30	30	30	
Dotation de développement rural (AE)	120	120	124	+ 3,3
Subventions et comptes spéciaux du Trésor (AE) :	1.920	1.937	1.767	- 8,8
- subventions de fonctionnement de divers ministères	913	913	884	- 3,2



- subventions d'équipement de divers ministères (AE)	967	967	883	- 8,7
- comptes spéciaux du Trésor (AE)	40	57	0	- 100,0
Compensation d'exonérations et de dégrèvements législatifs :	11.422	11.869	13.658	+ 15,1
- réduction pour création d'établissements (RCE ex- REI) (DCTP)	78	78	78	-
- compensation des pertes de base de TP et de redevance des mines	138	164	164	-
- compensations de diverses exonérations relatives à la fiscalité locale	2.485	2.475	2.699	+ 9,1
- contrepartie de divers dégrèvements législatifs (5)	8.721	9.152	10.717	+ 17,1
<b>Total Dotations hors enveloppe</b>	<b>17.843</b>	<b>18.307</b>	<b>20.229</b>	<b>+ 10,5</b>
<b>TOTAL GÉNÉRAL I + II</b>	<b>61.426</b>	<b>61.909</b>	<b>64.719</b>	<b>+ 4,2</b>
<b>III.- Fiscalité transférée</b>				
Cartes grises	1 460	1 505	1 535	+ 2
Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière	5 129	6 045	6 300	+ 4,2
Vignette automobile	145	130		
TSCA, dont :	1 033	1 141	1 185	+ 3,9
- compensation de la suppression de la vignette			146	
- financement des SDIS	900	874	920	+ 5,3
TIPP, dont :	5 357	5 362	5 894	+ 9,9
- financement du RMI	4 900	4 941	4 949	+ 0,16
<b>Total Fiscalité transférée</b>	<b>13 124</b>	<b>14 183</b>	<b>14 914</b>	<b>+ 5,15</b>
<b>TOTAL GÉNÉRAL I + II + III</b>	<b>74 550</b>	<b>76 092</b>	<b>79 633</b>	<b>+ 4,36</b>
<b>Compensation des réformes fiscales (6)</b>				
Suppression de la part « salaires » des bases de la TP	9.282	9.282	9.530	+ 2,7
Suppression de la part régionale de la TH	1.050	1.050	1.078	+ 2,7
Suppression de la part régionale des DMTO	905	905	928	+ 2,7
Baisse de la part départementale des DMTO	1.443	1.443	1.482	+ 2,7
Suppression partielle de la vignette automobile	2.337	2.337	2.400	+ 2,7
<b>TOTAL Compensation des réformes fiscales</b>	<b>15.017</b>	<b>15.017</b>	<b>15.419</b>	<b>+ 2,7</b>

(1) Le montant indiqué pour le PLF 2006 prend en compte l'amendement, adopté par l'Assemblée nationale en seconde délibération sur la première partie, qui majore de 15,7 millions d'euros le deuxième abondement supplémentaire de la DGF des départements visant à compenser la suppression de la première part de la DGE.

(2) Le montant indiqué comprend la DGD culture.

(3) Le montant indiqué pour le PLF 2006 prend en compte l'amendement prévoyant un abondement supplémentaire de 203 millions d'euros de la DGD formation professionnelle.

(4) Cette majoration exceptionnelle, qui a été instituée pour satisfaire l'arrêt du Conseil d'État « commune de Pantin » du 18 octobre 2000, arrive à son terme en 2006.

(5) Le montant des dégrèvements d'impôts locaux renseigné ici ne prend en compte ni les rectifications d'impositions effectuées postérieurement à l'émission initiale (soit 1 923 millions d'euros en 2006) ni les admissions en non valeur (soit 700 millions d'euros en 2006).

(6) Les diverses compensations sont estimées et retracées de façon « virtuelle » par l'application du taux de croissance de la DGF dans la mesure où elles ont toutes été intégrées dans la DGF lors de la réforme de l'architecture des dotations en LFI 2004.

*Source : documents budgétaires.*

## EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 18 octobre 2005, la Commission a procédé à l'audition de M. Nicolas Sarkozy, ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, et de M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités locales, sur les crédits des missions « Sécurité », « Sécurité civile », « Administration générale et territoriale de l'État » et « Relations avec les collectivités territoriales » pour 2006.

Après que **M. Nicolas Sarkozy, ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire**, eut présenté les crédits des missions « Sécurité », « Sécurité civile » et « Administration générale et territoriale de l'État », **M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales** a présenté les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Il a souligné que le projet de loi de finances pour 2006 était marqué par la volonté de poursuivre l'effort en faveur des collectivités territoriales.

C'est pourquoi le premier objectif a été de reconduire le contrat de croissance et de solidarité et de consolider la réforme de la DGF qui figure dans la loi de finances pour 2005. Le deuxième objectif est le soutien de l'État à l'investissement des collectivités locales. Le troisième est un effort particulier en faveur du monde rural. Le quatrième, enfin, est de permettre aux collectivités d'exercer au mieux leurs nouvelles compétences.

Les concours financiers de l'État aux collectivités s'élèvent cette année à plus de 64,9 milliards d'euros, soit environ un cinquième du budget de l'État.

Les règles d'indexation du contrat de croissance et de solidarité – taux de l'inflation, majoré du tiers de celui de la croissance du PIB, pour l'enveloppe normée – seront reconduites en 2006. Avec une hypothèse d'inflation de 1,8 % en 2006 et une hypothèse de progression de 1,75 % du PIB en 2005, l'enveloppe du contrat de croissance progressera de 2,49 % en 2006. Pour mémoire, elle avait progressé de 2,87 % en 2005, de 1,7 % en 2004 et de 2,3 % en 2003.

Au total, cette enveloppe, qui regroupe notamment la DGF, la DGE et la DGD, atteindra près de 44 milliards d'euros en 2006. La DGF, à elle seule, progressera de 2,73 %, ce qui représente plus d'un milliard d'euros. La DGF des communes et des EPCI progressera ainsi de plus de 577 millions d'euros, celle des départements de 297 millions, celle des régions de 135 millions.

La péréquation pourra atteindre en 2006 un niveau inégalé à ce jour. Ainsi, la péréquation départementale pourra progresser entre 9,2 et 11,2 %, selon le choix du Comité des finances locales. Pour les régions, elle pourra augmenter jusqu'à 37,2 %.

La consolidation de la réforme de la dotation de solidarité urbaine (DSU) – qui augmente à nouveau de 120 millions d'euros – s'effectuera au travers de

trois mesures. La première est la consolidation de la majoration de 20 millions d'euros de l'enveloppe des communes de 5 000 à 10 000 habitants intervenue en 2005. En l'absence d'une telle mesure, ces communes auraient subi une chute brutale de leurs dotations. La deuxième mesure est l'extension aux communes de plus de 200 000 habitants des deux coefficients multiplicateurs, proportionnels à la population en zones urbaines sensibles (ZUS) et en zones franches urbaines (ZFU). Seraient notamment concernées Strasbourg, Lille, Marseille, Toulouse, sans pour autant revenir sur la progression dont ont bénéficié en 2005 les villes de moindre importance. La troisième consolidation proposée est relative à la mise en place d'une deuxième tranche de garantie pour les communes ayant perdu leur éligibilité en 2005. Elles ont bénéficié en 2005 d'une garantie à 100 %. Pour 2006, il est donc proposé de leur attribuer 50 % du montant perçu précédemment.

Il est proposé d'abonder la DGF 2006 du montant de la régularisation 2004. Celle-ci s'établit à 92 millions d'euros. Il ne s'agirait pas de l'allouer aux communes et EPCI au prorata des attributions 2004, mais d'en faire une utilisation plus dynamique et conforme à l'esprit qui a présidé, l'an dernier, à la réforme de la DGF.

S'agissant du financement de la garantie de sortie sur deux ans pour les communes ayant perdu en 2005 le bénéfice de la dotation « élu local », des erreurs ont été commises dans les simulations qui avaient été réalisées. Elles seront corrigées.

Une réforme de la DGE des départements est nécessaire. Actuellement, le taux de concours de la fraction principale de la première part de la DGE des départements est très faible : 2,77 % en 2005. À titre de comparaison, le taux de concours de la deuxième part s'élève à 14 %. Il est donc proposé que la première part de la DGE des départements soit supprimée. C'est d'ailleurs une analyse identique qui avait conduit à décider, en 1996, la suppression de la première part de la DGE des communes. Bien entendu, cette suppression de la première part ne se fera pas sans contreparties.

Pour le financement des SDIS, les départements percevront une majoration de leur dotation de compensation d'un montant de quinze millions d'euros qui sera répartie au prorata de la moyenne des attributions de DGE perçues par le SDIS du département concerné en 2002, 2003 et 2004. L'État tiendra les engagements pris s'agissant du financement de la prestation de fidélisation et de reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires : ainsi, l'abondement de la DGF des départements figurant en loi de finances pour 2005 sera porté de 20 à 30 millions d'euros.

Les règles d'attribution du Fonds de compensation de la TVA seront clarifiées. De nombreuses incompréhensions entourent le dispositif actuel, notamment du fait d'évolutions jurisprudentielles concernant les biens mis à disposition de tiers. La réforme proposée ouvre désormais le bénéfice du FCTVA à ces situations, dès lors que l'utilisation de l'équipement par le tiers constitue une

simple modalité d'exécution d'un service public ou répond à un besoin d'intérêt général. Très concrètement, une collectivité pourra désormais bénéficier plus sûrement du FCTVA lorsqu'elle construira une maison de retraite et en confiera la gestion à un tiers, ou encore lorsqu'elle mettra les locaux dont elle est propriétaire à la disposition d'une association dépourvue d'activité concurrentielle.

Outre la simplification du contrôle exercé par les préfetures sur les demandes de reversement, cette réforme présente un double intérêt pour les collectivités : un intérêt financier, puisque le montant du FCTVA inscrit dans le projet de loi de finances est supérieur à 4 milliards d'euros, soit une progression de 6,3 % par rapport à 2005 ; un intérêt opérationnel, puisque les conditions d'intervention du FCTVA ne viendront plus interférer dans les choix effectués par la collectivité pour la gestion de ses services publics, que seul le souci de l'utilité et de l'efficacité doit conduire.

Le projet de loi de finances comporte également plusieurs mesures visant à soutenir le développement du monde rural.

D'abord, l'affectation de la régularisation 2004 à la péréquation garantit une progression de 15 % de la dotation de solidarité rurale, dans un souci d'équilibre avec la péréquation urbaine. Deuxièmement, en ce qui concerne le soutien spécifique à l'investissement, la réforme de la DGE préserve les territoires ruraux. La compensation de 74 millions d'euros bénéficiera notamment à 23 des 24 départements bénéficiant de la dotation de fonctionnement minimale avant son élargissement en 2005. Troisièmement, une enveloppe de 20 millions d'euros sera redéployée pour soutenir les projets innovants de services au public en milieu rural. Cette enveloppe concernera également les communes éligibles à la seconde fraction de la dotation de solidarité rurale en plus des EPCI traditionnellement éligibles à la DDR, et pourra financer des dépenses d'investissement comme de fonctionnement.

S'agissant des transferts de compétences, le projet de loi de finances pour 2006 traduira, sur le plan financier, la mise en œuvre des transferts prévus par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Les charges ainsi transférées en deux ans, au titre de 2005 et 2006, s'élèvent à 1,4 milliard d'euros, dont 963 millions d'euros l'ont été au profit des régions et 294 millions d'euros au profit des départements. Ces transferts ont été intégralement compensés dans le respect des principes posés par la loi du 13 août 2004.

Ces transferts de charges sont évalués de manière contradictoire et transparente sous le contrôle attentif de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC), présidée par le sénateur Jean-Pierre Fourcade. Elle s'est réunie à sept reprises au cours du premier semestre 2005 afin d'examiner la compensation des transferts intervenus en 2005 et examinera,

durant les prochains mois, les projets d'arrêtés interministériels établissant de manière définitive le droit à compensation au titre des transferts opérés dès 2005.

L'engagement de l'État d'assurer une compensation à la fois intégrale et concomitante a été respecté. La CCEC en a donné acte au Gouvernement, et tout particulièrement lors de sa réunion du 6 octobre dernier.

Le PLF 2006 est donc marqué par l'effort de solidarité et d'équilibre de l'État envers les collectivités.

*Après les interventions des ministres, les rapporteurs pour avis sont intervenus (...).*

**M. Manuel Aeschlimann, rapporteur pour avis de la mission relations avec les collectivités territoriales**, a exprimé sa satisfaction devant la reconduction du contrat de croissance et de solidarité, ainsi que devant la création d'une enveloppe spécifique de 20 millions d'euros au sein de la dotation de développement rural en faveur des services publics en milieu rural et la modification des critères d'éligibilité au fonds de compensation de la TVA. Il a toutefois regretté qu'il n'ait pas été fait droit à l'éligibilité des baux emphytéotiques administratifs au FCTVA au même titre que les partenariats public-privé.

S'agissant de la future conférence nationale des finances publiques, définie comme une «instance de concertation renforcée entre l'État et les collectivités», il a souhaité savoir comment son rôle sera défini par rapport à celui du comité des finances locales.

En ce qui concerne le plafonnement de la taxe professionnelle à 3,5 % de la valeur ajoutée de l'entreprise, il a demandé comment se fera l'imputation de ce plafonnement aux différents niveaux de collectivités.

Il a souhaité savoir si l'exonération de 20 % de la taxe sur le foncier non bâti était un dégrèvement destiné à perdurer ou le prélude à une réforme plus importante de cet impôt local.

S'agissant de la DGF, il a considéré qu'il serait juste que la population en ZUS soit prise doublement en compte dans la détermination de son montant au regard du nombre d'habitants.

Ayant rappelé que le Premier ministre avait annoncé le 1<sup>er</sup> septembre dernier, dans le cadre de la relance de la politique du logement, la création d'une «dotation de production de logements», qui serait comprise dans la DGF et comporterait une prime au logement social, il a précisé qu'était seul pris en compte dans les critères de répartition de la DGF le nombre de logements locatifs sociaux, c'est-à-dire le stock, mais nullement l'effort de construction, c'est-à-dire le flux. Il a souhaité savoir quelle réforme de la DGF serait envisagée si le flux devait être pris en compte.

Enfin, après la publication de plusieurs rapports alarmistes sur l'intercommunalité, il a souhaité obtenir des précisions sur les adaptations envisagées.

En réponse à M. Manuel Aeschlimann, **le ministre délégué** a souscrit à l'idée d'une conférence des finances publiques, qui avait d'ailleurs été suggérée par le ministre d'État lorsque celui-ci exerçait les fonctions de ministre des finances. Un débat est en train de s'engager sur les dépenses des collectivités locales, que certains jugent excessives. Il importe de remettre les choses en perspective : les collectivités locales représentent 20 % de la dépense publique, et 70 % de l'investissement public.

Il est souhaitable qu'une réunion ait lieu au mois de novembre prochain afin de poser les enjeux et de définir la méthode qui présidera à la mise en place de cette conférence. Celle-ci pourrait avoir lieu au printemps ou au début de l'été 2006. Elle devra examiner l'ensemble des problèmes qui se posent.

S'agissant de la réforme de la taxe professionnelle, le ministre délégué a précisé que le but est de la rendre plus juste, notamment à l'égard de 200 000 entreprises lourdement pénalisées : 1 % des entreprises payaient 70 % de la taxe professionnelle. Le débat sur les modalités de la réforme s'ouvre à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances. La question essentielle est celle de l'année de référence à retenir. Si le projet de loi prévoit de remplacer 1995 par 2004, le Gouvernement sera attentif à toutes les propositions.

En ce qui concerne la DGF, il a rappelé que la dotation forfaitaire des communes comprenait désormais une dotation de base déterminée en fonction de la population, dont le montant est très progressif puisqu'il peut aller de 60 à 120 euros par habitant, et dont les règles d'indexation sont beaucoup plus favorables que celles qui s'appliquent aux autres parts de la dotation forfaitaire, puisque sa croissance peut atteindre 75 % du taux de croissance de la DGF. Une réflexion a été soumise aux services du Premier ministre sur le bilan coût-avantage relativement aux constructions de logement. Un travail a été engagé sur ce thème avec le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, le ministre délégué au budget et à la réforme de l'État, et le nouveau délégué interministériel pour le développement de l'offre de logements, M. Jean-Pierre Beysson.

S'agissant de la DSU, le ministre délégué a estimé qu'il était nécessaire de faire évoluer le système issu de la réforme de 2005. Sur les 702 communes de plus de 10 000 habitants qui sont éligibles à la DSU, 116 seulement ont vu leur dotation augmenter au-delà de la progression minimale. La question peut se poser de savoir s'il convient de modifier le critère défini par le rapport entre le double de la population des zones urbaines sensibles et la population totale de la commune. Mais certaines communes ayant une faible population en ZUS n'en sont pas moins très défavorisées. C'est notamment le cas dans la région Nord-Pas-de-Calais. À l'inverse, il y a des ZUS dans certaines communes qu'il est difficile de considérer comme très défavorisées. C'est le cas, par exemple, de Paris, de Boulogne-

Billancourt, de Sceaux, ou encore de Bordeaux. Tout cela mérite réflexion. Cela étant, les crédits de DSU connaissent cette année une augmentation sensible, de 15,8 %.

Le ministre délégué a souligné qu'un vent mauvais soufflait actuellement sur l'intercommunalité. Le premier constat qui s'impose est que les périmètres ne sont pas satisfaisants. Il est souvent arrivé que le périmètre retenu se soit limité au canton, ce qui n'est pas raisonnable. Les préfets ont sans doute validé ces périmètres sous la pression des élus. Il leur a été demandé de manifester la plus grande vigilance sur le périmètre des structures intercommunales.

La deuxième critique adressée à l'intercommunalité est qu'un certain nombre de communes ont fait le choix de participer à une structure intercommunale dans le but de bénéficier des effets d'aubaine.

La troisième critique porte sur les structures intercommunales auxquelles les maires ont parfois donné des compétences d'une main pour les reprendre de l'autre.

La politique de recrutement des structures intercommunales fait, enfin, l'objet de critiques. Leur masse salariale a augmenté de 100 % sur une période de cinq ans.

Il convient de s'appuyer sur ces critiques, qui sont fondées même si elles ne concernent pas toutes les structures intercommunales, pour corriger un dispositif qui constitue la meilleure réponse trouvée à ce jour au problème que pose l'existence de 36 500 communes en France. Il importe de ne pas perdre de vue les structures intercommunales dont le bon fonctionnement permet au citoyen de bénéficier de prestations et d'équipements publics que les communes, individuellement, seraient bien incapables de leur apporter.

*Après les réponses des ministres aux rapporteurs pour avis, plusieurs commissaires sont intervenus (...).*

S'agissant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », **M. Bernard Derosier** a souligné qu'elle ne retrace pas exactement les dépenses de l'État en faveur des collectivités, puisque les prélèvements n'y sont pas associés directement. Il faut en effet, pour cela, se reporter au document intitulé « Effort financier de l'État en faveur des collectivités locales ». Dans ces conditions, il est difficile d'apprécier correctement les objectifs et les mesures de performance des relations entre l'État et les collectivités.

Cette mission se compose de quatre programmes : communes, départements, régions et diverses dépenses. Dans ces conditions, la question se pose de savoir comment les parlementaires peuvent créer un nouveau programme, ou même modifier les équilibres des programmes actuels.



En ce qui concerne la taxe sur les conventions d'assurance, il a rappelé qu'il était initialement prévu que les taux seraient laissés à l'appréciation des assemblées des collectivités territoriales. Or, la décision du Gouvernement de ne pas autoriser le département à moduler la part de taxe sur les conventions d'assurance peut être perçue comme une remise en cause du principe d'autonomie de gestion des collectivités locales. L'impossibilité de moduler cette taxe posera un problème d'autant plus difficile que les coûts des SDIS connaissent une explosion.

En rappelant que la TIPP permet de couvrir en partie les dépenses de RMI, lesquelles continuent de progresser, il a souligné que la compensation du surcoût du RMI pour 2004 se fait attendre et a demandé à quel moment les départements peuvent espérer la compensation annoncée par le Gouvernement pour un total d'environ 460 millions d'euros (...).

Tout en reconnaissant que la taxe sur les conventions d'assurance ne résolvait pas tous les problèmes, **le ministre d'État** a insisté sur le fait qu'elle constituait un progrès par rapport au système antérieur de la dotation, laquelle était, dans le meilleur des cas, indexée sur l'inflation. L'avantage de la taxe est d'être une ressource dynamique, même si son taux n'est pas laissé à l'appréciation des départements (...).

**M. Francis Delattre** a souligné, s'agissant de la DSU, que la situation des communes franciliennes était particulière. Une commune qui, en raison des nouveaux critères, perd son éligibilité à la DSU, perd non seulement le bénéfice de la DSU nationale, mais aussi celui de la DSU Ile-de-France. Pour une ville de 20 000 habitants, cela peut représenter jusqu'à 1 million d'euros, soit une perte équivalant à une augmentation de dix points de fiscalité. Il a demandé au ministre délégué si la perte des 50 % de DSU valait également pour la partie Ile-de-France.

En second lieu, il a souhaité que ce dernier confirme l'engagement financier de l'État dans un projet de renouvellement des matériels roulants de la SNCF sur les lignes de la banlieue parisienne, le parc existant étant en très mauvais état.

En réponse à M. Bernard Derosier, **le ministre délégué** a précisé que le « bleu » budgétaire indiquait très clairement, aux pages 68 et suivantes, des objectifs et des indicateurs pour les prélèvements sur les recettes de l'État en faveur des collectivités territoriales. Les objectifs sont les suivants : accroître l'intégration des groupements de communes ; poursuivre la couverture du territoire par l'intercommunalité ; assurer les péréquations.

S'agissant du RMI, il a souligné que l'État respectait ses obligations prévues par la loi de 2003, et va même au-delà puisqu'il financera le coût exact de la dépense.

Le problème de l'assiette de la TSCA s'est posé. Des erreurs de calcul ont été commises. Les taux de couverture variaient entre 30 % et 400 %. C'est pourquoi il a été décidé de revenir à une assiette nationale.

En réponse à M. Francis Delattre, le ministre délégué a précisé que les mesures concernant la DSU étaient valables pour la région Ile-de-France.

S'agissant enfin du STIF, il a indiqué que 400 millions d'euros étaient débloqués, sur une durée de dix ans, pour le financement du matériel roulant, et souligné qu'un certain nombre de mesures prises vont au-delà des obligations légales (...).

**M. Michel Piron** a évoqué *Le Livre noir de l'intercommunalité*, tout en convenant qu'il lui inspirait beaucoup de réserves.

Après avoir souligné qu'il importait de faire la distinction entre les trois types de structures intercommunales, il a jugé que la question des compétences ou celle de l'intérêt communautaire ne devaient pas recevoir une réponse uniforme dans l'ensemble du territoire. Il a souhaité savoir s'il ne serait pas nécessaire de mieux tenir compte de la diversité des territoires. (...)

En réponse à M. Michel Piron, **le ministre délégué aux collectivités locales**, a rappelé que *Le Livre noir de l'intercommunalité* s'appuie sur des éléments parcellaires, puisqu'il est le fruit d'une enquête menée dans 250 communes de 30 départements, et que le taux de réponses a été de 30 %.

Il a rappelé que la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoyait un délai d'un an pour la définition de l'intérêt communautaire attaché aux compétences transférées à la date de publication de la loi, soit au plus tard le 18 août 2005, et que la loi du 13 juillet 2005 avait reporté d'un an ce délai, soit au 18 août 2006. Cet allongement doit être mis à profit de la manière la plus souple possible. Les préfets devront prendre contact avec leurs interlocuteurs locaux, car la définition de l'intérêt communautaire ne doit pas procéder d'une initiative nationale.

\*

\* \*

*Après le départ des ministres, conformément aux conclusions de son rapporteur pour avis, la Commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » pour 2006.*

## ABRÉVIATIONS

AE	Autorisation d'engagement
CCEC	Commission consultative sur l'évaluation des charges
CFL	Comité des finances locales
CIF	Coefficient d'intégration fiscale
CSFPT	Conseil supérieur de la fonction publique territoriale
DCTP	Dotation de compensation de la taxe professionnelle
DDEC	Dotation départementale d'équipement des collèges
DDR	Dotation de développement rural
DFM	Dotation de fonctionnement minimal (fraction de la DGF)
DGCL	Direction générale des collectivités territoriales
DGD	Dotation générale de décentralisation
DGE	Dotation globale d'équipement
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DMTO	Droits de mutation à titre onéreux
DNP	Dotation nationale de péréquation (fraction de la DGF)
DPU	Dotation de péréquation urbaine (fraction de la DGF)
DRES	Dotation régionale d'équipement scolaire
DSI	Dotation spéciale pour le logement des instituteurs
DSR	Dotation de solidarité rurale (fraction de la DGF)
DSU	Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (fraction de la DGF)
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
FARPI	Fonds académique de rémunération des personnels d'internat

FBCF	Formation brute de capital fixe
FCTVA	Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
FDPTP	Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle
FSRIF	Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France
PIB	Produit intérieur brut
RATP	Régie autonome des transports parisiens
RCE	Réduction pour création d'établissement
REI	Réduction pour embauche et investissement
RMI	Revenu minimum d'insertion
SDIS	Services départementaux d'incendie et de secours
SIVOM	Syndicat intercommunal à vocation multiple
SIVU	Syndicat intercommunal à vocation unique
STIF	Syndicat des transports de la région Île-de-France
TIPP	Taxe intérieure sur les produits pétroliers
TFPNB	Taxe foncière sur les propriétés non bâties
TH	Taxe d'habitation
TP	Taxe professionnelle
TPU	Taxe professionnelle unique
TSCA	Taxe spéciale sur les conventions d'assurance automobile
TOS	Techniciens et ouvriers de service
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
ZFU	Zone franche urbaine
ZRR	Zone de revitalisation rurale
ZUS	Zone urbaine sensible

-----

N° 2573 - Avis de M. Manuel Aeschlimann présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi de finances pour 2006 (n° 2540) - tome VI - Relations avec les collectivités territoriales