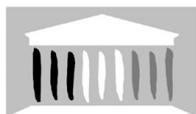


Document
mis en distribution
le 18 octobre 2004



N° 1863

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT

FAIT

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

TOME II

**EXAMEN DE LA PREMIÈRE PARTIE
DU PROJET DE LOI DE FINANCES**

CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

4^e partie
PAR M. GILLES CARREZ

Rapporteur général,

Député.

SOMMAIRE

PREMIÈRE PARTIE

CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

[1^{re} partie](#)

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

I.- IMPOTS ET REVENUS AUTORISÉS

A.- Dispositions antérieures

Article 1^{er} : Autorisation de percevoir les impôts existants

B.- Mesures fiscales

Article 2 : Barème de l'impôt sur le revenu

Article 3 : Revalorisation des seuils et limites de la prime pour l'emploi.

Article 4 : Réduction d'impôt pour déclaration électronique

Article 5 : Exonération des primes versées par l'État aux médaillés des jeux Olympiques et Paralympiques d'Athènes

Article 6 : Neutralisation des conséquences fiscales de la mensualisation du paiement des pensions des non-salariés agricoles

Article 7 : Aménagement du régime fiscal applicable aux partenaires liés par un pacte civil de solidarité⁴⁶

Article 8 : Exonération fiscale des indemnités versées aux victimes de l'amiante ou leurs ayants droit

Article 9 : Allègement des droits de succession

Articles additionnels après l'article 9 :

Actualisation du barème de l'impôt de solidarité sur la fortune : actualisation des tranches du barème et relèvement de l'abattement au titre de l'habitation principale

Aménagement du plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune

[2^e partie](#)

Article 10 : Crédit d'impôt en faveur des entreprises qui relocalisent leur activité en France

Article 11 : Crédit d'impôt pour dépenses de prospection commerciale⁹

Article 12 : Allègements fiscaux pour les entreprises participant à un projet de recherche et de développement dans les pôles de compétitivité

Article 13 : Réduction à 1,5% du taux de la contribution de l'impôt sur les sociétés avant sa suppression complète

Article 14 : Crédit de taxe professionnelle pour le maintien de l'activité dans les zones d'emploi en grande difficulté face aux délocalisations

Article 15 : Renforcement du dégrèvement de taxe professionnelle en faveur des entreprises disposant de véhicules routiers ou d'autocars

Article 16 : Prorogation et aménagement du remboursement partiel applicable au gazole utilisé par les entreprises de transport routier de marchandises

Article additionnel après l'article 16 :

Extension du droit à déduction de la TVA ayant grevé les objets publicitaires

Article 17 : Transfert transfrontalier du siège statutaire d'une société

Article 18 : Rattachement des produits et des charges correspondant aux pénalités versées en cas de retard de livraison ou d'exécution de prestations de services⁴

Article 19 : Modification du régime de la provision pour hausse des prix

Article 20 : Mesures relatives au développement et au financement de l'apprentissage

3^e partie

Article 21 : Adaptation des dispositifs d'incitation fiscale du capital-risque dans le cadre de la réforme d'Euronext, modernisation du régime des fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI) et adaptation du régime de l'impôt sur les opérations de bourse

Article 22 : Réforme du régime applicable aux contrats d'assurance-vie investis en actions

Article 23 : Ouverture du plan d'épargne en actions (PEA) aux titres de sociétés ou d'OPCVM situés dans les États membres de l'Espace économique européen⁵

Article 24 : Modification du régime de la redevance audiovisuelle¹

Article 25 : Mise en place d'un régime déclaratif et abandon de la procédure de délivrance d'un reçu en matière de taxe différentielle sur les véhicules à moteur

Article 26 : Transposition des mesures transitoires relatives à l'adhésion à l'Union européenne des dix nouveaux États membres en matière de lutte contre la fraude sur les tabacs manufacturés

Article 27 : Modalités de financement des centres techniques industriels et des comités professionnels pour le développement économique

Article 28 : Montant et répartition du prélèvement de solidarité pour l'eau

4^e partie

II.- RESSOURCES AFFECTEES

A.- Dispositions relatives aux collectivités locales

Article 29 : Réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes 422

Article 30 : Réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des groupements de communes 498

Article 31 : Réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des départements 526

Article 32 : Reconstitution du contrat de croissance et de solidarité 561

Article 33 : Modalités de compensation financière, aux régions et aux départements, des transferts de compétences résultant de la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales 570

Article 34 : Transfert aux départements d'une part du produit de la taxe sur les conventions d'assurances contre les risques de toutes natures relatifs aux véhicules terrestres à moteur 598

Article additionnel après l'article 34 :

Eligibilité au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée des dépenses relatives à la restauration des monuments historiques des collectivités territoriales 611

5^e partie

B.- Dispositions diverses

Article 35 : Dispositions relatives aux affectations

Article 36 : Création du compte n° 903-60 « Avances aux organismes de l'audiovisuel public » et clôture du compte d'affectation spéciale n° 902-15

Article 37 : Extension de l'objet des opérations du compte de commerce n° 904-11 « Régie industrielle des établissements pénitentiaires »

Article 38 : Clôture du compte d'affectation spéciale n° 902-25 « Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien »

Article 39 : Modification de l'article 302 *bis* K du code général des impôts, relatif à la taxe de l'aviation civile

Article 40 : Détermination des quotités de répartition de la taxe de l'aviation civile, entre le budget annexe de l'aviation civile et le budget général de l'Etat

Article 41 : Affectation de recettes au profit de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France

Article 42 : Affectation du produit du droit de consommation sur les tabacs

Article 43 : Évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES

Article 44 : Équilibre général du budget

[6^e partie](#)

TABLEAU COMPARATIF

[7^e partie](#)

ÉTAT A ANNEXÉ

AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

II.- RESSOURCES AFFECTEES

A.- Dispositions relatives aux collectivités locales

Le Gouvernement avait annoncé à l'été 2003 sa décision de réformer les dotations de l'Etat aux collectivités territoriales en deux étapes distinctes.

Une première étape a été franchie par la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003) qui a refondu l'architecture des dotations dans le but d'améliorer globalement la lisibilité du système tout en créant les conditions d'un accroissement des flux financiers annuels alimentant la péréquation.

L'élargissement de la dotation globale de fonctionnement (DGF) à plusieurs dotations et compensations fiscales auparavant autonomes s'est accompagné d'une réorganisation des masses internes de cette dotation. Une part nouvelle a été créée au profit des régions qui ne bénéficiaient pas jusqu'alors d'une DGF. Chacune des trois parts de la DGF (la DGF des communes et groupements de communes, celle des départements et celle des régions) a par ailleurs été 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 collectivité, une alimentation pérenne de la péréquation, ce qui est rendu possible grâce à une évolution annuelle de la part « forfaitaire » moins rapide que l'évolution de la masse totale de la DGF, la différence venant majorer chaque année les sommes consacrées à la péréquation.

La rénovation des règles internes de répartition des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales, en vue notamment d'en améliorer l'intensité péréquatrice, constitue le deuxième volet de cette réforme.

Les réformes proposées par le présent projet de loi constituent pour l'essentiel la traduction des conclusions du rapport du groupe de travail constitué au sein du Comité des finances locales entre septembre 2003 et avril 2004 afin de réfléchir aux modalités de réforme de la répartition des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales.

Les mesures proposées répondent par ailleurs à l'objectif constitutionnel de péréquation fixé à l'article 72-2 de la Constitution.

Article 29

Réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes.

Texte du projet de loi :

I. L'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° La deuxième phrase du premier alinéa est remplacée par la phrase suivante :

« Il est majoré du montant perçu l'année précédente au titre de la part de la dotation forfaitaire prévue au sixième alinéa (3°) de l'article L. 2334-7. ».

2° Il est inséré un deuxième alinéa ainsi rédigé :

« Le potentiel financier d'une commune est égal à son potentiel fiscal, majoré du montant de la dotation forfaitaire perçu par la commune l'année précédente, hors la part prévue au sixième alinéa (3°) de l'article L. 2334-7. Il est minoré le cas échéant des prélèvements sur le produit des impôts directs locaux mentionnés au quatorzième alinéa de l'article L. 2334-7 subis l'année précédente. Pour la commune de Paris, il est minoré du montant de sa contribution au centre communal d'action sociale constaté dans le dernier compte administratif. ».

3° Au deuxième alinéa, les mots : « de l'alinéa précédent » sont remplacés par les mots : « du premier alinéa ».

4° Au sixième alinéa, les mots : « A compter de l'année de promulgation de la loi n° 99-1126 du 28 décembre 1999 modifiant le code général des collectivités territoriales et relative à la prise en compte du recensement général de population de 1999 pour la répartition des dotations de l'État aux collectivités locales, pour la détermination du potentiel fiscal », sont remplacés par les mots : « A compter de 2005, pour la détermination du potentiel financier ».

5° Les septième et huitième alinéas sont remplacés par les dispositions suivantes :

« 1° Les bases de taxe professionnelle constatées dans chaque commune membre l'année précédant son appartenance à un établissement public de coopération intercommunale faisant application du régime fiscal prévu à l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts sont prises en compte dans son potentiel financier, sous réserve des dispositions du dixième alinéa.

« Sont également prises en compte les bases de taxe professionnelle situées sur la zone d'activité économique constatées dans chaque commune membre l'année précédant son appartenance à un établissement public de coopération intercommunale faisant application du régime fiscal prévu au II de l'article 1609 *quinquies* C du code général des impôts. ».

6° Le dixième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

« 2° La différence entre les bases de taxe professionnelle d'un établissement ayant opté pour le régime fiscal prévu à l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, ou les bases de taxe professionnelle situées sur la zone d'activité économique d'un établissement ayant opté pour le régime fiscal prévu au II de l'article 1609 *quinquies* C du code général des impôts, d'une part, et la somme des bases de taxe professionnelle ventilées en application du 1°, est répartie entre toutes les communes membres de l'établissement au prorata de leur population. ».

7° Le douzième alinéa est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :

« Le potentiel financier mentionné au septième alinéa est majoré d'une partie de la dotation de compensation prévue au premier alinéa de l'article L. 5211-28-1 perçue par l'établissement public de coopération intercommunale l'année précédente. Il est minoré d'une partie du prélèvement sur la fiscalité subi par l'établissement public de coopération intercommunale en application du quinzième alinéa de l'article 29 de

la loi de finances pour 2003. La dotation de compensation et le prélèvement sur la fiscalité de l'établissement sont répartis entre les communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale au prorata des diminutions de base de taxe professionnelle, dans chacune de ces communes, ayant servi au calcul de la compensation prévue au I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999. ».

8° Au treizième alinéa, le mot : « 2004 » est remplacé par le mot : « 2005 » et le mot : « onzième » est remplacé par le mot : « douzième ».

II. A la deuxième partie du code général des collectivités territoriales :

A. Les mots : « potentiel fiscal » sont remplacés par les mots : « potentiel financier » :

1° aux cinquième, sixième, treizième, quatorzième et quinzième alinéas de l'article L. 2334-4 ;

2° aux sixième (2° du III), quatorzième (IV), vingt-et-unième (V) et vingt-deuxième (V) alinéas de l'article L. 2334-14-1 ;

3° au deuxième alinéa (1°) de l'article L. 2334-17 ;

4° aux huitième (4°) et treizième (b du 4°) alinéas de l'article L. 2334-21 ;

5° aux premier, troisième (1°) et sixième (4°) alinéas de l'article L. 2334-22 ;

6° aux troisième et sixième alinéas de l'article L. 2334-33 ;

7° au deuxième alinéa de l'article L. 2334-34 ;

8° au troisième alinéa de l'article L. 2334-40 ;

9° au premier alinéa de l'article L. 2335-1 ;

10° aux deuxième (I), quatrième (1° du I), cinquième (2° du I), sixième (3° du I), huitième et douzième alinéas de l'article L. 2531-13 ;

11° au cinquième (1° du II) alinéa de l'article L. 2531-14 ;

12° au premier alinéa de l'article L. 5334-16.

B. Les mots : « potentiels fiscaux » sont remplacés par les mots : « potentiels financiers » au deuxième alinéa (I) de l'article L. 2531-13.

III. La sous-section 2 de la section 1 du chapitre IV du titre III du livre III de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifiée :

A. Les premier et deuxième alinéas de l'article L. 2334-7 sont remplacés par les dispositions suivantes :

« A compter de 2005, la dotation forfaitaire comprend :

« 1° Une dotation de base destinée à tenir compte des charges liées à l'importance de sa population.

« Pour 2005, cette dotation de base est égale pour chaque commune au produit de sa population par un montant de 50 euros par habitant à 125 euros par habitant en fonction croissante de la population de la commune, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État.

« A compter de 2006, la dotation par habitant perçue au titre de la dotation de base augmente selon un taux fixé par le comité des finances locales, égal au plus à 75 % du taux de progression de l'ensemble des ressources de la dotation globale de fonctionnement.

« 2° Une dotation proportionnelle à la superficie, égale à 3 euros par hectare en 2005. A compter de 2006, ce montant évolue selon le taux d'indexation fixé par le comité des finances locales, dans les conditions

prévues pour la dotation de base. A partir de 2005, le montant de cette dotation ne peut excéder le montant de la dotation de base.

« 3° Les montants correspondant aux montants antérieurement perçus au titre du I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 et du 2° *bis* du II de l'article 1648 B du code général des impôts dans sa rédaction antérieure à la loi de finances pour 2004. A compter de 2006, ces montants progressent selon un taux fixé par le comité des finances locales, égal au plus à 50 % du taux de croissance de l'ensemble des ressources de la dotation globale de fonctionnement.

« 4° Une garantie. Cette garantie est versée en 2005, le cas échéant, lorsque le montant prévu au a ci-dessous est supérieur aux montants mentionnés au b. Elle est égale en 2005 à la différence entre :

« a. le montant de dotation forfaitaire perçue en 2004, hors montants des compensations mentionnées au 3°;

« b. et la somme de la dotation de base et de la dotation proportionnelle à la superficie calculées en application des 1° et 2°.

« A compter de 2006, cette garantie évolue selon un taux égal à 25 % du taux de progression de l'ensemble des ressources de la dotation globale de fonctionnement.

« Le taux de croissance de la dotation forfaitaire est égal au taux d'évolution de la somme des composantes de cette dotation par rapport à la somme des montants versés l'année précédente en application des alinéas précédents, hors les montants prévus au 3°. Pour l'application de cette disposition en 2005, le montant de la dotation forfaitaire pris en compte au titre de 2004 est égal au montant total de la dotation forfaitaire versée en 2004, hors les montants correspondant à la compensation antérieurement perçue en application du I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999. ».

B. L'article L. 2334-10 est ainsi rédigé :

« En cas de modification des limites territoriales de communes entraînant des variations de population, les dotations de base revenant à chacune de ces communes sont calculées, conformément à l'article L. 2334-7, en prenant en compte les nouvelles populations. ».

C. L'article L. 2334-11 est ainsi rédigé :

« En cas de fusion de communes, la dotation de base et la dotation proportionnelle à la superficie de la commune résultant de la fusion sont calculées conformément à l'article L. 2334-7. La population prise en compte est égale à la somme des populations des communes qui fusionnent. La garantie est calculée la première année par addition des montants correspondants versés aux anciennes communes l'année précédant la fusion, et indexés selon le taux d'évolution de la garantie fixé par le comité des finances locales. Le montant mentionné au 3° de l'article L. 2334-7 perçu par la commune fusionnée est égal à l'addition des montants perçus par les anciennes communes à ce titre, indexés selon le taux d'évolution fixé par le comité des finances locales. ».

D. L'article L. 2334-12 est ainsi rédigé :

« En cas de division de communes, la dotation de base et la dotation proportionnelle à la superficie revenant à chaque commune sont calculées conformément à l'article L. 2334-7 en retenant sa nouvelle population et sa superficie. Les montants mentionnés aux 3° et 4° de l'article L. 2334-7 sont calculés au prorata de la population de chaque commune. ».

E. Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Les cinquième à dixième alinéas ainsi que le dernier alinéa de l'article L. 2334-7 sont supprimés.

2° L'article L. 2334-7-1 est abrogé.

3° Au deuxième alinéa du III de l'article L. 2334-7-2 les mots : « de l'avant-dernier » sont remplacés par les mots : « du dernier ».

4° L'article L. 2334-9 est ainsi modifié :

a) Le premier alinéa est supprimé.

b) Au second alinéa, les mots : « par dérogation à l'alinéa précédent » sont supprimés.

5° A l'article L. 2334-13, le troisième alinéa est supprimé.

6° Au I de l'article L. 2574-12, les mots : « le premier alinéa de l'article L. 2334-9 » sont supprimés.

7° Au premier alinéa de l'article L. 5211-28-1, les mots : « comme la dotation forfaitaire » sont remplacés par les mots : « selon le taux fixé par le comité des finances locales en application du 3° de l'article L. 2334-7 ».

8° Au deuxième alinéa de l'article L. 5211-28-1, les mots : « du taux d'évolution de la dotation forfaitaire » sont remplacés par les mots : « selon le taux fixé par le comité des finances locales en application du 3 de l'article L. 2334-7 ».

9° Au deuxième alinéa de l'article L. 5211-35, les mots : « et L. 2334-9 » sont supprimés.

IV. La dotation versée en 2005 au Centre national de la fonction publique territoriale en application de l'article L. 2334-29 du code général des collectivités territoriales au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs est minorée de l'intégralité du reliquat comptable afférent à l'exercice 2003. La dotation d'aménagement prévue à l'article L. 2334-13 du code général des collectivités territoriales est majorée à due concurrence.

V. La sous-section 3 de la section 1 du chapitre IV du titre III du livre III de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifiée :

A. L'article L. 2334-14-1 est ainsi modifié :

1° Le 1° du III est ainsi rédigé :

« 1° Le potentiel financier par habitant est inférieur au potentiel financier moyen par habitant majoré de 10 % de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique ».

2° Au premier alinéa du III *bis*, les mots : « visés à » sont remplacés par les mots : « mentionnés à ».

3° Au deuxième alinéa du V, les mots : « de 20 % » sont remplacés par les mots : « de 15% ».

4° Il est inséré un VI ainsi rédigé :

« Pour 2005, lorsqu'une commune cesse d'être éligible à la part principale ou à la majoration de la dotation nationale de péréquation, elle perçoit, à titre de garantie, une dotation égale aux deux tiers du montant perçu l'année précédente au titre de la dotation dont elle a perdu l'éligibilité.

« Pour 2005, lorsque le cumul des attributions au titre de la part principale et de la majoration de la dotation nationale de péréquation revenant à une commune éligible diminue de plus d'un tiers par rapport à l'année précédente, cette commune perçoit une garantie lui permettant de bénéficier des deux tiers du montant perçu l'année précédente. ».

5° Les « VI » et « VII » deviennent respectivement « VII » et « VIII ».

B. Le paragraphe 3 de la sous-section 3 de la section 1 du chapitre IV du titre III du livre III de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° L'article L. 2334-21 est ainsi modifié :

a) Il est inséré après le quatorzième alinéa, un alinéa ainsi rédigé :

« d) D'un coefficient multiplicateur égal à 1,5 pour les communes situées en zones de revitalisation rurale telles que définies à l'article 1465 A du code général des impôts. ».

b) Il est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« Pour 2005, lorsqu'une commune cesse d'être éligible en 2005 à cette fraction de la dotation de solidarité rurale, elle perçoit, à titre de garantie, une attribution égale aux deux tiers du montant perçu l'année précédente.

« Pour 2005, lorsque l'attribution d'une commune diminue de plus d'un tiers par rapport à l'année précédente, cette commune perçoit un complément de garantie lui permettant de bénéficier des deux tiers du montant perçu l'année précédente. ».

2° Au cinquième alinéa (3°) de l'article L. 2334-22, les mots : « au nombre d'élèves relevant de l'enseignement obligatoire et préélémentaire, domiciliés dans la commune » sont remplacés par les mots : « au nombre d'enfants de 3 à 16 ans domiciliés dans la commune établi lors du dernier recensement ».

C. Aux articles L. 2334-14-1, L. 2563-4 et L. 2574-12 ainsi qu'à l'article 29 de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 relative à la dotation globale de fonctionnement, les mots : « 10 p 100 » sont remplacés par les mots : « 20 p. 100 ».

Exposé des motifs du projet de loi :

Afin de mesurer objectivement et équitablement les écarts de richesse, cet article élargit la notion de potentiel fiscal à celle de potentiel financier, en intégrant la dotation forfaitaire. Il identifie au sein de la dotation forfaitaire plusieurs composantes, dont il définit les modalités d'évolution :

- une dotation de base variant de 50 à 125 € par habitant, en fonction de la taille des communes ;
- une dotation proportionnelle à la superficie de 3 € par hectare, plafonnée au montant de la dotation de base ;
- une part correspondant à l'ancienne compensation « part salaires » de la taxe professionnelle, incluse depuis 2004 dans la dotation forfaitaire ;
- un complément de garantie pour les communes pour lesquelles la somme de la dotation de base et de la dotation proportionnelle à la superficie est inférieure à la dotation forfaitaire perçue en 2004.

Il prévoit en outre de prendre en compte l'intégralité des variations de population dans le calcul de la dotation forfaitaire, alors que seuls 50 % des augmentations ou des diminutions sont actuellement retenus.

Il propose d'exercer, pour 2005, une contrainte spécifique sur la progression de la dotation forfaitaire, permettant de dégager les meilleures marges pour la péréquation.

En vue de contribuer au financement du coût des mesures prévues par cet article, le IV prévoit d'affecter la totalité du reliquat de gestion du Centre national de la fonction publique territoriale à la dotation d'aménagement.

Cet article propose également d'accroître les montants de la fraction « bourgs-centres » de la dotation de solidarité rurale versés aux communes situées en zone de revitalisation rurale (ZRR). Par ailleurs, tirant les conséquences de l'introduction du critère de potentiel financier, il aménage les seuils d'éligibilité à la dotation nationale de péréquation.

La prise en compte de la population des communes situées dans les départements et collectivités d'outre-mer sera majorée. Le dispositif proposé permet d'augmenter la quote-part de la dotation d'aménagement qui leur est affectée.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article propose une réforme des règles de répartition de différentes composantes de la DGF des communes en vue de les rendre plus cohérentes avec leurs objectifs respectifs.

Il vise dans un premier temps à rendre plus lisible la répartition de la dotation forfaitaire, par l'introduction de deux critères objectifs de répartition : la population et la superficie.

Il vise dans un second temps à améliorer la péréquation communale à travers deux mesures principales :

– la substitution au potentiel fiscal d'un critère de potentiel financier permettant de mieux prendre en compte la richesse réelle des communes ;

– et l'introduction, dans les critères de répartition de la dotation de solidarité rurale « bourgs-centres » d'une majoration au profit des communes situées en zone de revitalisation rurale.

I.- La réforme de la dotation forfaitaire

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

A.- Le droit existant

1.- L'origine et les évolutions de la dotation forfaitaire des communes

Avec un montant de 13,6 milliards d'euros en 2004, la dotation forfaitaire est la première composante de la dotation globale de fonctionnement (DGF). La DGF, principal concours versé par l'Etat aux collectivités territoriales, a été créée par la loi n° 79-5 du 3 janvier 1979 afin de compenser la suppression d'un impôt local, la taxe locale, du fait de l'entrée en vigueur de la taxe sur la valeur ajoutée, le versement représentatif de la taxe sur les salaires ayant compensé la perte de produit. La DGF a fait l'objet de quatre réformes majeures, en 1985 ⁽¹⁾, 1991 ⁽²⁾, 1993 et 2004.

(1) La loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 relative à la dotation globale de fonctionnement a créé une dotation de base au sein de la DGF des communes. Correspondant à 40 % du volume global de cette dernière, la dotation de base était attribuée en fonction du nombre d'habitants, affecté d'un coefficient de valorisation variant de 1 à 2,5 en fonction de la taille de la commune.

(2) La réforme introduite par la loi n°91-429 du 13 mai 1991 a renforcé les mécanismes de péréquation en créant, au sein de la DGF, une dotation de solidarité urbaine (DSU).

La loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement a regroupé en une dotation unique, baptisée dotation forfaitaire et évoluant de la même façon pour toutes les communes, toutes les sous-dotations et concours particuliers qui composaient l'ancienne DGF, à l'exception de la dotation de solidarité urbaine. Ainsi, le montant de la dotation forfaitaire pour 1994 était-il, pour chaque commune, égal à la somme des montants perçus en 1993 au titre des dotations suivantes :

– la dotation de base (40% du volume global de la DGF) qui était calculée en multipliant la population ⁽¹⁾ de la commune par un ratio en francs par habitant, avec application d'un coefficient multiplicateur croissant en fonction de la strate démographique de la commune ;

– la dotation de péréquation, (37,5% du volume global de la DGF), calculée en fonction du potentiel fiscal, de l'effort fiscal et du revenu par habitant ;

– la dotation de compensation (22,5% du volume global de la DGF), calculée en fonction du nombre d'élèves, de la longueur de la voirie et du nombre de logements sociaux ;

– la garantie de progression minimale, éventuellement modulée, fondée sur le principe selon lequel la DGF de chaque commune devait progresser à un taux au moins égal à 55% du taux d'évolution de l'ensemble de la DGF ;

– les concours particuliers attribués aux communes touristiques ou thermales ainsi qu'aux communes villes-centres, assumant des charges de centralité.

Par ailleurs la réforme de 1993 a renforcé la péréquation en créant la dotation de solidarité rurale (DSR) et introduit la structure actuelle de la DGF, qui s'articule autour de deux dotations : la dotation forfaitaire, appelée à évoluer selon le taux de croissance de toutes les ressources affectées à la DGF, et la dotation d'aménagement, dont le montant est calculé résiduellement par rapport aux moyens disponibles.

A compter de 1995, il a été prévu que la dotation forfaitaire progresserait de la moitié du taux de croissance de la DGF (cinquième alinéa de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales).

La loi n° 96-241 du 26 mars 1996 portant diverses dispositions relatives aux concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales a autorisé le Comité des finances locales à fixer le taux de croissance de la dotation forfaitaire entre

(1) La population dont il est question dans la totalité du présent commentaire est la population DGF. Le calcul de la population dite « DGF » consiste, pour les communes, à ajouter à leur population « totale » qui résulte elle-même de l'addition de la population « municipale », de la population « comptée à part » et, en cas de recensement complémentaire, de la population dite « fictive », une population représentative des charges générées par la présence de résidences secondaires occupées seulement une partie de l'année. Cette population est majorée au titre des charges engendrées par l'accueil des gens du voyage.

50% et 55% du taux de progression de la DGF à condition que l'évolution de la DGF résulte pour un tiers au moins de la croissance du PIB. Dans le cas contraire, le taux de progression de la dotation forfaitaire des communes est fixé automatiquement à 50% du taux d'évolution de la DGF.

La loi de finances rectificative n° 2001-1276 du 27 décembre 2001 a élargi cette fourchette dans le but, cette fois, de dégager des ressources en faveur de la péréquation, permettant au Comité des finances locales de fixer le taux de croissance de la dotation forfaitaire entre 45% et 55% du taux de croissance de la DGF (sixième et septième alinéas de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales).

A compter de 2000, la dotation forfaitaire des communes a fait l'objet d'un abattement au titre de la suppression des contingents communaux d'aide sociale en application du IV de l'article 13 de la loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle. La loi précitée a prévu la suppression, à compter de 2000 des anciens contingents communaux d'aide sociale versés par les communes au département. En contrepartie, la dotation forfaitaire de chaque commune a été réduite d'un montant représentatif de l'ancien contingent d'aide sociale, la DGF des départements étant parallèlement majorée du même montant. L'abattement ainsi opéré sur la dotation forfaitaire des communes est revalorisé comme la DGF mise en répartition ⁽¹⁾.

2.- La réforme introduite par la loi de finances initiale pour 2004

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

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

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

(1) Toutefois, pour 63 communes, le montant de l'abattement étant supérieur à la dotation forfaitaire, ces communes subissent en application du III de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales, un prélèvement complémentaire sur le produit de leur fiscalité au profit du département correspondant. En 2004, la fusion opérée par la loi de finances initiale entre l'ancienne dotation forfaitaire et l'ancienne compensation « part salaires » a rendu possible la contraction entre prélèvements fiscaux et montants perçus au titre de la dotation forfaitaire ou de la compensation « part salaires ». Ne subsistent ainsi plus en 2004 que 49 communes prélevées, pour un montant total de 2,24 millions d'euros.

Ce montant a été diminué, pour les communes qui subissaient en 2003, un prélèvement sur leur fiscalité au titre de la réforme de la fiscalité locale de France Télécom⁽¹⁾ ou au titre de la suppression des contingents communaux d'aide sociale, à hauteur du prélèvement fiscal subi en 2003.

Pour 2004 et les années suivantes, la dotation forfaitaire de chaque commune est obtenue par indexation de cette dotation forfaitaire 2003 « reconstituée » selon un taux fixé par le Comité des finances locales au niveau national, entre 45 et 55% du taux de progression de l'ensemble de la DGF⁽²⁾. Le taux d'indexation de la dotation forfaitaire s'établit automatiquement à 45% et non plus 50% du taux d'évolution de la DGF, dans l'hypothèse où la progression de la DGF résulte pour moins d'un tiers de l'augmentation du PIB.

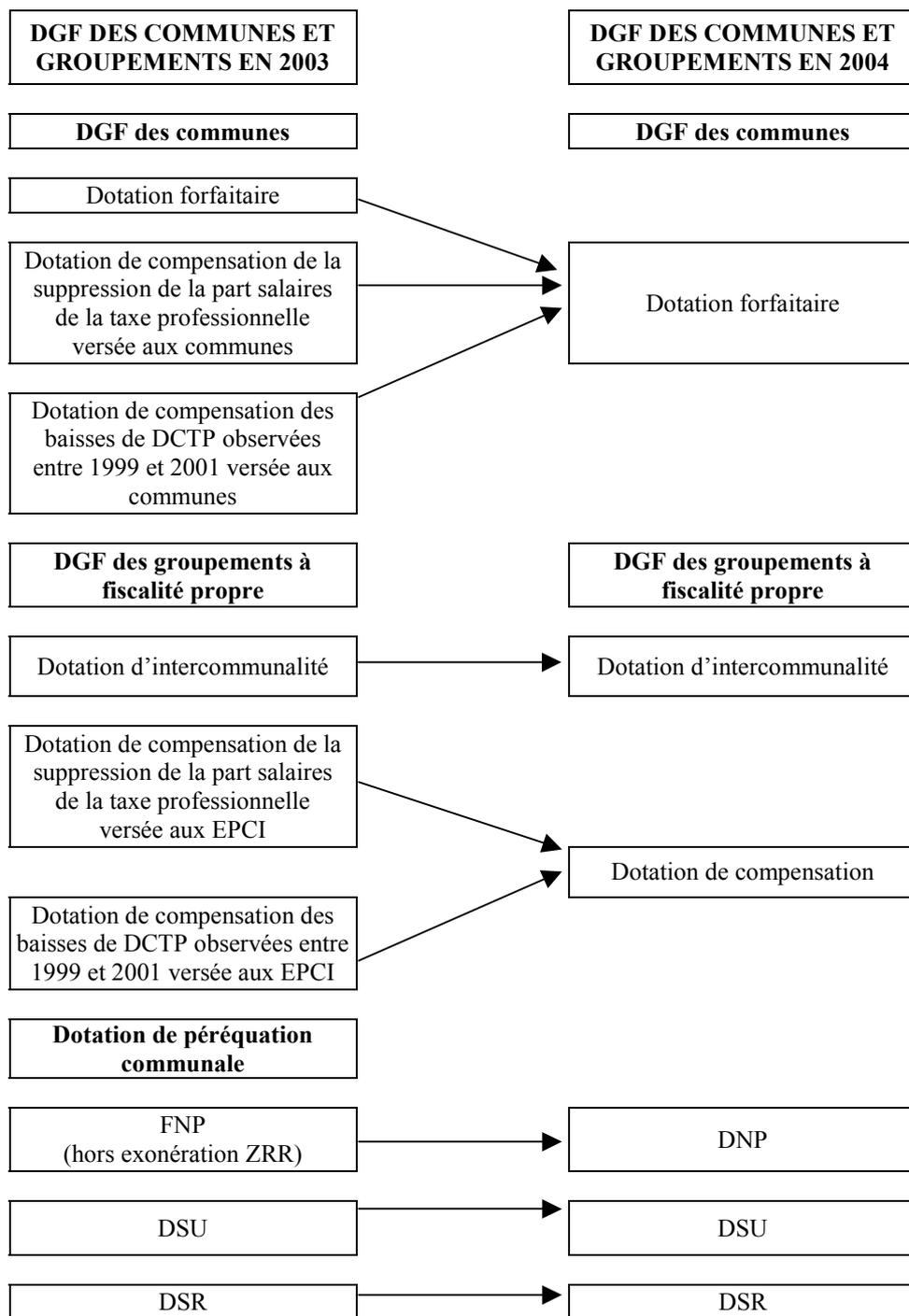
La dotation forfaitaire des communes est passée de 11,1 milliards d'euros en 2003 à 13,6 milliards d'euros en 2004, du fait de l'absorption de ces deux compensations.

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

(1) Il convient en effet de rappeler que la compensation au titre de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle due par l'Etat aux communes fait l'objet d'un abattement au titre de la compensation de la perte de recettes induite pour l'Etat par la restitution des bases imposables de taxe professionnelle de France Télécom aux collectivités territoriales en application du 2 du III de l'article 29 de la loi de finances pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002). Cette compensation prend la forme d'un abattement opéré sur la compensation perçue par la collectivité territoriale au titre de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle, compensation intégrée au sein de la dotation forfaitaire par la loi de finances pour 2004. Cet abattement correspond au produit de la base imposable de France Télécom au titre de 2003 pour chaque collectivité territoriale concernée par le taux de taxe professionnelle applicable en 2002 dans cette même collectivité. Pour les communes qui perçoivent un montant de compensation part « salaires » ne permettant pas l'imputation intégrale de cet abattement, le 2 du III de l'article 29 de la loi de finances initiale pour 2003 prévoit un prélèvement du solde, au profit du budget de l'Etat, sur le produit des 4 impôts directs locaux perçu par ces communes.

(2) La loi de finances initiale pour 2004 a par ailleurs substitué au fonds national de péréquation une dotation nationale de péréquation, intégrée au solde de la dotation d'aménagement, qui regroupe désormais l'ensemble des dotations de l'Etat en faveur de la péréquation communale (DSR, DSU et dotation nationale de péréquation). Enfin, l'évolution annuelle de la part « forfaitaire » de la DGF, moins rapide que l'évolution de la masse totale de la DGF, permet désormais de majorer chaque année les sommes consacrées à la péréquation.

DGF COMMUNES



Les trois dotations de péréquation communale bénéficient, à compter de 2004 de ressources nouvelles dégagées par le différentiel d'indexation entre la masse totale de la DGF et la dotation forfaitaire.

B.- La répartition de la dotation forfaitaire des communes souffre aujourd'hui de son manque de lisibilité

La structure actuelle de la DGF des communes qui repose sur la distinction entre dotation forfaitaire et dotation de péréquation, organisation consacrée par la loi de finances pour 2004 qui l'a généralisée aux autres catégories de collectivités, doit permettre d'identifier au sein de la DGF, les montants destinés avant tout à aider les communes à financer leurs dépenses de fonctionnement courant et ceux qui participent d'une logique de péréquation. Or, l'actuelle dotation forfaitaire, qui contribue simultanément à ces deux objectifs, n'en remplit aucun de façon satisfaisante, de sorte qu'elle n'obéit à aucune logique clairement identifiable.

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

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

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

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

(1) Hors Paris.

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

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

Depuis 1993, il n'est plus tenu compte, pour le calcul de la dotation forfaitaire, des variations de données physiques ou financières propres à chaque collectivité, à l'exception du critère d'expansion démographique. La dotation forfaitaire revenant à une commune est calculée chaque année en appliquant à sa dotation de l'année précédente le taux d'indexation fixé par le Comité des finances locales et **un taux d'augmentation égal à 50% du taux de croissance de sa population constaté à l'occasion d'un recensement général ou complémentaire** ⁽¹⁾, ainsi que le prévoit l'article L. 2334-9 du code général des collectivités territoriales. Cette règle, qui n'apparaît guère justifiable ⁽²⁾, a pour effet d'accentuer les écarts de dotation forfaitaire par habitant entre communes.

Ainsi, dans le cadre actuel, les communes qui enregistrent un accroissement significatif de leur population entre deux recensements généraux ou complémentaires ne bénéficient pas d'une augmentation à due concurrence de leur dotation forfaitaire. Par conséquent, **plus une commune voit sa population augmenter au fil du temps, plus sa dotation forfaitaire par habitant se dégrade**. Il serait souhaitable qu'à l'avenir, le calcul de la dotation forfaitaire répercute intégralement les variations de population. En outre, toute réforme de la

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

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

dotation forfaitaire doit s'inscrire dans la perspective de la rénovation du recensement qui donnera lieu à terme à une disponibilité annuelle des données de population. Cette amélioration de la connaissance démographique plaide également pour une prise en compte intégrale dans le calcul des dotations des variations de population ainsi constatées.

2.- Les écarts de dotation par habitant s'expliquent de moins en moins par le caractère péréquateur de la dotation forfaitaire

Par ailleurs, la dotation forfaitaire ne remplit qu'indirectement sa fonction péréquatrice. En apparence, la répartition de la dotation forfaitaire ignore les disparités de potentiel fiscal et de charges entre communes et par conséquent ne relève pas d'une logique redistributive. En réalité, la base initiale de la dotation a incorporé et « fossilisé » les allocations de péréquation versées antérieurement à la réforme de 1993, notamment la dotation de péréquation, la dotation de base, la dotation de compensation et les concours particuliers. Compte tenu de sa masse, la dotation forfaitaire contribue donc de manière essentielle à la péréquation. Cependant, le caractère figé de la base initiale, à laquelle s'applique un taux de progression uniforme pour toutes les communes, n'a pas permis d'intégrer l'évolution des inégalités de situation financière entre communes postérieure à 1993. La fonction péréquatrice de la dotation forfaitaire s'est ainsi progressivement amenuisée. Selon une étude du Commissariat général au plan parue en 2004 ⁽¹⁾, la dotation forfaitaire contribue à hauteur de 48% à la correction des inégalités entre communes, contre 64% en 1994.

Ce recul traduit également la diminution en niveau de la dotation forfaitaire des communes, minorée, à compter de 2001, des montants correspondant aux anciens contingents communaux d'aide sociale. Cette réforme a même accentué les écarts de dotation forfaitaire par habitant dans la mesure où les contingents dont la suppression a donné lieu à l'abattement pratiqué sur la dotation forfaitaire de chaque commune, variaient très fortement entre ces dernières.

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

C.- Le dispositif proposé

1.- La réforme de l'architecture de la dotation forfaitaire

Le A du III du présent article vise à modifier les premier et deuxième alinéas de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales

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

définissant les modalités actuelles de calcul de la dotation forfaitaire, afin de réformer ses modalités de répartition. Il s'agirait avant tout, par l'introduction de critères de répartition objectifs, de rendre plus cohérente la répartition de cette dotation en l'inscrivant dans une logique fondée principalement sur l'importance de la population. La dotation forfaitaire des communes deviendrait ainsi une dotation « critérisée » : elle n'évoluerait plus de façon mécanique par application à la dotation de l'année précédente de toutes les communes d'un taux uniforme fixé par le Comité des finances locales.

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

- une dotation de base calculée en fonction de l'importance de sa population;
- une dotation proportionnelle à sa superficie ;
- le cas échéant, un complément de garantie, dotation compensatoire destinée à assurer que chaque commune perçoive en 2005 un montant au moins égal à sa dotation forfaitaire 2004 ;
- les montants correspondant à l'ancienne compensation de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle et à l'ancienne compensation des baisses de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) observées entre 1999 et 2001.

L'architecture de la dotation forfaitaire se présenterait donc de la manière suivante :

ARCHITECTURE 2004	ARCHITECTURE 2005
DOTATION FORFAITAIRE	PART POPULATION
	PART SUPERFICIE
	GARANTIE
	MONTANTS CORRESPONDANT AUX ANCIENNES COMPENSATION PART SALAIRES ET BAISSSES DE DCTP

2.- Les différentes composantes de la dotation forfaitaire

Chacune des composantes de la dotation forfaitaire réformée se verrait assigner des objectifs différents. En outre, la règle actuelle d'évolution de la dotation forfaitaire serait remplacée, **à compter de 2006**, par une règle spécifique pour chaque composante de la nouvelle dotation forfaitaire, les règles d'indexation

proposées pour les différentes composantes de la dotation forfaitaire étant plus favorables pour les parts « population » et « superficie ».

a) La nécessité d'isoler les montants correspondant à l'ancienne compensation « part salaires » et à l'ancienne compensation des baisses de DCTP

Tout d'abord, le Gouvernement a dû tenir compte de l'intégration de l'ancienne compensation « part salaires » dans la dotation forfaitaire à compter de 2004 (pour un montant de 2,1 milliards d'euros). A l'instar du dispositif applicable à cette compensation avant cette date, le onzième alinéa de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales prévoit qu'un EPCI passant à la TPU à compter de 2004 perçoit en lieu et place de ses communes membres les montants correspondant à l'ancienne compensation « part salaires ». Ces montants sont alors transférés de la dotation forfaitaire des communes membres vers la dotation de compensation de l'EPCI. En raison de ces mouvements de fonds toujours possibles entre dotation forfaitaire des communes et dotation de compensation des groupements, il est apparu nécessaire de travailler à une réforme de la dotation forfaitaire qui laisse de côté les montants correspondant à l'ancienne compensation « part salaires ».

Le 3° de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales, dans la rédaction proposée par le Gouvernement, prévoit donc d'isoler les montants correspondants au sein d'une composante de la dotation forfaitaire identifiée en tant que telle afin de faciliter leur transfert vers la dotation de compensation du groupement en cas de passage à la TPU.

A ces montants s'ajouteraient ceux correspondant à l'ancienne compensation des baisses de DCTP observées de 1999 à 2001, intégrés dans la dotation forfaitaire par la loi de finances initiale pour 2004. Cependant il convient de les isoler au sein de la nouvelle architecture de la dotation forfaitaire dans la mesure où ils obéissent à une logique différente de celle des autres composantes de la dotation forfaitaire.

Ainsi, les montants correspondant aux anciennes compensations intégrées dans la dotation forfaitaire par la loi de finances initiale pour 2004 seraient identifiés en tant que tels au sein de cette dernière.

A la différence des parts « population » et « superficie », cette composante de la dotation forfaitaire ne serait pas « critérisée » : elle continuerait d'évoluer de façon uniforme pour toutes les communes, à un taux fixé par le Comité des finances locales, égal au plus à 50% du taux de croissance de l'ensemble de la DGF, soit le milieu de la fourchette dans laquelle le Comité fixe actuellement le taux de croissance de la dotation forfaitaire, **ainsi que le prévoit le 3° de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales dans la rédaction proposée par le Gouvernement.**

b) L'introduction d'une dotation de base destinée à tenir compte des charges liées à l'importance de la population

L'introduction d'une dotation de base attribuée exclusivement en fonction du nombre d'habitants permettrait d'identifier clairement la dotation forfaitaire comme répondant essentiellement à un objectif de contribution de base à la couverture des charges de fonctionnement des communes. Il est proposé d'appréhender ces charges de fonctionnement à travers un critère simple : la population ⁽¹⁾.

Pour 2005, cette dotation de base serait égale, pour chaque commune, au produit de sa population par un montant variant **linéairement** de 50 à 125 euros par habitant en fonction croissante de la population de la commune, dans des conditions qui seraient définies par décret en Conseil d'Etat, ainsi que le prévoit **le deuxième alinéa du 1° de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales, dans la rédaction proposée par le Gouvernement.**

Les écarts de dotation par habitant seraient donc limités à une fourchette allant de 1 à 2,5, correspondant à la variation constatée du niveau des charges de fonctionnement des communes en fonction de leur population. Ces charges s'avèrent en effet croissantes avec la taille des communes du fait de l'existence de charges spécifiques liées à la centralité des communes les plus peuplées. Les effets de seuil seraient supprimés grâce à un mécanisme proche de celui en vigueur en matière d'impôt sur le revenu ⁽²⁾. Ce mode de calcul permettrait, en tout état de cause, d'assurer que deux communes de même taille perçoivent le même montant de dotation de base.

A compter de 2006, la dotation par habitant perçue au titre de la dotation de base et fixée pour 2005 entre 50 euros et 125 euros par habitant, augmenterait selon un taux fixé par le Comité des finances locales plafonné à 75% du taux de progression du volume global de la DGF, **ainsi que le prévoit le dernier alinéa du 1° de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales, dans la rédaction proposée par le Gouvernement.** Cette marge de fixation du taux d'indexation de la dotation de base permettrait au Comité des finances locales de faire en sorte que cette part devienne rapidement prépondérante au sein de l'ensemble.

Il convient de bien souligner par ailleurs que, du fait de ce mode de calcul de la dotation de base, **l'évolution de la dotation forfaitaire prendrait désormais en compte l'intégralité et non plus la moitié des variations de population.**

(1) La dotation de base que vise à instituer le présent article n'est pas sans rappeler la dotation de base issue de la réforme de la DGF de 1985, attribuée en fonction du nombre d'habitants, affecté d'un coefficient de valorisation variant de 1 à 2,5 en fonction de la taille des communes.

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

La dotation de base représenterait en 2005 un montant de **5,465 milliards d'euros, soit environ 50% du montant total de la dotation forfaitaire**, hors compensation « part salaires ».

c) La prise en compte de la situation spécifique des communes rurales faiblement peuplées à travers l'introduction d'une dotation proportionnelle à la superficie

La dotation de base serait complétée par une seconde part, proportionnelle à la superficie de la commune. L'introduction d'une dotation superficière vise à tenir compte de la situation spécifique de communes, essentiellement rurales, faiblement peuplées, mais qui supportent des charges importantes du fait de leur superficie. La dotation superficière ramenée au nombre d'habitants serait en effet supérieure pour les communes en milieu rural.

En 2005, cette dotation serait égale à 3 euros par hectare, ainsi que le prévoit **le 2° de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales dans la rédaction proposée par le Gouvernement.**

Afin d'éviter la concentration de sommes extrêmement importantes sur un nombre restreint de communes très étendues, cette dotation ferait l'objet d'un plafonnement : elle ne pourrait excéder pour chaque commune concernée le montant de la dotation de base. En 2005, 829 communes seraient concernées par ce plafonnement.

A compter de 2006, la part « superficie » évoluerait selon le même taux d'indexation que la dotation de base, taux fixé par le Comité des finances locales à au plus 75% du taux de progression de l'ensemble de la DGF, ainsi que le prévoit **le 2° de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales, dans la rédaction proposée par le Gouvernement.**

Cette dotation superficière représenterait un montant de 172 millions d'euros en 2005.

d) La nécessité d'assurer la stabilité des budgets locaux à travers l'instauration d'un mécanisme de garantie

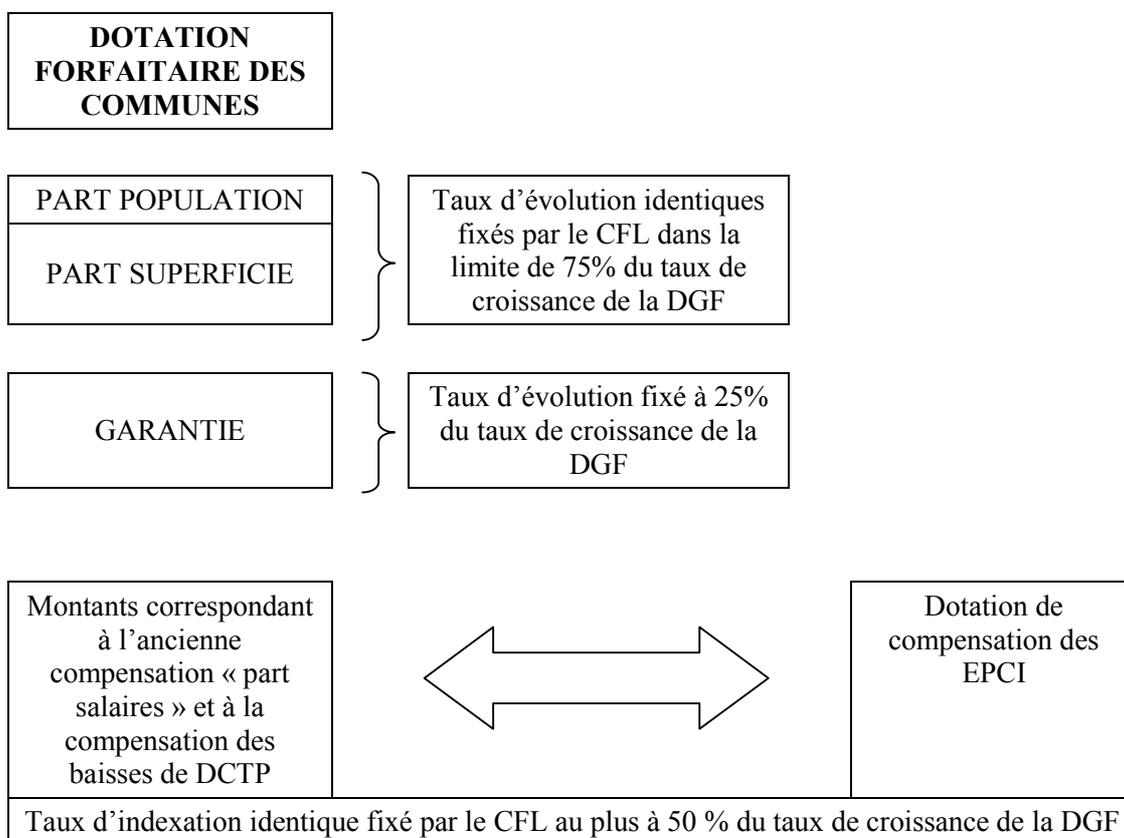
La dotation forfaitaire conserverait toutefois son rôle de préservation des budgets communaux et de consolidation des situations passées à travers l'instauration d'une dotation de garantie versée, le cas échéant, aux communes dont la dotation forfaitaire, hors compensation « part salaires », perçue en 2004, serait supérieure à la somme de la dotation et de base et de la dotation superficière, ainsi que le prévoit **le 4° de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales, dans la rédaction proposée par le Gouvernement.** Chaque commune serait ainsi assurée de toucher en 2005 au moins autant qu'en 2004.

A plus long terme, ce complément de garantie vise à atténuer les effets de la réforme proposée notamment sur les communes les moins favorisées qui, en raison du caractère péréquateur de la dotation forfaitaire actuelle, perçoivent en moyenne un montant de dotation supérieur à celui des communes les plus favorisées.

En 2005, pour les communes concernées, cette garantie serait égale à la différence entre la dotation forfaitaire perçue par ces dernières en 2004, hors montants correspondant aux compensations « part salaires » et « baisses de DCTP », et la somme des parts « population » et « superficie » de la dotation forfaitaire rénovée.

En 2005, 35.445 communes seraient concernées par la garantie. La part « garantie » représenterait ainsi au total un montant de plus de 5 milliards d'euros, soit environ 50% du montant total de la dotation forfaitaire, hors compensation « part salaires ».

A compter de 2006, le montant du complément de garantie évoluerait selon un taux égal à 25% du taux de progression de l'ensemble de la DGF, **ainsi que le prévoit le quatrième alinéa du 4° de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales, dans la rédaction proposée par le Gouvernement.**



Ainsi la réforme proposée cherche-t-elle à concilier plusieurs exigences. La contribution de la dotation forfaitaire actuelle à la réduction des inégalités et sa fonction de stabilisation des budgets communaux seraient prises en compte, le

complément de garantie permettant que les modifications proposées ne soient pas trop contre-péréquatrices et ne bouleversent pas excessivement la répartition actuelle de la dotation forfaitaire. Cependant la dotation forfaitaire serait désormais clairement identifiée comme répondant essentiellement à une logique de contribution de base à la couverture des charges de fonctionnement des communes.

35.445 communes bénéficieraient en 2005 du versement d'un complément de garantie. Pour ces communes, la dotation forfaitaire pour 2005 serait obtenue à partir du montant de la dotation forfaitaire pour 2004, hors montants correspondant à l'ancienne compensation « part salaires » et à la compensation des baisses de DCTP. Ce montant serait « retailé » en une dotation forfaitaire comprenant une part « population », une part « superficie » et une part « garantie ». Le coût total de la garantie s'établirait à 5,1 milliards d'euros en 2005, ce qui correspond à un montant moyen de garantie par commune de 143.236 euros, soit 82,57 euros par habitant.

La dotation forfaitaire des 1338 communes restantes, dont la somme des parts « population » et « superficie » serait supérieure à la dotation forfaitaire pour 2004, hors montants correspondant aux compensations « part salaires » et « baisses de DCTP », serait rehaussée en conséquence pour un surcoût total s'établissant à 46 millions d'euros en 2005. Ces 1338 communes bénéficieraient donc d'un montant moyen de 34.344 euros par commune, soit 22,97 euros par habitant.

Le tableau suivant présente la simulation du calcul de la dotation forfaitaire pour 2005 de deux communes, A et B, selon les modalités proposées par le présent article, la commune A représentant le cas d'une commune dont la dotation forfaitaire doit faire l'objet d'un rehaussement, et la commune B, le cas d'une commune qui bénéficie du versement d'un complément de garantie.

Commune	Situation actuelle			Situation après réforme				Coût du rehaussement éventuel de la dotation forfaitaire
	Population	Superficie	Dotation forfaitaire 2004	Dotation de base	Part superficie	Complément de garantie	Total	
Commune A	3.774	1.570	259.209	284.190	4.710	0	288.900	29.691
Commune B	3.800	1.458	366.467	286.474	4.374	75.619	366.467	0

Le tableau suivant montre la répartition par strates des communes dont la dotation forfaitaire ferait l'objet d'un rehaussement et des communes ayant droit au versement d'un complément de garantie, ainsi que les coûts liés au rehaussement et au complément de garantie, globalement et par habitant. La

deuxième colonne présente les montants de dotation de base moyenne par habitant des différentes strates.

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

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

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

Source : Direction générale des collectivités locales.

Le tableau précédent montre que parmi les 1338 communes dont la dotation forfaitaire ferait l'objet d'un rehaussement, près de la moitié appartiennent à la strate des communes de 0 à 499 habitants et que le nombre de « gagnantes » décroît avec le niveau de la strate.

D.- Les mesures de coordination

1.- La définition du taux d'évolution de la dotation forfaitaire réformée

Les 1° et 2° du E du III du présent article visent à supprimer les cinquième à dixième alinéas et le dernier alinéa de l'article L. 2334-7 ainsi que l'article L. 2334-7-1 du code général des collectivités territoriales qui ont modifié successivement les règles d'évolution de la dotation forfaitaire.

Le 3° du E du III du présent article tend, par cohérence avec la suppression du dernier alinéa de l'article L. 2334-7, qui définit les règles d'indexation de la dotation forfaitaire à compter de 2004, proposée par le 1° du E du III du présent article, à remplacer au deuxième alinéa du III de l'article L. 2334-7-2 du code général des collectivités territoriales les mots « de l'avant-dernier » par les mots « du dernier ».

En application du cinquième alinéa du 4° de l'article L. 2334-7, dans la rédaction proposée par le Gouvernement, le taux de croissance de la dotation forfaitaire serait désormais égal au taux d'évolution de la somme des composantes de cette dotation par rapport à la somme des montants versés l'année précédente en application des règles de calcul et d'indexation précédemment évoquées, hors les montants correspondant à l'ancienne compensation « part salaires ». Il importe en effet de définir le taux d'évolution de la dotation forfaitaire dans la mesure où plusieurs dispositions du code général des collectivités territoriales et d'autres codes y font référence.

2.- La suppression des règles particulières de calcul de la dotation forfaitaire des communes en cas d'évolution de leur population ou de leur superficie

Le a) du 4° du E du III du présent article vise à supprimer le premier alinéa de l'article L. 2334-9 du code général des collectivités territoriales qui prévoit qu'en cas d'augmentation de la population d'une commune constatée à l'occasion d'un recensement général ou complémentaire, le calcul de la dotation forfaitaire revenant à cette commune ne prend en compte que la moitié du taux de croissance de la population. Cette règle entrerait en effet en contradiction avec les modalités de calcul de la dotation de base proposées par **le 1° de l'article L. 2334-7, dans la rédaction proposée par le Gouvernement au A du III du présent article**, dans la mesure où la dotation de base, attribuée uniquement en fonction du nombre d'habitants, prendrait en compte la totalité des variations de population.

Le b) du 4° du E du III du présent article vise, par cohérence avec la suppression du premier alinéa de l'article L. 2334-9 du code général des collectivités territoriales, relatif aux modalités particulières de prise en compte des augmentations de population dans le calcul de la dotation forfaitaire des communes, proposée au a du 4° du E du présent article, à supprimer au second alinéa de cet article les mots « par dérogation à l'alinéa précédent ».

Le 6° du E du III du présent article, vise, par cohérence avec la suppression du premier alinéa de l'article L. 2334-9 du code général des collectivités territoriales, à supprimer la référence à cet alinéa au I de l'article L. 2574-12 du même code qui énumère les dispositions du code général des collectivités territoriales relatives à la dotation globale de fonctionnement qui sont applicables aux communes de Mayotte.

Le 5° du E du III du présent article vise, par cohérence avec les mesures proposées par le 1° de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales, dans la rédaction proposée par le Gouvernement au A du III du présent article, à supprimer le troisième alinéa de l'article L. 2334-13 du code général des collectivités territoriales qui prévoit qu'avant la répartition de la dotation d'aménagement, il soit procédé au prélèvement des sommes nécessaires au financement des augmentations de la dotation forfaitaire liées à des variations

de population. Ces coûts seraient désormais directement pris en compte dans le calcul de la dotation de base.

Le 9° du E du III du présent article vise à modifier le deuxième alinéa de l'article L. 5211-35 du code général des collectivités territoriales qui définit les règles particulières de calcul de la dotation forfaitaire de communes issues de la fusion volontaire de communes précédemment regroupées au sein d'un EPCI à fiscalité propre ayant au moins deux années d'existence. La dotation forfaitaire de ces communes fusionnées serait calculée selon les modalités de droit commun proposées au **A du III du présent article**. La référence à l'article L. 2334-9 relatif aux modalités particulières de prise en compte des variations de population dans le calcul de la dotation forfaitaire serait donc supprimée, les variations de population étant intégralement répercutées dans le calcul de la dotation forfaitaire de ces communes à travers la dotation de base.

Le B du III du présent article vise à modifier l'article L. 2334-10 du code général des collectivités territoriales qui définit les modalités particulières de calcul de la dotation forfaitaire de communes subissant des variations de population en cas de modification de leurs limites territoriales. Dans le cadre actuel, le montant de la dotation forfaitaire revenant à la commune dont la population s'accroît est majoré du produit de l'attribution par habitant versée antérieurement à la commune dont la population diminue par le nombre d'habitants qui changent de commune. Le montant de la dotation forfaitaire de la commune dont la population diminue est réduit de la même somme. Dans le cadre proposé par le présent article, la dotation forfaitaire revenant à chacune de ces communes serait calculée selon les modalités décrites **au A du III du présent article**, en prenant en compte leurs nouvelles populations et leurs nouvelles superficies.

Le C du III du présent article vise à modifier l'article L. 2334-11 du code général des collectivités territoriales qui définit les modalités de calcul de la dotation forfaitaire de communes issues de la fusion de plusieurs communes. Dans le cadre actuel, la dotation forfaitaire d'une commune issue de la fusion de plusieurs communes est égale à la somme des dotations forfaitaires perçues l'année précédente par les communes ayant fusionné. Dans le cadre proposé par le présent article, la dotation de base et la dotation « superficie » de la commune issue de la fusion seraient calculées conformément aux modalités décrites au **A du III du présent article**. La population prise en compte serait égale à la somme des populations des communes ayant fusionné. La garantie de la nouvelle commune serait calculée la première année par addition des montants de garantie versés aux anciennes communes l'année précédant la fusion et indexés selon le taux d'évolution fixé par le Comité des finances locales. Enfin, le montant perçu par la commune fusionnée au titre de l'ancienne compensation de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle serait égal à l'addition des montants perçus par les communes ayant fusionné, indexés selon le taux d'évolution fixé par le Comité des finances locales.

Le D du III du présent article vise à modifier l'article L. 2334-12 du code général des collectivités territoriales qui définit les modalités de calcul de la dotation forfaitaire revenant aux communes issues d'une division de commune. Dans le cadre actuel, la dotation forfaitaire revenant à chaque commune est égale au produit de la dotation forfaitaire par habitant perçue par la commune l'année précédant la division par la population de chaque nouvelle commune. Dans le cadre proposé par le présent article, la dotation de base et la part « superficie » revenant à chaque nouvelle commune seraient calculés conformément aux dispositions prévues au A du III du présent article en retenant sa population et sa superficie à l'issue de la division. Les montants revenant à chaque commune au titre de l'ancienne compensation « part salaires » seraient obtenus à partir des montants perçus à ce titre par la commune ayant été divisée, ventilés entre les communes issues de la division au prorata de leurs populations respectives. Les montants revenant à chaque commune au titre de la part « garantie » de la dotation forfaitaire seraient répartis de la même façon.

3.- Les conséquences de la modification de la règle d'indexation de la composante « compensation part salaires » de la dotation forfaitaire

a) S'agissant de la dotation de compensation perçue par les EPCI

Les montants correspondant à l'ancienne compensation « part salaires » évoluent actuellement selon le même taux de progression que la dotation forfaitaire à laquelle ils sont intégrés, taux fixé par le Comité des finances locales entre 45 et 55% du taux de croissance de la DGF.

Un EPCI adoptant la TPU perçoit en lieu et place de ses communes membres les montants correspondant à l'ancienne compensation « part salaires ». Ces montants sont ainsi transférés de la dotation forfaitaire des communes vers la dotation de compensation de l'EPCI dont elles sont membres. Il importe donc que ces dotations progressent de la même façon : la dotation de compensation des EPCI à fiscalité propre est actuellement indexée comme la dotation forfaitaire des communes.

Or, le 3° de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales dans la rédaction proposée par le Gouvernement au A du III du présent article, tend à modifier la règle d'indexation des montants correspondant à l'ancienne compensation « part salaires » qui évolueraient désormais selon un taux de progression fixé par le Comité des finances locales, égal au plus à 50% du taux de croissance de la DGF.

Le 7° du E du III du présent article vise à modifier le premier alinéa de l'article L. 5211-28-1 du code général des collectivités territoriales définissant la dotation de compensation des EPCI à fiscalité propre, afin d'aligner le taux de progression de cette dotation sur celui de la partie de la dotation forfaitaire correspondant à l'ancienne compensation « part salaires ». La dotation de

compensation des EPCI serait désormais indexée selon le taux fixé par le Comité des finances locales pour la seule composante « compensation part salaires » de la dotation forfaitaire des communes, taux égal au plus à 50% du taux de croissance de la DGF.

b) S'agissant du prélèvement éventuellement opéré sur la dotation de compensation au titre de la restitution des bases France Télécom

En outre lorsqu'une ou plusieurs des communes membres de l'EPCI subissait l'année précédent le passage à la TPU, un prélèvement fiscal au titre de la restitution aux collectivités territoriales des bases France Télécom, la dotation de compensation versée à l'EPCI est minorée du montant de ce prélèvement, indexé chaque année, comme la dotation de compensation sur laquelle il s'impute⁽¹⁾. **Par cohérence avec le 7° du E du III du présent article, le 8° du E du III du présent article** tend à modifier le deuxième alinéa de l'article L. 5211-28-1 du code général des collectivités territoriales afin d'aligner le taux d'évolution de ce prélèvement fiscal sur le taux d'évolution de la dotation de compensation, soit le taux d'indexation fixé par le Comité des finances locales pour la composante de la dotation forfaitaire des communes correspondant à l'ancienne compensation « part salaires ».

Le tableau suivant permet de comparer les règles actuelles de progression de la DGF des communes et groupements et de ses composantes aux règles proposées par le présent article.

(1) Le 2 du III de l'article 29 de la loi de finances pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002) organise la compensation de la perte de recettes induite pour l'Etat par l'assujettissement de France Télécom aux impositions directes locales dans les conditions de droit commun. Cette compensation prend la forme d'un abattement pratiqué sur la compensation « part salaires » perçue par la collectivité territoriale, compensation intégrée à la dotation forfaitaire des communes par la loi de finances initiale pour 2004. Cet abattement correspond au produit de la base imposable de France Télécom au titre de 2003 pour chaque collectivité territoriale concernée par le taux de taxe professionnelle applicable en 2002 dans cette même collectivité. Pour les communes qui perçoivent un montant de compensation part « salaires » ne permettant pas l'imputation intégrale de cet abattement, un prélèvement du solde est opéré, au profit du budget de l'Etat, sur le produit des quatre impôts directs locaux perçu par ces communes.

DGF ACTUELLE		DGF APRES REFORME	
1. Détermination du taux de croissance global de la DGF des communes et groupements Taux de croissance de la DGF = inflation hors tabac + 50 % du taux de croissance du PIB			
DOTATION FORFAITAIRE	2. Détermination des masses consacrées à la dotation forfaitaire		
	Fixation par le Comité des finances locales (CFL) du taux de croissance de la dotation forfaitaire entre 45% et 55% du taux de croissance de la DGF (si par exemple la DGF progresse de 3,29%, le taux de croissance de la dotation forfaitaire varie entre 1,48% et 1,81%)	La dotation forfaitaire comprendrait 4 parts évoluant selon des indexations distinctes: – une dotation de base variant de 50 à 125 € par habitant en fonction de la taille des communes, progressant selon un taux fixé par le CFL, égal au plus à 75% du taux de progression de la DGF – une part superficielle de 3 € par hectare, plafonnée au montant de la dotation de base évoluant dans les mêmes conditions de progression que la dotation de base. – une part correspondant aux compensations « part salaires » et « baisses de DCTP » progressant selon un taux fixé par le CFL égal au plus à 50% du taux DGF – un complément de garantie progressant à un taux fixé à 25 % du taux de croissance de la DGF	
DOTATION D'AMENAGEMENT	3. Détermination du taux d'évolution de la dotation de compensation des EPCI		
	Elle évolue comme la dotation forfaitaire	Elle évoluerait comme la part correspondant à la compensation « part salaires » dans la dotation forfaitaire (soit à un taux égal au plus à 50% du taux DGF)	
	4. Détermination du taux d'évolution de la dotation d'intercommunalité		
	– Une dotation moyenne par habitant est fixée par le CFL pour chaque catégorie d'EPCI	Inchangé	
	5. Détermination du taux d'évolution de la DSU, la DSR et la DNP		
La variation du solde disponible est répartie par le CFL entre les 3 dotations de péréquation	Inchangé		

II.- La substitution de la notion de potentiel financier à celle de potentiel fiscal

A.- Le potentiel fiscal

1.- La définition du potentiel fiscal

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

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

Les bases retenues ne sont pas les bases nettes des quatre impôts directs locaux, puisque le potentiel fiscal, indicateur de la capacité de chaque collectivité à lever des ressources fiscales, doit neutraliser les choix de politique fiscale et

notamment d'exonérations effectués au plan local. Les bases retenues comprennent donc les bases exonérées sur décision de chaque collectivité et celles qui sont exonérées « de droit », en vertu de décisions législatives, sauf délibération contraire des collectivités territoriales. L'application à ces bases des taux moyens nationaux permet également de neutraliser les différences entre politiques de taux pratiquées par chaque collectivité. Le potentiel fiscal représente donc le montant que percevrait la collectivité si elle appliquait à des bases non exonérées à la suite de choix locaux le taux moyen de chaque taxe constaté au niveau national.

Le produit obtenu par application des taux moyens nationaux d'imposition aux bases définies ci-dessus est ensuite majoré du montant, pour la dernière année connue, de la compensation perçue au titre de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle.

Potentiel fiscal = base d'imposition foncier non bâti x T1 + base d'imposition foncier bâti x T2 + base d'imposition taxe d'habitation x T3 + base d'imposition taxe professionnelle x T4 + CPS

T1, T2, T3 et T4 étant respectivement les taux moyens d'imposition nationaux à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, à la taxe foncière sur les propriétés bâties, à la taxe d'habitation et à la taxe professionnelle.

CPS = montant, pour la dernière année connue, de la compensation « part salaires »

Le potentiel fiscal des communes intervient dans les modalités de calcul et de répartition des dotations communales de péréquation (DNP, DSR et DSU) qui sont détaillées respectivement au III, IV et V du présent commentaire.

Le potentiel fiscal intervient également dans la répartition de la dotation globale d'équipement (DGE), de la dotation de développement rural (DDR)⁽¹⁾, la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux⁽²⁾ ainsi que dans la détermination du prélèvement sur les ressources fiscales de certaines communes destiné à alimenter le fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France et des communes bénéficiaires de ce fonds⁽³⁾. L'intervention du potentiel fiscal dans les règles d'éligibilité ou de répartition de ces dotations est détaillée au 3 du B.

(1) La dotation de développement rural a pour objet de favoriser le développement et la solidarité en milieu rural. Elle est aujourd'hui réservée aux seuls EPCI à fiscalité propre.

(2) La dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux est versée aux petites communes rurales les moins favorisées, afin de leur assurer les moyens nécessaires à la mise en œuvre de la loi relative aux conditions d'exercice des mandats locaux de 1992.

(3) Le FSRIF est un mécanisme de solidarité financière intercommunale propre à la région Ile-de-France, qui prend la forme d'un fonds alimenté par un prélèvement sur les ressources fiscales des communes les plus favorisées. L'objet de ce fonds est voisin de celui de la DSU, il s'agit de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines d'Ile-de-France supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population sans disposer de ressources fiscales suffisantes.

2.- La faible pertinence du potentiel fiscal

La pertinence du potentiel fiscal en tant qu'indicateur de la richesse relative des collectivités territoriales a souffert de l'évolution du mode de financement de ces dernières depuis la fin des années 1970.

Le potentiel fiscal, qui ne prend en compte que les ressources fiscales des collectivités territoriales, n'indique que très imparfaitement les écarts de richesse qui existent entre ces dernières. Cet indicateur est d'autant plus incomplet que le poids de la fiscalité dans les ressources des collectivités territoriales a considérablement diminué au cours des 20 dernières années parallèlement à la croissance du poids des dotations et compensations fiscales versées par l'Etat dans les ressources des collectivités. Il convient toutefois de souligner que la compensation perçue au titre de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle, a été intégrée parmi les ressources prises en compte dans le calcul du potentiel fiscal des communes par l'article 1^{er} de la loi n° 99-1126 du 28 décembre 1999 modifiant le code général des collectivités territoriales et relative à la prise en compte du recensement général de population de 1999 pour la répartition des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales.

Cependant, une part importante des ressources non fiscales des collectivités demeure exclue du calcul du potentiel. La péréquation, dont l'objectif est de réduire les inégalités structurelles de pouvoir d'achat entre collectivités, se heurte à l'obsolescence de cet indicateur.

3.- Un calcul complexe pour les communes membres d'EPCI à TPU ou TPZ

Le développement important des EPCI, notamment à taxe professionnelle unique (TPU) ou à taxe professionnelle de zone (TPZ) complique considérablement le calcul du potentiel fiscal pour leurs communes membres. En effet, il est nécessaire de ventiler entre les communes membres les bases de taxe professionnelle de l'EPCI. Ces bases se décomposent en deux parties :

– les bases de taxe professionnelle constatées dans chaque commune membre l'année précédent le passage à la TPU ;

– la variation des bases de taxe professionnelle de l'EPCI intervenue après le passage à la TPU.

Dans ces conditions, la composante « taxe professionnelle » du potentiel fiscal des communes membres d'EPCI à TPU et la composante « taxe professionnelle de zone » des communes membres d'EPCI à TPZ sont obtenues à partir de bases de taxe professionnelle « reconstituées » qui comprennent deux composantes distinctes :

– pour les communes membres d'un EPCI à TPU, **la première composante** dite « historique » est égale aux bases de taxe professionnelle

constatées dans chaque commune membre l'année précédant le passage à la TPU. Pour les communes membres d'un EPCI à TPZ, la première composante est égale aux bases de taxe professionnelle situées sur la zone d'activité économique et constatées dans chaque commune membre, l'année précédant le passage à la TPZ ;

– **la seconde composante** résulte de la ventilation entre les communes membres de l'EPCI, au prorata de leurs populations respectives, de la variation des bases de taxe professionnelle de l'EPCI intervenue après le passage à la TPU ou à la TPZ. La prise en compte de cette composante « flux » permet d'incorporer dans le potentiel fiscal le surcroît de « richesse » retiré par chaque commune membre de son appartenance à l'EPCI. L'accroissement des bases de taxe professionnelle de l'EPCI depuis le passage à la TPU ou à la TPZ correspond aux recettes proprement intercommunales que l'EPCI ne reverse pas aux communes sous forme d'attribution de compensation. Les communes membres en bénéficient néanmoins à travers l'accroissement des services rendus aux habitants ou du versement d'une dotation de solidarité communautaire.

Ce mode de ventilation du surcroît de richesse généré par le groupement est d'une très grande complexité. En effet, chaque tranche annuelle d'augmentation de la richesse de l'EPCI est ventilée uniquement entre les communes qui étaient membres de l'EPCI au moment où est intervenue cette augmentation. Ainsi toute modification dans le périmètre du groupement impose-t-elle de recalculer les variations de bases pour toutes les années passées depuis le passage à la TPU ou à la TPZ.

En outre, ce mode de calcul favorise artificiellement les communes qui deviennent membres d'EPCI à TPU ou à TPZ en particulier lorsque ces groupements sont anciens puisque ces communes profitent du surcroît de richesse lié aux augmentations de bases de taxe professionnelle intervenues depuis le passage de l'EPCI à la TPU ou à la TPZ et antérieurement à leur propre adhésion sans que ces augmentations de bases soient prises en compte dans le calcul de leur potentiel fiscal.

Le total des bases de taxe professionnelle ainsi reconstituées est multiplié par le taux moyen national de taxe professionnel de la catégorie d'EPCI concernée.

Au produit de taxe professionnelle ainsi obtenu s'ajoute depuis 2000 pour les communes membres d'EPCI à TPU et à TPZ le montant, pour la dernière année connue, de la compensation « part salaires » perçue par l'EPCI, ventilée entre les communes au prorata de la répartition géographique de la part salariale des bases de taxe professionnelle constatée en 1999, c'est-à-dire au prorata des bases ayant donné lieu à la compensation « part salaires ».

Le potentiel fiscal « taxe professionnelle » des communes membres de l'EPCI ainsi obtenu est ajouté à leur potentiel fiscal « trois taxes » déterminé par

application aux bases communales des trois autres taxes directes locales du taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes.

B.- Le dispositif proposé

Le I du présent article vise à définir la notion de potentiel financier des communes isolées et des communes en intercommunalité.

1.- Le potentiel financier des communes isolées :

Il s'agit de substituer au potentiel fiscal, reflet de la seule capacité d'une collectivité à lever des ressources fiscales, un indicateur plus complet prenant en compte la dotation forfaitaire, compte tenu de ses modes de calcul et d'attribution, parfaitement prévisibles et automatiques et de l'importance des masses concernées, en particulier depuis la globalisation de cette dotation opérée par la loi de finances pour 2004.

Par ailleurs, dans la mesure où la compensation « part salaires », intégrée dans la dotation forfaitaire, entre d'ores et déjà dans le calcul du potentiel fiscal, il n'apparaît guère logique que l'indicateur principal des écarts de richesse entre communes ne reflète qu'une partie de la dotation forfaitaire.

Le potentiel financier n'intégrerait donc pas la totalité des ressources des communes :

– les dotations de péréquation qui ont précisément pour but de réduire les écarts de richesse entre collectivités territoriales en seraient logiquement exclues ;

– les ressources exceptionnelles des collectivités, qui ne sont ni régulières ni créatrices de différences structurelles de richesse, en seraient également écartées ;

– enfin, les redevances pour services rendus, perçues en contrepartie de la réalisation d'une prestation, ne seraient pas non plus prises en compte.

Cette définition du potentiel financier reflète l'équilibre souhaité par le groupe de travail du Comité des finances locales entre deux nécessités qu'il convient de concilier : la recherche de l'exhaustivité dans la prise en compte des ressources à intégrer dans le potentiel financier et l'impératif de simplicité, de lisibilité et de rapidité du calcul de l'indicateur.

Le 1° du I du présent article tend tout d'abord à modifier le premier alinéa de l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales, afin de tirer les conséquences sur la définition du potentiel fiscal des communes de l'intégration de la compensation « part salaires » dans leur dotation forfaitaire par la loi de finances initiale pour 2004. Cette compensation est actuellement prise en compte dans le calcul du potentiel fiscal pour son dernier montant connu, soit le

montant de ladite compensation en 2003. Or, il convient qu'elle soit désormais prise en compte à sa valeur actualisée au sein de la dotation forfaitaire. Par conséquent, le 1^o du I du présent article prévoit que le potentiel fiscal soit majoré non plus du montant, pour la dernière année connue de l'ancienne compensation « part salaires » mais de la part de la dotation forfaitaire perçue l'année précédente qui correspond à cette ancienne compensation fiscale.

En 2004, le potentiel fiscal des communes a été majoré du montant perçu en 2003 au titre de la compensation « part salaires ». En 2005, il serait majoré du montant de la dotation forfaitaire perçue en 2004 qui correspond à l'ancienne compensation « part salaires ». Ce montant est égal en 2004 au montant perçu en 2003 au titre de la compensation « part salaires » indexé comme la dotation forfaitaire (soit + 0,965% en 2004).

Le 2^o du I du présent article tend à insérer un deuxième alinéa à l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales afin de définir le « potentiel financier » des communes qui serait égal à la somme :

- du potentiel fiscal de la commune concernée tel que défini précédemment,
- et du montant de la dotation forfaitaire perçu par la commune l'année précédente, hors montants correspondant à l'ancienne compensation « part salaires », ces montants étant déjà pris en compte dans le calcul du potentiel fiscal.

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

- le prélèvement fiscal au titre de la suppression des contingents communaux d'aide sociale en application de l'article 13 de la loi n^o 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle ;
- et le prélèvement fiscal au titre de la compensation de la perte de recette induite pour l'Etat par la restitution des bases imposables de taxe professionnelle de France Télécom aux collectivités territoriales en application du 2 du III de l'article 29 de la loi de finances pour 2003 (n^o 2002-1575 du 30 décembre 2002).

C'est à juste titre que le montant de ces deux prélèvements sur le produit des impôts directs locaux perçu par les communes concernées serait déduit du potentiel financier de ces dernières puisqu'ils viennent minorer leur richesse.

Pour les collectivités qui ne sont pas concernées par ces prélèvements fiscaux, la dotation forfaitaire, dont il est tenu compte dans le calcul du potentiel financier, est minorée des prélèvements sur dotations issus de ces deux réformes, en application de l'actuel onzième alinéa de l'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales.

Le potentiel financier de la commune de Paris serait minoré du montant de sa contribution au centre communal d'action sociale constaté dans le dernier

compte administratif. En effet, aux termes de l'article 13 de la loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle, la suppression des contingents communaux d'aide sociale ne s'appliquant pas à la commune de Paris, sa dotation forfaitaire ne fait l'objet d'aucun prélèvement à ce titre. Par conséquent, la prise en compte de la dotation forfaitaire dans le calcul du potentiel financier risquerait de majorer le potentiel fiscal de la commune de Paris par rapport à celui des autres communes, ce qui entraînerait des effets inéquitables. Ainsi afin de ne pas majorer artificiellement le montant du premier prélèvement subi par la commune de Paris en faveur du fonds de solidarité de la région Ile-de France, prélèvement qui dépend étroitement du niveau de son potentiel fiscal ⁽¹⁾, il convient d'harmoniser le calcul du potentiel financier des communes de la région Ile-de France en minorant celui de Paris du montant de sa contribution au centre communal d'action sociale.

POTENTIEL FISCAL	POTENTIEL FINANCIER
Potentiel fiscal 4 taxes	Potentiel fiscal 4 taxes
+	+
Montant de la compensation « part salaires » pour la dernière année connue	Part de la dotation forfaitaire perçue l'année précédente correspondant à l'ancienne compensation « part salaires »
	+
	Montant de la dotation forfaitaire, perçu l'année précédente, hors montants correspondant à l'ancienne compensation « part salaires »
	-
	Prélèvements fiscaux éventuels

2.- Le potentiel financier des communes membres de groupements à TPU ou TPZ

a) Le calcul du potentiel financier des communes membres de groupements à TPU ou à TPZ

Les 4°, 5°, 6° et 7° du I du présent article visent à modifier les sixième, septième, huitième, dixième et douzième alinéas de L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales relatifs aux modalités particulières de calcul du potentiel fiscal de communes membres d'EPCI à TPU ou à TPZ au titre des bases de taxe professionnelle, afin de définir le potentiel financier de ces communes.

(1) L'assiette de ce prélèvement est constituée par le montant du potentiel fiscal par habitant de la commune considérée excédant le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la région. À cette assiette est appliqué un taux déterminé en fonction du rapport existant entre le potentiel fiscal par habitant de la commune et le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes de la région. Le montant du prélèvement est égal au produit ainsi obtenu multiplié par le nombre d'habitants de la commune considérée.

Le 4° du I du présent article tend à modifier le sixième alinéa de l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales qui introduit les dispositions prévoyant les modalités particulières de calcul de la composante « taxe professionnelle » du potentiel fiscal des communes membres d'EPCI à TPU ou TPZ. A compter de 2005, les dispositions du code général des collectivités territoriales suivant cet alinéa seraient applicables au calcul du potentiel financier.

Le potentiel financier de chaque commune membre d'un EPCI à TPU ou à TPZ serait calculé chaque année en ajoutant à son potentiel fiscal « quatre taxes » calculé selon des modalités simplifiées par rapport aux modalités de calcul actuelles, une partie du montant perçu l'année précédente par l'EPCI, au titre de la dotation de compensation.

Le montant ainsi obtenu serait majoré du montant de la dotation forfaitaire perçu par la commune l'année précédente et minoré éventuellement du prélèvement fiscal subi par la commune au titre de la suppression des contingents communaux d'aide sociale et d'une partie du prélèvement fiscal subi par l'EPCI au titre de la restitution des bases de France Télécom aux collectivités locales.

b) La simplification du mode de calcul de la composante taxe professionnelle du potentiel financier des EPCI à TPU et à TPZ

Le 6° du I du présent article tend à modifier le dixième alinéa de l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales qui définit le mode de ventilation entre les communes membres d'un EPCI à TPU ou à TPZ des variations des bases de taxe professionnelle de l'EPCI intervenues après le passage à la TPU ou à la TPZ, afin de simplifier ce mode de ventilation.

Désormais, la différence entre les bases totales de taxe professionnelle de l'EPCI (à TPU ou TPZ), d'une part, et la somme des bases « historiques » de taxe professionnelle des communes membres avant le passage à TPU, d'autre part, serait répartie entre toutes les communes membres de l'établissement au prorata de leur population.

Il s'agirait ainsi de ventiler chaque année l'intégralité de la variation de la richesse du groupement en taxe professionnelle intervenue depuis le passage à TPU ou à TPZ entre toutes les communes membres, quelle que soit l'année de leur adhésion, au prorata de leurs populations respectives. Ce mode de ventilation serait beaucoup plus simple que le mode actuel de ventilation des variations des bases de taxe professionnelle de l'EPCI intervenues depuis le passage à la TPU ou à la TPZ qui consiste à répartir chaque tranche annuelle d'augmentation de la richesse en taxe professionnelle de l'EPCI uniquement entre les communes qui étaient membres au moment où est intervenue cette augmentation. La légitimité du calcul du potentiel fiscal des communes ayant rejoint un EPCI à TPU ou à TPZ ancien serait ainsi considérablement renforcée.

c) La prise en compte d'une partie de la dotation de compensation perçue par l'EPCI

Le potentiel fiscal des communes membres d'EPCI à TPU ou TPZ est, depuis 2000, majoré du montant, pour la dernière année connue, de la compensation « part salaires » perçue par l'EPCI, ventilée entre les communes au prorata de la répartition géographique de la part salariale des bases de taxe professionnelle constatée en 1999, c'est-à-dire au prorata des bases ayant donné lieu à la compensation « part salaires ».

Il convient de rappeler qu'à compter de 2004, les EPCI passant à la TPU perçoivent en lieu et place de leurs communes membres la part de la dotation forfaitaire de ces dernières correspondant à l'ancienne compensation « part salaires » sous forme d'une dotation spécifique, créée par la loi de finances initiale pour 2004, la dotation de compensation, indexée comme la dotation forfaitaire des communes. Il est donc nécessaire de tirer les conséquences de la création de cette dotation de compensation.

Le 7° du I du présent article vise à modifier le douzième alinéa de l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales qui prévoit que le potentiel fiscal des communes membres d'EPCI à TPU ou à TPZ soit majoré d'une partie du montant, pour la dernière année connue, de la compensation « part salaires » perçue par l'EPCI. Il s'agirait de remplacer la référence au « dernier montant connu » de cette ancienne compensation fiscale par une référence à la dotation de compensation perçue l'année précédente par l'EPCI. Les montants correspondants seraient ainsi pris en compte à leur valeur actualisée, telle qu'elle résulte de l'indexation de la dotation de compensation, dans le calcul du potentiel financier des communes membres. Les montants correspondants seraient, comme c'est le cas actuellement, répartis entre les communes membres au prorata de la répartition géographique des bases supprimées, ayant servi au calcul de la compensation.

En 2004, le potentiel fiscal « 4 taxes » des communes membres d'EPCI à TPU ou à TPZ a été majoré d'une partie du montant perçu par l'EPCI en 2003 au titre de la compensation « part salaires ». En 2005, pour la détermination du potentiel financier des communes membres d'EPCI à TPU ou à TPZ, le potentiel fiscal « 4 taxes » serait majoré d'une partie de la dotation de compensation perçue en 2004 par l'EPCI, qui est égale à la compensation « part salaires » perçue en 2003 par ce dernier, indexée en 2004 comme la dotation forfaitaire (+ 0,965%).

d) La déduction d'une partie du prélèvement sur la fiscalité subi par l'EPCI au titre de la restitution des bases de France Télécom

Par ailleurs, le potentiel financier des communes membres d'EPCI à TPU ou TPZ serait, à l'instar du potentiel financier des communes isolées, minoré le cas échéant d'une partie du prélèvement sur la fiscalité subi par l'EPCI au titre de la restitution aux collectivités territoriales des bases de taxe professionnelle de France Télécom.

Il convient en effet de rappeler que les EPCI passant à la TPU perçoivent en lieu et place de leurs communes membres la part de la dotation forfaitaire de ces dernières correspondant à l'ancienne compensation « part salaires » sous forme d'une dotation de compensation. Lorsqu'une ou plusieurs communes membres subissaient, avant le passage à la TPU, un prélèvement fiscal au titre de l'assujettissement de France Télécom à la taxe professionnelle dans les conditions de droit commun, la dotation de compensation versée à l'établissement est minorée du montant de ces prélèvements. Dans le cas où la dotation de compensation perçue par l'EPCI est inférieure au montant des prélèvements à opérer, le solde est prélevé sur la fiscalité perçue par l'EPCI.

Pour le calcul du potentiel financier des communes membres, le montant du prélèvement sur la fiscalité subi par l'EPCI serait réparti, comme la dotation de compensation perçue par l'EPCI, entre communes membres au prorata de la répartition géographique des bases supprimées de taxe professionnelle ayant servi au calcul de la compensation « part salaires ».

Le tableau suivant permet de comparer les différentes composantes du potentiel fiscal des communes membres d'EPCI à TPU aux composantes du potentiel financier de ces communes tel qu'il résulte des dispositions du présent article.

POTENTIEL FISCAL D'UNE COMMUNE MEMBRE D'UN EPCI À TPU	POTENTIEL FINANCIER D'UNE COMMUNE MEMBRE D'UN EPCI À TPU
Potentiel fiscal 3 taxes	Potentiel fiscal 3 taxes
+	+
Potentiel fiscal TP = bases TP x Taux moyen national TP Où bases TP = bases historiques commune avant passage à TPU + variation bases EPCI après passage à TPU x (Pop commune/Pop EPCI) (ancien calcul)	Potentiel fiscal TP = bases TP x Taux moyen national TP Où bases TP = bases historiques commune avant passage à TPU + variation bases EPCI après passage à TPU x (Pop commune/Pop EPCI) (nouveau calcul)
+	+
Compensation « part salaires » perçue par l'EPCI (dernier montant connu) x (bases compensées commune/bases compensées EPCI)	Dotation de compensation perçue l'année précédente par l'EPCI x (bases compensées commune/bases compensées EPCI)
	– (le cas échéant)
	Prélèvement fiscal subi par l'EPCI x (bases compensées commune/bases compensées EPCI)
	– (le cas échéant)
	Prélèvement fiscal subi par la commune au titre de la suppression des CCAS
	+
	Dotation forfaitaire perçue l'année précédente par la commune

L'inclusion de la dotation forfaitaire dans le potentiel financier conduirait au total à prendre en compte 11 milliards d'euros supplémentaires dans l'indicateur de ressources. La dotation forfaitaire (hors compensation part « salaires ») représenterait environ 20% du potentiel financier des communes isolées et 22% du potentiel financier des communes membres d'un EPCI à TPU.

3.- Les dotations et fonds concernés par la substitution du potentiel financier au potentiel fiscal

La direction générale des collectivités territoriales n'a pas été en mesure de fournir des simulations de l'impact de la substitution du potentiel financier au potentiel fiscal sur les dotations autres que la DNP, la DSR et la DSU.

a) Les dotations de péréquation communales

Le 2° du A du II du présent article tend à remplacer les mots « potentiel fiscal » par les mots « potentiel financier » aux sixième (2° du III), quatorzième (IV), vingt-et-unième (V), vingt-deuxième (V) alinéas de l'article L. 2334-14-1 du code général des collectivités territoriales relatif à la **dotacion nationale de péréquation**.

Le 3° du A du II du présent article tend à remplacer les mots « potentiel fiscal » par les mots « potentiel financier » aux deuxième alinéa (1°) de l'article L. 2334-17 du code général des collectivités territoriales qui définit l'indice synthétique de ressources et de charges calculé pour les communes de 10.000 habitants et plus et servant à déterminer les communes éligibles à la **dotacion de solidarité urbaine**.

Le 4° du A du II du présent article tend à remplacer les mots « potentiel fiscal » par les mots « potentiel financier » aux huitième (4°) et treizième (b du 4°) alinéas de l'article L. 2334-21 du code général des collectivités territoriales relatif à la **fraction « bourgs-centres » de la dotacion de solidarité rurale**.

Le 5° du A du II du présent article tend à remplacer les mots « potentiel fiscal » par les mots « potentiel financier » au premier, troisième (1°) et sixième (4°) alinéas de l'article L. 2334-22 relatif à la **fraction « péréquation » de la dotacion de solidarité rurale**.

L'impact de la substitution du potentiel financier au potentiel fiscal sur la répartition des dotacion de péréquation communales est décrit dans les parties III, IV et V du présent commentaire.

b) La dotacion globale d'équipement

Le 6° du A du II du présent article tend à remplacer les mots « potentiel fiscal » par les mots « potentiel financier » aux troisième et sixième alinéas de l'article L. 2334-33 du code général des collectivités territoriales qui définit les règles d'éligibilité à la **dotacion globale d'équipement** ainsi que ses modalités de répartition.

Le 7° du A du II du présent article tend à remplacer les mots « potentiel fiscal » par les mots « potentiel financier » au deuxième alinéa de l'article L. 2334-34 du même code relatif aux modalités de répartition entre les départements des crédits de la DGE attribués aux communes de moins de 2.000 habitants.

Pour les communes de moins de 2.000 habitants, la répartition départementale de la DGE est effectuée en fonction des critères de répartition suivants :

- à hauteur de 30%, l'écart relatif de potentiel fiscal ;
- à hauteur de 25%, la population des communes éligibles ;
- à hauteur de 25%, la longueur de la voirie communale ;
- à hauteur de 20%, le nombre de communes éligibles.

Les collectivités éligibles à la DGE sont les suivantes :

- les EPCI dont la population n'excède pas 20.000 habitants (35.000 dans les DOM), sauf lorsque toutes les communes membres sont éligibles à la DGE (population ou condition de potentiel fiscal), ou lorsque leur potentiel fiscal par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel fiscal par habitant de leur catégorie et que toutes les communes membres ont moins de 3.500 habitants ;

- les communes dont la population n'excède pas 2.000 habitants (7.500 dans les DOM) ;

- les communes dont la population est comprise entre 2.000 et 20.000 habitants (7.500 et 35.000 habitants dans les DOM) et dont le potentiel fiscal est inférieur à 1,3 fois le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de métropole dont la population est comprise entre 2.000 et 20.000 habitants, à savoir 760,186 euros par habitant en 2004 (1,3 x 584,758 €/habitant).

c) La dotation de développement rural

Le 8° du A du II du présent article tend à remplacer les mots « potentiel fiscal » par les mots « potentiel financier » au troisième alinéa de l'article L. 2334-40 du code général des collectivités territoriales relatif à la **dotation de développement rural**.

La dotation de développement rural a pour objet de favoriser le développement et la solidarité en milieu rural. Depuis 2000, elle est réservée aux seuls EPCI à fiscalité propre.

Les EPCI éligibles sont les EPCI à fiscalité propre exerçant une compétence en matière d'aménagement de l'espace et de développement

économique, et dont la population n'excède pas 60.000 habitants, qui ne répondent pas aux seuils démographiques pour une transformation en communautés d'agglomération et dont les deux tiers des communes membres ont moins de 5.000 habitants.

Après déduction de la quote-part destinée à l'outre-mer, les crédits de la DDR sont répartis entre les départements de métropole, à raison de :

– 25% en fonction du nombre de communes membres des EPCI éligibles et du nombre d'établissements ; le nombre de communes situées en zone de montagne est doublé ; lorsque plus de la moitié des communes concernées est située en zone de montagne, l'EPCI est compté pour deux ;

– 25% en fonction de la population des EPCI à fiscalité propre concernés ;

– 50% en fonction du produit de la population par l'écart relatif entre le potentiel fiscal moyen par habitant de la catégorie et le potentiel fiscal par habitant de chacun de ces EPCI, pondéré par le CIF.

d) La dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux

Le 9° du A du II du présent article tend à remplacer les mots « potentiel fiscal » par les mots « potentiel financier » au premier alinéa de l'article L. 2335-1 du code général des collectivités territoriales relatif aux règles d'éligibilité la **dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux**.

Sont actuellement éligibles à cette dotation :

– les communes métropolitaines de moins de 1 000 habitants ayant un potentiel fiscal par habitant inférieur au potentiel fiscal moyen par habitant des communes de moins de 1.000 habitants, à savoir 361,172 euros en 2004 ;

– les communes des DOM et des collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon dont la population DGF est inférieure à 5.000 habitants.

e) Le fonds de solidarité de la région Ile-de-France

Le 10° du A du II du présent article tend à remplacer les mots « potentiel fiscal » par les mots « potentiel financier » aux deuxième (I), quatrième (1° du I), cinquième (2° du I), sixième (3° du I), huitième et douzième alinéas de l'article L. 2531-13 du code général des collectivités territoriales qui définit les communes faisant l'objet du prélèvement au titre du FSRIF ainsi que les modalités de calcul de ce prélèvement.

Le B du II du présent article tend à remplacer les mots « potentiels fiscaux » par les mots « potentiels financiers » au deuxième alinéa du même article.

Le 11° du A du II du présent article tend à remplacer les mots « potentiel fiscal » par les mots « potentiel financier » au cinquième (1° du II) alinéa de l'article L. 2531-14 du code général des collectivités territoriales qui définit les communes bénéficiaires d'une attribution du FSRIF.

La détermination des communes susceptibles de bénéficier d'attributions au titre du fonds de solidarité des communes d'Ile-de-France est voisine de celle des communes éligibles à la DSU. Les communes de la région Ile-de-France, de 10.000 habitants et plus, d'une part, et celles de 5.000 à 9.999 habitants, d'autre part, sont classées en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges qui est obtenu par la somme des 4 rapport suivants :

– 55% du rapport entre le **potentiel fiscal** des communes de 10.000 habitants et plus de la région Ile-de-France (respectivement de 5.000 à 9.999) et le potentiel fiscal par habitant de la commune ;

– 15% du rapport entre la proportion de logements sociaux, dans le total des logements de la commune et la moyenne de cette même proportion pour les communes de sa catégorie ;

– 20% du rapport entre la proportion du total des bénéficiaires d'aides personnalisées au logement, y compris leur conjoint et les personnes à charge vivant habituellement au foyer, dans le nombre total de logements de la commune et cette même proportion constatée dans l'ensemble des communes de sa catégorie ;

– 10% du rapport entre le revenu moyen par habitants des communes de plus de 10 000 habitants de la région et le revenu par habitant de la commune.

Après classement de ces communes en fonction décroissante de cet indice, sont éligibles au FSRIF :

– la moitié des communes de 10.000 habitants et plus de la région, soit 122 communes en 2004 comme en 2003 ;

– 18% des communes de 5.000 à 9.999 communes, soit 20 communes en 2004 comme en 2003.

La substitution de la notion de potentiel financier à celle de potentiel fiscal proposée par le présent article aurait un impact sur l'éligibilité au FSRIF, dans la mesure où plus de la moitié de l'indice synthétique permettant de la déterminer est fonction du potentiel fiscal des communes.

C.- Les dispositions de coordination

Le 3° du I du présent article vise, par cohérence avec l'insertion d'un nouvel alinéa après le premier alinéa de l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales, relatif aux modalités de calcul du potentiel fiscal des communes, à remplacer au deuxième alinéa du même article les mots « de l'alinéa précédent » par les mots « du premier alinéa ».

Le 5° du I du présent article tend à clarifier la rédaction des septième et huitième alinéas de l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales qui définissent respectivement pour les communes membres d'EPCI à TPU et les communes membres d'EPCI à TPZ la première composante des bases de taxe professionnelle de l'EPCI prises en compte dans le calcul de leur potentiel fiscal. Il s'agirait, comme c'est le cas actuellement, des bases « historiques » de taxe professionnelle des communes membres constatées avant le passage à la TPU ou à la TPZ.

Le 1° du A du II du présent article vise, par coordination avec l'introduction de la notion de potentiel financier proposée par le 2° du I du présent article, à remplacer les mots « potentiel fiscal » par les mots « potentiel financier » aux cinquième, sixième, treizième, quatorzième et quinzième alinéas de l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales qui définit le potentiel fiscal des communes isolées ou membres d'EPCI à TPU ou à TPZ.

Le 12° du A du II du présent article, vise, par coordination avec la substitution de la notion de potentiel financier à celle de potentiel fiscal proposée par le 2° du I du présent article, à remplacer les mots « potentiel fiscal » par les mots « potentiel financier » au premier alinéa de l'article L. 5334-16 du code général des collectivités territoriales relatif au calcul du potentiel fiscal des communes membres de syndicats d'agglomération nouvelle.

III.- Les aménagements apportés aux règles de répartition de la dotation nationale de péréquation

A.- Le droit existant

1.- L'origine de la dotation nationale de péréquation

La dotation nationale de péréquation, qui représente un montant de 549,9 millions d'euros en 2004, constitue une dotation transversale, attribuée uniquement en fonction d'un critère d'insuffisance de ressources.

Créée par le 5° du I de l'article 52 de la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 31 décembre 2003), elle résulte de l'intégration du fonds national de péréquation (FNP) au sein de la dotation d'aménagement de la DGF des communes. Il s'agissait tout d'abord de renforcer les moyens consacrés à la

péréquation en garantissant la stabilité des ressources de la DNP désormais financée par un prélèvement sur les recettes de l'Etat, mais aussi de renforcer la cohérence et la lisibilité des dotations de l'Etat aux communes en rassemblant l'ensemble des dotations de péréquation communale au sein du solde de la dotation d'aménagement.

A l'instar du FNP, la DNP est répartie entre les communes après prélèvement des sommes nécessaires à la quote-part destinée aux communes des départements d'outre-mer et de la collectivité départementale de Mayotte. Elle se compose d'une part principale et d'une part majorée. En 2004, 19.127 communes sont éligibles à la DNP, parmi lesquelles 16 194 sont éligibles à la majoration.

2.- La part principale de la DNP

La part principale de la DNP (qui représente un montant de 427,4 millions d'euros en 2004 réparti entre 19.127 communes bénéficiaires) vise à corriger les inégalités de potentiel fiscal.

a) Les critères d'éligibilité

Les communes éligibles à la part principale doivent respecter deux critères cumulatifs : présenter un potentiel fiscal par habitant inférieur de 5% ou plus au potentiel fiscal moyen par habitant des communes du même groupe démographique, et un effort fiscal au moins égal à la moyenne du groupe démographique.

Afin d'atténuer l'effet de seuil, pour les communes qui remplissent la première condition mais pas la seconde, sans que leur effort fiscal soit inférieur à 90% de l'effort fiscal moyen des communes appartenant au même groupe démographique, l'allocation est réduite de moitié.

Depuis la loi de finances initiale pour 1998 (n° 97-1269 du 30 décembre 1997) les communes de plus de 10.000 habitants présentant à la fois un potentiel fiscal par habitant inférieur ou égal à deux tiers du potentiel fiscal par habitant de la strate démographique correspondante, et un effort fiscal supérieur à 80% de la moyenne de cette strate sont éligibles.

Les communes plafonnées au titre du taux de la taxe professionnelle sont dispensées de la clause relative à l'effort fiscal.

b) Mode de répartition

Le montant de la part principale est arrêté par le Comité des finances locales. Sa répartition s'effectue en deux temps.

Depuis 1995, les ressources de la part principale font l'objet d'une répartition entre, d'une part, les communes de 200.000 habitants et plus, et, d'autre part, celles de moins de 200.000 habitants. En effet, l'enveloppe des crédits de la part principale réservée aux communes de plus de 200.000 habitants est figée, depuis 1995, au niveau du montant global de cette enveloppe en 1994.

Dans un second temps, pour les villes de plus de 200.000 habitants, d'une part, et les autres communes, d'autre part, la répartition s'opère suivant la même formule : l'attribution revenant à chaque commune est calculée en proportion de sa population et de l'écart relatif constaté entre le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant à la même strate démographique et le potentiel fiscal moyen par habitant de la commune.

Des mécanismes de garantie permettent d'éviter de trop fortes fluctuations d'une année sur l'autre des montants versés aux communes au titre de la part principale de la DNP : lorsque l'attribution revenant à une commune diminue de plus de moitié par rapport à celle de l'année précédente ou lorsqu'une commune cesse d'être éligible à la part principale, cette commune perçoit une attribution égale à la moitié de celle qu'elle percevait l'année précédente. Cette garantie n'est pas renouvelable.

3.- La part majorée de la DNP

La majoration de la DNP (qui représente un montant de 122,5 millions d'euros en 2004, réparti entre 16.194 communes bénéficiaires) vise plus spécifiquement à réduire les écarts de potentiel fiscal au titre de la seule taxe professionnelle entre les communes de moins de 200.000 habitants éligibles à la part principale de la DNP. Sont donc éligibles à cette majoration les communes de moins de 200.000 habitants éligibles à la part principale de la DNP et dont le potentiel fiscal « taxe professionnelle » par habitant est inférieur de 20% ou plus au potentiel fiscal par habitant des communes appartenant au même groupe démographique.

Comme pour la part principale, l'attribution de la part majorée de la DNP revenant à chaque commune est calculée en proportion de sa population et de l'écart relatif constaté entre le potentiel fiscal de taxe professionnelle par habitant de l'ensemble des communes membres de la strate démographique à laquelle la commune appartient et le potentiel fiscal de taxe professionnelle moyen par habitant de la commune.

B.- Le dispositif proposé

La substitution du potentiel financier au potentiel fiscal constitue la principale modification apportée aux règles de répartition de la DNP. Le A du V du présent article tend à modifier l'article L. 2334-14-1 relatif aux règles

d'éligibilité à la DNP et à ses modalités de répartition afin d'atténuer l'impact de la substitution du potentiel financier au potentiel fiscal.

1.- L'atténuation des effets de la substitution de la notion de potentiel financier à celle de potentiel fiscal

a) L'aménagement des règles d'éligibilité

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

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

Dans ces conditions, **les 1° et 3° du A du V du présent article** visent respectivement à modifier le 1° du III et le deuxième alinéa du V de l'article L. 2334-14-1 du code général des collectivités territoriales qui définissent respectivement les règles d'éligibilité à la part principale et à la majoration de la DNP, afin d'adapter ces règles d'éligibilité de manière à limiter le nombre d'entrées et de sorties liées à la substitution du potentiel financier au potentiel fiscal.

Bénéficieraient de la part principale de la DNP les communes de métropole dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 110%, au lieu de 95% aujourd'hui, du potentiel financier moyen de l'ensemble des communes appartenant à la même strate et un effort fiscal supérieur à l'effort fiscal moyen des communes de la même strate, **ainsi que le prévoit le 1° du III de l'article L. 2334-14-1 du code général des collectivités territoriales, dans la rédaction proposée par le Gouvernement au 1° du A du V du présent article.**

Bénéficieraient de la majoration de la DNP, les communes dont le potentiel financier « taxe professionnelle » par habitant est inférieur de 15% au lieu de 20% au potentiel financier « taxe professionnelle » par habitant de leur strate, ainsi que le prévoit **le deuxième alinéa du V de l'article L. 2334-14-1, dans la rédaction proposée par le Gouvernement au 3° du A du V du présent article.**

b) L'institution pour 2005 d'une garantie de baisse limitée à deux tiers et d'une garantie de perte d'éligibilité

Le 4° du A du V du présent article tend à insérer un VI à l'article L. 2334-14-1 du code général des collectivités territoriales afin d'instituer un mécanisme de garantie pour 2005 au bénéfice :

– des communes qui cesseraient en 2005 d'être éligibles à la part principale ou à la majoration de la DNP en raison du niveau de leur potentiel financier ;

– des communes qui verraient leurs attributions au titre de la DNP diminuer de plus d'un tiers par rapport à 2004.

Ces communes percevraient en 2005, à titre de garantie, les deux tiers du montant perçu en 2004 au titre de la DNP. Un tel mécanisme permettrait d'amortir transitoirement les effets du passage au potentiel financier pour les communes sortantes ou subissant une diminution importante de leur attribution en dépit des adaptations proposées ci-dessus.

c) L'évaluation de l'impact des mesures proposées

Les aménagements apportés aux règles d'éligibilité à la part principale et à la part majorée de la DNP auraient pour effet de faire entrer 1.750 communes dans le dispositif, alors que parallèlement 774 communes perdraient leur éligibilité. 7.496 communes verraient leur attribution augmenter. 10.476 communes enregistreraient à l'inverse une diminution des montants perçus au titre de la DNP.

774 communes seraient ainsi concernées par la garantie liée à la perte d'éligibilité en 2005 pour un coût total de 5,9 millions d'euros. Le coût de la garantie de baisse limitée s'établirait, pour sa part, à 2,5 millions d'euros.

SIMULATION DE LA DOTATION NATIONALE DE PEREQUATION EN METROPOLE

	Masse notifiée métropole	Masse simulée métropole (a)	Différence
Part principale	427.421.015	442.936.398	15.515.383
Majoration.....	122.538.790	126.986.948	4.448.158
Total DNP	549.959.805	569.923.346	19.963.541

(a) Masse simulée métropole = 569.923.346 soit + 20 millions (+ 3,63%) avec augmentation égale sur les deux parts de la dotation nationale de péréquation.

CONDITIONS D'ELIGIBILITE ET DE REPARTITION DE LA PART PRINCIPALE EN METROPOLE

- Communes éligibles : communes dont le potentiel financier par habitant < 110 % (au lieu de 90 %) du potentiel financier par habitant de la strate et dont l'effort fiscal est supérieur à l'effort fiscal moyen des communes de la strate.
- Mise en place d'une garantie de non-baisse à 2/3 du montant n-1
- Mise en place d'une garantie de perte d'éligibilité à 2/3 du montant n-1

CONDITIONS D'ELIGIBILITE ET DE REPARTITION DE LA MAJORATION EN METROPOLE

- Communes éligibles : communes dont le potentiel financier « taxe professionnelle » < 0,85 (au lieu de 0,80) x potentiel financier « taxe professionnelle » de la strate
- Mise en place d'une garantie de perte d'éligibilité à 2/3 du montant n-1

RESULTATS SIMULATION DNP METROPOLE (PART PRINCIPALE + MAJORATION AVEC GARANTIE DE SORTIE DE 2/3)

	Nombre de communes
Nombre de communes entrantes	1.750
Nombre de communes sortantes	774
Nombre de communes dont la DNP augmente	7.496
Dont > + 15%.....	3.500
Dont > + 50%.....	1.063
Nombre de communes éligibles dont la DNP diminue	10.476
Dont < - 15%.....	4.844

COUT DES GARANTIES DE BAISSSE LIMITEE A 2/3 ET DE PERTE D'ELIGIBILITE

Garantie de baisse limitée	2.525.967
Garantie de perte d'éligibilité	5.882.788
Total DNP	8.408.755

Source : Direction générale des collectivités locales.

C.- Les dispositions de coordination

Le 2° du A du V du présent article vise, dans un souci de clarification, à remplacer au premier alinéa du III *bis* de l'article L. 2334-14-1 du code général des collectivités territoriales qui définit les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle éligibles à la part principale de la DNP les mots « visés à » par les mots « mentionnés à ».

Le 5° du A du V du présent article vise, par cohérence avec l'insertion d'un VI à l'article L. 2334-14-1 du code général des collectivités territoriales à transformer les actuels VI et VII en VII et VIII.

IV.- La réforme des règles de répartition de la dotation de solidarité rurale

A.- Le droit existant

Le gel de la progression des crédits de l'ancienne DGF à l'occasion de la création de la dotation forfaitaire par la loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement a permis de financer la création de la dotation de solidarité rurale. Cette dotation devait constituer le pendant, pour les communes rurales, de la DSU créée par la loi du 13 mai 1991 susmentionnée.

La DSR tient compte, d'une part, des charges que supportent certaines communes rurales confrontées à des charges de centralité pour maintenir un niveau de service suffisant, et, d'autre part, de l'insuffisance de ressources fiscales des communes rurales.

Ainsi, la DSR comprend-elle deux composantes : la fraction dite « bourgs-centres » et la fraction péréquation.

1.- La fraction « bourgs-centres »

La fraction « bourgs-centres » (130 millions d'euros en 2004) vise à aider les communes rurales qui assurent un rôle structurant en milieu rural par la qualité et le nombre d'équipements et de services qu'elles regroupent, en ciblant plus particulièrement les communes les plus pauvres.

Deux types de conditions sont actuellement nécessaires pour bénéficier de cette fraction de la DSR : il faut que la commune réponde à des critères de taille permettant de considérer qu'elle assure un rôle structurant en milieu rural par la qualité et le nombre d'équipements et de services qu'elle regroupe, d'une part, et qu'elle ait un potentiel fiscal par habitant inférieur au double du potentiel fiscal par habitant moyen des communes de moins de 10.000 habitants, d'autre part.

Sont ainsi éligibles les communes chefs-lieux de canton ou celles dont la population représente au moins 15% de la population du canton sauf :

– si elles appartiennent à une agglomération importante (agglomération de plus de 250.000 habitants ou représentant 10% de la population départementale et comptant une ville de plus de 100.000 habitants ou chef-lieu du département) ;

– si elles sont situées dans un canton dont le chef-lieu a plus de 10.000 habitants ;

– ou si elles ont bénéficié l'année précédente d'une attribution au titre du fonds de solidarité de la région Ile de France.

Sont également éligibles à la fraction « bourgs centres » les chefs-lieux d'arrondissement dont la population est comprise entre 10.000 et 20.000 habitants, sauf s'ils entrent dans l'un des cas visés ci-dessus et s'ils ont perçu en 1993 la dotation villes-centres de la DGF.

Compte tenu de ces conditions, 4.046 communes sont éligibles à cette fraction de la DSR en 2004, l'attribution moyenne par habitant s'établissant à 12,41 euros par habitant.

La répartition des crédits de la fraction « bourgs centres » est effectuée au prorata de la population des communes éligibles, plafonnée à 10.000 habitants, de l'insuffisance relative de potentiel fiscal par habitant par rapport à deux fois la moyenne des communes de moins de 10.000 habitants et de l'effort fiscal limité à 1,2.

2.- La fraction « péréquation » de la DSR

L'objectif principal de cette seconde fraction de la DSR, qui représente un montant de 273 millions d'euros en 2004, est d'améliorer les conditions de vie dans les communes rurales les moins peuplées et les moins favorisées.

Le critère d'éligibilité à cette fraction de la DSR est actuellement très souple puisqu'elle est attribuée à toute commune de moins de 10.000 habitants dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au double du potentiel fiscal moyen par habitant des communes appartenant à la même strate. 33.837 communes bénéficient donc de la DSR « péréquation » en 2004, ce qui conduit à une attribution moyenne de 8,97 euros par habitant.

La fraction « péréquation » comprend elle-même quatre fractions, attribuées respectivement en fonction de la longueur de la voirie, du nombre d'élèves, du potentiel fiscal et du potentiel fiscal superficiaire.

La répartition de la dotation s'effectue :

– à raison de 30% de son montant, en proportion de la population pondérée par l'écart entre le potentiel fiscal par habitant de la commune et le potentiel fiscal moyen par habitant des communes appartenant au même groupe démographique ainsi que par l'effort fiscal plafonné à 1,2 ;

– à raison de 30% de son montant, en proportion de la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal (doublée pour les communes situées en zone de montagne) ;

– à raison de 30% de son montant, en proportion du nombre d'élèves relevant de l'enseignement obligatoire et préélémentaire, domiciliés dans la commune, quel que soit le lieu de leur scolarité ;

– et à raison de 10% de son montant au maximum, en fonction de l'écart entre le potentiel fiscal par hectare (potentiel fiscal superficiaire) de la commune et le potentiel fiscal moyen par hectare des communes de moins de 10.000 habitants.

Les trois premiers pourcentages peuvent être majorés ou minorés pour l'ensemble des communes bénéficiaires dans une fourchette de plus ou moins 5% dans des conditions fixées en Conseil d'Etat, après avis du Comité des finances locales.

Les critères de charge actuellement retenus apparaissent globalement bien adaptés à la répartition de dotations de péréquation en milieu rural, ainsi que le fait remarquer le Comité des finances locales dans son rapport de mai 2004.

Cependant, le critère du nombre d'élèves par commune, qui ne résulte pas de données statistiques directement exploitables à partir des fichiers d'organismes spécialisés tels que l'INSEE, requiert un traitement spécifique qui s'avère coûteux en gestion. Pour une commune donnée, ce chiffre ne correspond en effet ni au nombre d'élèves scolarisés dans la commune, donnée dont disposent les directeurs d'écoles ou d'établissements du second degré, ni au nombre d'enfants de moins de 16 ans résidant dans la commune, donnée dont dispose l'INSEE. La prise en compte du nombre d'élèves au sens de la DSR exige donc d'opérer chaque année un recensement spécifique réalisé par les préfetures en liaison avec les communes et les services d'inspection académique. La définition du nombre d'élèves retenue pour l'attribution de la fraction péréquation de la DSR ne répond donc pas aux exigences d'une gestion efficiente des dotations.

B.- Le dispositif proposé

1.- S'agissant de la DSR « bourgs centres »

a) La substitution du potentiel financier au potentiel fiscal

Le rapport du groupe de travail souligne que le remplacement du potentiel fiscal par le potentiel financier conduirait à une légère augmentation (soit 2,2%) du nombre de communes éligibles à la fraction « bourgs centres » dans la mesure où 89 communes supplémentaires, présentant actuellement un potentiel fiscal qui les exclut de l'éligibilité, auraient un potentiel financier inférieur à deux fois la moyenne des communes de plus de 10.000 habitants.

En revanche, le resserrement des conditions d'éligibilité à cette composante de la DSR par exemple par l'abaissement du seuil d'éligibilité à 1,5 fois le potentiel financier moyen des communes de moins de 10.000 habitants entraînerait des mouvements importants : 106 communes ne seraient plus éligibles, 19 le deviendraient, 396 communes demeurant éligibles verraient leurs attributions augmenter de plus de 20% et 163 enregistraient un recul de leur attribution supérieur à 20%.

Dans ces conditions et afin de préserver les attributions des communes assurant le rôle de « bourgs centres », il n'a pas semblé opportun au groupe de travail de proposer un resserrement des conditions d'éligibilité à cette composante de la DSR. En contrepartie, le Gouvernement propose de cibler la croissance de la DSR « bourgs-centres » sur les communes qui en ont le plus besoin.

b) Une majoration de la DSR « bourgs centres » pour les communes situées en zone de revitalisation rurale

Le a du 1° du B du V du présent article vise à insérer après le quatorzième alinéa de l'article L. 2334-21 du code général des collectivités territoriales un alinéa visant à diriger les crédits affectés à la fraction « bourgs-centres » de la DSR prioritairement vers les 1.649 communes situées en zone de revitalisation rurale.

L'attribution revenant aux communes situées en zone de revitalisation rurale, en vertu des règles de répartition de la fraction « bourgs centres » évoquées précédemment, serait multipliée par un coefficient de majoration égal à 1,5, ainsi que le prévoit **le d de l'article L. 2334-21 du code général des collectivités territoriales, dans la rédaction proposée par le Gouvernement.**

c) L'institution d'un mécanisme de garantie

Le b du 1° du B du V du présent article vise à compléter l'article L. 2334-21 du code général des collectivités territoriales de façon à introduire un mécanisme de garantie destiné à lisser l'impact de la réforme pour les communes sortantes ou subissant une baisse de leur attribution de plus d'un tiers par rapport à l'année précédente du fait de la substitution du potentiel financier au potentiel fiscal. Ces communes percevraient en 2005, à titre de garantie, une attribution égale aux deux tiers du montant perçu en 2004.

d) L'impact des mesures proposées

Dans l'hypothèse où les crédits affectés à la fraction « bourgs-centres » de la DSR bénéficieraient en 2005 d'une augmentation de 30,5%, passant ainsi de 130 millions d'euros en 2004 à 169,7 millions d'euros en 2005. 3 988 communes, parmi les 4.046 communes éligibles en 2004, verraient le montant de leur dotation augmenter par rapport à 2004. Parmi ces 3.988 communes, 1.682 communes enregistreraient une hausse de plus de 50% des montants perçus au titre de la DSR « bourg-centres ». Les 1.649 communes en zone de revitalisation rurale verraient leur dotation moyenne par habitant augmenter de 69,70%. La dotation moyenne par habitant des 2.458 communes qui ne sont pas situées en zone de revitalisation rurale n'augmenterait, pour sa part, que de 17,87%.

Votre Rapporteur général proposera un amendement visant à abaisser légèrement le coefficient de majoration de la DSR « bourgs-centres » dont bénéficieraient les bourgs-centres situés en zone de revitalisation rurale de façon à rendre plus équitable la répartition entre les bourgs-centres de l'augmentation des crédits affectés à la fraction « bourgs-centres » de la DSR.

57 communes, hors les communes sortantes, enregistreraient une baisse de leur attribution.

62 communes deviendraient éligibles, alors que parallèlement, une seule commune perdrait son éligibilité.

4 communes seraient concernées par le versement d'une garantie de baisse limitée à deux tiers du montant perçu l'année précédente, pour un coût total de 73.681 euros. Une seule commune sortante percevrait la garantie liée à la perte d'éligibilité pour un montant de 24.577 euros.

**SIMULATION DE LA FRACTION « BOURGS-CENTRES » DE LA
DOTATION DE SOLIDARITE RURALE (METROPOLE)**

Masse Dotation de solidarité rurale « Bourgs-centres » métropole notifiée en 2004 : 130 millions d'euros
Masse Dotation de solidarité rurale « Bourgs-centres métropole simulée : 169,7 millions d'euros (soit + 30,5%)

Variation par rapport à la Dotation de solidarité rurale « Bourgs-centres » notifiée	Nombre de communes	Masse (en euros)	
Nombre de communes dont la dotation augmente (hors entrantes)	3.988	39.658.749	(masse de l'augmentation)
Nombre de communes dont la dotation augmente de plus de 15%	2.995	115.458.768	(total de leurs attributions simulées)
Dont communes dont la dotation augmente de plus de 50%	1.682	56.313.951	(total de leurs attributions simulées)
Nombre de communes dont la dotation diminue (hors sortantes)	57	227.681	(masse de la baisse)
Nombre de communes dont la dotation diminue de plus de 15%	14	319.980	(total de leurs attributions simulées)
dont communes dont la dotation diminue de plus de 33%	4	73.681	(coût de la garantie de perte)
Nombre de communes entrantes	62	460.227	(total de leurs attributions simulées)
Nombre de communes sortantes	1	24.577	(masse garantie de sortie)
Nombre de communes gagnantes en zone de revitalisation rurale	1.649 (2,349 millions d'habitants)	+69,70%	Augmentation de la dotation
Nombre de communes gagnantes qui ne sont pas en zone de revitalisation rurale	2.458 (8,344 millions d'habitants)	+17,87%	Augmentation de la dotation
Coût de la garantie des communes sortantes (en euros) Attribution en 2004 des sortantes Garantie de sortie à 2/3 du montant perçu l'an passé Coût de la garantie		36.885 24.577 12.308	
Garantie liée à la baisse limitée à 2/3 (4 communes concernées (en euros) Attribution Dotation de solidarité rurale « Bourgs-centres » 2004 Montant simulé avant garantie (1) Montant simulé après garantie à 2/3 du montant perçu en 2004 (2) Coût de la garantie = (2) – (1) =		110.521 39.956 73.681 33.725	

2.- S'agissant de la DSR péréquation

La substitution du potentiel financier au potentiel fiscal constitue la principale modification apportée aux modalités de répartition de la fraction « péréquation » de la DSR.

Par ailleurs, le 2° du B du V du présent article vise à modifier le 3° du cinquième alinéa de l'article L. 2334-22 du code général des collectivités territoriales relatif à la répartition de la part de la fraction « péréquation » de la DSR qui est attribuée en proportion du nombre d'élèves relevant de l'enseignement obligatoire et préélémentaire et domiciliés dans la commune. Pour 30% de son montant, la fraction « péréquation » de la DSR serait désormais répartie en proportion du nombre d'enfants de 3 à 16 ans domiciliés dans la commune établi lors du dernier recensement.

Dans l'hypothèse où les crédits affectés à la fraction « péréquation » de la DSR augmenteraient de 35 millions d'euros en 2005, 32.863 communes parmi les 33.837 communes éligibles en 2004 verraient le montant de leur attribution augmenter. Parmi ces communes, 8.386 enregistreraient une hausse supérieure à 15%. A l'inverse, 908 communes, hors communes sortantes, verraient le montant de leur attribution diminuer par rapport à 2004.

Seules 55 communes perdraient leur éligibilité. Parallèlement, 712 communes deviendraient éligibles.

SIMULATION DE LA FRACTION « PEREQUATION » DE LA DOTATION DE SOLIDARITE RURALE (METROPOLE)			
Masse de la dotation de solidarité rurale « péréquation » de la métropole notifiée en 2004 : 273,144 millions d'euros Masse Dotation de solidarité rurale « péréquation » de la métropole simulée : 308,292 millions d'euros (soit une augmentation de 35 millions d'euros)			
Variation par rapport à la Dotation de solidarité rurale « péréquation » notifiée	Nombre de communes	Masse (en euros)	
Nombre de communes dont la dotation augmente (hors entrantes)	32.863	31.231.036	(masse de l'augmentation)
Nombre de communes dont la dotation augmente de plus de 15%	8.386	68.379.980	(total de leurs attributions simulées)
Nombre de communes dont la dotation augmente de plus de 50%	39	232.451	(total de leurs attributions simulées)
Nombre de communes dont la dotation diminue (hors sortantes)	908	343.207	(masse de la baisse)
Nombre de communes dont la dotation diminue de plus de 15 %	67	454.419	(total de leurs attributions simulées)
Nombre de communes entrantes	712	4.102.055	(total de leurs attributions simulées)
Sortantes	55	0 ⁽¹⁾	

(1) Contre au total 202.451 euros perçus par ces 55 communes en 2004.

V.- La réforme de la dotation de solidarité urbaine proposée par le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale

A.- Le droit existant

La DSU, instituée par la loi n° 91-429 du 13 mai 1991 a pour objet de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines.

1.- Les règles d'éligibilité à la DSU

Sont seules susceptibles de bénéficier de la DSU les communes de plus de 5.000 habitants.

La procédure de sélection des communes éligibles repose sur le classement par ordre décroissant des communes en fonction d'un indice synthétique de charges et de ressources. Les trois premiers quarts des villes de 10.000 habitants et plus et le premier dixième des communes de 5.000 à 10.000 habitants sont déclarés éligibles à la DSU.

L'indice synthétique de charges et de ressources est, aux termes de l'article L. 2334-17 du code général des collectivités territoriales, composé pour chaque commune de la manière suivante :

– 45% du rapport entre le potentiel fiscal moyen des communes de 10.000 habitants et plus (ou des communes de 5.000 à 10.000 habitants pour ces communes), et le potentiel fiscal par habitant de la commune,

– 15% du rapport entre la proportion des logements sociaux de la commune dans son parc total de logements et la proportion des logements sociaux dans le parc des communes de sa catégorie,

– 30% du rapport entre la proportion de bénéficiaires de prestations logements, y compris leur conjoint et les personnes à charges vivant habituellement au foyer, dans la commune et cette proportion dans les communes de sa catégorie,

– 10% du rapport entre le revenu moyen des habitants des communes de sa catégorie, et le revenu moyen des habitants de la commune.

Par ailleurs, un mécanisme de garantie non renouvelable permet à la commune, l'année où elle perd son éligibilité à la DSU, de se voir attribuer une dotation représentant 50% de la dotation perçue l'année précédente.

En outre, un second mécanisme de garantie, mis en place à compter de 2003, concerne les communes qui perdent le bénéfice de la DSU du fait de l'impact sur leur potentiel fiscal, de l'adoption de la TPU par le groupement dont

elles sont membres, à condition que l'écart entre l'année de passage à la TPU et l'année de perte de l'éligibilité soit exactement de 2 ans. Les communes concernées bénéficient d'une garantie dégressive sur 5 ans, égale la première année à 90% de la dernière DSU perçue et dégressive ensuite par dixième chaque année. En 2004, 11 communes de plus de 10.000 habitants et 7 communes de 5.000 à 9.999 habitants ont bénéficié de cette nouvelle garantie pour un montant de respectivement 1.824.566 euros et 685.655 euros.

2.- La répartition des crédits entre les communes éligibles

Les crédits réservés aux communes de moins de 10.000 habitants, d'une part, et de 10.000 habitants et plus, d'autre part, sont répartis entre ces deux catégories de communes en fonction de la population DGF qu'elles représentent.

Pour ces deux catégories de communes, l'attribution individuelle de DSU est fonction du produit de la population, par la valeur de l'indice synthétique (I), pondéré par l'effort fiscal (EF) dans la limite de 1,3.

Par ailleurs, pour les seules communes de 10.000 habitants et plus, l'attribution individuelle est pondérée par un coefficient multiplicateur permettant de moduler fortement cette attribution en faveur des communes les plus défavorisées.

Au total, les crédits alloués à la DSU en 2004 s'élèvent à 635 millions d'euros.

En 2004, 932 communes ont une population d'au moins 10.000 habitants. Les trois quarts des communes de plus de 10 000 habitants étant éligibles à la DSU, 699 communes représentant 22,81 millions d'habitants, ont bénéficié des crédits mis en répartition au titre de la DSU des communes éligibles de plus de 10.000 habitants. Ces communes se répartissent un montant de 568,68 millions d'euros. La dotation moyenne par habitant s'élève donc, hors garantie, à 25,72 euros.

104 communes (représentant au total 741.103 habitants) sont éligibles à la DSU en 2004 dans la strate des communes de 5.000 à 9.999 habitants. Elles se répartissent un montant de 19 millions d'euros.

B.- Le dispositif proposé

1.- Le dispositif proposé par le présent article

S'agissant de la DSU, le présent article se borne à proposer la substitution du potentiel financier au potentiel fiscal. Cette mesure aurait un impact à la fois sur la répartition de la DSU mais aussi sur l'éligibilité des communes à cette

dotation. Elle se combinerait avec la réforme proposée par le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale.

2.- Le dispositif proposé par le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale

L'article 59 du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale propose une augmentation de la DSU de 120 millions d'euros par an pendant une période de cinq ans.

Il propose en outre que les règles de répartition de la DSU prennent en compte les charges socio-urbaines supportées par certaines villes et appréciées en fonction de la proportion de la population municipale résidant en zone urbaine sensible et de la proportion de la population en zone urbaine sensible résidant en zone franche urbaine.

Concrètement, le nombre de points déterminant la répartition de cette dotation serait multiplié par deux coefficients de majoration :

– un coefficient de majoration variant de 1 à 3 en fonction de la part de la population de la commune se trouvant en zone urbaine sensible (ce coefficient étant égal à $1 + (2 \times \text{population en ZUS} / \text{population totale de la commune})$) ;

– et un coefficient de majoration variant de 1 à 2 en fonction de la part de la population située en ZUS se trouvant en zone franche urbaine (ce coefficient serait égal à $1 + \text{population en ZFU} / \text{population en ZUS}$)

Une dotation octroyée à chaque commune pourrait ainsi être majorée en fonction de la proportion de la population de la commune se trouvant en ZUS et en ZFU.

Les coefficients de majoration précités ne seraient, selon les dispositions proposées, pas appliqués aux communes de plus de 200.000 habitants bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine.

Les dispositions du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale relatives à la DSU prévoient par ailleurs une garantie de maintien en 2005 de l'attribution perçue en 2004 au titre de la DSU pour les communes qui verraient leur attribution diminuer et pour les communes qui perdraient leur éligibilité.

Pour les communes de 5.000 à 9.999 habitants, le projet de loi précité propose d'introduire un coefficient de majoration variant de 0,5 à 2 en fonction du rang de classement de la commune au regard de l'indice synthétique de ressources et de charges.

C.- L'impact des mesures proposées

La DSU augmenterait de 120 millions d'euros en 2005, passant ainsi de 635 millions d'euros en 2004 à 755 millions d'euros en 2005.

Après prélèvement de la quote-part destinée aux communes d'outre-mer, la dotation des communes de plus de 10.000 habitants passerait de 586,68 millions d'euros à 700,9 millions d'euros. La dotation des communes dont la population se situe entre 5.000 et 9.999 habitants passerait de 19 millions d'euros à 22,9 millions d'euros.

Les mouvements d'entrées et de sorties liées à la substitution du potentiel financier au potentiel fiscal resteraient marginaux :

– seules 23 communes sur les 699 éligibles au titre des communes de plus de 10.000 habitants perdraient leur éligibilité. Le coût de la garantie dont bénéficieraient ces communes s'établirait à environ 6,4 millions d'euros. Parallèlement, 23 communes deviendraient éligibles et se répartiraient au total un montant d'environ 1,7 million d'euros. Les communes « sortantes » seraient essentiellement des communes qui se situent en l'état actuel à la limite du seuil de l'éligibilité, à l'exception de Lourdes et de Vichy dont la dotation forfaitaire par habitant, est, par ailleurs, avec plus de 490 euros par habitant, hors montants correspondant à la compensation « part salaires », environ 2,5 fois supérieure à la moyenne nationale des communes de plus de 10.000 habitants ;

– parmi les communes de moins de 10.000 habitants, seules 10 communes sur les 104 communes éligibles en 2004, sortiraient du dispositif, bénéficiant ainsi d'un montant de garantie de 1,7 million d'euros. Parallèlement, 10 communes deviendraient éligibles, le gain de ces communes représentant au total un montant de 1,2 million d'euros.

La répartition des crédits affectés à la DSU entre les communes éligibles serait modifiée à la fois par la substitution du potentiel financier au potentiel fiscal et par les mesures proposées par le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale.

Parmi les communes de plus de 10.000 habitants éligibles à la DSU, en tenant compte de la garantie de maintien en 2005 des attributions perçues en 2004, 130 communes seraient « gagnantes » à l'issue de la réforme. Le montant total perçu par ces 130 communes au titre de la DSU s'inscrirait en hausse de 112,5 millions d'euros (soit une augmentation de 60,88%), passant ainsi de 184,9 millions en 2004 à 297,4 millions en 2005, ce qui représente un gain moyen par commune d'environ 866.000 euros.

Parmi les communes de moins de 10.000 habitants éligibles à la DSU, 26 communes seraient « gagnantes », leur gain s'élevant au total à 2,6 millions d'euros, ce qui représente un gain moyen par commune d'environ 100.790 euros.

VI.- La modification des règles de calcul de la quote-part des dotations de péréquation destinée aux communes d'outre-mer

A.- Le droit existant

Si les communes d'outre-mer ne sont pas éligibles en tant que telles aux dotations communales de péréquation, elles perçoivent toutes une quote-part des crédits alimentant la DSU et la DSR.

La quote-part revenant aux communes d'outre-mer au titre de la DSR et de la DSU est calculée par prélèvement sur ces dotations d'une part proportionnelle à la part de la population d'outre-mer dans la population totale. Pour ce calcul, la population des communes d'outre-mer est actuellement majorée de 10%.

La quote-part DSU-DSR des collectivités d'outre-mer s'est établie en 2004 à 43,61 millions d'euros.

S'y ajoute la nouvelle quote-part prélevée sur les crédits alimentant la DNP. Cette quote-part est actuellement réservée aux communes des départements d'outre-mer et de la collectivité départementale de Mayotte. Elle calculée selon les mêmes modalités que la quote-part prélevée sur les crédits affectés à la DSU et à la DSR. Cette quote-part spécifique s'est établie en 2004 à 18,64 millions d'euros.

B.- Le dispositif proposé

Le C du V du III du présent article tend à modifier les articles L. 2334-1, L. 2563-4 et L. 2574-12 du code général des collectivités territoriales afin de rehausser le coefficient de majoration de la population des communes des collectivités d'outre-mer prise en compte dans le calcul de la quote-part de la DNP d'une part, de la DSU et de la DSR, d'autre part. Ce coefficient passerait de 10% à 20%.

Cette mesure représenterait un gain total structurel de 7,2 millions d'euros pour les communes d'outre-mer, (soit une augmentation de 10,6% des montants octroyés au titre de la péréquation).

L'augmentation du coefficient de majoration appliqué à la population ultramarine prendrait tout son sens dans le cadre de la forte croissance de la base à laquelle s'applique le ratio démographique précité, à savoir les dotations de péréquation. Combinée à la croissance de la DGF, cette mesure aboutirait à une croissance de 26,7% de la quote-part de la dotation d'aménagement octroyée aux communes d'outre-mer. Elle s'établirait à 85,5 millions d'euros en 2005 contre 67,5 millions d'euros en 2004. Au total, la quote-part réservée aux communes d'outre-mer augmenterait de 18 millions d'euros.

Votre Rapporteur général proposera un amendement visant à étendre le bénéfice de la DNP aux communes de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie, de

Wallis et Futuna et de Saint-Pierre-et-Miquelon. Il proposera par ailleurs un amendement visant à relever le coefficient de majoration de la population d'outre-mer de 20 à 33% de façon à assurer une progression des montants perçus par les communes d'outre-mer au titre de la péréquation d'au moins 25 millions d'euros en 2005.

VII.- La prorogation de la disposition dérogatoire visant à neutraliser les conséquences de la transformation d'un syndicat d'agglomération nouvelle en communauté d'agglomération sur la définition du potentiel fiscal de ses communes membres

Le 8° du I du présent article tend à modifier le treizième alinéa de l'article L.2334-4 du code général des collectivités territoriales de façon à proroger jusqu'au 31 décembre 2005 la disposition dérogatoire prévue pour la seule année 2004 par l'article 48 de la loi de finances rectificative pour 2003 qui neutralise les conséquences de la transformation d'un syndicat ou d'une communauté d'agglomération nouvelle (SAN ou CAN) en EPCI sur la définition du potentiel fiscal de ses communes membres.

A.- Le droit existant

1.- Le calcul de la composante « taxe professionnelle » du potentiel fiscal des SAN.

Les modalités de calcul du potentiel fiscal des communes membres de SAN au titre de la taxe professionnelle sont définies à l'article L. 5334-16 du code général des collectivités territoriales et constituent une exception au principe de prise en compte de la compensation « part salaires ». Le potentiel fiscal de chaque commune membre intègre deux éléments au titre de la taxe professionnelle :

– une quote-part déterminée en divisant la somme des dotations de coopération et des compléments de ressources versés par le SAN aux communes membres par le taux de la taxe professionnelle voté l'année précédente par le SAN. Cette quote-part correspond à l'équivalent en bases du retour de fiscalité que les communes perçoivent du SAN au titre de la dotation de coopération. La dotation de coopération est définie aux articles L. 5334-7 et L. 5334-8 du code général des collectivités territoriales. Elle comprend une dotation de référence, reflétant les bases de taxe professionnelle des communes membres avant le passage en SAN, une attribution visant à tenir compte de l'augmentation de la population de la commune et une attribution de péréquation ;

– une seconde part obtenue par ventilation entre toutes les communes membres du SAN ou de la CAN, au prorata de leurs populations respectives, de l'augmentation des bases de taxe professionnelle correspondant au produit de taxe professionnelle non reversé aux communes membres par le SAN.

Le mode de calcul du potentiel fiscal des SAN est donc assez proche de celui des communautés d'agglomération tel que défini à l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales. Il ne prend cependant pas en compte la compensation « part salaires » perçue par le SAN.

2.- Le calcul de la composante « taxe professionnelle » du potentiel fiscal des communes membres d'un EPCI à TPU issue d'un SAN

Le potentiel fiscal « taxe professionnelle » des communes membres d'un EPCI à TPU issu d'un SAN ou d'une CAN, défini à l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales est calculé à partir de bases de taxe professionnelle comprenant 3 éléments distincts :

– la première composante correspond aux bases de taxe professionnelle prises en compte dans le calcul du potentiel fiscal de la commune l'année précédant la transformation du SAN en EPCI. Cette première composante représente donc les bases « fictives » de taxe professionnelle des communes placées sous le régime du SAN l'année précédant sa transformation en EPCI ;

– la deuxième composante est obtenue par ventilation entre toutes les communes membres de l'établissement, au prorata de leurs populations respectives, de la variation des bases de taxe professionnelle de l'établissement intervenues depuis le changement de statut du SAN. Cette composante assure la continuité avec le régime antérieur, tout en assurant, à compter de la transformation du SAN en EPCI, l'application du droit commun des EPCI à TPU ;

– en outre, depuis l'article 55 de la loi de finances rectificative pour 2000, le potentiel fiscal des communes membres d'un EPCI à TPU issu d'un SAN intègre la compensation « part salaires » versée à l'établissement, alors que cette compensation n'est pas prise en compte pour le calcul du potentiel fiscal des communes membres de SAN. C'est à cette intégration qu'est dû l'effet de « ressaut » sur le potentiel fiscal subi par le SAN lors de sa transformation en EPCI à TPU.

Le tableau suivant permet de mieux apprécier l'effet de ressaut sur le potentiel fiscal d'une communauté d'agglomération issue d'un SAN observé lors du changement de statut.

**BASES DE TAXE PROFESSIONNELLE PRISES EN COMPTE DANS LE CALCUL
DU POTENTIEL FISCAL DES COMMUNES MEMBRES D'UN EPCI**

	CA « classique »	SAN	CA issue d'un SAN
Première part	Dernières bases de TP taxées par la commune, soit l'équivalent en base de l'attribution de compensation versée par la CA	Equivalent en base de la dotation de coopération	Dernières bases de TP avant le passage en CA, soit la première part et la deuxième part des bases de TP sous le régime SAN
Deuxième part	Ventilation, au prorata de la population des communes, de l'augmentation des bases de TP de la CA	Ventilation, au prorata de la population des communes, de l'augmentation des bases de TP du SAN	Ventilation, au prorata de la population des communes, de l'augmentation des bases de TP de la CA
	+ Compensation « part salaires »		+ Compensation « part salaires »

B.- Le dispositif proposé :

Le 8° du I du présent article tend à proroger jusqu'au 31 décembre 2005 l'application du dispositif dérogatoire consistant à neutraliser les conséquences de la transformation d'un SAN ou d'une CAN en EPCI sur le potentiel fiscal de ses communes membres, en ne tenant pas compte de la compensation « part salaires » dans son calcul. Le potentiel financier des communes membres d'un EPCI issu de la transformation d'un SAN ou d'une CAN serait donc calculé selon les modalités définies par l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales, sans que soit prise en compte la part de la dotation de compensation correspondant à la compensation «part salaires ».

Ces dispositions auraient vocation à s'appliquer aux communautés d'agglomération d'Evry, de Cergy et de Saint-Quentin-en-Yvelines.

VIII.- Les modalités de financement de la réforme

A.- L'affectation du reliquat comptable de la dotation spéciale instituteur afférent à l'exercice 2003 à la dotation d'aménagement

1.- Le droit existant

La dotation spéciale instituteur (DSI) est destinée à compenser les charges supportées par les communes dans le cadre du droit au logement, ou, par défaut, de l'indemnité en tenant lieu, dont bénéficient les instituteurs. Cette dotation,

prélevée sur les recettes de l'Etat, évolue comme la DGF. La DSI est divisée en deux parts.

Les sommes afférentes à la première part sont attribuées aux communes en compensation des charges supportées pour les logements effectivement occupés par des instituteurs ayant droit.

Les sommes afférentes à la seconde part sont attribuées au centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), qui verse au nom de la commune, directement à l'instituteur ayant droit, l'indemnité représentative du logement.

Traditionnellement la deuxième part de la DSI dégage un excédent de gestion, évalué à 9,5 millions d'euros pour l'exercice 2003.

L'article 61 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a modifié les dispositions de l'article L. 2334-29 du code général des collectivités territoriales relatif à la dotation versée au CNFPT. Ainsi, à compter de 2003, cette dotation peut être minorée du montant du reliquat comptable de la DSI du pénultième exercice, ce reliquat venant abonder, selon un montant défini par le Comité des finances locales la dotation d'aménagement des communes et groupements.

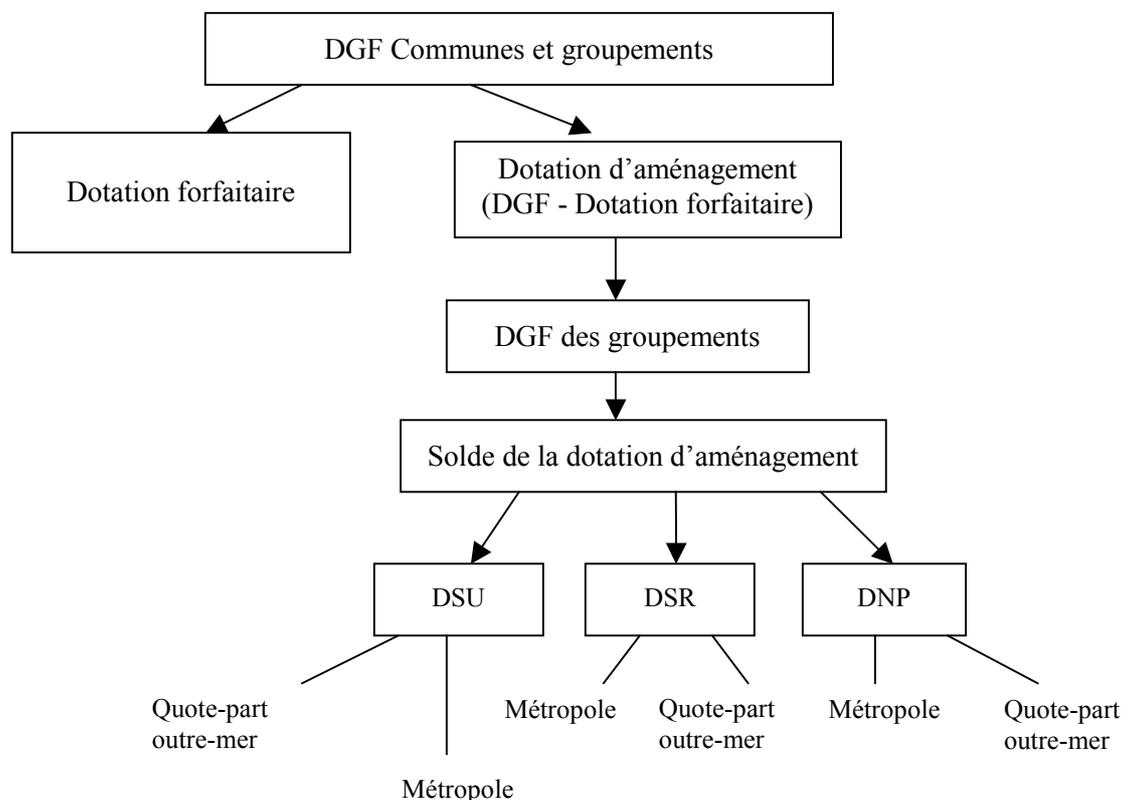
2.- Le dispositif proposé

Le IV du présent article vise à affecter le reliquat comptable afférent à l'exercice 2003 de la DSI à la dotation d'aménagement des communes et des groupements. La dotation versée en 2005 au CNFPT en application de l'article L. 2334-29 du code général des collectivités territoriales au titre de la DSI serait minorée du montant du reliquat comptable de la DSI afférent à l'exercice 2003, la dotation d'aménagement de 2005 augmenterait à due concurrence.

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

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

MODALITES DE RÉPARTITION DE LA DGF DES COMMUNES ET GROUPEMENTS



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

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

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

Le A du III du présent article, dans la rédaction proposée par le Gouvernement, prévoit le gel de la dotation forfaitaire à son niveau de 2004. Votre Rapporteur général estime souhaitable que, l'année de la réforme, les volumes

consacrés à la péréquation connaissent une croissance forte. Il proposera néanmoins de fixer le taux de croissance de la dotation forfaitaire à 1%.

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

FINANCEMENT DE LA RÉFORME DE LA DGF DES COMMUNES ET EPCI

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

– le coût de la réforme de la dotation forfaitaire, c'est-à-dire le supplément de dotation forfaitaire qu'il convient de prévoir pour les communes pour lesquelles la somme de la dotation de base et de la dotation superficière est supérieure à la dotation forfaitaire perçue en 2004 ;

– le coût lié à la réforme de la dotation d'intercommunalité proposée par l'article 30 du présent projet de loi et évalué à 10 millions d'euros ;

– et enfin, le surcoût lié aux mesures proposées en faveur des communes d'outre-mer, y compris l'extension de la DNP aux communes de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française, de Saint-Pierre-et-Miquelon et aux circonscriptions territoriales de Wallis et Futuna qui sera proposée par amendement.

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

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

*
* *

La Commission a examiné trois amendements de M. Michel Bouvard, tendant à réformer la dotation globale de fonctionnement des communes. Le premier vise à mieux prendre en compte le poids des résidences secondaires dans le calcul de la DGF. Les deux autres amendements proposent, pour le calcul de la DGF des communes touristiques, de majorer la population d'un habitant supplémentaire pour quatre (ou, à défaut, cinq) lits touristiques.

M. Michel Bouvard a indiqué vouloir soutenir les communes touristiques. Jusqu'en 1995, en effet, les charges spécifiques supportées par ces communes étaient compensées par l'attribution d'une dotation supplémentaire aux communes et groupements touristiques ou thermaux qui permettait de prendre en compte les charges supplémentaires liées à l'afflux périodique des touristes. Cette dotation a été intégrée en 1995 dans la dotation forfaitaire. Depuis, l'État n'a pris aucune mesure d'accompagnement à destination des communes réalisant des investissements et augmentant leurs capacités d'hébergement. À l'inverse, les

communes qui n'investissent pas bénéficient d'un « effet de rente » lié à la sécurisation financière assurée depuis 1995.

M. Augustin Bonrepaux a soulevé, plus globalement, la question des modalités de la réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes. D'abord, il a craint que l'élargissement de la notion de potentiel fiscal à celle de potentiel financier, intégrant la dotation forfaitaire, ait pour effet d'atténuer les différences entre communes, du fait de l'élargissement de la base de comparaison. Alors qu'est constamment dénoncée la différence importante entre les communes de moins de 50 habitants et les communes de plus de 100.000 habitants, la réforme proposée risque d'atténuer la prise en compte de cette différence.

Il s'est ensuite inquiété du gel de la dotation forfaitaire afin de dégager des moyens supplémentaires en faveur de la péréquation. Ce gel a en effet pour conséquence, à l'égard des communes qui ne seraient pas bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine ou de la dotation de solidarité rurale, de faire reculer le montant de la dotation globale de fonctionnement qui leur revient. En outre, en conséquence du plan de cohésion sociale présenté par le ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, les communes qui disposent des moyens les plus faibles vont contribuer à la dotation de solidarité urbaine au profit des communes ayant une zone franche urbaine (ZFU) ou situées en zone de revitalisation rurale (ZRR). Autrement dit, ce dispositif lèse les collectivités les plus pauvres.

Enfin, contrairement à une idée répandue, le texte proposé par le Gouvernement n'a pas été adopté par le Comité des finances locales, mais lui a seulement été présenté. Or, si le principe de la réforme est recevable, il importe qu'elle ne se fasse pas au détriment de l'ensemble des communes.

Votre **Rapporteur général** a rappelé que cet article constituait le deuxième volet de la réforme intervenue l'année dernière en loi de finances pour 2004, qui a introduit une meilleure lisibilité du système en distinguant au sein de la DGF de chaque niveau de collectivité une dotation forfaitaire et une part « péréquation ». Dans le cadre de cette nouvelle architecture, il s'agit désormais de s'assurer que des collectivités ne se trouvent pas en situation de perte et de dégager des marges de manœuvre en faveur de la péréquation, ce qui constitue une demande récurrente des élus depuis de nombreuses années. Or, 2005 sera une très bonne année pour la dotation globale de fonctionnement puisque son taux de croissance sera de 3,29 %. Dès lors, d'importantes marges sont dégagées en faveur de la péréquation.

Il convient de rappeler que la dotation de forfaitaire actuelle est issue de la réforme introduite par la loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement qui a regroupé en une dotation unique, baptisée dotation forfaitaire et évoluant de la même façon pour toutes les communes, toutes les sous-dotations et concours particuliers qui composaient l'ancienne DGF, parmi lesquels le concours particulier attribué aux communes touristiques et thermales. Le système issu de la loi de 1993 a vécu pendant 10 ans

pour aboutir à un blocage de la péréquation et de la garantie. Il est désormais acquis que la nouvelle dotation forfaitaire doit mieux prendre en compte le nombre d'habitants. Mais doit-elle être la même pour des communes de tailles différentes ? Le Comité des finances locales a hésité pour se prononcer sur la question de savoir s'il faut resserrer l'écart entre les grandes et petites communes (cet écart allait de 1 à 3 en 1993 et va de 1 à 2,5 aujourd'hui). Faut-il aller plus loin ? La dotation par habitant proposée par l'article 29 variera de 50 euros à 125 euros par habitant selon un système linéaire. L'écart de dotation forfaitaire par habitant ne pourra donc excéder un écart de 1 à 2,5. Cette dotation par habitant sera complétée par un mécanisme de garantie permettant d'assurer que la réforme ne se traduise par aucune perte sèche, ni pour les communes les plus riches, ni pour les plus pauvres. L'année 2005 sera exceptionnelle dans la mesure où la dotation globale de fonctionnement enregistre une progression de 3,29%, ce qui permet de dégager une marge de manœuvre suffisante pour augmenter la dotation de solidarité urbaine de 120 millions d'euros, ainsi que le prévoit le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale. S'il est tout à fait légitime d'augmenter la dotation des communes urbaines en difficulté, il ne faut pas pour autant oublier le monde rural. Le Gouvernement a accepté cette idée. Si un effort de 20% est fourni sur la dotation de solidarité urbaine, il convient que la marge de manœuvre dégagée en faveur de la péréquation permette de financer le même effort en faveur du monde rural. Le Gouvernement propose, afin de financer les 120 millions d'euros d'augmentation de la dotation de solidarité urbaine et les 80 millions d'euros en faveur de la dotation de solidarité rurale, de geler la dotation forfaitaire, ce qui n'est pas acceptable. Un amendement a été présenté visant à augmenter la dotation forfaitaire de 1%. Cependant, depuis des années, les parlementaires ne cessent de brandir l'objectif de péréquation. Il faudra cette année assumer les contraintes qu'exige la réforme tant attendue de la péréquation.

S'agissant de la dotation spécifique en faveur des communes touristiques ou thermales, qui n'existe plus depuis 1993 mais dont la trace a été conservée, il serait envisageable de ne pas en tenir compte dans le calcul du potentiel financier sans oublier par ailleurs que la réforme proposée poursuit un objectif de simplification du système actuel qu'une telle mesure remettrait partiellement en cause.

S'agissant de la dotation de solidarité urbaine, les 120 millions d'euros d'augmentation seront répartis selon des critères qui ne seront pas fixés par la loi de finances mais par la loi de cohésion sociale. En revanche, la réforme des critères de répartition de la dotation de solidarité rurale figure dans le projet de loi de finances. La moitié des 80 millions d'euros supplémentaires affectés à la dotation de solidarité rurale pourrait être attribuée à la dotation de péréquation (qui profite à 33.837 communes) et l'autre moitié, à la dotation « bourg-centre » (qui profite à quelque 4.000 communes). En conclusion, l'année 2005 sera très favorable aux collectivités locales. Ainsi, s'agissant des « bourgs-centres », la réforme devrait permettre de financer une progression moyenne de 30 %.

Les amendements présentés par M. Michel Bouvard ont été retirés, ce dernier ayant rappelé que les promesses de M. Patrick Devedjian, Ministre délégué à l'industrie, auprès du ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, sur le fait que des indicateurs de charges seraient pris en compte, n'ont pas été tenues.

M. Augustin Bonrepaux a nuancé les propos du Rapporteur général en rappelant que si la dotation globale de fonctionnement augmentait de 3,29%, la dotation de compensation de la taxe professionnelle enregistrait parallèlement une diminution d'environ 10%. De même, il a approuvé la sortie de la dotation touristique du potentiel financier mais a regretté qu'aucune mesure n'ait été prise dans le cadre de la péréquation en faveur des communes à faibles ressources n'ayant pas droit à une majoration au titre des zones de revitalisation rurale.

M. Hervé Mariton a rappelé que si les zones de revitalisation rurale ont pour but d'aider par des exonérations d'impôt sur les sociétés, d'impôt sur le revenu et de taxe professionnelle les acteurs économiques s'implantant dans ces zones, elles ne sont en aucun cas une modalité de zonage des aides de l'Etat dans le cadre de la dotation globale de fonctionnement.

M. Alain Rodet a regretté que la modification des critères de mise en œuvre de la dotation de solidarité urbaine relève du projet de loi sur la cohésion sociale alors que sa place légitime aurait été dans une loi de finances.

Votre **Rapporteur général** a observé que la dotation de solidarité urbaine avait été instituée par une loi ordinaire, la loi n° 91-429 du 13 mai 1991. Cependant, comme ce fut le cas à l'époque, la Commission des finances sera saisie pour avis sur les articles du projet de loi de cohésion sociale se rapportant à la dotation de solidarité urbaine.

La Commission a rejeté quatre amendements présentés par M. Pierre Albertini :

– le premier, tendant à appliquer dès 2005 des dispositifs d'indexation des composantes de la dotation globale de fonctionnement tels qu'ils sont prévus dans la réforme ;

– le deuxième, tendant à fixer des taux planchers à l'indexation des parts « population » et « garantie » de la nouvelle dotation forfaitaire ;

– le troisième, tendant à faire varier la dotation de base par habitant au sein de la dotation forfaitaire de 60 euros/habitant à 120 euros/habitant au lieu de 50 euros/habitant à 125 euros/habitant ;

– le dernier, tendant à relever le taux d'indexation de la part correspondant à la garantie au sein de la nouvelle dotation forfaitaire.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Philippe Auberger, tendant à ce que ce que la fourchette de variation de la dotation de base « population » de la dotation forfaitaire soit désormais resserrée entre 60 euros et 120 euros par habitant.

Votre **Rapporteur général** a rappelé que le sujet avait été longuement débattu au sein du Comité des finances locales. La réforme de la dotation des communes vise à simplifier le système actuel en créant au sein de la dotation globale de fonctionnement une dotation de base calculée en fonction du nombre d'habitants et indexée de telle manière qu'elle finira par constituer la presque totalité de la dotation forfaitaire.

La question qui se pose immédiatement est celle de l'écart au sein duquel pourra varier la dotation de base par habitant compte tenu de la taille des communes.

L'écart de dotation par habitant a été ramené de 1 à 3 à 1 à 2,5.

La dotation globale de fonctionnement comporte une dotation de base affectée d'un coefficient 1 à 2,5 selon la taille des communes. Une partie du Comité des finances locales veut profiter de la réforme pour aller plus en avant dans la réduction de l'écart en le réduisant par exemple de 1 à 2. Cependant, il ne fait aucun doute que les charges pesant sur les grandes villes sont plus lourdes que celles des petites, notamment du fait de l'importance d'infrastructures ou des dépenses sociales.

Le Rapporteur général a donc estimé que la proposition du Gouvernement de faire varier la dotation de base entre 50 et 125 euros par habitant en fonction croissante de la taille des communes était raisonnable.

M. Philippe Auberger a souligné que les intérêts des communes en matière de réduction de l'écart étaient opposés en fonction de leur taille. Seules les communes les plus peuplées, qui sont aussi les moins nombreuses, bénéficient du taux le plus élevé. Approuvé par **M. Didier Migaud**, il a rappelé que les petites communes et le Comité des finances locales sont dans leur grande majorité favorables à une réduction de l'écart de 1 à 2.

M. Charles de Courson a rappelé que cet amendement ne prendra toute sa portée que dans le temps. Cependant, il a jugé important d'afficher dès aujourd'hui l'objectif d'un resserrement de l'écart.

Votre **Rapporteur général**, après avoir souligné que le surcoût induit par cet amendement est estimé à 11 millions d'euros du fait du rehaussement de la dotation par habitant des communes qui, compte tenu de leur taille auraient touché moins de 60 euros dans le cadre du dispositif proposé par le Gouvernement, a maintenu son avis défavorable.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° I-9**).

La Commission a examiné trois amendements de M. Michel Bouvard tendant :

– pour le premier et le second, à majorer de respectivement 25% et 35% la dotation de base pour les communes situées en tout ou partie dans des zones de montagne ;

– pour le troisième, à réserver le bénéfice de cette majoration de 35% aux communes situées en totalité dans les zones de montagne.

M. Michel Bouvard a estimé qu'il serait légitime d'aller jusqu'au bout de la logique d'adaptation du montant des dotations aux charges induites par la superficie des communes. A cet égard, les communes situées dans les zones de montagne subissent des charges très supérieures à celle assumées par d'autres communes, le relief augmentant notamment le coût d'entretien des voiries de l'ordre de 70%, selon les directions départementales de l'équipement, ou les risques naturels. Ces surcoûts méritent d'être pris en compte dans la détermination de la DGF qui leur est versée. En outre, il apparaît opportun de réserver le bénéfice de cette majoration aux communes dont l'ensemble du territoire est en zone de montagne, qui supportent la quasi-totalité des charges spécifiques induites par le relief.

Votre **Rapporteur général** s'est déclaré défavorable à ce type de dispositions, qui sont en totale contradiction avec l'esprit même de la réforme de la DGF. En effet, cette réforme a pour objet principal de simplifier les modalités de calcul des dotations, par l'introduction de critères simples et objectifs, le principal d'entre eux, qui ne peut guère être contesté, étant le nombre d'habitant des communes. L'article propose parallèlement d'introduire, plus modestement, une logique de modulation de la dotation forfaitaire en fonction de la superficie au moyen de l'instauration d'une dotation superficielle égale à 3 euros par hectare en 2005. S'engager dans la voie d'une modulation adaptée à chacune des spécificités locales, qui sont aussi réelles qu'infinies, c'est ouvrir un débat sans fin et rendre totalement illisibles les aides accordées aux collectivités locales. En outre, une telle démarche ouvre nécessairement la voie à l'erreur et à l'injustice – d'autres lieux que les zones de montagne souffrent de charges spécifiques – et, partant, à l'arbitraire. Enfin, il semble plus que jamais nécessaire d'admettre l'idée que l'Etat tutélaire n'a pas vocation à régler tous les problèmes locaux, et qu'il appartient bien aux collectivités locales de trouver, par elles-mêmes et au plus près du terrain, les solutions adaptées à leurs problèmes spécifiques.

M. Michel Bouvard a répliqué que l'impératif de simplification ne devait pas être synonyme d'uniformisation. La loi relative à la montagne pose le principe qu'il est légitime et nécessaire d'adapter les dispositions législatives et réglementaires aux spécificités des zones de montagne. Il faut pourtant reconnaître que ces zones ne font guère l'objet d'un effort national en leur faveur : tandis que les diverses dotations particulières en faveur des communes urbaines connaissent

de fortes revalorisations, l'effort est moindre en faveur des communes rurales et nul en faveur des communes de montagne.

M. Charles de Courson a rappelé à son tour combien la diversité des situations entre les communes sont importantes – du fait notamment des charges spécifiques subies par les communes rurales peu peuplées devant entretenir un réseau routier étendu – et combien il est impossible de créer un système qui les compense toutes.

La Commission a *rejeté* ces amendements.

La Commission a examiné trois amendements présentés par M. Michel Bouvard, tendant à majorer la superficie prise en compte dans le calcul de la dotation proportionnelle à la superficie :

– à hauteur du double de la proportion du territoire communal situé dans un parc national ;

– à hauteur de la proportion du territoire communal situé dans un site classé ;

– à hauteur de la proportion du territoire communal situé dans un site classé « Natura 2000 ».

M. Michel Bouvard a souligné que les communes dont le territoire est partiellement composé d'un de ces sites subissent de ce fait une charge importante, liée notamment aux frais d'entretien des sites, aux coûts particuliers induits par les normes qui s'y appliquent, ainsi qu'à leur fréquentation importante qui augmente les charges de stationnement et de nettoyage des zones visitées. Ces surcoûts indéniables ne sont aujourd'hui pas pris en compte dans la détermination des concours de l'Etat alors même que ces sites naturels participent à la mise en œuvre de la politique de l'environnement.

Votre **Rapporteur général**, appelant l'attention des commissaires sur l'avancée considérable que représente l'introduction d'un critère de superficie, parmi les critères de répartition de la dotation forfaitaire, a considéré que les spécificités locales visées par l'amendement ne sont qu'une partie des milliers de situations particulières qui caractérisent les communes en France, et ne peuvent donc pas ouvrir droit à compensation sans complexifier à l'infini les concours de l'Etat aux communes.

La Commission a *rejeté* ces amendements.

La Commission a examiné un amendement présenté par le Rapporteur général, tendant à accroître de 1% en 2005 l'ensemble des composantes de la dotation forfaitaire.

Votre **Rapporteur général** a souligné que cet amendement est cosigné par MM. Marc Laffineur, Jacques Pelissard et soutenu par l'ensemble des

commissaires de la majorité. Un consensus s'est dégagé au sein du Comité des finances locales sur ce sujet. Cependant, l'indexation de la dotation forfaitaire selon un taux de 1% entraîne une diminution de 130 millions d'euros des marges disponibles pour la péréquation, qui passent ainsi de 413 millions d'euros à 242 millions d'euros.

En réponse à **M. Charles de Courson** qui demandait dans quelle mesure cet amendement freinerait l'application de l'amendement de M. Philippe Auberger, votre **Rapporteur général** a indiqué qu'il n'aurait pas d'incidence, le taux d'évolution des différentes parties de la dotation forfaitaire étant le même, égal à 1%. Mais, à compter de 2006, ces composantes (dotation par habitant, dotation superficielle, dotation de garantie, et montants correspondant à l'ancienne compensation « part salaires ») évolueront de façon différenciée.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° I-10**).

En conséquence, un amendement présenté par M. Philippe Auberger est devenu sans objet.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Michel Bouvard, tendant à mieux tenir compte du nombre des résidences secondaires qui nécessitent des infrastructures surdimensionnées dans la détermination des sommes versées aux communes au titre de la DGF, par une modification du calcul de la population « DGF ».

Votre **Rapporteur général** a demandé le retrait de cet amendement, car il est satisfait. En effet, il existe une différence essentielle entre l'ancienne dotation forfaitaire et la nouvelle. Dans le cadre actuel, la population prise en compte résulte du dernier recensement général effectué en 1999 et des éventuels recensements complémentaires qui ne sont effectués par l'INSEE que dans certaines conditions. En conséquence, la dotation forfaitaire ne prend pas en compte les variations de population en temps réel. Par ailleurs, les variations de population ne sont prises en compte qu'à hauteur de 50% dans le calcul de la dotation forfaitaire. Dans le nouveau régime, les variations de population seront prises en compte chaque année grâce aux nouvelles méthodes de recensement, ce qui revêt une grande importance pour les résidences secondaires. Le nombre des résidences secondaires ayant tendance à croître en général, ces augmentations seront prises en compte immédiatement et régulièrement.

L'amendement a été retiré.

La Commission a examiné un amendement présenté par le Rapporteur général, tendant à ramener de 1,5 à 1,15 le coefficient de majoration des montants perçus par les « bourgs-centres » en ZRR au titre de la DSR.

Votre **Rapporteur général** a indiqué que le coefficient de majoration de 1,5 proposé par le texte pour les « bourgs-centres » n'est pas satisfaisant. L'augmentation de 80 millions d'euros de la DSR (soit plus 20%), permettra

d'attribuer environ 40 millions d'euros à la fraction « péréquation » et environ 40 millions d'euros à la fraction « bourgs-centres ». Dans quelle mesure convient-il ensuite de majorer la croissance enregistrée par les « bourgs-centres » en ZRR ? Dans le projet du Gouvernement, ces derniers bénéficient d'une hausse de 70% et les autres « bourgs-centres » d'une hausse de 17%. L'amendement permettrait de répartir plus équitablement la croissance de la DSR « bourgs-centres » entre les « bourgs-centres » en ZRR et les autres. Les premiers enregistreraient une croissance de 40% et les seconds une croissance d'environ 27%. Le taux d'augmentation de 70% apparaît manifestement excessif.

M. Augustin Bonrepaux a ajouté ne pas être opposé à la proposition du Rapporteur général, mais a souhaité avoir quelques explications notamment sur les dispositions régissant le partage des 80 millions d'euros, ainsi que sur les modalités de calcul permettant de déduire que d'un taux d'augmentation de 1,5 la fraction « bourgs-centres » des communes en ZRR allait augmenter de 70%. De même, comment expliquer qu'un coefficient de progression de 1,15 entraîne une hausse de 40% ? Quoiqu'il en soit, il a indiqué être d'accord avec l'idée de faire bénéficier tous les « bourgs-centres » d'une progression.

M. Jean-Jacques Descamps a estimé difficile, étant maire d'un « bourg-centre » en ZRR, de ne pas accepter cet amendement. Mais il convient de souligner que la classification d'une commune en ZRR signifie que celle-ci souffre de la faiblesse de l'activité autour du « bourg-centre », ce dernier étant le seul lieu d'attraction du canton. Aider ces « bourgs-centres » demeure donc une nécessité. Par ailleurs, les communautés de communes peuvent bénéficier d'une plus forte entraide.

M. Marc Le Fur a ajouté que la carte des ZRR n'avait pas été définie dans le but de répartir des dotations aux collectivités locales, mais pour attirer des activités dans des zones désertées. Il s'est interrogé à cet égard sur le fait que Serre-Chevalier dans les Hautes-Alpes soit en ZRR.

Votre **Rapporteur général** a recommandé de s'en tenir à une considération de bon sens : en matière de fiscalité locale, il importe d'éviter les progressions trop brutales ou trop différenciées. En l'état actuel du projet de loi de finances, l'écart entre les progressions (+ 70 % pour les « bourgs-centres » en zones de revitalisation rurale, + 17 % pour les autres) n'est pas raisonnable. Le coefficient de majoration doit donc être abaissé à 1,15 afin de réduire cet écart, tout en maintenant une différence réelle entre ces deux catégories de « bourgs-centres ».

En réponse à M. Augustin Bonrepaux, votre **Rapporteur général** a indiqué que les 80 millions d'euros se répartissaient à part égale entre la fraction péréquation et la fraction « bourgs-centres » de la DSR après le prélèvement de cinq millions d'euros destinés à la quote-part attribuée à l'outre-mer. Au total, la fraction « péréquation » progresserait de 12 %. La fraction « bourgs-centres » progresserait quant à elle de 30% en moyenne.

M. Jean-Yves Chamard a précisé que les 30 % auxquels faisait allusion M. Augustin Bonrepaux constituait une moyenne pour l'ensemble des bourgs-centres.

M. Michel Bouvard a cependant tenu à nuancer les propos du Rapporteur général, car les pourcentages évoqués s'appliquent à des sommes souvent très modiques. Or, il est nécessaire de concentrer les moyens sur les zones les plus fragiles, dans lesquelles les collectivités publiques sont tenues d'intervenir pour se substituer aux insuffisances du marché.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° I-11**).

La Commission a *adopté* un amendement présenté par votre **Rapporteur général (amendement n° I-12)**, tendant à affecter la régularisation de la dotation globale de fonctionnement pour 2003, soit 56 millions d'euros, à la dotation mise en répartition en 2005, afin de dégager des marges de manœuvre supplémentaires.

La Commission a examiné un amendement présenté par le Rapporteur général, tendant à accroître le coefficient de majoration appliqué au ratio démographique pris en compte pour le calcul de la quote-part de la dotation d'aménagement perçue par les communes d'outre-mer et à étendre le bénéfice de la quote-part de la dotation nationale de péréquation aux communes de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Wallis-et-Futuna.

Votre **Rapporteur général** a indiqué que les communes d'outre-mer n'étaient pas éligibles en tant que telles aux dotations communales de péréquation, mais qu'en revanche elles bénéficiaient d'une quote-part des crédits alimentant la DSU et la DSR calculée par prélèvement d'une part proportionnelle à la part de la population d'outre-mer dans la population totale. Pour ce calcul, la population des communes d'outre-mer est actuellement majorée de 10%. Le projet de loi de finances prévoit de porter ce coefficient de majoration à 20 %. L'amendement proposé tend à le faire passer à 33 % afin de tenir l'engagement pris en Comité des finances locales d'augmenter en 2005 les sommes perçues en 2005 par les communes d'outre-mer au titre de la péréquation d'un montant d'environ 25 millions d'euros.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendements n°s I-13 et I-14**).

La Commission a ensuite *adopté* l'article 29 ainsi modifié.

*
* *

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à majorer exceptionnellement la dotation globale de fonctionnement de 350 millions d'euros en 2005.

M. Augustin Bonrepaux s'est dit d'accord avec le principe du gel de la dotation forfaitaire, mais à condition de ne pas léser certaines communes, par exemple celles qui ne sont pas bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine. Un complément exceptionnel de l'État s'avère donc nécessaire.

Votre **Rapporteur général** a émis un avis défavorable sur cet amendement qui vise à solliciter une intervention étatique alors même que la dotation globale de fonctionnement progresse cette année de 3,29 % et que le montant global des dotations sous enveloppe (hors dotation de compensation de la taxe professionnelle) augmente de 2,7% en 2005.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à autoriser les communes, les départements et les organismes de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre à augmenter librement leur taux de taxe professionnelle par rapport à l'année précédente, à compter de 2005.

M. Augustin Bonrepaux a indiqué que le mouvement de déliaison des taux de la fiscalité locale, engagé dans la loi de finances pour 2003, devait être conduit à son terme. Il convient en effet de laisser aux collectivités la liberté d'arbitrer entre les différents contribuables et les différentes assiettes.

Votre **Rapporteur général** a estimé que le sujet de cet amendement était au nombre des réflexions conduites, à l'automne 2003, dans le cadre d'un groupe de travail autour du Président Pierre Méhaignerie et que la commission présidée par M. Olivier Fouquet, de son côté, travaillait dans le sens d'une refonte globale de la fiscalité locale. Il serait de mauvaise méthode d'anticiper sur le résultat de ces travaux.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a indiqué qu'il y aurait très vraisemblablement des hausses de taux de fiscalité locale l'an prochain, en raison des transferts de compétence proposés par le Gouvernement et de la volonté des collectivités locales d'utiliser au mieux les nouvelles compétences qu'elles héritent de ce fait. En l'attente, une déliaison totale des taux serait contre-productive.

M. Didier Migaud s'est demandé si une telle attitude signifiait que la majorité considère les maires et les conseils municipaux comme irresponsables.

Le **Président Pierre Méhaignerie** s'est dit prêt à parler de la déliaison des taux et de la fiscalité locale dans un cadre européen. Il apparaîtra alors que, parmi toutes les collectivités locales, les collectivités françaises sont, en Europe, celles qui ont obtenu le plus de liberté. Aujourd'hui, la prospérité est manifeste au niveau des communautés d'agglomération.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

*
* *

Article 30

Réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des groupements de communes.

Texte du projet de loi :

I. Le premier alinéa du II de l'article L. 5211-29 du code général des collectivités territoriales est remplacé par les dispositions suivantes :

« II. - L'évolution de la dotation par habitant de la catégorie des communautés d'agglomération ne peut être inférieure à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac associée au projet de loi de finances.

« A compter de 2005, la dotation par habitant de la catégorie des communautés de communes ne faisant pas application des dispositions de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts évolue chaque année selon un taux fixé par le comité des finances locales compris entre 120 % et 140 % du taux fixé pour la dotation par habitant des communautés d'agglomération.

« A compter de 2005, la dotation par habitant de la catégorie des communautés de communes faisant application des dispositions de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts évolue chaque année selon un taux fixé par le comité des finances locales compris entre 120 % et 140 % du taux fixé pour la dotation par habitant des communautés d'agglomération. ».

II. L'article L. 5211-30 du même code est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa du I, les mots : « 15 p.100 » sont remplacés par les mots : « 30 p.100 », et les mots : « 85 p.100 » sont remplacés par les mots : « 70 p. 100 ».

2° La dernière phrase des premier et quatrième alinéas du II est ainsi rédigée :

« Il est majoré du montant, pour la dernière année connue, de la dotation de compensation prévue au premier alinéa de l'article L. 5211-28-1. ».

3° Le III est ainsi modifié :

a) Au deuxième alinéa du 1°*bis*, les mots : « minorées des dépenses de transfert » sont supprimés et il est ajouté une phrase ainsi rédigée :

« Pour les communautés de communes faisant application des dispositions de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts et pour les communautés d'agglomération, ces recettes sont minorées des dépenses de transfert. ».

b) Au quatrième alinéa, les mots : « de la compensation prévue au D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998) » sont remplacés par les mots : « de la dotation de compensation prévue au premier alinéa de l'article L. 5211-28-1 ».

c) Au huitième alinéa, les mots : « de la compensation prévue au D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999 précitée » sont remplacés par les mots : « de la dotation de compensation prévue au premier alinéa de l'article L. 5211-28-1 ».

d) Au neuvième alinéa, avant les mots : « dépenses de transfert », sont insérés les mots : « le cas échéant ».

4° Le IV est ainsi rédigé :

« Les dépenses de transfert retenues pour déterminer le coefficient d'intégration fiscale des communautés de communes faisant application des dispositions de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts et des communautés d'agglomération sont l'attribution de compensation et la dotation de solidarité communautaire, prévues respectivement aux V et VI du même article du code général des impôts, telles que constatées dans le dernier compte administratif disponible.

« Elles sont prises en compte pour ces deux catégories de groupements, à hauteur de 75 % en 2005 et de 100 % à compter de 2006. ».

III. Au dernier alinéa de l'article L. 5211-32 du même code, les mots : « des communautés urbaines de 2000 à 2002, des communautés de communes » sont remplacés par les mots : « des communautés de communes faisant application des dispositions de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts ».

IV. L'article L. 5211-33 du même code est ainsi modifié :

1° Les quatrième à sixième alinéas du I sont supprimés.

2° Le 1° du II est ainsi rédigé :

« A compter de 2005, les communautés de communes ne faisant pas application des dispositions de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts dont le coefficient d'intégration fiscale est supérieur à 0,5 perçoivent une dotation par habitant progressant au moins comme la dotation forfaitaire prévue à l'article L. 2334-7.

« Les communautés d'agglomération et les communautés de communes faisant application des dispositions de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts dont le coefficient d'intégration fiscale est supérieur à 0,5 en 2005 perçoivent une dotation par habitant progressant au moins comme la dotation forfaitaire prévue à l'article L. 2334-7. A compter de 2006, cette garantie s'applique lorsque leur coefficient d'intégration fiscale est supérieur à 0,4. ».

Exposé des motifs du projet de loi :

Cet article met en place une progression de la dotation par habitant des communautés de communes, à fiscalité additionnelle ou à taxe professionnelle unique, comprise entre 120 % et 140 % du taux de progression de la dotation par habitant des communautés d'agglomération.

Les parts relatives de la dotation de base et de la dotation de péréquation au sein de la dotation d'intercommunalité sont modifiées, passant respectivement de 15 % à 30 % et de 85 % à 70 %.

La définition du coefficient d'intégration fiscale (CIF) est simplifiée :

– la prise en compte des dépenses de transfert pour le calcul du CIF des EPCI autres que les communautés de communes à TPU et les communautés d'agglomération est supprimée ;

– la notion de dépenses de transfert venant en minoration du CIF est restreinte à l'attribution de compensation et à la dotation de solidarité communautaire.

Les règles de garanties sont aménagées : la référence au CIF moyen pour le calcul de la garantie de progression de la dotation par habitant des EPCI est supprimée et remplacée par une référence à un niveau absolu de CIF (0,5 pour les CC à TPU ou à fiscalité additionnelle et pour les CA, puis à compter de 2006, 0,4 pour les CA et les CC à TPU).

L'article propose enfin de supprimer les règles d'écrêtement des communautés de communes à fiscalité additionnelle, celles-ci bénéficiant actuellement au maximum de 120 % de l'attribution perçue l'année précédente.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article vise à réformer les modalités de répartition de la dotation d'intercommunalité en poursuivant deux objectifs principaux.

Il vise en premier lieu à soutenir davantage l'intercommunalité en milieu rural à travers trois mesures : un rattrapage de la dotation d'intercommunalité des communautés de communes ; la suppression de l'écrêtement subi par les communautés de communes à fiscalité additionnelle et la suppression de la prise en compte des dépenses de transfert dans le coefficient d'intégration fiscale (CIF) des communautés de communes à fiscalité additionnelle.

Il vise en second lieu à renforcer la stabilité de la dotation d'intercommunalité et à en simplifier les règles de répartition grâce à la simplification du calcul du CIF, à l'augmentation du poids de la dotation de base au sein de la dotation d'intercommunalité et à la réforme des règles d'éligibilité à la garantie de progression sous condition de CIF.

La hausse du coût de l'intercommunalité, hors réforme, est provisoirement évaluée à 90 millions d'euros dans l'attente d'un recensement plus complet des créations, transformations et extensions de périmètre des EPCI qui sera disponible dans le courant du mois de novembre. Le coût de la réforme de la dotation d'intercommunalité est estimé à **10 millions d'euros**.

I.- Le droit existant

Les groupements de communes à fiscalité propre bénéficient d'une dotation globale de fonctionnement comprenant depuis 2004 deux composantes :

– **la dotation d'intercommunalité (1.938 millions d'euros en 2004)** est constituée d'autant de dotations différentes qu'il y a de catégories de groupements à fiscalité propre, soit cinq au total, les règles de répartition faisant intervenir pour chaque catégorie une dotation de base (15% de l'enveloppe de la catégorie) et une dotation de péréquation (85% de l'enveloppe) ainsi que plusieurs mécanismes de garanties et d'écrêtements destinés à modérer les fluctuations annuelles des attributions ;

– **la dotation de compensation, (3.503 millions d'euros en 2004)**, créée par la loi de finances initiale pour 2004, actuellement indexée comme la dotation forfaitaire des communes, correspond à l'ancienne compensation de la suppression de la « part salaires » de taxe professionnelle.

Le présent article ne vise à réforme que la première composante de la DGF des groupements.

A.- La détermination des dotations moyennes par habitant et le calcul de l'enveloppe globale de la dotation d'intercommunalité

1.- Des modalités particulières de détermination de l'enveloppe globale par le Comité des finances locales

Les modalités de répartition de la dotation d'intercommunalité sont prévues aux articles L. 5211-28 à L. 5211-35 du code général des collectivités territoriales. Compte tenu de l'évolution rapide du nombre d'EPCI à fiscalité propre, il n'est pas procédé à la détermination d'une enveloppe globale préalablement au calcul des attributions individuelles comme pour les dotations des autres collectivités. Il revient au Comité des finances locales de définir les enveloppes globales par catégorie d'EPCI en déterminant au préalable la dotation par habitant de chacune des cinq catégories d'EPCI éligibles au versement de la dotation d'intercommunalité :

- les communautés de communes (CC) à fiscalité additionnelle ;
- les communautés de communes à taxe professionnelle unique (TPU) ;
- les communautés urbaines (CU) ;
- les communautés d'agglomération (CA) ;
- les syndicats ou communautés d'agglomération nouvelle (SAN).

EPCI PAR CATÉGORIE EN 2004

Catégorie	Nb d'EPCI en 2004	Population DGF	Nombre de communes
CU.....	14	6.265.798	355
SAN.....	6	368.239	34
CA.....	155	20.308.897	2.632
CC à TPU non bonifiée.....	119	1.160.648	1.306
CC à TPU bonifiée.....	737	11.423.514	9.068
CC 4 taxes.....	1.430	13.585.863	18.030
Total.....	2.461	53.112.959	31.425

Source : Direction générale des collectivités locales.

2.- Les règles de détermination des dotations moyennes par habitant

Les règles de détermination des dotations par habitant diffèrent selon les catégories d'EPCI.

Il convient de distinguer à cet égard les communautés urbaines des quatre autres catégories de groupements. En effet, **la dotation d'intercommunalité des communautés urbaines** n'est plus calculée, à compter de 2003, par répartition d'une enveloppe globale entre les différentes communautés urbaines mais, en

application de la loi du 28 décembre 1999, par indexation sur la dotation forfaitaire des communes des montants individuels de dotation par habitant perçus par les communautés urbaines, ce qui ne laisse aucune marge de choix au Comité des finances locales.

La dotation moyenne par habitant des quatre autres catégories d'EPCI est fixée par le Comité des finances locales dans les conditions prévues par l'article L. 5211-29 du code général des collectivités territoriales. Les prérogatives du Comité des finances locales en la matière sont encadrées.

La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale dite loi « Chevènement » dispose que la dotation moyenne par habitant des **communautés de communes à TPU** doit être au moins égale à la dotation moyenne par habitant des communautés de communes à fiscalité additionnelle.

Cette loi a également fixé le montant d'un certain nombre de dotations par habitant et leurs règles d'indexation minimale. Elle a ainsi établi en 2000 à 38,11 euros la dotation moyenne par habitant des **communautés d'agglomération créées ou issues de la transformation d'un EPCI avant le 1^{er} janvier 2005** et à 26,68 euros celle des **communautés de communes à TPU et DGF bonifiée** ⁽¹⁾. Par ailleurs, les dotations moyennes par habitant de ces deux catégories d'EPCI doivent progresser chaque année au moins comme l'indice prévisionnel de progression des prix à la consommation hors tabac associé au projet de loi de finances, soit 1,5% en 2004.

Afin de faciliter la transformation des syndicats ou communautés d'agglomération (SAN) en communautés d'agglomération, la loi dispose que la dotation moyenne par habitant des **communautés d'agglomération issues de la transformation de SAN** ne peut être inférieure à celle fixée pour les SAN.

Afin d'éviter que la baisse massive de la dotation moyenne par habitant des communautés de communes à fiscalité additionnelle enregistrées en 2001 ne se reproduise les années suivantes, l'article 43 de la loi de finances rectificative pour 2001 (n° 2001-1276, du 28 décembre 2001) prévoit qu'à compter de 2002, **les communautés de communes à fiscalité additionnelle, ayant au moins deux ans d'ancienneté dans leur catégorie**, bénéficient d'une garantie collective ⁽²⁾, qui leur assure une dotation moyenne par habitant progressant d'une année sur l'autre

(1) Les communautés de communes qui exercent un niveau élevé de compétences selon les dispositions de l'article L.5211-29 II du code général des collectivités territoriales sont éligibles à la dotation d'intercommunalité dite « bonifiée ». Elles bénéficient à ce titre d'un complément de dotation calculé comme la seule dotation de base, à laquelle le complément vient s'ajouter. Les garanties sont le cas échéant calculées après prise en compte de ce complément.

(2) Il convient de souligner qu'il ne s'agit pas d'une garantie individuelle qui reviendrait à forfaitiser la dotation d'intercommunalité de chaque communauté de commune à fiscalité additionnelle à compter de 2002. En effet, seule l'enveloppe globale de la catégorie est assurée de ne pas diminuer en raison des transformations de certains groupements en communautés de communes à TPU ou en communautés d'agglomération. Bien sûr, la dotation individuelle d'une communauté de communes à fiscalité additionnelle peut diminuer d'une année sur l'autre si son CIF diminue ou si son potentiel fiscal augmente.

au minimum comme la dotation forfaitaire des communes. Cette garantie collective donne lieu à l'attribution à chaque EPCI de deux ans et plus d'une majoration calculée comme la dotation de base et la dotation de péréquation, auxquelles la majoration vient s'ajouter, mais avec d'autres valeurs de point.

Les montants ainsi obtenus ne correspondent qu'à des dotations moyennes pour chaque catégorie de groupements : chaque groupement pris individuellement peut recevoir une dotation supérieure ou inférieure, en fonction de ses caractéristiques propres, notamment de son potentiel fiscal et de son coefficient d'intégration fiscale. Il convient de bien noter que la détermination des dotations moyennes par habitant n'est qu'un exercice abstrait, uniquement destiné à calculer les enveloppes globales de chaque catégorie d'EPCI.

Le tableau suivant indique pour les différentes catégories d'EPCI les montants des dotations moyennes par habitant pour 2004 et le montant total de la dotation d'intercommunalité en résultant.

	Dotation / habitant.	Dotation totale en millions d'euros (Garanties incluses)
CC à fiscalité additionnelle.....	16,62	250
CC TPU à DGF non bonifiée.....	20,30	24
CC TPU à DGF bonifiée.....	28,23	317
CA.....	40,34	821
SAN.....	43,54	16
CU.....	(*)	510
Total dotation d'intercommunalité 2004.....	81,4	1.938

(*) La dotation des CU n'est plus calculée par répartition d'une enveloppe entre les différents EPCI dans la catégorie mais, en application de la loi du 28 décembre 1999, par indexation des montants individuels. En pratique, compte tenu d'un total de dotation d'intercommunalité versé aux CU de 510.040.019 €, et d'une population DGF totale des CU s'établissant à 6 265 798, la dotation d'intercommunalité constatée par habitant s'élève à **81,4 euros**.

Source : Direction générale des collectivités locales.

Le tableau suivant indique pour les différentes catégories d'EPCI les montants des dotations moyennes par habitant fixées par le Comité des finances locales de 2000 à 2004.

**MONTANTS EN EUROS PAR HABITANT FIXES PAR LE COMITE DES FINANCES LOCALES
DEPUIS L'APPLICATION DE LA LOI DU 12 JUILLET 1999.**

	2000	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%
CC 4T.....	16,13	16,13	0	16,13	0	16,37	1,5	16,62	1,5
CC TPU non bonifiée	19,70	19,70	0	19,70	0	20,00	1,5	20,30	1,5
CC TPU bonifiée.....	26,68	27,00	1	27,40	1	27,81	1,5	28,23	1,5
CA.....	38,11	38,57	1	39,15	2	39,74	1,5	40,34	1,5
SAN.....	42,27	42,27	0	42,27	0	42,90	1,5	43,54	1,5

Source : Direction générale des collectivités locales.

B.- Les critères individuels d'attribution

1.- La dotation d'intercommunalité se compose d'une dotation de base et une dotation de péréquation réparties en fonction de critères différents

A l'exception des communautés urbaines, chaque EPCI se voit attribuer une dotation de base et une dotation de péréquation, qui représentent respectivement 15% et 85% de l'enveloppe qui lui est attribuée, hors garantie.

La dotation de base de chaque EPCI dépend de deux paramètres : sa population DGF et son coefficient d'intégration fiscale (CIF) ⁽¹⁾.

La dotation de péréquation de chaque EPCI dépend de ces deux paramètres auxquels s'ajoute l'écart relatif de son potentiel fiscal par habitant par rapport au potentiel fiscal moyen par habitant de sa catégorie.

2.- Le coefficient d'intégration fiscale constitue le critère fondamental de répartition de la dotation d'intercommunalité

Le CIF permet de mesurer l'intégration d'un EPCI au travers du rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs groupements. Il constitue un indicateur de la part des compétences exercées au niveau du groupement et vise à éviter la constitution d'intercommunalités « d'aubaine ». **La loi du 12 juillet 1999 précitée a introduit deux modifications importantes** en matière de prise en compte du CIF.

a) La généralisation de la prise en compte du CIF à toutes les catégories de groupements

Utilisé jusqu'en 1999 pour le calcul de la DGF des seuls EPCI à fiscalité additionnelle, il a été introduit dans le calcul de la dotation d'intercommunalité des EPCI à TPU à compter de 2000. A compter de 2000, le CIF est donc pris en compte pour l'ensemble des groupements, à l'exception des SAN.

Toutefois, si le CIF est pris en compte intégralement pour les communautés d'agglomération ou les communautés urbaines à TPU, il n'est en revanche **pris en compte que partiellement pour les communautés de communes à TPU, à hauteur de 10% supplémentaires par an pendant 10 ans**. Cette mesure de lissage se justifie par la volonté de ne pas bouleverser la répartition de la dotation d'intercommunalité de cette catégorie d'EPCI pour laquelle le CIF n'était pas pris en compte avant 2000. Une telle progressivité dans la prise en compte du CIF ne se justifiait pas pour les communautés d'agglomération et communautés urbaines qui n'existaient pas avant la loi du 12 juillet 1999. En 2004, 50% de la dotation d'intercommunalité des communautés de communes à TPU a ainsi été calculée en prenant en compte le CIF.

(1) Le CIF intervient pour toutes les catégories d'EPCI à l'exception des SAN.

b) La correction des dépenses de transfert

En second lieu, la loi « Chevènement » a prévu que, pour mieux mesurer l'intégration fiscale effective des groupements, **le CIF soit minoré des dépenses de transferts** versées par les EPCI aux collectivités territoriales, à leurs établissements publics, aux établissements publics locaux non rattachés et aux associations syndicales autorisées.

Il était en effet apparu que, pour afficher un bon CIF et majorer ainsi leur dotation d'intercommunalité, certains groupements levaient une forte fiscalité mais en reversaient la majeure partie à leurs communes membres sous forme de subventions diverses ou de reversements de fiscalité.

Afin de mettre un terme à cette « intercommunalité d'aubaine », la loi du 12 juillet 1999 a prévu que les dépenses de transfert, c'est-à-dire principalement les reversements de produit fiscal du groupement vers ses communes membres, soient **progressivement** retranchées du CIF.

En effet, afin là encore de ne pas déstabiliser les budgets intercommunaux, la loi du 12 juillet 1999 a prévu de **ne corriger que progressivement le CIF des dépenses de transfert, à hauteur de 10 % chaque année**, l'objectif étant que, d'ici 2009, le CIF ne prenne en compte que le produit fiscal qu'un EPCI a perçu afin de financer ses compétences statutaires. Les dépenses de transfert n'ont ainsi été prises en compte qu'à hauteur de 30% de leur montant total en 2002, de 40% en 2003 et de 50% en 2004. Dans le cadre actuel, elles seraient prises en compte à hauteur de 60% en 2005.

Sont actuellement considérées comme des **dépenses de transfert** les subventions, participations, contingents et reversements constatés dans le dernier compte administratif disponible, c'est-à-dire celui de N-2 pour la répartition de la dotation de l'année N. Cette mesure de correction est particulièrement nécessaire dans le cas des groupements à TPU, ces établissements reversant à leurs communes membres la majeure partie de leur produit fiscal sous forme d'attributions de compensation, et dans certains cas, de dotations de solidarité communautaire. Toutes les participations ou tous les fonds de concours versés par un EPCI aux départements ou à la région sont également retirés du produit fiscal.

En revanche, les fonds de concours versés par l'EPCI à l'Etat ne constituent pas des dépenses de transfert. Il en va de même lorsque l'EPCI reçoit une subvention externe qu'il ventile entre ses communes membres : ces reversements ne sont pas considérés comme des dépenses de transfert dans la mesure où ils ne sont pas financés par le produit fiscal perçu par le groupement. Enfin, n'appartiennent pas non plus à la catégorie des dépenses de transfert les dépenses exécutées par l'EPCI pour financer ses propres compétences qui peuvent être exercées directement en régie, ou subdéléguées à un autre organisme de regroupement intercommunal ou encore à une structure de droit privé.

3.- Le calcul du CIF

Ainsi, le CIF des communautés de communes et des communautés d'agglomération est-il égal au rapport entre :

– les recettes de l'EPCI définies dans le tableau ci-dessous minorées des dépenses de transfert définies ci-dessus ;

– et les mêmes recettes perçues sur le territoire de l'EPCI, c'est-à-dire par l'EPCI, ses communes membres et éventuellement les syndicats intercommunaux.

	CC à fiscalité additionnelle	CC à TPU	CA
Taxe sur le foncier bâti	•	•	•
Taxe sur le foncier non bâti	•	•	•
Taxe d'habitation.....	•	•	•
Taxe professionnelle.....	•	•	•
TEOM.....	•	•	•
REOM.....	•	•	•
Redevance assainissement.....			•
Compensation part salaire.....		•	•
Compensation ZRU ZFU et ZFC.....		•	•

C.- Le calcul de la dotation versée à chaque EPCI

1.- Les principes communs à l'ensemble des groupements

Hormis les communautés urbaines, chaque EPCI reçoit ainsi une dotation de base et une dotation de péréquation qui représentent respectivement 15% et 85% de son attribution, hors garantie.

La dotation dite « spontanée » des EPCI est calculée en additionnant la dotation de base et la dotation de péréquation. La dotation individuelle de chaque EPCI intègre les montants versés au titre d'éventuels mécanismes de garantie :

Dotation individuelle = dotation de base + dotation de péréquation + garantie éventuelle.

La dotation de base est calculée en tenant compte de la population du groupement et de son CIF :

Dotation de base = Population DGF x CIF* x Valeur de point

* Pour les SAN, le CIF n'est pas pris en compte et pour les communautés de communes à TPU, il n'est introduit que progressivement.

Outre ces deux éléments, la dotation de péréquation prend en compte l'écart relatif de potentiel fiscal du groupement par rapport à la moyenne de sa catégorie :

$$\text{Dotation de péréquation} = \text{Population DGF} \times \text{CIF}^* \times \text{ERPF} \times \text{Valeur de point}$$

(ERPF = écart relatif de potentiel fiscal par habitant)

* Pour les SAN, le CIF n'est pas pris en compte et pour les communautés de communes à TPU, il n'est introduit que progressivement.

Les paramètres que sont la population DGF, le CIF et l'écart relatif de potentiel fiscal par rapport au potentiel fiscal de chaque catégorie sont des coefficients appliqués à des valeurs de point, exprimées en euro, qui permettent de calculer les attributions individuelles. Pour chaque catégorie d'EPCI, on distingue deux valeurs de point : l'une pour la dotation de base, l'autre pour la dotation de péréquation. La valeur du point constitue donc en quelque sorte, pour chacune des deux dotations et chaque catégorie d'EPCI, un droit de tirage moyen dans l'enveloppe mise en répartition.

2.- La dotation d'intercommunalité perçue les deux premières années est calculée de manière particulière

Au titre de la première année d'attribution de la dotation d'intercommunalité dans une catégorie, le CIF à prendre en compte est égal, pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, au CIF moyen de la catégorie d'établissement à laquelle elles appartiennent. En effet, dans la mesure où l'EPCI s'est créé l'année précédente et où les données fiscales prises en compte sont les données de l'année N-1, il n'est pas possible de calculer un CIF pour ces EPCI. Pour le calcul du CIF de ces EPCI la deuxième année, les données fiscales sont disponibles, mais la correction par les dépenses de transfert est effectuée en retenant la moyenne de ces dépenses dans la catégorie du groupement, car ces données issues des comptes administratifs de l'année N-2 ne sont disponibles individuellement que pour les EPCI de troisième année et plus.

Enfin, il faut préciser qu'un abattement de 50% est opéré sur l'attribution des communautés de communes bénéficiaires pour la première fois de la dotation d'intercommunalité, en contrepartie de la prise en compte du CIF moyen dans le calcul de la dotation revenant à ces groupements de première année alors même que leur intégration réelle est encore faible.

3.- Les mécanismes de garantie et d'écrêtement

Si les principes qui président à la répartition de la dotation d'intercommunalité sont les mêmes pour l'ensemble des catégories d'EPCI, l'article L. 5211-33 du code général des collectivités territoriales prévoit un certain nombre de garanties d'évolution des attributions individuelles et un

mécanisme d'écèlement de la dotation par habitant des communautés de communes à fiscalité additionnelle en cas de forte croissance de cette dernière.

Le principe commun de ces mécanismes consiste à éviter que les EPCI qui se créent, qui se transforment ou dont la population évolue, ne voient leur dotation d'intercommunalité chuter trop fortement par rapport à celle qu'ils percevaient antérieurement, ou ne perçoivent initialement une dotation trop décalée par rapport à la moyenne de leur catégorie. Inversement le mécanisme d'écèlement concerne des EPCI dont la dotation d'intercommunalité s'accroît fortement par suite de telles transformations. Les règles de garantie et d'écèlement remplissent donc une fonction de régulation.

a) Les mécanismes de garantie

Il existe quatre types de garanties :

– en vertu de la garantie de droit commun à 80%, les EPCI ne peuvent percevoir, à compter de leur troisième année d'existence dans la même catégorie, une dotation par habitant inférieure à 80% de la dotation par habitant perçue l'année précédente ;

– en vertu de la garantie sous condition de CIF, les EPCI ayant au moins trois ans d'ancienneté dans leur catégorie et dont le CIF est supérieur au double du CIF moyen de leur catégorie ne peuvent voir leur dotation par habitant augmenter, d'une année sur l'autre, moins vite que la dotation forfaitaire des communes ;

– la garantie d'évolution de la dotation spontanée concerne les EPCI ayant au moins trois ans d'ancienneté dans leur catégorie. Si, d'une année sur l'autre, la dotation spontanée (c'est-à-dire, la somme de la dotation de base et de la dotation de péréquation) de ces EPCI est en hausse, leur dotation d'intercommunalité totale (c'est-à-dire garantie incluse) ne peut pas diminuer. Si leur dotation spontanée diminue, le taux de diminution de leur dotation totale (garantie incluse) ne peut pas être supérieur au taux de diminution de leur dotation spontanée. Cette garantie vise à assurer une évolution cohérente de la dotation « spontanée » (c'est-à-dire avant prise en compte des garanties) et de la dotation totale (c'est-à-dire garanties comprises) ;

– la garantie de transformation constitue une garantie spécifique, plus favorable que la garantie de droit commun : elle concerne les EPCI qui changent de catégorie (par exemple, une communauté de communes à fiscalité additionnelle se transformant en communauté de communes à TPU). Les deux années suivant sa transformation, un groupement est assuré de voir sa dotation par habitant progresser au moins comme la dotation forfaitaire des communes. Les troisième, quatrième et cinquième années, cet EPCI est assuré de percevoir au moins 95% puis 90% puis 85% de l'attribution par habitant dont il avait bénéficié l'année précédente. Il ne « tombe » ainsi dans le régime général de la garantie de droit commun à 80% que la sixième année suivant sa transformation.

Par ailleurs, il convient de souligner que les communautés d'agglomération se sont vues progressivement appliquer le régime de la « garantie de transformation », qu'elles soient effectivement issues d'une transformation ou bien créées *ex-nihilo*.

b) Le mécanisme de l'écrêtement de la dotation par habitant des communautés de communes à fiscalité additionnelle

L'une des particularités des communautés de communes à fiscalité additionnelle tient au fait que leur dotation par habitant ne peut progresser d'une année sur l'autre de plus de 120%, à compter de la troisième année de perception de la dotation d'intercommunalité en application de l'article L. 5211-33 du code général des collectivités territoriales.

La dotation moyenne par habitant des communautés de communes à fiscalité additionnelle fait donc l'objet d'un « écrêtement » lorsqu'elle supérieure à 120% de celle de l'année précédente (ou de celle perçue la première année si celle-ci est supérieure à celle de l'année précédente). Le produit de cet écrêtement est réparti l'année même où il a lieu entre l'ensemble des membres de la catégorie, y compris ceux qui ont été écrêtés, selon la même formule de répartition que la dotation de base et la dotation de péréquation, mais sans prise en compte du CIF.

DGF DES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES À FISCALITÉ ADDITIONNELLE

(en euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
DGF totale répartie.....	377.521.984	404.760.281	326.442.978	269.292.884	262.860.999	256.070.390	250.564.396
Dont garanties	4.826.582	5.163.023	17.495.312	31.858.084	22.803.643	27.490.135	30.368.167
Dot/hab fixée par le CFL ^(a) ...	15,74	15,98	16,13	16,13	16,13	16,37	16,62

(a) N'inclut pas la garantie en 1998 et 1999, ni la majoration en 2002, 2003 et 2004.

DGF DES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES À TAXE PROFESSIONNELLE UNIQUE (EX COMMUNAUTES DE VILLE)

(en euros)

	1998	1999	2000		2001		2002		2003		2004	
			Non bonifiée	Bonifiée	Non bonifiée	Bonifiée	Non bonifiée	Bonifiée	Non bonifiée	Bonifiée	Non bonifiée	Bonifiée
DGF totale répartie.....	60.112.284	67.226.863	65.178.096	51.430.163	31.738.168	106.511.287	31.842.534	186.417.942	27.016.760	258.701.440	23.705.616	316.980.326
Dont garanties....	1.924.287	2.561.859	3.221.915	1.169.397	1.753.733	4.709.804	2.612.983	6.755.492	2.425.861	6.930.759	1.950.975	5.515.173
Dot/hab fixée par le CF ^(a)	18,60	18,88	19,70	26,68	19,70	27,00	19,70	27,40	20,00	27,81	20,30	28,23

(a) N'inclut pas la garantie en 1998 et 1999.

DGF DES SYNDICATS D'AGGLOMÉRATIONS NOUVELLES (SAN)

(en euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
DGF totale répartie.....	31.077.513	31.719.146	32.483.037	29.734.965	30.333.823	30.681.756	16.033.127
Dont garanties.....	1.489.257	1.485.230	1.485.230	4.881.456	9.171.246	14.400.000	1.169.532
Dot/hab fixée par le CF ^(a) ...	39,05	39,45	42,27	42,27	42,27	42,90	43,54

(a) N'inclut pas la garantie en 1998 et 1999.

DGF DES COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION

(en euros)

	2000	2001	2002	2003	2004
DGF totale	230.900.234	449.423.102	641.980.153	748.989.332	820.674.467
Dont garanties.....	0,00	27.245.695	61.415.510	98.659.269	84.643.698
Dotation/habitant ^(a)	38,11	38,57	39,15	39,74	40,34

(a) Inclut toujours la garantie.

DGF DES COMMUNAUTÉS URBAINES

(en euros)

	1998	1999	2000 ^(b)	2001	2002	2003 ^(c)	2004 ^(c)
DGF totale répartie	344.575.587	350.641.955	361.509.595	489.144.738	498.771.897	504.593.986	510.040.019
Dont garanties.....	15.524.933	16.395.697	24.582.861	56.662.691	87.261.819	-	-
Dotation/habitant ^(a)	71,91	72,99	73,32	69,65	75,54 (CU4T) et 81,06 (CUTPU)	80,62	81,40

(a) Dotation fixée par le CFL jusqu'en 2002 et qui n'inclut pas la garantie de 1998 à 2001.

(b) Inclut les CU à TPU à compter de 2000.

(c) Dotation par habitant résultant de la forfaitisation de la DGF des CU à compter de 2003.

II.- Les mesures proposées

La dotation d'intercommunalité suscite actuellement des interrogations quant à ses modalités de répartition. Le débat porte notamment sur les disparités de dotation moyenne par habitant entre les différentes catégories d'EPCI aux dépens de l'intercommunalité en milieu rural, les fluctuations parfois importantes d'une année sur l'autre des attributions individuelles, ainsi que sur la complexité du mode de calcul du coefficient d'intégration fiscale (CIF).

A.- Le rattrapage progressif de la dotation d'intercommunalité des communautés de communes

1.- Des écarts de dotation par habitant injustifiés entre catégories d'EPCI au détriment de l'intercommunalité en milieu rural

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

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

(en euros)

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

Source : Direction générale des collectivités locales.

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

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

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

2.- Le dispositif proposé

Le I du présent article vise à insérer deux nouveaux alinéas après le premier alinéa du II de l'article L. 5211-29 du code général des collectivités territoriales afin d'introduire un mécanisme de garantie de progression de la dotation moyenne par habitant des communautés de communes à fiscalité additionnelle et des communautés de communes à TPU, qui soit de nature à assurer une lente convergence des niveaux de dotations par habitant des communautés de communes et des communautés d'agglomération.

Le Comité des finances locales serait tenu d'assurer chaque année une progression de la dotation par habitant des communautés de communes comprise entre 120 % et 140 % du taux de progression de la dotation par habitant des communautés d'agglomération, **ainsi que le prévoient respectivement les deuxième et troisième alinéas du II de l'article L. 5211-29 du code général des collectivités territoriales, dans la rédaction proposée par le Gouvernement au I du présent article.**

En application de l'article L. 5311-29 du code général des collectivités territoriales, la dotation par habitant de la catégorie de communautés d'agglomération créées, ou issues de la transformation d'un EPCI, avant le 1^{er} janvier 2005, ne peut être inférieure à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac associée au projet de loi de finances.

Le Comité des finances locales serait donc tenu d'assurer chaque année une progression de la dotation par habitant des communautés de communes comprise entre 120 et 140 % d'un taux au moins égal à l'évolution prévisionnelle des prix associée au projet de loi de finances. Cette mesure devrait entraîner à long terme une convergence des dotations moyennes par habitant des communautés de communes et des communautés d'agglomération.

Votre Rapporteur général serait favorable à un élargissement de la fourchette ainsi définie de 120 à 160 %, ce qui permettrait au Comité des finances locales de faire progresser la dotation par habitant des communautés de communes à un taux égal à 160 % du taux de progression de la dotation moyenne par habitant

des communautés d'agglomération. Le rattrapage de la dotation par habitant des communautés de communes serait ainsi accéléré.

Par ailleurs, le premier alinéa du II de l'article L. 5211-29 du code général des collectivités territoriales, dans la rédaction proposée par le Gouvernement au I du présent article vise à abroger une disposition de la loi « Chevènement », qui restreint l'application des règles de progression minimale de la dotation par habitant de la catégorie des communautés d'agglomération aux seules communautés d'agglomération créées avant le 1^{er} janvier 2005.

Les simulations suivantes permettent de comparer l'évolution des montants de dotation par habitant des différentes catégories d'EPCI entre 2004 et 2005 :

– dans l'hypothèse où la dotation par habitant des communautés de communes évoluerait en 2005 à un taux égal à 120 % du taux de progression de la dotation par habitant des communautés d'agglomération (dont on suppose qu'il est fixé par le Comité des finances locales au niveau prévisionnel de l'inflation) ;

– et dans l'hypothèse où le Comité des finances locales fixerait le taux de progression de la dotation par habitant des communautés de communes à 140% du taux de fixé pour la dotation par habitant des communautés de communes.

**SIMULATIONS :
DOTATION D'INTERCOMMUNALITE 2005
EVOLUTION DES DOTATIONS MOYENNES PAR HABITANT**

HYPOTHÈSE 1

		<i>Observations</i>
Evolution Dotation/Hab CA	1,80%	<i>Niveau prévisionnel de l'inflation ^(a)</i>
Evolution Dotation/Hab CC 4T	2,16%	<i>120% du taux des CA ^(b)</i>
Evolution Dotation/Hab CC TPU	2,16%	<i>120% du taux des CA ^(b)</i>
Evolution Dotation CU	1,00%	<i>Taux dotation forfaitaire ^(c)</i>

(a) Au minimum, la dotation d'intercommunalité par habitant des CA doit être indexée sur le niveau prévisionnel de l'inflation (soit 1,8%).

(b) Il est prévu dans le projet de loi de finances pour 2005 que la dotation par habitant des CC4T et des CC à TPU évolue entre 120% et 140% du taux d'évolution de la DGF des CA, l'hypothèse retenue dans cette simulation correspond à la fourchette basse.

(c) La dotation d'intercommunalité des communautés urbaines est indexée depuis 2003 sur le taux d'évolution de la dotation forfaitaire des communes.

SYNTHÈSE

Catégorie d'EPCI	Dotation/Hab 2004	Dotation/Hab simulée 2005	Dotation 2004	Dotation 2005 simulée	Coût
CA	40,34	41,07	820.674.467	835.522.048	14.847.581
CC4T	16,62	16,98	251.536.833	263.816.422	12.279.589
CC TPU	28,23	28,84	340.670.047	353.509.728	12.839.681
SAN	43,54	44,32	16.033.126	16.320.352	287.226
CU	81,24	82,21	510.040.017	515.140.419	5.100.402
			Surcoût total ^(a)		45.354.479

(a) Hors effet de périmètre.

Source : Direction générale des collectivités locales.

HYPOTHÈSE 2

		Observations
Evolution DGF/Hab CA	1,80%	Niveau prévisionnel de l'inflation
Evolution DGF/Hab CC 4T	2,52%	140% du taux des CA ^(a)
Evolution DGF/Hab CC TPU	2,52%	140% du taux des CA ^(a)
Evolution DGF CU	1,00%	Taux dotation forfaitaire ^(c)

(a) Il est prévu dans le projet de loi de finances pour 2005 que la DGF par habitant des CC4T et des CC à TPU évolue entre 120% et 140% du taux d'évolution de la DGF des CA, l'hypothèse retenue dans cette simulation correspond à la fourchette haute.

(c) La DGF des communautés urbaines est indexée depuis 2003 sur le taux d'évolution de la dotation forfaitaire des communes (loi du 28/12/1999).

SYNTHÈSE

Catégorie DGF	DGF/Hab 2004	DGF/Hab simulé 2005	DGF 2004	DGF 2005 simulé	Coût
CA	40,34	41,07	820.674.467	835.522.048	14.847.581
CC4T	16,62	17,04	251.536.833	264.746.081	13.209.248
CC TPU	28,23	28,94	340.670.047	354.733.261	14.063.214
SAN	43,54	44,32	16.033.126	16.320.352	287.226
CU	81,24	82,21	510.040.017	515.140.419	5.100.402
			Surcoût total ^(a)		47.507.671

(a) Hors effet de périmètre.

Source : Direction générale des collectivités locales.

B.- Un rééquilibrage de la répartition entre dotation de base et dotation de péréquation en faveur d'une plus grande prévisibilité de la dotation d'intercommunalité

1.- Une répartition déséquilibrée aux dépens de la stabilité de la dotation d'intercommunalité

La répartition des crédits de la dotation d'intercommunalité entre la dotation de péréquation, qui reçoit 85 % du total, et la dotation de base qui n'en reçoit que 15 %, n'apparaît pas suffisamment équilibrée, ainsi que le souligne le rapport du Comité des finances locales.

Or, le faible poids de la dotation de base ne favorise pas la stabilité et la prévisibilité de la dotation d'intercommunalité d'une année sur l'autre, dans la mesure où cette composante de la dotation d'intercommunalité, calculée en fonction des seuls critères de population et de CIF, s'avère moins instable que la dotation de péréquation qui fait intervenir en outre l'écart relatif de potentiel fiscal par habitant du groupement par rapport au potentiel fiscal par habitant de sa catégorie.

2.- Le dispositif proposé

Le 1° du II du présent article tend, conformément aux préconisations du Comité des finances locales, à modifier le premier alinéa du I de l'article 5211-30 de façon à modifier la répartition de la dotation d'intercommunalité entre dotation de base et dotation de péréquation.

La part de la dotation de base passerait ainsi de 15 à 30% du montant de la dotation d'intercommunalité. Celle de la dotation de péréquation serait parallèlement réduite à 70 % de la dotation d'intercommunalité, contre 85% aujourd'hui.

Cette mesure aurait un impact sur la répartition de la dotation d'intercommunalité entre les EPCI en faveur des groupements qui touchent actuellement un montant de dotation de péréquation relativement plus faible du fait de leur potentiel fiscal.

C.- La simplification du calcul du CIF

1.- Un mode de calcul dont la complexité n'est pas un gage de pertinence

a) Les limites du principe de correction du CIF par les dépenses de transfert

Le calcul du CIF se caractérise actuellement par sa très grande complexité. Or, il s'avère que cette complexité est largement imputable au mécanisme de correction par les dépenses de transfert alors même que cette correction ne renforce pas nécessairement la pertinence de l'indicateur.

En effet, pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle, il apparaît que les dépenses de transfert ne représentent qu'un montant très marginal (environ 10%) du produit perçu par l'EPCI. Par conséquent la correction du CIF des communautés de communes à fiscalité additionnelle par leurs dépenses de transfert n'améliore que très peu la pertinence de cet indicateur alors même qu'elle donne lieu à un travail particulièrement lourd de recensement qui accroît les délais de répartition des dotations tout en réduisant la fiabilité des calculs effectués. La recherche de l'exhaustivité entre ainsi en contradiction avec l'impératif de stabilité et de prévisibilité de la dotation d'intercommunalité.

En outre, s'agissant **des groupements à taxe professionnelle unique pour lesquels le CIF intervient (communautés de communes à TPU et communautés d'agglomération)**, il apparaît que l'attribution de compensation ⁽¹⁾ et la dotation de solidarité communautaire versées par l'EPCI aux communes membres représentent à elles seules plus de 95% des dépenses de transfert (96,29% pour les communautés de communes à TPU et 97,11% pour les communautés d'agglomération en 2004). Ainsi les autres dépenses de transfert ne viennent-elles corriger que très marginalement le CIF de ces groupements, le coût de gestion du recensement de ces dépenses apparaissant dès lors disproportionné eu égard à sa pertinence.

Il serait donc souhaitable de restreindre en conséquence les dépenses de transfert prises en compte dans le calcul du CIF de ces catégories d'EPCI.

b) Les problèmes posés par une prise en compte trop progressive des dépenses de transfert pour les EPCI à TPU

Par ailleurs, le système actuel, marqué par une montée en puissance progressive de la prise en compte des attributions de compensation pour les EPCI à TPU, peut perturber la logique de répartition de la dotation d'intercommunalité.

En effet, en l'état actuel, il s'avère que le CIF d'un EPCI à TPU est, en tendance, d'autant plus élevé que sa richesse en taxe professionnelle est élevée et donc, que son potentiel fiscal est lui-même élevé, et ce, quel que soit le niveau d'intégration réelle du groupement.

Dans ces conditions, il serait souhaitable d'accélérer le passage à une déduction intégrale du montant des attributions de compensation pour le calcul du CIF des EPCI à TPU. Une telle mesure permettrait de restaurer la pertinence du CIF en tant qu'indicateur du degré d'intégration réelle des EPCI, et renforcerait par là même la cohérence de la répartition de la dotation d'intercommunalité.

2.- Le dispositif proposé

a) La suppression de la déduction des dépenses de transfert dans le calcul du CIF des communautés de communes à fiscalité additionnelle

Le a du 3° du II du présent article vise à modifier le deuxième alinéa du 1°*bis* de l'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales afin de supprimer la prise en compte des dépenses de transfert dans le calcul du CIF des communautés de communes à fiscalité additionnelle. Seules les communautés de communes à TPU et les communautés d'agglomération seraient désormais concernées par la correction des dépenses de transfert.

(1) Une attribution de compensation est versée obligatoirement par un EPCI à TPU à ses communes membres. Il s'agit du produit de taxe professionnelle perçu par la commune avant le passage à la TPU majoré du montant de la compensation « part salaires » perçue par la commune avant le passage à la TPU auquel il convient de retrancher les économies générées par les charges transférées à l'EPCI.

Selon le rapport du Comité des finances locales, la suppression de la déduction des dépenses de transfert dans le calcul du CIF des communautés de communes à fiscalité additionnelle occasionnerait une légère élévation du CIF de ces dernières (de 5% par rapport au mode de calcul actuel).

b) Le resserrement de la définition des dépenses de transfert pour les communautés de communes à TPU et les communautés d'agglomération

Les dépenses de transfert prises en compte dans le calcul du CIF des communautés de communes à TPU et des communautés d'agglomération seraient désormais limitées à l'attribution de compensation et à la dotation de solidarité communautaire, **ainsi que le prévoit le IV de l'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales, dans la rédaction proposée par le Gouvernement au 4° du II du présent article.**

c) Une prise en compte progressive des dépenses de transfert ainsi redéfinies

Le second alinéa du IV de l'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales, dans la rédaction proposée par le 4° du II du présent article, vise à accélérer le passage à une prise en compte intégrale des dépenses de transfert pour les communautés de communes à TPU et les communautés d'agglomération, suivant les recommandations du groupe de travail.

Cependant, il a fallu tenir compte du fait que, pour ces deux catégories de groupements, la prise en compte à compter de 2005 de la totalité des dépenses de transfert, même à périmètre réduit, se traduirait inévitablement par un effet de ressaut par rapport au système actuel de montée en charge progressive des dépenses de transfert sur 10 ans.

Dans ces conditions, et compte tenu du fait que les dépenses de transfert, en l'état actuel du droit, seraient prises en compte en 2005 à hauteur de 60 %, **le second alinéa du IV de l'article L. 5211-30, dans la rédaction proposée par le Gouvernement au 4° du II du présent article,** prévoit d'étaler sur deux années au lieu de cinq, le passage à une déduction intégrale des dépenses de transfert dans le calcul du CIF des communautés de communes à TPU et des communautés d'agglomération.

La première année de la réforme, soit dès 2005, les dépenses de transfert (à périmètre réduit) seraient prises en compte pour ces deux catégories de groupements, à hauteur de 75 %. L'année suivante, elles seraient déduites à 100 % du numérateur du CIF.

SIMULATION :

IMPACT DES MESURES PROPOSEES SUR LA DOTATION D'INTERCOMMUNALITE DES COMMUNAUTES D'AGGLOMERATION

	Total	Variation	Dont variation
--	--------------	------------------	-----------------------

		supérieure à 5%	supérieure à 10%
CA dont la dotation augmente	71	49	36

	Total	Variation au-delà de 5%	Dont variation au-delà de - 10%
CA dont la dotation diminue	64	30	9

NB : – La masse correspond à la dotation d’intercommunalité moyenne des communautés d’agglomération indexée sur l’inflation : + 1,8% (hypothèse d’indexation par le Comité des finances locales au minimum garanti).
 – Règle de répartition :
 1) Dotation de base 30%, dotation de péréquation 70%.
 2) Les dépenses de transfert prises en compte sont à périmètre réduit (recentrées sur l’attribution de compensation et la dotation de solidarité communautaire) et déduites à 75%.

Les simulations sont effectuées avec les données fiscales utilisées pour la répartition 2004, les données pour 2005 étant inconnues à ce jour.

Source : Direction générale des collectivités locales.

D.- L’aménagement des règles d’éligibilité à la garantie sous condition de CIF

1.- Les effets pervers induits par la règle actuelle

Du fait des règles d’éligibilité à la garantie sous condition de CIF, des EPCI très intégrés peuvent subir actuellement des baisses importantes de leur dotation d’intercommunalité d’une année sur l’autre si leur niveau d’intégration fiscale par rapport à la moyenne de la catégorie à laquelle ils appartiennent évolue défavorablement.

En effet, la garantie sous condition de CIF concerne les EPCI les plus intégrés, ayant au moins trois ans d’ancienneté dans leur catégorie et dont le CIF est supérieur au double du CIF moyen de leur catégorie. Ces EPCI ne peuvent, en vertu de cette garantie, voir leur dotation d’intercommunalité augmenter, d’une année sur l’autre, moins vite que la dotation forfaitaire des communes.

En d’autres termes, même un EPCI très intégré dont le CIF ne diminue pas n’est pas assuré de conserver son niveau de dotation d’intercommunalité d’une année sur l’autre si le niveau moyen du CIF de sa catégorie augmente fortement, pour une raison qui peut être totalement « exogène », liée notamment à la modification du nombre et de la composition des EPCI appartenant à la même catégorie entre deux années consécutives (en 2004, par exemple, le CIF moyen des communautés de communes à fiscalité additionnelle a progressé de plus de 9 %).

Ainsi, la logique de cette garantie, qui consiste à favoriser les groupements les plus intégrés, est faussée par de tels phénomènes. Partant de ce constat, le groupe de travail a souhaité que soit aménagé ce régime particulier de garantie.

2.- Le dispositif proposé

Le 2° du IV du présent article vise à modifier le 1° du II de l'article L. 5211-33 du code général des collectivités territoriales afin de modifier les règles d'éligibilité à la garantie de progression de la dotation d'intercommunalité par habitant dont bénéficient actuellement les EPCI dont le CIF est supérieur au double du CIF moyen de leur catégorie.

Il s'agirait de remplacer la référence au CIF moyen de la catégorie par une référence à un niveau de CIF en valeur absolue.

En 2005, seraient éligibles à cette garantie les communautés de communes à fiscalité additionnelle, les communautés de communes à TPU et les communautés d'agglomération dont le CIF est supérieur à 0,5.

A compter de 2006, bénéficieraient de l'assurance que leur dotation d'intercommunalité par habitant progresse d'une année sur l'autre au moins autant que la dotation forfaitaire des communes, les communautés de communes à fiscalité additionnelle dont le CIF est supérieur à 0,5 ainsi que les communautés de communes à TPU et les communautés d'agglomération dont le CIF est supérieur à 0,4.

E.- La suppression du mécanisme d'écrêtement de la dotation par habitant des communautés de communes à fiscalité additionnelle

1.- Un mécanisme contraire à l'objectif de la dotation d'intercommunalité

Les règles d'écrêtement de la dotation par habitant des communautés de communes à fiscalité additionnelle induisent également des effets pervers.

La dotation par habitant des communautés de communes à fiscalité additionnelle de trois ans et plus fait l'objet d'un « écrêtement » lorsqu'elle excède 120 % de celle de l'année précédente.

Il n'apparaît en premier lieu guère justifiable que ce mécanisme d'écrêtement ne concerne que les communautés de communes à fiscalité additionnelle.

Par ailleurs, ce mécanisme, dont l'ampleur est au demeurant limitée (le produit de l'écrêtement représente chaque année entre 5 et 10 millions d'euros sur un total de dotation d'intercommunalité de 250 millions d'euros pour la catégorie) et la complexité incontestable, peut s'avérer pénalisant, notamment pour des communautés de communes à fiscalité additionnelle très faiblement intégrées, qui décideraient subitement d'acquérir un niveau poussé de compétences. En l'état actuel, des communautés de communes à fiscalité additionnelle se trouvant dans une telle situation feraient l'objet d'un écrêtement pendant plusieurs années et ne pourraient bénéficier du niveau de dotation d'intercommunalité correspondant à leur CIF qu'à l'issue de ces écrêtements successifs. Cette situation est évidemment

contraire à l'esprit de la dotation d'intercommunalité qui est précisément d'inciter les EPCI à s'intégrer rapidement.

2.- Le dispositif proposé

Le 1° du IV du présent article tend à supprimer les quatrième à sixième alinéas du I de l'article L. 5211-33 du code général des collectivités territoriales qui définissent les règles régissant le mécanisme d'écrêtement de la dotation par habitant des communautés de communes à fiscalité additionnelle lorsque cette dernière est supérieure à 120 % de la dotation par habitant perçue l'année précédente.

Cette mesure se combinerait avec le rattrapage de la dotation moyenne par habitant des communautés de communes et la suppression de la correction du CIF par les dépenses de transfert pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle pour favoriser le développement de l'intercommunalité en milieu rural.

F.- Les mesures de codification et de coordination

1.- Les mesures de codification

Le 2° du II du présent article vise à modifier la dernière phrase des premier et quatrième alinéas du II de l'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales relatifs respectivement au calcul du potentiel fiscal des communautés urbaines, des communautés de communes ou des communautés d'agglomération et au calcul du potentiel fiscal des syndicats ou communautés d'agglomération nouvelle. Ces dispositions prévoient que le potentiel fiscal de ces catégories d'EPCI soit majoré du montant, pour la dernière année connue, de la compensation de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle. Le 2° du II du présent article vise à tirer les conséquences de la création, en loi de finances initiale pour 2004, d'une dotation de compensation, indexée sur le taux d'évolution de la dotation forfaitaire, qui intègre les montants dus aux EPCI en 2003 au titre de la compensation de la « part salaires » de la taxe professionnelle. Ainsi la référence à cette ancienne compensation fiscale serait remplacée par une référence à la dotation de compensation.

Le b du 3° du II du présent article vise, dans la même optique, à modifier le quatrième alinéa du III de l'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales qui prévoit que les recettes de taxe professionnelle prises en compte dans le calcul du CIF des communautés urbaines et des communautés d'agglomération soient majorées du montant, pour la dernière année connue, de la compensation de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle. La référence au dernier montant connu de cette ancienne compensation fiscale serait remplacée par une référence à la dotation de compensation.

Enfin, **le c du 3° du II du présent article** vise à modifier, de la même manière, le huitième alinéa du III de l'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales qui prévoit que les recettes de taxe professionnelle prises en compte dans le calcul du CIF de communautés de communes à TPU soit majorées du montant, pour la dernière année connue, de la compensation « part salaires ».

2.- Les mesures de coordination

Le d du 3° du II du présent article vise, par coordination avec la suppression de la prise en compte des dépenses de transfert pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle proposée par le a du 3° du II du présent article, à modifier le neuvième alinéa du III de l'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales qui définit les modalités de calcul du CIF moyen d'une catégorie donnée d'EPCI.

Le III du présent article vise, afin de tenir compte de la suppression de la correction du CIF par les dépenses de transfert pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle, à modifier le dernier alinéa de l'article L. 5211-32 du code général des collectivités territoriales qui prévoit qu'au titre de la deuxième année d'attribution de la dotation dans la même catégorie, le coefficient d'intégration fiscale non corrigé des dépenses de transfert des communautés urbaines de 2000 à 2002, des communautés de communes et des communautés d'agglomération est pondéré par le rapport entre le coefficient d'intégration fiscale moyen de leur catégorie et ce coefficient d'intégration fiscale moyen, non corrigé des dépenses de transfert. Il ne serait plus fait référence à cet article qu'aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes à taxe professionnelle unique pour lesquelles la correction du CIF par les dépenses de transfert est maintenue.

*
* *
*

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par le Rapporteur général, tendant à porter de 140% à 160% le taux supérieur de la fourchette ouverte au comité des finances locales pour revaloriser, à compter de 2005, la dotation par habitant de la catégorie des communautés de communes dans les conditions fixées au deuxième et troisième alinéas du texte proposé pour le II de l'article L. 5211-29 du code général des collectivités territoriales.

Votre **Rapporteur général** a relevé que les niveaux de dotation par habitant des différentes catégories d'établissements de coopération intercommunale (EPCI) reflétaient une hiérarchie de fait entre ces catégories d'établissements : au sommet, l'aristocratie princière des communautés urbaines, puis la bonne bourgeoisie des communautés d'agglomération ; enfin, la « roture » constituée des communautés de communes. Il faut trouver des solutions pour remettre en cause ce schéma de « classes sociales » et retrouver un peu plus d'égalité de traitement entre les différentes formes de coopération intercommunale. Le Gouvernement propose de jouer sur l'évolution de la dotation par habitant des communautés de communes, qui devrait varier, à compter de 2005, selon un taux de progression compris entre 120% et 140% du taux d'évolution fixé pour la dotation par habitant des communautés d'agglomération. Cet amendement propose de relever à 160% la limite supérieure de la fourchette.

M. Michel Bouvard a indiqué qu'il trouvait normal que le Comité des finances locales dispose d'un certain nombre d'attributions en matière de répartition des dotations de l'État aux collectivités territoriales. Mais il est difficile d'accepter que, progressivement, des parcelles d'un pouvoir qui revient naturellement au Parlement soient transférées à ce comité. Sur de nombreux sujets, il serait tout à fait possible d'organiser la procédure autour d'un avis préalable du Comité des finances locales, le Parlement disposant ensuite de la plénitude de ses compétences, exercées dans ses votes, plutôt que de confier à ce comité le soin de prendre lui-même, dans le secret, les décisions concernées.

M. Charles de Courson s'est demandé si cet amendement aboutissait à remettre en cause le dispositif de l'« amendement Mercier ». Il y a deux ans, grâce à la ténacité du groupe UDF, le Parlement a réussi à adopter une « extinction des privilèges » des communautés urbaines, c'est-à-dire à instaurer un mécanisme de réduction progressive de l'écart de traitement en matière de dotation par habitant entre les communautés urbaines et les autres catégories d'établissements de coopération intercommunale. A peine un an plus tard, M. Mercier a fait adopter au Sénat l'amendement portant son nom, qui prévoit la constitution d'une réserve précomptée sur l'enveloppe des communautés urbaines, protégée contre toute velléité de réduction que pourrait avoir le comité des finances locales. Il conviendrait de savoir si l'amendement proposé ici revient sur le dispositif de protection instauré par l'amendement Mercier.

M. Augustin Bonrepaux a estimé que, certes, le projet du Gouvernement permettait de faire varier la dotation par habitant des communautés de communes dans un facteur allant jusqu'à 140% de l'évolution retenue pour la dotation par habitant des communautés d'agglomérations, mais cette dernière évolution est

elle-même très faible. 140% du taux qui varie peu ne fait pas grand-chose, au bout du compte... La proposition du Gouvernement constitue un progrès, mais elle peut être améliorée : un sous-amendement pourrait consister à porter de 120% à 130% le taux minimal de la fourchette ouverte au Comité des finances locales. Cela réduirait la marge d'appréciation offerte audit comité.

M. Hervé Mariton s'est dit d'accord avec la teneur des propos de M. Michel Bouvard. L'ampleur des compétences confiées au comité des finances locales devient stupéfiante. Un point doit cependant être éclairci : dès lors qu'on semble raisonner à l'intérieur d'une enveloppe constante, la modification des conditions d'évolution de la dotation par habitant d'une catégorie entraîne-t-elle une répartition différente des concours entre les différentes catégories d'EPCI ?

Votre **Rapporteur général** a rappelé que, compte tenu de l'évolution rapide du nombre d'EPCI, il n'est pas procédé à la détermination d'une enveloppe globale préalablement au calcul des attributions individuelles comme pour les dotations des autres collectivités. Il revient au Comité des finances locales de définir des enveloppes globales par catégorie d'EPCI, en déterminant au préalable la dotation par habitant de chaque catégorie d'EPCI. Cette enveloppe globale par catégorie d'EPCI est déterminée par le produit du nombre d'habitants des EPCI de la catégorie et de la dotation par habitant applicable à cette catégorie. Lorsqu'on dit que la dotation par habitant des communautés de communes à fiscalité additionnelle ou à taxe professionnelle unique doit évoluer dans une fourchette comprise entre 120% et 140% de l'évolution prévue pour la dotation par habitant des communautés d'agglomération, cela implique qu'à l'intérieur de l'enveloppe des EPCI, le poids de l'enveloppe à destination des communautés de communes s'accroît. Mais lorsque l'enveloppe de chaque catégorie est dotée, la croissance de l'enveloppe à destination d'une catégorie se fait de façon étanche, sans influencer sur le montant revenant aux autres catégories. Il convient de faire attention, cependant, au fait qu'une augmentation de l'enveloppe globale des EPCI entraîne une diminution de l'enveloppe dévolue à la péréquation communale. Dans le cas présent, le dispositif proposé par le Gouvernement conduit à accroître le taux de progression de l'enveloppe des communautés de communes.

Par ailleurs, des taux d'évolution qui peuvent être qualifiés de faibles s'appliquent, en fait, à des masses importantes. Par exemple, ici, une augmentation de 3,29% de la DGF appliquée à une base de plus de 36 milliards d'euros représente, en valeur absolue, un taux très important. La refonte de l'architecture des concours de l'État aux collectivités locales, entrée en vigueur en début d'année, a conduit à intégrer dans la DGF des masses qui en étaient exclues jusqu'ici, comme la compensation de la suppression de part salaire de la taxe professionnelle ou 95% de la dotation générale de décentralisation hors concours particuliers. Des différences de quelques points sur un taux d'évolution correspondent à des masses déplacées conséquentes.

La majorité doit assumer l'effort entrepris pour réduire les écarts de dotation par habitant entre les différentes catégories d'EPCI, même s'il n'a jamais été question de supprimer totalement cet écart. La mesure proposée par le

Gouvernement vise à obliger le Comité des finances locales à accélérer la réduction des écarts.

M. Hervé Mariton a indiqué que l'on pouvait croire que l'enveloppe globale des EPCI restait constante alors que les explications du Rapporteur général suggèrent qu'il faut l'augmenter pour améliorer le taux de progression de la dotation par habitant des communautés de communes.

Votre **Rapporteur général** a rappelé qu'il ne pouvait pas y avoir de flux entre des enveloppes totalement étanches entre elles : une hausse de la dotation par habitant des communautés de communes ne se fait pas au détriment des enveloppes destinées aux autres catégories d'EPCI. Plus de concours à destination des EPCI signifie moins d'argent pour la dotation de péréquation.

M. Augustin Bonrepaux a demandé des précisions quant à l'annonce du ministre qui a déclaré vouloir freiner l'augmentation trop importante des dotations destinées aux communautés d'agglomération.

Votre **Rapporteur général** a expliqué qu'en réalité, l'annonce ne concernait pas les communautés d'agglomération, mais les communautés urbaines, étant précisé que la dotation moyenne par habitant des communautés urbaines est environ deux fois supérieure à celle allant des communautés d'agglomération. On peut relever que depuis la loi du 28 décembre 1999, la dotation par habitant des communautés urbaines est reconduite d'année en année en euros courants.

Votre **Rapporteur général** a exprimé son étonnement de ne pas avoir eu à examiner d'amendements visant à indexer cette dotation. Il est probable qu'un amendement de ce type sera proposé et adopté lors de l'examen du présent projet de loi de finances au Sénat.

La Commission a *adopté* le sous-amendement présenté par M. Augustin Bonrepaux, et tendant à mettre en place une progression de la dotation par habitant des communautés de communes, à fiscalité additionnelle ou à taxe professionnelle unique, comprise entre 130% et 160% du taux de progression de la dotation par habitant des communautés d'agglomération et l'amendement présenté par le Rapporteur général ainsi sous-amendé (**amendement n° I-15**).

*
* *

Article 31

Réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des départements.

Texte du projet de loi :

I. Les deux derniers alinéas de l'article L. 3334-3 du code général des collectivités territoriales sont remplacés par les dispositions suivantes :

« A compter de 2005, la dotation forfaitaire de chaque département est constituée d'une dotation de base et, le cas échéant, d'une garantie.

« En 2005, chaque département perçoit une dotation de base égale à 70 euros par habitant. Il perçoit le cas échéant une garantie égale à la différence entre le montant qu'il aurait perçu en appliquant à sa dotation forfaitaire de 2004 un taux de progression égal à 60 % du taux de croissance de l'ensemble des ressources de la dotation globale de fonctionnement, d'une part, et sa dotation de base pour 2005, d'autre part.

« A compter de 2006, le montant de la dotation de base par habitant de chaque département, et, le cas échéant, sa garantie, évoluent chaque année selon un taux de progression fixé par le comité des finances locales entre 60 % et 80 % du taux de croissance de l'ensemble des ressources de la dotation globale de fonctionnement. »

II. La sous-section 3 de la section 1 du chapitre IV du titre III du livre III de la troisième partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifiée :

1° L'article L. 3334-4 est ainsi rédigé :

« La dotation globale de fonctionnement des départements comprend une dotation de péréquation constituée de la dotation de péréquation urbaine prévue à l'article L. 3334-6-1 et de la dotation de fonctionnement minimale prévue à l'article L. 3334-7.

« A compter de 2005, l'augmentation annuelle du solde de la dotation globale de fonctionnement des départements après prélèvement de la dotation forfaitaire prévue à l'article L. 3334-3 et de la dotation de compensation prévue à l'article L. 3334-7-1 est répartie par le comité des finances locales entre la dotation de péréquation urbaine et la dotation de fonctionnement minimale, sous réserve en 2005 des dispositions du 4^e alinéa de l'article L. 3334-7.

« Pour l'application du précédent alinéa en 2005, la masse à laquelle s'applique le choix du comité des finances locales est constituée, pour la dotation de péréquation urbaine, du total de la dotation de péréquation perçu en 2004 par les départements urbains, tels que définis à l'article L. 3334-6-1, et, pour la dotation de fonctionnement minimale, du total des montants de la dotation de péréquation et de la dotation de fonctionnement minimale perçu en 2004 par les départements mentionnés à l'article L. 3334-7. »

2° L'article L. 3334-6 se trouve ainsi modifié :

a) Au premier alinéa, après les mots : « taxes directes locales » sont insérés les mots : « ainsi que des impositions prévues aux 1^o et 2^o de l'article 1594 A du code général des impôts.

b) Au premier alinéa, les mots : « pour la dernière année connue, de » sont remplacés par les mots : « perçu l'année précédente au titre de la partie de la dotation forfaitaire prévue à l'article L. 3334-3 correspondant à ».

c) Au deuxième alinéa, les mots : « de l'alinéa précédent » sont remplacés par les mots : « du premier alinéa ».

d) Il est inséré un deuxième alinéa ainsi rédigé :

« Le potentiel financier d'un département est égal à son potentiel fiscal majoré des montants perçus l'année précédente au titre de la dotation de compensation prévue à l'article L. 3334-7-1 et de la dotation forfaitaire prévue à l'article L. 3334-3, hors les montants antérieurement perçus au titre de la compensation prévue au I du D de l'article 44 de la loi de finances pour 1999. ».

e) Au dernier alinéa, les mots : « potentiel fiscal » sont remplacés par les mots : « potentiel financier ».

III. La sous-section 4 de la section 1 du chapitre IV du titre III du livre III de la troisième partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifiée :

1° Il est inséré, avant l'article L. 3334-7, un article L. 3334-6-1 ainsi rédigé :

« Article L. 3334-6-1. - Sont considérés comme départements urbains pour l'application du présent article les départements dont la densité de population est supérieure à 100 habitants par kilomètre carré et dont le taux d'urbanisation est supérieur à 65 %. Le taux d'urbanisation de référence est le dernier publié à l'occasion du recensement de la population.

« Les départements urbains dont le potentiel financier par habitant est inférieur ou égal au double du potentiel financier moyen par habitant des départements urbains bénéficient d'une dotation de péréquation urbaine.

« Il est calculé pour chaque département éligible un indice synthétique de ressources et de charges des départements urbains éligibles en tenant compte :

« 1° du rapport entre le potentiel financier par habitant de l'ensemble des départements urbains et le potentiel financier par habitant du département, tel que défini à l'article L. 3334-4 ;

« 2° du rapport entre la proportion du total des bénéficiaires d'aides au logement, tels que définis à l'article L. 2334-17, dans le nombre total de logements du département et cette même proportion constatée dans l'ensemble des départements urbains ;

« 3° du rapport entre la proportion du total des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion dans le département et cette même proportion constatée dans l'ensemble des départements urbains, calculé en prenant en compte la population définie au premier alinéa de l'article L. 3334-2 ;

« 4° du rapport entre le revenu moyen par habitant de l'ensemble des départements urbains et le revenu par habitant du département, calculé en prenant en compte la population définie au premier alinéa de l'article L. 3334-2. Le revenu pris en considération est le dernier revenu imposable connu.

« Les départements sont classés en fonction de la valeur décroissante de leur indice synthétique, selon des modalités définies par décret en Conseil d'État et tenant compte des montants visés aux 1°, 2°, 3° et 4°. L'attribution revenant à chaque département urbain éligible est déterminée en fonction de sa population et de son indice synthétique.

« La dotation revenant aux départements urbains qui cessent de remplir les conditions d'éligibilité est égale, la première année, aux deux tiers de la dotation perçue l'année précédente, et la deuxième année, au tiers de cette même dotation. Les sommes nécessaires sont prélevées sur les montants affectés par le comité des finances locales à la dotation de péréquation urbaine. Pour l'application de cette disposition en 2005 et 2006, sont pris en compte les montants perçus en 2004 au titre de la dotation de péréquation prévue à l'article L. 3334-4 dans sa rédaction antérieure à la loi de finances pour 2005.

« Pour 2005, lorsque l'attribution revenant à un département diminue par rapport à celle perçue en 2004 au titre de la dotation de péréquation prévue à l'article L. 3334-4 dans sa rédaction antérieure à la loi de finances pour 2005, ce département reçoit, à titre de garantie non renouvelable, une attribution égale au montant de dotation de péréquation perçu en 2004. Les sommes nécessaires sont prélevées sur les crédits affectés à la dotation de péréquation urbaine. ».

2° L'article L. 3334-7 est ainsi modifié :

a) Le premier alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

« La dotation de fonctionnement minimale est attribuée aux départements ne répondant pas aux conditions démographiques mentionnées au premier alinéa de l'article L. 3334-6-1.

« Ne peuvent être éligibles les départements dont le potentiel financier par habitant est supérieur au double du potentiel financier moyen par habitant des départements déterminés en application du premier alinéa. ».

b) Au deuxième alinéa, les mots : « potentiel fiscal » sont remplacés par les mots : « potentiel financier ».

c) Le troisième alinéa est supprimé.

d) Le quatrième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

« Pour 2005, les départements éligibles ne peuvent percevoir une dotation de fonctionnement minimale inférieure à 106 % ou supérieure à 130 % au montant perçu l'année précédente. Pour 2005, le montant à prendre en compte correspond au montant de dotation de péréquation perçu en 2004 par chaque département, majoré le cas échéant de la dotation de fonctionnement minimale perçue en 2004. ».

IV. Au deuxième alinéa de l'article L. 3563-6 du même code, les mots : « et du concours particulier prévu à l'article L. 3334-7 » sont supprimés.

Exposé des motifs du projet de loi :

Cet article substitue à la notion de potentiel fiscal celle de potentiel financier, en ajoutant la dotation forfaitaire, la dotation de compensation et les droits de mutation à titre onéreux au potentiel fiscal actuel.

Il aménage la structure de la dotation forfaitaire, en distinguant une dotation de base d'un montant de 70 € par habitant et un complément de garantie, permettant que cette réforme d'architecture soit neutre pour les montants versés aux collectivités.

Il propose de créer une dotation de péréquation spécifiquement ciblée sur les départements urbains. Le caractère urbain est défini en fonction de deux critères cumulatifs : un critère de densité (supérieure à 100 habitants par km²) et un critère d'urbanisation (taux d'urbanisation supérieur à 65 %). L'éligibilité à la dotation de péréquation urbaine est déterminée en fonction du potentiel financier de chaque département, comparé au double du potentiel financier moyen. Le calcul de la dotation versée à chaque département prend en compte des critères de ressources et de charges par le biais d'un indice synthétique : nombre de bénéficiaires d'aides au logement, proportion de bénéficiaires du RMI, revenu moyen par habitant et potentiel financier.

La dotation de fonctionnement minimale est réformée afin d'accroître ses qualités péréquatrices. Cette dotation est composée des montants correspondant à l'ancienne dotation de fonctionnement minimale et aux montants de la dotation de péréquation versés en 2004 aux départements qui ne sont pas considérés comme urbains.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article propose une réforme des règles de répartition des différentes composantes de la DGF des départements en vue de les rendre plus cohérentes avec leurs objectifs respectifs.

Il vise dans un premier temps à rendre plus lisible la répartition de la dotation forfaitaire, par l'introduction d'un critère objectif de répartition : la population.

Il vise dans un second temps à améliorer la péréquation départementale à travers deux mesures principales :

– la substitution au potentiel fiscal d'un critère de potentiel financier permettant de mieux prendre en compte la richesse réelle des départements ;

– et une réorganisation de l'architecture des dotations de péréquation départementales autour d'une composante urbaine (la « dotation de péréquation urbaine » créée à partir des montants de dotation de péréquation actuellement perçus par les départements urbains) et d'une composante rurale (l'actuelle dotation de fonctionnement minimale (DFM) à laquelle viendraient s'ajouter les montants de dotation de péréquation perçus actuellement par les départements ruraux, et dont le bénéfice serait étendu à un plus grand nombre d'entre eux.

I.- Le droit existant

A.- La DGF des départements avant la réforme de 2004 :

La DGF des départements comprenait jusqu'en 2004 :

- une dotation forfaitaire représentant 45 % de la masse de la DGF des départements ;

- une dotation de péréquation composée elle-même d'une part « impôts-ménages », proportionnelle au montant des impôts levés par chaque département sur les ménages et d'une part « potentiel fiscal » calculée en fonction du potentiel fiscal de chaque département ;

- une garantie de progression minimale, assurant à chaque département un taux de progression de la somme de sa dotation forfaitaire et de sa dotation de péréquation au moins égal à 55% du taux de progression de la masse de la DGF ;

- deux concours particuliers : la dotation de fonctionnement minimale (DFM), d'une part, dotation réservée aux départements à très faibles ressources fiscales et financée selon un mécanisme particulièrement complexe combinant un prélèvement sur la masse de la DGF et un prélèvement sur les départements les plus riches, et, d'autre part, un concours particulier destiné à compenser la

suppression des contingents communaux d'aide sociale (CCAS) qui étaient versés par les communes aux départements.

B.- L'architecture de la DGF des départements issue de la loi de finances initiale pour 2004

La loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003) a refondu l'architecture de la DGF des départements.

1.- La globalisation de la DGF des départements

D'une part, elle a procédé à l'intégration dans la DGF des départements, comme dans celle des autres niveaux de collectivités territoriales, de plusieurs dotations ou compensations fiscales auparavant autonomes. Ont ainsi été basculées dans la DGF des départements :

– la compensation de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle (pour un montant de 2 436 millions d'euros) ;

– 95 % de la dotation globale de décentralisation (DGD) (pour un montant de 3 649 millions d'euros).

Ces intégrations ont porté la DGF des départements à 11 479 millions d'euros en 2004.

2.- La rationalisation de l'architecture interne de la DGF des départements

D'autre part, l'architecture interne de la DGF des départements a été considérablement rationalisée et réorganisée au bénéfice de la péréquation. A compter de 2004, la DGF des départements comprend 4 composantes.

a) La dotation forfaitaire

Cette dotation est obtenue, à compter de 2004, par application à une dotation forfaitaire 2003 « reconstituée » d'un taux d'indexation fixé par le Comité des finances locales dans une fourchette allant de 60 à 80% du taux de progression de la DGF. Cette dotation forfaitaire 2003 « reconstituée » correspond pour chaque département aux montants perçus en 2003 au titre de l'ancienne dotation forfaitaire, de la part « impôts-ménages », de la garantie de progression minimale, de la compensation « part salaires », et de 95% de la part de la DGD correspondant à des compensations fiscales. Ces montants ont été minorés, pour les départements qui contribuaient en 2003 à la dotation de fonctionnement minimale, de la contribution versée à ce titre en 2003. La dotation forfaitaire des départements est ainsi passée de 1,28 milliard d'euros en 2003 à 7,2 milliards en 2004.

b) La dotation de compensation

Cette dotation, égale à 3,2 milliards d'euros en 2004 est obtenue, à compter de 2004, par indexation sur le taux de progression de la DGF mise en répartition d'une dotation 2003 « reconstituée ». Cette dotation 2003 « reconstituée » correspond, pour chaque département, aux montants perçus en 2003 au titre de l'ancien concours particulier compensant la suppression des CCAS et de 95% de la part de la DGD ne correspondant pas à des compensations fiscales.

c) La dotation de péréquation

Cette dotation, qui s'établit à 645,653 millions d'euros en 2004, correspond à la part « potentiel fiscal » de l'ancienne dotation de péréquation. Elle est répartie en fonction du potentiel fiscal de chaque département obtenu par application aux bases brutes d'imposition à chacune des quatre taxes directes locales des taux moyens nationaux, ce produit étant majoré, depuis 2000, du montant, pour la dernière année connue, de la compensation versée au titre de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle. La dotation de péréquation de chaque département est calculée comme l'ancienne part « potentiel fiscal » selon la formule suivante :

$$\text{Dotation de péréquation} = \text{pop DGF} \times (1,5 - (\text{PF}/2\text{PFmoyen})) \times \text{VP}$$

Où : pop DGF = population DGF du département ; PF = potentiel fiscal par habitant du département ; PFM = potentiel fiscal moyen par habitant des départements de métropole soit 308,446 euros en 2004 ; VP = valeur de point, soit 10,4344 euros en 2004.

d) La dotation de fonctionnement minimale

Le mode de répartition de cette dotation a été maintenu mais son alimentation est désormais « sanctuarisée » et renforcée du fait de la nouvelle architecture de la DGF. En effet, alors que le financement de la DFM dépendait jusqu'en 2003 du niveau des contributions des départements les plus riches, elle est désormais structurellement alimentée par le différentiel d'indexation qui a été instauré entre la dotation forfaitaire et l'enveloppe globale de la DGF des départements.

Sont éligibles à la DFM les départements présentant soit un potentiel fiscal par habitant inférieur d'au moins 40% au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements, soit un potentiel fiscal par kilomètre carré inférieur d'au moins 60% au potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l'ensemble des départements.

Les départements qui cessent d'être éligibles à la DFM bénéficient d'une garantie sur deux années qui leur assure de percevoir les deux tiers de leur dernière dotation la première année où ils perdent l'éligibilité à la DFM et un tiers de leur dernière dotation, la seconde année d'éligibilité.

Les modalités de répartition de la DFM sont déterminées par un décret du 17 octobre 1988. On distingue au sein de cette dotation trois fractions, réparties selon des critères différents :

– la fraction « voirie », première fraction de la DFM (pour 30% de son montant), est attribuée aux départements éligibles en fonction de la longueur de la voirie départementale (cette longueur étant majorée de 30% pour la voirie située en zone de montagne). L'attribution versée au titre de cette fraction de la DFM est calculée selon la formule suivante :

$$\boxed{\text{Longueur de voirie en mètres} \times \text{valeur de point}} ;$$

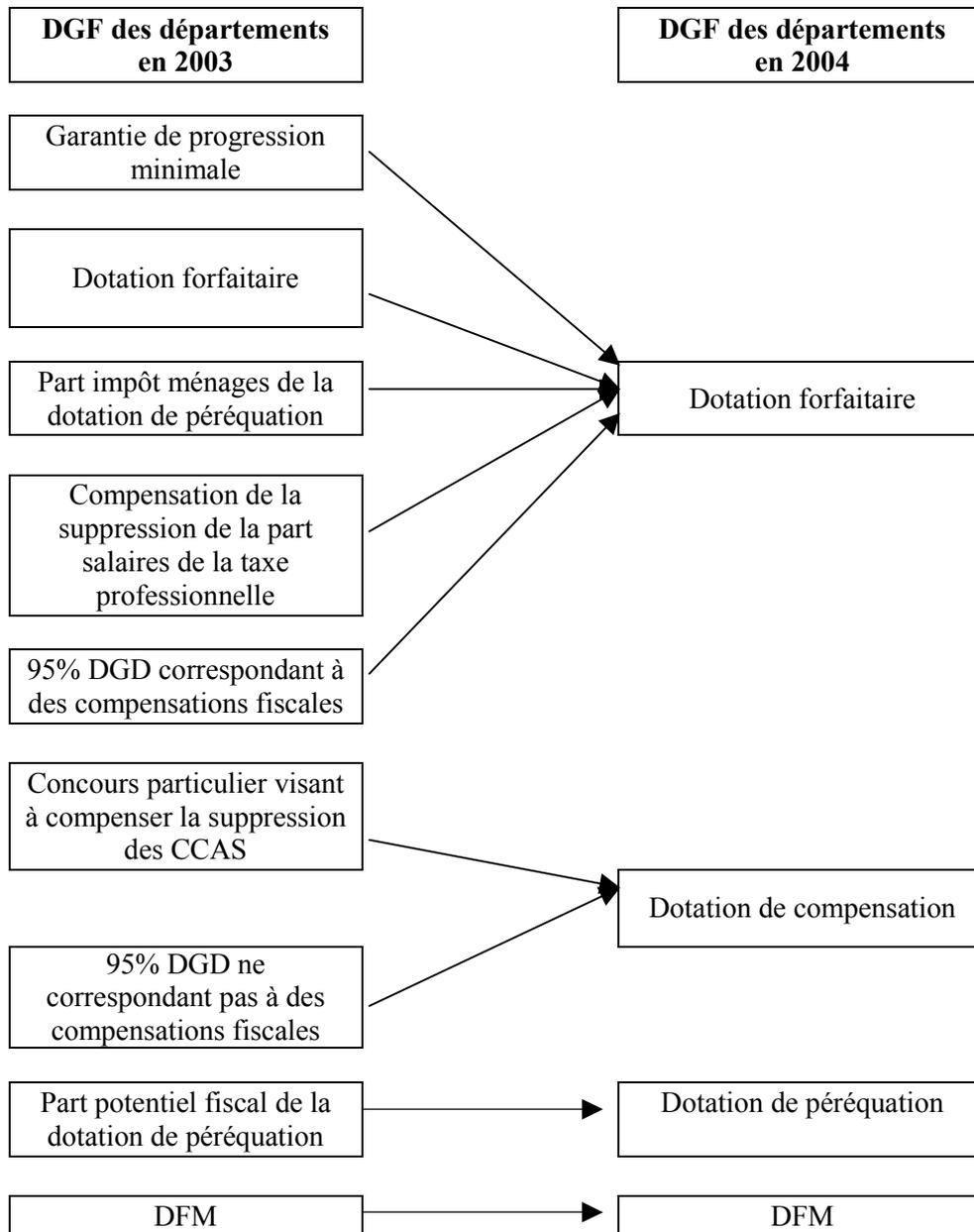
– la fraction « potentiel fiscal superficiaire », deuxième fraction de la DFM (30 % de son montant) est attribuée aux départements éligibles en fonction du rapport entre le potentiel fiscal par kilomètre carré moyen de l'ensemble des départements et le potentiel fiscal par kilomètre carré de chaque département éligible. L'attribution versée au titre de cette fraction de la DFM est calculée selon la formule suivante :

$$\boxed{(\text{PFM superficiaire} / \text{PF superficiaire}) \times \text{valeur de point}} ;$$

– enfin, la fraction « inverse du potentiel fiscal », troisième fraction de la DFM (40 % de son montant) est attribuée en fonction de l'inverse du potentiel fiscal brut. L'attribution versée à ce titre est calculée selon la formule suivante :

$$\boxed{(1\ 000\ 000 / \text{potentiel fiscal 4 taxes du département}) \times \text{Valeur de point}}$$

La réforme de l'architecture de la DGF des départements peut être résumée au travers du schéma suivant :



Si l'ensemble des modifications apportées par la loi de finances initiale pour 2004 ne viennent pas modifier les règles de répartition internes des dotations constitutives de la DGF des départements, elles constituent néanmoins une réforme importante grâce aux marges de financement qu'elles permettent de dégager en faveur de la péréquation, dont les crédits ont ainsi augmenté de 8,1% en 2004. En effet, à compter de 2004, la dotation de péréquation et la DFM évoluent selon un indice résultant du différentiel observé entre le taux de progression de la DGF des départements et celui de la dotation forfaitaire des départements. Le Comité des finances locales répartit librement, entre la dotation de péréquation et la DFM, la masse financière ainsi dégagée.

II.- La réforme de la dotation forfaitaire

A.- Les modalités actuelles de répartition de la dotation forfaitaire n'obéissent à aucune logique clairement identifiable

L'architecture actuelle de la DGF des départements, telle qu'issue de la réforme introduite par la loi de finances initiale pour 2004, s'articule autour de deux dotations : une dotation forfaitaire et une dotation de péréquation. Cette organisation, généralisée à l'ensemble des niveaux de collectivités, doit permettre d'identifier clairement au sein de la DGF, les montants destinés avant tout à aider les communes à financer leurs dépenses de fonctionnement courant et ceux qui participent d'une logique de péréquation.

Avec un montant de 7,2 milliards d'euros en 2004, la dotation forfaitaire des départements constitue la première composante de la DGF des départements. Or, telle qu'elle se présente actuellement, la répartition de cette dotation souffre d'un certain manque de lisibilité. En particulier les écarts constatés entre les montants de dotation forfaitaire par habitant ne permettent pas d'identifier cette dotation comme participant essentiellement à la couverture des dépenses de fonctionnement courant des départements.

La loi de finances initiale pour 2004 a accentué ce manque de lisibilité en globalisant au sein de la dotation forfaitaire des départements les montants correspondant à la part « impôts ménages » de la dotation de péréquation (pour un montant de 960 millions d'euros), à 95% de la DGD obéissant à une logique de compensation fiscale (pour un montant de 2,57 milliards d'euros) (compensation de la baisse des droits de mutation à titre onéreux, de la suppression de l'essentiel de la vignette et de la suppression de la taxe à l'essieu), à la compensation de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle (pour un montant de 2,43 milliards d'euros) et à la garantie de progression de la DGF.

La consolidation au sein de la dotation forfaitaire de dotations très diverses attribuées en fonction de critères non moins divers conduit mécaniquement à une grande hétérogénéité des montants de dotation forfaitaire par habitant entre les départements. Le mode de calcul de cette dotation par application d'un taux d'indexation, uniforme pour tous les départements, à la dotation perçue l'année précédente, a pour effet de consolider les écarts de dotation par habitant. Le montant minimum de dotation forfaitaire par habitant s'établit à 71 euros alors que les montants de dotation forfaitaire par habitant peuvent atteindre 155 euros par habitant.

B.- Le dispositif proposé

La réforme proposée pour la dotation forfaitaire des départements vise, conformément aux préconisations du Comité des finances locales et par symétrie avec la réforme proposée pour la dotation forfaitaire des communes par l'article

29 du présent projet de loi de finances, à mieux prendre en compte la population dans le calcul de la dotation forfaitaire des départements. Il s'agirait de mettre le calcul de la dotation forfaitaire en cohérence avec son objectif premier qui est de participer à la couverture des charges de fonctionnement des départements, par l'introduction d'un critère objectif de répartition.

Comme pour les communes, il est proposé d'appréhender ces charges de fonctionnement courant à travers un critère unique : le critère de population.

Par conséquent, **le I du présent article** tend à modifier les deux derniers alinéas de l'article L. 3334-3 du code général des collectivités territoriales relatif à la dotation forfaitaire des départements afin de faire de la population le premier critère de détermination du montant de la dotation forfaitaire tout en garantissant à chaque département qu'une telle réforme n'induisse pas de diminution de sa dotation forfaitaire.

A compter de 2005, la dotation forfaitaire de chaque département comporterait ainsi :

– une dotation de base proportionnelle à sa population DGF, à raison de 70 euros par habitant, **ainsi que le prévoit l'avant-dernier alinéa de l'article L. 3334-3 du code général des collectivités territoriales dans la rédaction proposée par le Gouvernement au I du présent article** ;

– et le cas échéant, un complément de garantie. Ce complément serait versé aux départements qui, du fait de ce nouveau mode de calcul, se verraient attribuer en 2005 une dotation de base inférieure à la dotation forfaitaire perçue en 2004, indexée à hauteur de 60% du taux de progression de la DGF. Le Comité des finances locales fixe le taux de progression de la dotation forfaitaire dans une fourchette allant de 60 à 80% du taux de progression de la DGF. C'est donc le taux plancher de progression de la dotation forfaitaire qui serait retenu pour le calcul de la garantie. Dans le cadre ainsi défini, tous les départements seraient assurés de percevoir un montant de dotation forfaitaire au moins équivalent à celui qu'ils auraient perçu en 2005 si leur dotation forfaitaire 2004 avait été indexée à hauteur de 60 % du taux de progression de la DGF, **ainsi que le prévoit l'avant-dernier alinéa de l'article L. 3334-3 du code général des collectivités territoriales dans la rédaction proposée par le Gouvernement au I du présent article.**

Le montant de la garantie serait donc égal, pour chaque département concerné, à la différence entre le montant de sa dotation forfaitaire 2004 indexée à hauteur de 60% du taux de croissance de la DGF pour 2005, d'une part, et leur dotation de base pour 2005, d'autre part.

Le I du présent article définit également les modalités d'évolution de la dotation forfaitaire.

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

du montant de sa garantie, progresseraient ainsi chaque année selon un taux fixé par le Comité des finances locales entre 60 et 80% du taux de croissance de l'ensemble de la DGF, **ainsi que le prévoit le dernier alinéa de l'article L. 3334-3 du code général des collectivités territoriales, dans la rédaction proposée par le Gouvernement, au I du présent article.**

Il convient de souligner que le calcul de la dotation forfaitaire des départements ne ferait pas intervenir de critère de superficie, à la différence de ce qui est proposé pour les communes. En effet, le découpage des départements, relativement homogène, n'entraîne pas d'écarts de superficie entre départements aussi prononcés qu'entre communes. Par ailleurs, il convient de rappeler que les charges spécifiquement liées à une superficie étendue sont actuellement prises en compte à travers le calcul de la fraction « potentiel fiscal superficiaire » de la dotation de fonctionnement minimale (DFM).

III.- La substitution du potentiel financier au potentiel fiscal

A.- La faible pertinence du potentiel fiscal

1.- La définition du potentiel fiscal

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

Aux termes de l'article L. 3334-6 du code général des collectivités territoriales, le potentiel fiscal d'un département est déterminé par application aux bases départementales des quatre taxes directes locales du taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes.

Les bases retenues ne sont pas les bases nettes des quatre impôts directs locaux, puisque le potentiel fiscal, indicateur de la capacité de chaque collectivité à lever des ressources fiscales, doit neutraliser les choix de politique fiscale et notamment d'exonérations effectués au plan local. Les bases retenues comprennent donc les bases exonérées sur décision de chaque collectivité et celles qui sont exonérées « de droit », en vertu de décisions législatives, sauf délibération contraire des collectivités territoriales. L'application à ces bases des taux moyens nationaux permet également de neutraliser les différences entre politiques de taux pratiquées par chaque collectivité.

Le potentiel fiscal représente donc le montant que percevrait chaque département s'il appliquait à des bases non exonérées à la suite de choix locaux le taux moyen de chaque taxe constaté au niveau national.

Le produit obtenu par application des taux moyens nationaux d'imposition aux bases définies ci-dessus est ensuite majoré du montant, pour la dernière année

connue, de la compensation perçue au titre de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle.

2.- Le caractère très incomplet du potentiel fiscal

La pertinence du potentiel fiscal en tant qu'indicateur de la richesse relative des départements a souffert de l'évolution du mode de financement de ces dernières depuis la fin des années 1970.

Le potentiel fiscal, qui ne prend en compte que les ressources fiscales des départements, n'indique que très imparfaitement les écarts de richesse qui existent entre ces derniers. Cet indicateur est d'autant plus incomplet que le poids de la fiscalité dans les ressources des collectivités territoriales a considérablement diminué au cours des 20 dernières années parallèlement à la croissance du poids des dotations et compensations fiscales versées par l'Etat.

Il convient toutefois de souligner que la compensation perçue au titre de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle, qui constitue depuis la loi de finances initiale pour 2004 une partie de la dotation forfaitaire, a été intégrée parmi les ressources prises en compte dans le calcul du potentiel fiscal des départements par l'article 1^{er} de la loi n° 99-1126 du 28 décembre 1999 modifiant le code général des collectivités territoriales et relative à la prise en compte du recensement général de population de 1999 pour la répartition des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales.

Cependant, une part importante des ressources fiscales et non fiscales des départements n'est pas reflétée par le potentiel fiscal.

S'agissant des ressources non fiscales, il n'apparaît pas justifié que le reste de la dotation forfaitaire ainsi que la dotation de compensation, compte tenu à la fois de leurs modalités de calcul et d'attribution parfaitement prévisibles et automatiques et de l'importance des masses concernées (soit respectivement 7,2 milliards d'euros et 3,2 milliards d'euros en 2004), ne soient pas pris en compte.

S'agissant des ressources fiscales, la prise en compte des droits de mutation à titre onéreux et de la taxe de publicité foncière ⁽¹⁾ compte tenu à la fois de la masse financière qu'ils représentent (plus de 4 milliards d'euros) et de leur inégale répartition entre les départements ne pourrait que renforcer la pertinence du critère.

La péréquation, dont l'objectif est de réduire les inégalités structurelles de pouvoir d'achat entre départements, serait ainsi renforcée.

(1) Il s'agit des impositions perçues par les départements et mentionnées à l'article 1594 A du code général des impôts :

- droits d'enregistrement et taxe de publicité foncière exigibles sur les mutations à titre onéreux d'immeubles ou de droits immobiliers situés sur leur territoire ;
- taxe de publicité foncière sur les inscriptions, décisions, actes, attestations ou documents concernant les immeubles ou les droits immobiliers.

B.- Le dispositif proposé

Conformément à ce qui est proposé pour les communes, **le 2° du II du présent article** vise à modifier l'article L. 3334-6 du code général des collectivités territoriales relatif au calcul du potentiel fiscal des départements.

Il s'agit, dans un premier temps, de modifier les modalités de calcul du potentiel fiscal afin notamment d'y intégrer d'autres recettes fiscales et, dans un second temps, d'introduire le potentiel financier, indicateur plus large que le potentiel fiscal auquel viendraient s'ajouter des recettes non fiscales, versées aux départements de manière suffisamment automatique et régulière.

Il s'agirait enfin de remplacer, dans les règles de répartition des dotation de péréquation départementale, le potentiel fiscal par ce nouvel indicateur permettant une appréciation plus complète de l'ensemble des ressources, fiscales ou non fiscales, mobilisables par les départements.

Seraient ainsi pris en compte, dans le calcul de ce nouvel indicateur, outre les ressources fiscales potentielles liées aux quatre taxes directes locales, deux types de ressources :

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

– et la richesse fiscale potentielle liée aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO), et à la taxe de publicité foncière, compte tenu à la fois de la masse financière qu'ils représentent et de leur inégale répartition. Par ailleurs, il ne serait pas logique de prendre en compte la dotation forfaitaire dans le calcul du potentiel financier sans prendre en compte les DMTO dans la mesure où cette dotation englobe désormais la part de la DGD qui correspond à la compensation de la diminution des DMTO.

1.- Les modifications apportées au calcul du potentiel fiscal

a) L'élargissement du potentiel fiscal à d'autres ressources fiscales

Le a du 2° du II du présent article vise à modifier le premier alinéa de l'article L. 3334-6 du code général des collectivités territoriales relatif au calcul du potentiel fiscal des départements afin d'ajouter aux quatre taxes directes locales actuellement prises en compte les droits de mutation à titre onéreux et la taxe de publicité foncière, impositions prévues aux 1° et 2° de l'article 1594 A du code général des impôts.

Le potentiel fiscal d'un département serait donc déterminé par application aux bases départementales des quatre taxes directes locales, des droits de mutation à titre onéreux et de la taxe de publicité foncière, du taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes.

b) L'actualisation des montants pris en compte au titre de la compensation « part salaires »

Le b du 2° du II du présent article tend à modifier le premier alinéa de l'article L. 3334-6 du code général des collectivités territoriales qui dispose que le potentiel fiscal d'un département est majoré du montant, pour la dernière année connue, de la compensation perçue au titre de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle, afin de remplacer la référence au montant, pour la dernière année connue, de la compensation « part salaires », par une référence au « montant perçu l'année précédente au titre de la partie de la dotation forfaitaire prévue à l'article L. 3334-3 » correspondant à cette ancienne compensation fiscale. Cette disposition vise donc à tirer les conséquences de l'intégration, opérée par la loi de finances initiale pour 2004, de l'ancienne compensation « part salaires » au sein de la dotation forfaitaire des départements.

Pour le calcul du potentiel fiscal des départements en 2004, la compensation « part salaires » a été prise en compte pour son dernier montant connu, soit le montant perçu au titre de 2003. En 2005, les montants correspondant à cette ancienne compensation fiscale, qui constituent désormais une composante de la dotation forfaitaire, seraient pris en compte à leur valeur actualisée qui résulte de l'indexation de la dotation forfaitaire en 2004.

2.- L'introduction du potentiel financier

Le d du 2° du II du présent article tend à insérer un deuxième alinéa à l'article L. 3334-6 du code général des collectivités territoriales qui définit le potentiel fiscal des départements afin d'introduire et de définir la notion de potentiel financier.

Le potentiel financier d'un département serait égal à la somme :

– de son potentiel fiscal calculé selon les modalités évoquées précédemment ;

– et des montants perçus l’année précédente au titre de la dotation de compensation (3,2 milliards d’euros en 2004) et de la dotation forfaitaire, hors montants correspondant à l’ancienne compensation « part salaires » (4,7 milliards d’euros en 2004), ces montants étant déjà pris en compte dans le calcul du potentiel fiscal.

Le schéma suivant permet de comparer les composantes de l’actuel potentiel fiscal aux composantes du potentiel financier défini par les dispositions du présent article.

POTENTIEL FISCAL	POTENTIEL FINANCIER
Potentiel fiscal « 4 taxes »	Potentiel fiscal « 4 taxes + DMTO + taxe de publicité foncière »
+	+
Montant de la compensation « part salaires » pour la dernière année connue	Montant perçu l’année précédente au titre de la partie de la dotation forfaitaire correspondant à l’ancienne compensation « part salaires »
	+
	Montant perçu l’année précédente au titre de la dotation forfaitaire, hors montants correspondant à l’ancienne compensation « part salaires »
	+
	Montant perçu l’année précédente au titre de la dotation de compensation

C.- Les dispositions de coordination

Le c du 2° du II du présent article, vise, par cohérence avec l’insertion d’un deuxième alinéa à l’article L. 3334-6 du code général des collectivités territoriales proposée par le d) du 2° du II du présent article, à remplacer, au troisième alinéa du même article les mots « de l’alinéa précédent » par les mots « du premier alinéa ».

Le e du 2° du II du présent article, vise, par cohérence avec l’introduction de la notion de potentiel financier par le d du 2° du II du présent article, à remplacer les mots « potentiel fiscal » par les mots « potentiel financier » au dernier alinéa de l’article L. 3334-6 du code général des collectivités territoriales, qui définit le potentiel fiscal par habitant.

IV.- La réforme des dotations de péréquation départementale

A.- Les défauts des règles actuelles de répartition des dotations de péréquation départementale

Il existe actuellement deux dotations de péréquation départementale : la dotation de péréquation et la dotation de fonctionnement minimale (DFM) qui représentent respectivement 645 millions d'euros et 162 millions d'euros en 2004. Les modalités de répartition de ces deux dotations apparaissent aujourd'hui contestables à plusieurs égards.

1.- Le caractère très faiblement péréquateur de la dotation de péréquation

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

2.- Les effets de seuil induits par la forte sélectivité de la DFM

A l'inverse, la DFM, qui constitue un instrument indispensable de redistribution des ressources en faveur des départements défavorisés en milieu rural, se caractérise par des critères d'éligibilité extrêmement sélectifs, entraînant d'importants effets de seuil.

En effet, sont éligibles à la DFM les départements présentant soit un potentiel fiscal par habitant inférieur d'au moins 40% au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements, soit un potentiel fiscal par kilomètre carré inférieur d'au moins 60% au potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l'ensemble des départements.

Seuls 24 départements remplissent actuellement ces critères d'éligibilité et se voient par conséquent répartir un montant global de 162 millions d'euros.

Ainsi, la forte sélectivité de cette dotation se traduit-elle actuellement par d'importants écarts d'attributions entre les départements éligibles et les départements qui se situent juste en dessous du seuil d'éligibilité. En 2004, alors que les montants perçus au titre des deux dotations de péréquation communale par les 24 départements éligibles à la DFM se montaient en moyenne à 40,4 euros par habitant, les départements non éligibles à la DFM percevaient en moyenne un montant de 10,3 euros par habitant.

Il apparaît donc nécessaire d'aménager les règles d'éligibilité à cette dotation de façon à atténuer ces effets de seuil.

3.- L'absence de prise en compte des difficultés spécifiques au milieu urbain

Les caractéristiques propres au milieu urbain n'interviennent pas en tant que critère dans la répartition des dotations départementales de péréquation.

La DFM, du fait de ses règles d'attribution, constitue un outil de soutien qui bénéficie exclusivement à des départements ruraux défavorisés.

Par ailleurs, le critère de l'insuffisance de ressources par rapport à la moyenne nationale, qui est le seul pris en compte dans le calcul de la dotation de péréquation, ne permet pas d'appréhender de façon satisfaisante les difficultés de certains départements très peuplés.

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

B.- Le dispositif proposé

1.- La réorganisation de l'architecture de la péréquation départementale autour d'une composante urbaine et d'une composante rurale

Partant du constat du caractère très faiblement péréquisiteur de l'actuelle dotation de péréquation, **le 1° du II du présent article** propose de la supprimer au profit d'un élargissement de la DFM à l'ensemble des départements ruraux et de la création d'une dotation spécifique à destination des départements urbains, appelée dotation de péréquation urbaine.

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

Le 1° du II du présent article tend à modifier l'article L. 3334-4 du code général des collectivités territoriales afin de définir les masses composant chacune des deux nouvelles dotations de péréquation.

La nouvelle architecture des dotations de péréquation serait obtenue par redéploiement interne des montants consacrés aux actuelles dotations de péréquation selon les modalités prévues au **troisième alinéa de l'article L. 3334-4 du code général des collectivités territoriales dans la rédaction proposée par le Gouvernement au 1° du II.**

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

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

A compter de 2005, il appartiendrait au Comité des finances locales de déterminer le taux d'évolution de chacune de ces deux dotations en répartissant entre elles le solde de croissance de la DGF des départements après prélèvement des montants correspondant à la dotation forfaitaire et à la dotation de compensation, ainsi que le prévoit **le deuxième alinéa de l'article L. 3334-4 du code général des collectivités territoriales dans la rédaction proposée par le Gouvernement au 1° du II du présent article.**

Le Comité des finances locales maîtriserait donc à la fois le solde de la DGF affecté à la péréquation et sa répartition entre départements urbains et ruraux, sous réserve des dispositions du quatrième alinéa de l'article L. 3334-7 du code général des collectivités territoriales, dans la rédaction proposée par le Gouvernement au c du 2° du III du présent article, qui prévoient la mise en place d'une garantie de progression minimale des attributions perçues au titre de la DFM, assortie d'un mécanisme d'écêtement des plus fortes hausses d'attributions enregistrées du fait de l'assouplissement des règles d'éligibilité à la DMF. (cf infra).

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

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

Dans l'architecture proposée par le présent article, les départements urbains bénéficieraient d'environ 45 % du total des dotations de péréquation, dans une hypothèse de répartition du solde de la DGF au prorata des masses 2004 reconstituées conformément à l'architecture nouvelle.

Toutefois, le schéma proposé maintiendrait un écart très important en faveur des départements ruraux, qui bénéficieraient en moyenne d'environ 20 euros par habitant au titre des dotations de péréquation, contre 11 euros par habitant pour les départements urbains.

2.- La nouvelle dotation de péréquation urbaine

a) La définition des départements urbains

Le 1° du III du présent article vise à insérer, avant l'article L. 3334-7 du code général des collectivités territoriales un article L. 3334-6-1 afin de définir les départements urbains susceptibles de bénéficier de la dotation de péréquation urbaine.

Les départements urbains seraient définis par deux critères cumulatifs ainsi que le prévoit **le premier alinéa de l'article L. 3334-6-1, dans la rédaction proposée par le Gouvernement au 1° du III** :

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

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur Général, cette définition conduirait à retenir comme urbains les 32 départements suivants :

LISTE DES DEPARTEMENTS URBAINS

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

b) Les départements éligibles

Les départements éligibles à la dotation de péréquation urbaine seraient, parmi les départements précités, ceux dont le potentiel financier par habitant est inférieur ou égal au double du potentiel financier moyen par habitant des départements urbains, ainsi que le prévoit le deuxième alinéa de l'article L. 3334-6-1 du code général des collectivités territoriales dans la rédaction proposée par le Gouvernement au 1° du III du présent article.

Cette règle d'éligibilité très souple permettrait de rendre éligible la totalité des départements urbains. Votre Rapporteur général serait favorable à ce que cette règle d'éligibilité soit resserrée afin d'exclure Paris et les Hauts-de-Seine du bénéfice de la dotation de péréquation urbaine. Une telle disposition permettrait d'améliorer l'intensité péréquatrice de la dotation de péréquation urbaine.

c) Le calcul des attributions individuelles.

Le montant de la dotation de péréquation urbaine attribuée à chacun de ces départements serait déterminé en fonction de sa population et d'un indicateur synthétique de ressources et de charges, ainsi que le prévoit le huitième alinéa de l'article L. 3334-6-1 du code général des collectivités territoriales, que le 1° du III du présent article tend à insérer.

Les troisième, quatrième, cinquième, sixième et septième alinéas de l'article L. 3334-6-1 du code général des collectivités territoriales, dans la rédaction proposée par le Gouvernement au 1° du III du présent article, tendent à préciser les modalités de calcul de cet indice synthétique de ressources et de charges.

Cet indice synthétique serait calculé pour chaque département en tenant compte des quatre critères suivants :

– le rapport entre le potentiel financier par habitant de l'ensemble des départements urbains et le potentiel financier par habitant du département ainsi que le prévoit **le 1° de l'article L. 3334-6-1 dans la rédaction proposée par le Gouvernement** ;

– le rapport entre la proportion de bénéficiaires d'aides au logement dans le nombre total de logements du département et cette même proportion constatée dans l'ensemble des départements urbains, ainsi que le prévoit **le 2° de l'article L. 3334-6-1 dans la rédaction proposée par le Gouvernement**. Les aides au logement retenues pour le calcul de ce rapport seraient les aides mentionnées à l'article L. 2334-17 du code général des collectivités territoriales, à savoir l'aide personnalisée au logement (APL), l'allocation de logement familiale et l'allocation de logement des personnes âgées, des infirmes et des jeunes salariés et de certaines catégories de demandeurs d'emploi ;

– le rapport entre la proportion de bénéficiaires du RMI dans le département et cette même proportion constatée dans l’ensemble des départements urbains, calculé en prenant en compte la population DGF ainsi que le prévoit **le 3° de l’article L. 3334-6-1 dans la rédaction proposée par le Gouvernement** ;

– le rapport entre le revenu moyen par habitant de l’ensemble des départements urbains et le revenu par habitant du département, calculé en prenant en compte la population DGF, et le dernier revenu imposable connu, ainsi que le prévoit **le 4° de l’article L. 3334-6-1 dans la rédaction proposée par le Gouvernement**.

L’indice synthétique de ressources et de charges serait obtenu par addition des rapports précités, affectés d’un coefficient de pondération. La pondération entre ces quatre critères serait déterminée par décret en Conseil d’Etat, comme l’est actuellement la pondération des critères d’attribution de la dotation de fonctionnement minimale.

La formule servant de calcul à l’indice synthétique serait donc la suivante :

Indice synthétique
=
CP1 x (Potentiel financier par habitant de l’ensemble des départements urbains / Potentiel financier par habitant du département)
+
CP2 x (Part bénéficiaires aides au logement département / Part bénéficiaires aides au logement l’ensemble des départements urbains)
+
CP3 x (Part bénéficiaires RMI département / Part bénéficiaires RMI ensemble des départements urbains)
+
CP4 x (Revenu moyen par habitant ensembles des départements urbains / Revenu moyen par habitant commune)

CP1, CP2, CP3 et CP4 correspondant aux coefficients de pondération appliqués aux quatre critères pris en compte.

Les départements seraient classés en fonction décroissante de leur indice synthétique, selon des modalités définies en Conseil d’Etat.

L’attribution revenant à chaque département urbain éligible serait déterminée en fonction de sa population et de son indice synthétique ainsi que le prévoit **le huitième alinéa de l’article L. 3334-6-1 du code général des collectivités territoriales, dans la rédaction proposée par le Gouvernement**.

L’utilisation d’un indice synthétique de ressources et de charges dans le calcul de la dotation de péréquation urbaine des départements renforce la symétrie entre l’organisation de la péréquation communale et celle de la péréquation départementale.

Il convient en effet de rappeler que l'éligibilité des communes à la dotation de solidarité urbaine et le montant de leur attribution individuelle sont déterminés en fonction d'un indice semblable, calculé selon des modalités très proches et dont la pertinence est mise en relief par le rapport du Comité des finances locales.

d) L'institution de mécanismes de garantie

D'une part, le neuvième alinéa de l'article L. 3334-6-1 du code général des collectivités territoriales, dans la rédaction proposée par le Gouvernement, tend à instituer un mécanisme de garantie dégressive pour les départements cessant d'être éligibles à la dotation de péréquation urbaine.

Cette garantie jouerait sur deux ans, à hauteur la première année des deux tiers de la dotation de l'année précédente, et la deuxième année, du tiers de cette même dotation.

En 2005 et en 2006, les montants pris en compte au titre de 2004 seraient les montants perçus en 2004 au titre de l'actuelle dotation de péréquation. A compter de 2006, les montants pris en compte au titre de 2005 et des années suivantes seraient les montants perçus au titre de la nouvelle dotation de péréquation urbaine.

Les sommes nécessaires au financement de cette garantie seraient prélevées sur les montants affectés par le Comité des finances locales à la dotation de péréquation urbaine.

D'autre part, le dixième alinéa de l'article L. 3334-6-1 du code général des collectivités territoriales, dans la rédaction proposée par le Gouvernement, tend à instituer un mécanisme de garantie de non-baisse qui ne serait applicable que pour la seule année 2005.

Ainsi, la première année de la réforme, si l'attribution d'un département au titre de la nouvelle dotation de péréquation urbaine devait s'avérer inférieure aux montants perçus en 2004 au titre de l'actuelle dotation de péréquation, ce département recevrait, à titre de garantie non renouvelable, une attribution égale au montant perçu en 2004 au titre de l'actuelle dotation de péréquation. Les sommes nécessaires seraient prélevées sur les crédits affectés à la dotation de péréquation urbaine.

DFM DES DEPARTEMENTS

Répartition par prélèvement de la garantie de progression minimale à 6% sur la masse, puis redistribution du reliquat d'écrêtement à 20% entre les départements

Masse simulée	513.307.789
Population INSEE des départements éligibles DFM	23.140.906
Population DGF des départements éligibles DFM	24.813.922
Nombre de départements éligibles DFM métropole	64
Dotation/habitant des anciens départements DFM	45,98
Dotation/habitant des nouveaux départements DFM	13,18
Dotation/habitant de tous les départements DFM	20,79

	Nom du département	Population DGF	Masse cumulée 2004 notifiée	Masse cumulée 2004 notifiée/ habitant	DFM simulée ^(a)	DFM simulée/ habitant	Variation (en %)
01	Ain	545.127	5.593.321	10,26	6.526.797	11,97	16,69
02	Aisne	548.128	6.375.382	11,63	7.482.602	13,65	17,37
03	Allier	360.460	4.084.546	11,33	4.901.455	13,60	20,00
04	Alpes-de-Haute-Provence	176.714	8.347.636	47,24	10.017.163	59,69	20,00
05	Hautes-Alpes	169.197	8.489.525	50,18	9.780.821	57,81	15,21
07	Ardèche	321.522	3.688.176	11,47	4.425.811	13,77	20,00
08	Ardennes	296.341	3.219.321	10,86	3.863.185	13,04	20,00
09	Ariège	161.649	8.233.350	50,93	9.435.649	58,37	14,60
10	Aube	300.750	3.317.428	11,03	3.980.914	13,24	20,00
11	Aude	371.861	9.890.005	26,60	11.120.265	29,90	12,44
12	Aveyron	292.197	10.505.691	35,95	12.101.493	41,42	15,19
14	Calvados	720.029	8.375.049	11,63	9.495.194	13,19	13,37
15	Cantal	170.551	11.075.593	64,94	12.682.264	74,36	14,51
16	Charente	351.458	3.920.360	11,15	4.704.432	13,39	20,00
17	Charente-Maritime	641.790	7.752.986	12,08	8.865.666	13,81	14,35
18	Cher	330.193	8.686.654	26,31	9.823.272	29,75	13,08
19	Corrèze	255.114	8.746.808	34,29	9.986.228	39,14	14,17
20A	Corse-du-Sud	151.205	7.846.507	51,89	8.821.555	58,34	12,43
20B	Haute-Corse	174.938	9.086.082	51,94	10.211.296	58,37	12,38
21	Côte d'or	526.783	5.716.565	10,85	6.859.878	13,02	20,00
22	Cotes d'Armor	590.988	7.273.435	12,31	8.323.040	14,08	14,43
23	Creuse	141.535	13.122.994	92,72	14.892.142	105,22	13,48
24	Dordogne	419.482	10.399.016	24,79	11.692.523	27,87	12,44
25	Doubs	514.590	5.175.887	10,06	6.171.371	11,99	19,23
26	Drôme	459.032	4.558.505	9,93	5.470.206	11,92	20,00
27	Eure	564.620	6.377.447	11,30	7.307.722	12,94	14,59
28	Eure-et-Loir	426.158	4.814.542	11,30	5.777.450	13,56	20,00
32	Gers	182.226	10.902.101	59,83	12.344.573	67,74	13,23
36	Indre	245.273	9.238.424	37,67	10.538.209	42,97	14,07
37	Indre-et-Loire	574.130	6.484.214	11,29	7.387.006	12,87	13,92
39	Jura	266.651	2.919.541	10,95	3.503.449	13,14	20,00
40	Landes	372.767	8.848.006	23,74	10.038.000	26,93	13,45
41	Loir-et-Cher	331.510	3.743.709	11,29	4.492.451	13,55	20,00
43	Haute-Loire	236.106	8.487.611	35,95	9.723.439	41,18	14,56
45	Loiret	640.884	6.739.076	10,52	7.672.057	11,97	13,84
46	Lot	182.003	9.271.292	50,94	10.518.897	57,80	13,46
47	Lot-et-Garonne	316.135	3.783.693	11,97	4.540.432	14,36	20,00
48	Lozère	91.628	14.542.629	158,71	16.482.751	179,89	13,34
49	Maine-et-Loire	748.110	8.846.058	11,82	10.036.352	13,42	13,46
50	Manche	519.339	5.395.572	10,39	6.474.686	12,47	20,00
51	Marne	574.196	6.404.524	11,15	7.401.647	12,89	15,57

	Nom du département	Population DGF	Masse cumulée 2004 notifiée	Masse cumulée 2004 notifiée/ habitant	DFM simulée ^(a)	DFM simulée/ habitant	Variation (en %)
52	Haute-Marne	202.601	8.857.478	43,72	10.117.865	49,94	14,23
53	Mayenne	296.912	3.447.669	11,61	4.137.2003	13,93	20,00
55	Meuse	197.930	9.104.096	46,00	10.350.160	52,29	13,69
56	Morbihan	721.753	8.531.308	11,82	9.640.015	13,36	13,00
58	Nièvre	247.044	8.851.560	35,83	10.070.176	40,76	13,77
61	Orne	310.434	9.661.000	31,12	10.882.551	35,06	12,64
63	Puy-de-Dôme	643.941	6.990.820	10,86	8.388.984	13,03	20,00
64	Pyrénées-Atlantiques	645.202	7.081.061	10,97	8.133.269	12,61	14,86
65	Hautes-Pyrénées	250.301	2.879.128	11,50	3.454.954	13,80	20,00
66	Pyrénées-orientales	487.763	5.762.042	11,81	6.567.905	13,47	13,99
70	Haute-Saône	239.330	8.264.886	34,53	9.358.567	39,10	13,23
71	Saône-et-Loire	572.291	6.480.331	11,32	7.776.397	13,59	20,00
72	Sarthe	549.919	6.202.731	11,28	7.132.070	12,97	14,98
73	Savoie	478.519	4.733.591	9,89	5.680.309	11,87	20,00
79	Deux-Sèvres	354.813	4.209.224	11,86	5.051.069	14,24	20,00
80	Somme	578.461	6.639.642	11,48	7.607.003	13,15	14,57
81	Tarn	365.996	4.368.744	11,94	5.242.493	14,32	20,00
82	Tarn-et-Garonne	218.516	2.499.429	11,44	2.999.315	13,73	20,00
85	Vendée	642.520	7.566.067	11,78	8.628.586	13,43	14,04
86	Vienne	416.392	4.769.066	11,45	5.722.879	13,74	20,00
87	Haute-Vienne	371.982	4.229.032	11,37	5.074.838	13,64	20,00
88	Vosges	398.239	4.323.326	10,86	5.187.991	13,03	20,00
89	Yonne	359.693	9.063.079	25,20	10.228.845	28,44	12,86
	Total		444.794.571		513.307.789		

Actuels bénéficiaires de la DFM

3.- La modification des règles d'éligibilité et de répartition de la DFM

a) L'assouplissement des règles d'éligibilité à la DFM

Le premier alinéa de l'article L. 3334-7 du code général des collectivités territoriales, dans la rédaction proposée par le Gouvernement au a du 2° du III du présent article, tend à préciser que la DFM ne serait attribuée qu'aux départements ne répondant pas aux critères de définition des départements urbains définis au premier alinéa de l'article L. 3334-6-1 du code général des collectivités territoriales, dans la rédaction proposée par le Gouvernement au 1° du III du présent article.

Sont actuellement éligibles à la DFM les départements présentant soit un potentiel fiscal par habitant inférieur d'au moins 40% au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements, soit un potentiel fiscal par kilomètre carré inférieur d'au moins 60 % au potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l'ensemble des départements.

Le a du 2° du III du présent article tend à modifier l'article 3334-7 du code général des collectivités territoriales relatif à la dotation de fonctionnement minimale afin d'assouplir considérablement les critères d'éligibilité à cette dotation. Il serait ainsi mis fin aux effets de seuils actuellement induits par le caractère extrêmement discriminant de ces critères. Désormais, seuls les départements présentant un potentiel financier par habitant supérieur au double du potentiel financier moyen par habitant des départements ne seraient pas éligibles.

L'élargissement de la DFM à l'ensemble des départements ruraux serait financé à la fois à partir des sommes perçues par les départements ruraux au titre de l'actuelle dotation de péréquation vers la DFM et par la croissance de la DGF.

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur général, tous les départements ruraux (64 départements) seraient éligibles en 2005. De ce fait 40 départements viendraient s'ajouter aux 24 départements actuellement éligibles. La dotation moyenne par habitant s'établirait à environ 20 euros.

LISTE DES DEPARTEMENTS ELIGIBLES A LA DFM

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

b) La substitution du potentiel financier au potentiel fiscal dans les règles de répartition de la DFM

Le potentiel fiscal intervient actuellement dans les modalités de répartition de la DFM, qui relèvent d'un décret en Conseil d'Etat.

Le b du 2° du III du présent article tend à modifier le deuxième alinéa de l'article L. 3334-7 du code général des collectivités territoriales qui prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités de répartition de la DFM entre les départements, en tenant compte, notamment de leur potentiel fiscal et de la longueur de leur voirie, afin de substituer les mots « potentiel financier » aux mots « potentiel fiscal ».

Les modalités de répartition de la DFM seraient ainsi modifiées par décret en Conseil d'Etat afin d'amortir l'impact de la substitution du potentiel financier au potentiel fiscal.

c) L'institution d'une garantie de progression minimale financée par un mécanisme d'écrêtement des plus fortes hausses

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

Dans ces conditions **le d du 2° du III du présent article** tend à modifier le quatrième alinéa de l'article L. 3334-7 du code général des collectivités territoriales afin d'instaurer une garantie de progression minimale (de 6%) des attributions perçues au titre de la DFM assortie d'un mécanisme d'écrêtement des attributions enregistrant parallèlement les plus fortes progressions (supérieures à 30%), la première ayant vocation à être financée par le second.

Pour 2005, le montant perçu au titre de la DFM par les départements éligibles serait compris entre 106% et 130% du montant perçu en 2004 par ces départements au titre de la péréquation départementale, c'est-à-dire au titre de la dotation de péréquation, et de la DFM.

A compter de 2006, tous les départements ruraux bénéficieraient d'une garantie de progression minimale de leur DFM de 6% par rapport à la DFM perçue l'année précédente. Parallèlement, aucun département ne pourrait voir ses attributions au titre de la DFM progresser de plus de 30% par rapport à l'année précédente. Chaque département bénéficierait ainsi chaque année d'un taux de progression des montants perçus au titre de la DFM compris entre 6% et 30%.

Votre Rapporteur général serait favorable à ce que le plafond précité soit ramené de 30% à 20% afin de limiter davantage les écarts de progression des montants perçus par les départements éligibles.

SIMULATION DE CALCUL DE LA DOTATION DE PEREQUATION URBAINE DES DEPARTEMENTS

Masse simulée 418.852.021
 Population DGF des départements urbains 37.063.099
 Nombre de départements urbains (métropole) 32
 Dotation simulée/habitant 11,30

		Population DGF	Masse cumulée 2004 notifiée	Masse cumulée 2004 notifiée habitant	Dotation de péréquation urbaine simulée ^(a)	Dotation de péréquation urbaine simulée/habitant	Variation (en %)
06	Alpes-Maritimes	1.163.674	11.668.760	10,03	12.362.320	10,62	5,94
13	Bouches-du-Rhône	1.869.567	19.724.838	10,55	26.502.083	14,18	34,36
29	Finistère	910.867	10.750.069	11,80	10.750.069	11,80	0,00
30	Gard	677.032	7.668.634	11,33	9.025.326	13,33	17,69
31	Haute-Garonne	1.102.941	11.454.488	10,39	14.195.334	12,87	23,93
33	Gironde	1.360.781	14.839.240	10,90	16.992.578	12,44	14,04
34	Hérault	1.023.228	11.731.199	11,46	14.329.119	14,00	22,15
35	Ille-et-Vilaine	915.780	10.347.057	11,30	10.696.343	11,68	3,38
38	Isère	1.159.743	11.357.369	9,79	12.340.459	10,64	8,66
42	Loire	755.797	8.316.009	11,00	9.663.445	12,79	16,20
44	Loire-Atlantique	1.212.533	13.334.794	11,00	14.894.143	12,28	11,69
54	Meurthe-et-Moselle	722.753	8.021.795	11,10	9.184.158	12,71	14,49
57	Moselle	1.042.445	10.966.392	10,52	12.363.673	11,86	12,74
59	Nord	2.570.607	29.305.460	11,40	36.386.524	14,15	24,16
60	Oise	781.289	8.439.920	10,80	8.818.502	11,29	4,49
62	Pas-de-Calais	1.488.076	17.425.758	11,71	21.642.444	14,54	24,20
67	Bas-Rhin	1.041.875	10.539.327	10,12	11.905.449	11,43	12,96
68	Haut-Rhin	720.613	7.053.742	9,79	7.596.186	10,54	7,69
69	Rhône	1.603.489	15.468.350	9,65	18.375.769	11,46	18,80
74	Haute-Savoie	741.863	7.440.169	10,03	7.440.169	10,03	0,00
75	Paris (a)	2.200.971	7.064.378	3,21	4.709.585	2,14	- 33,33
76	Seine-Maritime	1.263.701	12.365.670	9,79	15.772.332	12,48	27,55
77	Seine-et-Marne	1.262.184	13.465.275	10,67	14.505.540	11,49	7,73
78	Yvelines	1.375.628	12.306.231	8,95	12.789.697	9,30	3,93
83	Var	1.073.943	12.071.327	11,24	12.692.784	11,82	5,15
84	Vaucluse	518.354	5.546.071	10,70	6.854.454	13,22	23,59
90	Territoire de Belfort	139.054	1.479.996	10,64	1.702.373	12,24	15,03
91	Essonne	1.150.919	10.523.626	9,14	12.115.682	10,53	15,13
92	Hauts-de-Seine ^(a)	1.461.614	6.436.415	4,40	4.290.943	2,94	- 33,33
93	Seine-Saint-Denis	1.395.971	12.855.075	9,21	20.409.813	14,62	58,77
94	Val-de-Marne	1.237.046	11.352.910	9,18	13.476.203	10,89	18,70
95	Val d'Oise	1.118.761	11.630.930	10,40	14.138.519	12,64	21,56
	Total	37.063.099	362.951.274		418.852.021		

(a) Départements sortants. Montant de la garantie de sortie : 9.000.529.

	Nom du département	Population DGF	Masse cumulée 2004 notifiée	Masse cumulée 2004 notifiée/ habitant	DFM simulée ^(a)	DFM simulée/ habitant	Variation (en %)
52	Haute-Marne	202.601	8.857.478	43,72	10.117.865	49,94	14,23
53	Mayenne	296.912	3.447.669	11,61	4.137.2003	13,93	20,00
55	Meuse	197.930	9.104.096	46,00	10.350.160	52,29	13,69
56	Morbihan	721.753	8.531.308	11,82	9.640.015	13,36	13,00
58	Nièvre	247.044	8.851.560	35,83	10.070.176	40,76	13,77
61	Orne	310.434	9.661.000	31,12	10.882.551	35,06	12,64
63	Puy-de-Dôme	643.941	6.990.820	10,86	8.388.984	13,03	20,00
64	Pyrénées-Atlantiques	645.202	7.081.061	10,97	8.133.269	12,61	14,86
65	Hautes-Pyrénées	250.301	2.879.128	11,50	3.454.954	13,80	20,00
66	Pyrénées-orientales	487.763	5.762.042	11,81	6.567.905	13,47	13,99
70	Haute-Saône	239.330	8.264.886	34,53	9.358.567	39,10	13,23
71	Saône-et-Loire	572.291	6.480.331	11,32	7.776.397	13,59	20,00
72	Sarthe	549.919	6.202.731	11,28	7.132.070	12,97	14,98
73	Savoie	478.519	4.733.591	9,89	5.680.309	11,87	20,00
79	Deux-Sèvres	354.813	4.209.224	11,86	5.051.069	14,24	20,00
80	Somme	578.461	6.639.642	11,48	7.607.003	13,15	14,57
81	Tarn	365.996	4.368.744	11,94	5.242.493	14,32	20,00
82	Tarn-et-Garonne	218.516	2.499.429	11,44	2.999.315	13,73	20,00
85	Vendée	642.520	7.566.067	11,78	8.628.586	13,43	14,04
86	Vienne	416.392	4.769.066	11,45	5.722.879	13,74	20,00
87	Haute-Vienne	371.982	4.229.032	11,37	5.074.838	13,64	20,00
88	Vosges	398.239	4.323.326	10,86	5.187.991	13,03	20,00
89	Yonne	359.693	9.063.079	25,20	10.228.845	28,44	12,86
	Total		444.794.571		513.307.789		
	Actuels bénéficiaires de la DFM						

Le tableau suivant synthétise l'impact de la réforme proposée par le présent article sur la DGF des départements :

DGF ACTUELLE (11.480 M€)		DGF APRES REFORME	
Dotation de compensation (3 184 m€) Évolue comme la DGF (art L. 3334-7-1)		Dotation de compensation Inchangé	
Dotation forfaitaire (7 288 M€) Progression selon un taux fixé par le Comité des finances locales entre 60 % et 80 % du taux de progression DGF (art L.3334-3 CGCT) Si par exemple la DGF progresse de 3,29%, la dotation forfaitaire des départements progresse entre 1,97% et 2,63%		Dotation forfaitaire Mode de progression inchangé	
		Dotation de base Égale à 70 € par habitant	Complément de garantie Assure une progression globale de la dotation forfaitaire égale à 60% du taux de croissance de la DGF
Dotations de péréquation*	Dotation de péréquation (691,9 M€) Éligibilité par rapport au triple du potentiel fiscal moyen (tous les départements sont éligibles) Répartition en fonction du potentiel fiscal (art. L3334-4) (Part de la dotation de péréquation attribuée à des départements urbains)	Dotation de péréquation urbaine (DPU) - Éligibilité : 1/Être un département urbain** (32 départements) 2/Présenter un potentiel financier ≤ double du potentiel financier moyen (30 départements éligibles) - Répartition calculée en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges (Potentiel financier/habitant, bénéficiaires d'aides au logement, bénéficiaires du RMI, revenu moyen par hab.)	
	(Part de la dotation de péréquation attribuée à des départements ruraux)	→	
	Dotation de fonctionnement minimale DFM (173,7 M€) - Éligibilité en fonction du potentiel fiscal (24 départements bénéficiaires) - Répartition en fonction du potentiel fiscal et de la longueur de voirie	→	

* L'augmentation du solde destinée à la péréquation est partagée par le Comité des finances locales entre dotation de péréquation et dotation de fonctionnement minimale. Après réforme, l'augmentation de ce solde sera répartie par le Comité entre dotation de péréquation urbaine et dotation de fonctionnement minimale.

** Sont considérés comme urbains les départements dont la densité de population est supérieure à 100 hab/km² et dont le taux d'urbanisation est supérieur à 65%.

C.- Les dispositions de coordination :

Le c du 2° du III du présent article tend, par cohérence avec le 1° du II du présent article, à supprimer le troisième alinéa de l'article L. 3334-7 du code général des collectivités territoriales qui prévoit que le montant des sommes à répartir entre les départements bénéficiaires de la DFM, fixé par le Comité des finances locales, est prélevé sur les ressources affectées à la DGF des départements. Le 1° du II du présent article vise en effet à modifier l'article L. 3334-4 du code général des collectivités territoriales afin de définir les modalités de répartition de l'augmentation annuelle du solde de la DGF des départements après prélèvement de la dotation forfaitaire et de la dotation de compensation entre dotation de péréquation urbaine et dotation de fonctionnement minimale.

Le IV du présent article vise, par coordination avec le 1° du II du présent article qui tend à modifier l'article L. 3334-4 du code général des collectivités territoriales, à modifier le deuxième alinéa de l'article L. 3563-6 du code général des collectivités territoriales qui prévoit que la collectivité départementale de Mayotte perçoit une quote-part de la dotation de péréquation prévue à l'article L. 3334-4 et du concours particulier prévu à l'article L. 3334-4, afin de supprimer la référence au concours particulier prévu à l'article L. 3334-4, c'est-à-dire la DFM. En effet le premier alinéa de l'article L. 3334-4, dans la rédaction proposée par le Gouvernement au 1° du II du présent article définit la dotation de péréquation comme étant désormais constituée de la dotation de péréquation urbaine et de la dotation de fonctionnement minimale.

V.- Les modalités de financement de la réforme

Le présent article propose d'exercer en 2005 une contrainte spécifique sur la croissance de la dotation forfaitaire des départements afin de financer un effort exceptionnel en faveur de la péréquation de façon à ce que la réforme des dotations de péréquation puisse s'accomplir dans un contexte particulièrement favorable.

La dotation forfaitaire évoluerait en 2005 à un taux égal à 60% du taux de croissance de l'ensemble des crédits de la DGF, ainsi que le prévoit **le deuxième alinéa de l'article L. 3334-3 du code général des collectivités territoriales, dans la rédaction proposée par le Gouvernement au I du présent article**. Cette disposition revient à fixer en 2005 le taux de progression de la dotation forfaitaire au taux minimal auquel le Comité des finances locales peut, en l'état actuel du droit, le fixer. La dotation forfaitaire progresserait donc de 1,97% en 2005, contre 1,45% en 2004.

Le Comité des finances locales ne retrouverait ses marges de manœuvre s'agissant de fixation du taux de croissance de la dotation forfaitaire qu'en 2006.

La limitation en 2005 des pouvoirs du Comité des finances locales permettrait de dégager, la première année de la réforme, les meilleures marges possibles pour la péréquation.

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

FINANCEMENT DE LA RÉFORME DE LA DGF DES DÉPARTEMENTS

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

Source : Direction générale des collectivités locales

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

*
* *

La Commission a examiné trois amendements présentés par M. Michel Bouvard, tendant pour les deux premiers, à faire prendre en compte dans la dotation une partie des surcoûts liés à la réalisation et à la gestion des équipements et des services publics en zone de montagne et pour le dernier à mettre en place un concours particulier de 5 euros par habitant accordé aux départements dont plus du tiers de la superficie est situé en zone de montagne.

M. Michel Bouvard s'est insurgé contre les modalités actuelles de compensation des charges transférées aux départements par l'Etat. Cette compensation est particulièrement déficiente s'agissant des départements situés en zones de montagne. On peut citer notamment le cas des équipements routiers qui se trouvent dans un état déplorable dans de nombreux départements.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a appelé de ses vœux une réflexion d'ensemble sur la situation des départements en zone de montagne. Il a déclaré

que les problèmes posés méritaient d'être traités de façon globale une fois pour toute, car chaque année, la Commission est amenée à examiner des amendements proposant des réformes en faveur de ces zones.

Votre **Rapporteur général** a présenté l'architecture de la DGF des départements. Il a rappelé qu'une nouvelle architecture avait été mise en place par la loi de finances pour 2004. La DGF des départements se décompose en une dotation forfaitaire et une dotation de péréquation. S'agissant de la dotation forfaitaire, elle comprend désormais au-delà de l'ancienne dotation forfaitaire, la part « impôt-ménage » de la dotation de péréquation qui était totalement anti-péréquatrice puisqu'elle était d'autant plus importante que les montants perçus au titre des impôts ménages étaient élevés, le département des Hauts-de-Seine touchait par exemple une dotation de péréquation élevée. A cela s'ajoutent la compensation « part salaires », la garantie de progression minimale ainsi que 95% de la DGD correspondant à des compensations fiscales. A l'initiative du Sénat, une dotation de compensation a été créée qui regroupe le concours particulier visant à compenser la suppression des contingents communaux d'aide sociale et 95% de la DGD ne correspondant pas à des compensations fiscales. La part « potentiel fiscal » de la dotation de péréquation est devenue la dotation de péréquation.

Quant à la dotation de fonctionnement minimale (DFM), elle est aujourd'hui perçue par environ 24 départements chaque année. Il faut rappeler qu'elle est attribuée en fonction de plusieurs critères : la longueur de la voirie, le potentiel fiscal superficiaire et l'inverse du potentiel fiscal brut.

Au sein du groupe de travail qui s'est réuni sur cette question, il est apparu que certains départements ne disposant pourtant pas de ressources très élevées, mais se situant juste en dessous du seuil d'éligibilité à la DFM, bénéficiaient par conséquent d'une dotation par habitant très inférieure à celle des départements éligibles (10 € par habitant en moyenne contre 40 € par habitant). Les effets de seuil s'avèrent donc particulièrement importants.

La péréquation départementale comprendrait désormais deux composantes : une dotation de péréquation urbaine destinée aux départements urbains et l'actuelle DFM réservée aux départements non urbains. La création d'une composante urbaine ne se fera pas au détriment des départements non urbains. Il est intéressant de noter que les deux critères permettant de qualifier un département d'urbain (une densité de population supérieure à 100 habitants au km², un taux d'urbanisation supérieur à 65%) conduisent à retenir la Haute-Savoie parmi les départements urbains tandis que la Savoie est considérée comme un département non urbain. On dénombre ainsi 32 départements urbains. La dotation de péréquation urbaine sera financée à partir des montants actuellement perçus par les départements urbains au titre de la dotation de péréquation et grâce à la croissance de la DGF. Quant à la DFM résultant de l'ancien système et bénéficiant traditionnellement à 24 départements, elle bénéficie désormais à quarante

nouveaux départements. La création de la DPU ne se fera pas au détriment du financement de la DFM.

Le reste de la dotation de péréquation additionné aux masses consacrées actuellement à la DFM et la croissance de la DGF permettront de financer une DFM élargie à 40 nouveaux départements. Les plus fortes progressions enregistrées (20 % au lieu de 30 %) seront écrêtées, ce qui permet de financer une garantie de progression minimale de 6%, en pratique tous les départements éligibles à la DFM enregistreront une progression d'au moins 12%.

Compte tenu des critères de répartition retenus par la réforme proposée, les deux départements susceptibles de recevoir les dotations les plus importantes seront Paris et les Hauts-de-Seine. Cette situation n'est bien évidemment pas satisfaisante en soi, car il va sans dire que ces départements ne sont pas ceux qui nécessitent de faire l'objet des aides les plus significatives. Un amendement du Gouvernement pourrait intervenir afin de corriger cet effet involontaire de la réforme.

Au total, il existera une étanchéité complète entre les dotations destinées aux départements urbains et celles orientées vers les départements non urbains.

M. Daniel Garrigue, après s'être interrogé sur le bien-fondé des critères de répartition des dotations et des orientations du Comité des finances locales, a estimé qu'il appartenait à la Commission de s'appesantir sur le problème du financement des dotations en considération de leur poids dans la dépense publique.

M. Augustin Bonrepaux a jugé nécessaire que la Commission dispose de la liste des départements bénéficiant de la péréquation afin qu'apparaissent clairement les conséquences que la réforme aurait pour chacun d'entre eux.

Votre **Rapporteur général** a répondu que le rapport général indiquerait le montant de la dotation par habitant de tous les départements ainsi que le taux de progression enregistré par chacun d'eux. Il a également rappelé que les départements dits « urbains » bénéficieraient désormais d'un début de péréquation au titre de la dotation de péréquation urbaine.

M. Michel Bouvard s'est appuyé sur l'exemple de la Savoie pour souligner que les dotations ne prenaient pas en compte les surcoûts spécifiques auxquels sont confrontés les départements situés en zone de montagne, notamment en matière d'ouvrages d'art.

Votre **Rapporteur général**, reprenant l'exemple de la Savoie, a répondu que celle-ci serait désormais éligible à la péréquation et verrait sa dotation de compensation augmenter de quelque 20% si l'amendement qu'il proposera est adopté.

La Commission a *rejeté* ces amendements.

La Commission a examiné trois amendements de M. Michel Bouvard tendant à :

- ne pas prendre en compte les droits de mutation dans la détermination du potentiel fiscal des départements ;
- prendre en compte à ce titre la moyenne des droits de mutations constatée durant les dix derniers exercices connus ;
- prendre en compte à ce titre la moyenne des droits de mutations constatée durant les cinq derniers exercices connus.

M. Michel Bouvard a indiqué que les droits de mutations sont par nature extrêmement volatils, puisqu'ils dépendent notamment des prix immobiliers dont l'évolution est erratique et peut varier fortement d'une année sur l'autre. Asseoir le calcul du potentiel fiscal, qui exerce un effet déterminant sur le montant et l'évolution des dotations et de la péréquation départementale, sur une ressource variant fortement, et sans prévisibilité, d'une année sur l'autre limiterait considérablement la visibilité financière des départements. Si la solution radicale de la suppression pure et simple de cette ressource du calcul du potentiel est impossible, il serait opportun de lisser les évolutions erratiques annuelles en prenant une moyenne assise sur les cinq ou dix années précédant le calcul.

Votre **Rapporteur général** a indiqué qu'il serait à l'inverse inéquitable de ne pas prendre en compte dans le calcul du potentiel financier des départements les droits de mutation qui constituent, pour certaines collectivités, une ressource d'une ampleur très importante. Dans l'ensemble, l'évolution de ces droits aura un impact faible sur les variations du potentiel financier puisqu'ils ne représentent en moyenne que 14% des ressources prises en compte dans le potentiel financier des départements.

La Commission a *rejeté* ces amendements.

La Commission a *rejeté* deux autres amendements de M. Michel Bouvard, le premier, tendant à supprimer la condition d'éligibilité à la dotation de fonctionnement minimale en fonction du potentiel financier, le second, tendant à ajouter à la condition d'éligibilité en fonction du potentiel financier une condition d'éligibilité en fonction du revenu moyen par habitant.

La Commission a examiné un amendement présenté par le Rapporteur général, visant à plafonner à 20% au lieu de 30% les fortes augmentations des montants perçus au titre de la dotation de fonctionnement minimale du fait de l'assouplissement des règles d'éligibilité à cette dotation.

Votre **Rapporteur général** a indiqué que cet amendement vise à plafonner les plus fortes augmentations de dotation de fonctionnement minimale pour les départements non urbains à 20% au lieu de 30 %, afin de répartir plus équitablement entre les départements la croissance enregistrée par la dotation

minimale de fonctionnement. Cet amendement permettrait de garantir une progression minimale de la dotation de chaque département d'au moins 12%, comme l'avait promis le Ministre, au lieu de 6% selon le texte.

La Commission a *adopté* l'amendement (**amendement n° I-16**).

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Michel Bouvard, tendant à préciser les règles de répartition de la dotation de fonctionnement minimale entre les départements éligibles et proposant que cette dotation soit répartie en fonction de l'écart relatif entre le potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des départements et le potentiel financier par habitant de chaque département concerné.

La Commission a *adopté* l'article 31 ainsi modifié.

*

* *

Article 32

Reconduction du contrat de croissance et de solidarité.

Texte du projet de loi :

I. Le II de l'article 57 de la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003) est ainsi modifié :

1° Après les mots : « En 2004 » sont ajoutés les mots : « et en 2005 ».

2° Les mots : « forment un ensemble dont le montant est augmenté, de la loi de finances initiale pour 2003 à la loi de finances initiale pour 2004 » sont remplacés par les mots : « forment un ensemble dont le montant s'accroît, à structure constante, de loi de finances initiale à loi de finances initiale ».

II. Au douzième alinéa du IV de l'article 6 de la loi de finances pour 1987 (n° 86-1317 du 30 décembre 1986), après les mots : « En 2004 » sont ajoutés les mots : « et en 2005 ».

Exposé des motifs du projet de loi :

Le contrat de croissance et de solidarité, qui institue une enveloppe des concours de l'État aux collectivités locales évoluant chaque année en fonction de l'indice des prix à la consommation hors tabac et d'une fraction de l'évolution du PIB en volume de l'année précédente, arrive à échéance. Il est proposé de proroger ce contrat en 2005, afin de faire bénéficier les collectivités territoriales de dotations indexées sur l'évolution de la richesse nationale.

Le respect de la norme globale d'évolution de l'enveloppe des concours de l'État continue d'être assuré par un ajustement sur le montant de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP).

La reconduction du contrat de croissance et de solidarité se traduit en 2005 par une progression de 1.223 millions € de l'enveloppe des concours de l'État, par rapport à la loi de finances pour 2004.

Observations et décision de la Commission :

En dépit des restrictions imposées aux finances de l'État dans un contexte budgétaire difficile, le présent article tend à reconduire en 2005, selon des modalités d'indexation identiques à celles de 2004, le contrat de croissance et de solidarité, qui définit l'évolution des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales,

I.- Le droit existant

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

A.- Les principes régissant le contrat de croissance et de solidarité

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

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

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

Le contrat de croissance et de solidarité repose sur :

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

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

Les règles de calcul du contrat de croissance et de solidarité sont plus avantageuses, pour les collectivités territoriales, que ne l'étaient celles du pacte de stabilité qui l'a précédé. En effet :

– les fruits de la croissance sont partagés avec les collectivités territoriales. Alors que le pacte de stabilité garantissait une évolution des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales fondée exclusivement sur l'indice prévisionnel des prix hors tabac, **le contrat de croissance et de solidarité tient également compte de l'évolution annuelle du PIB**, à hauteur de 20% en 1999, de 25% en 2000, et de **33% depuis 2001**.

– la baisse de DCTP a été modulée de moitié pour les collectivités les plus pauvres. Ce dispositif de modulation des baisses de DCTP a été reconduit jusqu'en 2002, puis supprimé par l'article 51 de la loi de finances initiale pour 2003.

B.- Les concours intégrés dans le contrat de croissance et de solidarité

Pour 2004, le II de l'article 57 de la loi de finances initiale pour 2004 prévoit que les dotations intégrées dans l'enveloppe normée du contrat de croissance et de solidarité sont les suivantes :

- la dotation globale de fonctionnement ;
- la dotation spéciale instituteurs ;
- la dotation élu local ;
- la dotation globale d'équipement ;
- les dotations d'équipement scolaire des départements (DDEC) et des régions (DRES) ;
- les dotations générales de décentralisation (DGD, DGD Corse et DGD formation professionnelle) ;
- la dotation de compensation de la suppression progressive de la part salaires de la taxe professionnelle ;
- la dotation de compensation de la taxe professionnelle, hors réduction pour création d'entreprise.

Jusqu'en 2003, la norme de progression de l'enveloppe normée s'est appliquée à une part décroissante des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales (59% dans la loi de finances pour 1999 contre 53% dans la loi de finances pour 2003).

La loi de finances initiale pour 2004 précitée, qui a reconduit pour l'année 2004 le contrat de croissance et de solidarité, a procédé à une « globalisation » de la dotation globale de fonctionnement (DGF), qui permet, par une augmentation des concours intégrés à l'enveloppe normée, de mieux associer les collectivités territoriales à l'effort de maîtrise des finances publiques.

Des compensations fiscales et des dotations qui étaient auparavant hors enveloppe ont ainsi été intégrées dans la DGF à compter de 2004, et partant dans le périmètre du contrat de croissance et de solidarité en application du I de l'article 57 de la loi de finances initiale pour 2004.

LE CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITE

(en millions d'euros)

		LFI 2004 (a)	LFI 2004 révisée (b)	PLF 2005 (c)	Évolution en % sur LFI 2004 révisée (c/a)	Évolution en % sur LFI 2004 (c/b)
I. ENVELOPPE NORMEE						
DGF		36.740,187	36.825,693	37.948,877	3,05	3,29
Dotation spéciale instituteur		199,295	214,295	221,345	3,29	
Dotation élu local		47,163	47,163	48,715	3,29	3,29
Compensation part salaire de la TP pour les FDPTP		109,158	109,158	112,749	3,29	3,29
DGE des départements et des communes	AP	909,469	904,469	931,602	3,00	3,00
Dotation régionale d'équipement scolaire (DRES)	AP	597,784	597,784	615,718	3,00	3,00
Dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC)	AP	296,856	296,856	305,762	3,00	3,00
DGD (1)		797,162	797,162	823,387	3,29	3,29
DGD Corse (1)		245,004	245,004	253,064	3,29	3,29
Dotation de décentralisation formation professionnelle		1.372,12	1.372,12	1.417,26	3,29	3,29
Dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), hors RCE		1.370,171	1.370,171	1.124,367	- 10,64	- 10,64
Sous-total I		42.679,369	42.779,875	43.902,846	2,625	2,867
II. AJUSTEMENTS						
DSI – Ajustements liés à la transformation des instituteurs en PE				- 47,278		
DSI – Reliquats du CNFPT				- 9,152		
DGD Intérieur (2)				13,507		
DGD Intérieur – loi relative aux libertés et responsabilités locales (3)				21,246		
DGD Corse (4)				4,001		
DGD formation professionnelle (primes d'apprentissage)		454,266	454,266	722,435		
DGD formation professionnelle (Civis)		36,020	36,020	110,734		
DGD formation professionnelle – réforme de la taxe d'apprentissage				- 197,919		
Minoration de la DGF correspondant au transfert de la TCA				- 880		
Sous-total II		43.169,655	43.270,161	43.640,060	0,855	1,090
III. MAJORATIONS EXCEPTIONNELLES						
Maj. excep. de la dotation d'aménagement (5)		51,000	51,000	9,512		
Maj. excep. au titre du contentieux Pantin		35,580	35,580	17,790		
Sous-total III		86,68	86,68	27,302	- 68,466	
Total I + II + III		43.256,235	43.356,74	43.667,362	0,176	0,950

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

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

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

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

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

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

II.- Le dispositif proposé

Le présent article vise à modifier l'article 57 de la loi de finances pour 2004 afin de reconduire en 2005 le contrat de croissance et de solidarité, selon des modalités d'indexation identiques à celles appliquées depuis 2001.

A.- Le calcul du montant de l'enveloppe normée

Le **I du présent article** vise à reconduire en 2005, les modalités d'indexation de l'enveloppe normée appliquées en 2004.

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

$$1,8 \% + 33\% \times 2,5 \% = \mathbf{2,625 \%}$$

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

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

Source : Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales

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

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

B.- Les modalités d'indexation des dotations sous enveloppe

Les dotations composant l'enveloppe normée évoluent selon des modalités d'indexation propres.

1.- Le recalage de la DGF 2004

En application de l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales, le montant de la DGF 2004 est « révisé », afin de tenir compte du montant définitif de la DGF 2003, tel qu'il peut être calculé à partir des derniers indices économiques connus.

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

Le taux de progression de la DGF 2004 s'élève donc à **1,95 %** ($1,7 \% + \frac{1}{2} \times 0,5\%$) et non à 1,75 % ($1,5 \% + \frac{1}{2} \times 0,5 \%$).

RECALAGE DE LA DGF 2004

	LFI 2004	Opérations de recalage
DGF 2003 en base	36.108,293 M€	36.121,327
Taux de croissance du PIB en 2003	0,5 %	0,5 %
Taux d'évolution des prix en 2004	1,5 %	1,7 %
Taux de progression de la DGF 2004	1,75 %	1,95 %
DGF 2004 en base	36.740,187	36.825,693

Le montant de la DGF 2004 « recalée », qui doit servir de base de calcul à la DGF 2005 s'élève à **36.825,693 millions d'euros**.

2.- Le montant prévisionnel de la DGF pour 2005

Le montant prévisionnel de la DGF 2005 est obtenu en appliquant le taux d'évolution de la DGF 2005 au montant recalé de la DGF 2004, hors majorations exceptionnelles.

Le taux de progression de la DGF 2005 résulte du taux d'évolution des prix à la consommation des ménages hors tabac prévu pour 2005, estimé à 1,8% et de la moitié du dernier chiffre connu du taux d'évolution du PIB en volume de l'année 2004, estimé à 2,5%. L'indice de progression de la DGF 2004 s'élève donc à $1,8\% + \frac{1}{2} \times 2,5\%$, soit 3,05%.

Cet indice s'applique à la DGF 2004 recalée qui s'établit à 36.825,693 millions d'euros. Le montant prévisionnel de la DGF pour 2005 s'élève par conséquent à **37.948,877 millions d'euros**, en hausse de 3,29% par rapport au montant ouvert en loi de finances initiale pour 2004.

Il est à noter que la DGF est minorée d'un montant de 880 millions d'euros, correspondant à la substitution, proposée par l'article 34 du présent projet de loi, d'une partie de la DGF des départements, par une part de la taxe sur les conventions d'assurance.

3.- L'indexation des dotations comprises dans l'enveloppe normée

a) Les dotations de fonctionnement indexées sur le taux d'évolution de la DGF

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

Tel est le cas de la **dotations spéciale instituteurs** qui évolue comme la DGF, compte tenu, le cas échéant, de la régularisation prévue à l'article 1613-2 précité. La DSI s'élève ainsi en 2005 à **221,345 millions d'euros**.

Ce montant est toutefois corrigé chaque année à la baisse pour prendre en compte les effets de l'intégration progressive des instituteurs dans le corps des professeurs d'école (catégorie A n'ouvrant plus droit au logement gratuit) et les départs à la retraite. Il convient en outre de préciser qu'il est tenu compte de l'effet résultant de la reprise du droit au logement gratuit par le deuxième membre du couple également instituteur, lorsque le conjoint intègre le corps des professeurs d'école. Cet ajustement s'élève à 47,278 millions d'euros. Par ailleurs, un **abattement de 9,512 millions d'euros** est imputé sur le montant de la DSI au titre de reliquats de gestion du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Le IV de l'article 29 du présent projet de loi prévoit **d'affecter ce reliquat comptable à la dotation d'aménagement** pour 2005.

Compte tenu de ces ajustements, la DSI s'établit à **164,915 millions d'euros**, en diminution de 17,4% par rapport au montant ouvert en loi de finances initiale pour 2004.

La **dotations élu local** est également indexée comme la DGF depuis l'instauration du pacte de stabilité financière en 1996. Son montant s'établit à **48,715 millions d'euros** en 2005.

b) Les dotations d'équipement

La dotation globale d'équipement des départements et des communes est indexée sur la formation brute de capital fixe des administrations publiques (FBCF), en hausse de 3% en 2005. Elle s'élève donc en 2005, à **931,602 millions d'euros** en AP.

c) Les financements des transferts de compétences

La dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC), indexées sur la FBCF, progressent de 3% et s'élèvent, respectivement, à **615,718** et **305,762 millions d'euros**.

Les dotations générales de décentralisation (DGD, DGD Corse et DGD formation professionnelle) évoluent comme la DGF, soit de +3,29% et leur montant s'établit à **2.494 millions d'euros** en 2005.

C.- L'ajustement du contrat de croissance et de solidarité par le DCTP

Le **II du présent article** vise à conserver la DCTP, prévue au IV de l'article 6 de la loi de finances pour 1987 (n° 86-1317 du 30 décembre 1986), comme variable d'ajustement du contrat de croissance et de solidarité.

Compte tenu des mécanismes d'indexation des dotations composant l'enveloppe normée, le respect en 2005 de la norme de progression de 2,625 % du contrat implique une **baisse de la DCTP de 10,64%**.

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

L'article 19 de la loi de finances initiale pour 2002 a prévu de majorer, de 2002 à 2005, la DCTP, afin de compenser partiellement, pour les collectivités territoriales concernées, l'absence de prise en compte des rôles supplémentaires au titre de la réduction de 16% appliquée aux bases de la taxe professionnelle suite à l'arrêt « Commune de Pantin » du Conseil d'Etat.

Si l'on tient compte de cet abondement de 17,790 millions d'euros en 2005, la baisse réelle de DCTP, hors réduction pour création d'entreprise, est de 9,34%.

*
* *

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à fixer le taux de progression de l'ensemble des dotations sous enveloppe à hauteur de l'inflation, majorée, non pas de 33 % mais de 50 % de la croissance du produit intérieur brut.

Votre **Rapporteur général**, se faisant un devoir de suivre l'exemple de son prédécesseur qui, sous l'ancienne législature, a assorti chacun des amendements ayant le même objet, d'un avis défavorable, s'est dit contraint de s'opposer à cette proposition.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a *rejeté* un amendement ayant le même objet, présenté par M. Pierre Albertini.

La Commission a *adopté* l'article 32 sans modification.

*
* *
*

Article 33

Modalités de compensation financière, aux régions et aux départements, des transferts de compétences résultant de la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales.

Texte du projet de loi :

La compensation financière des transferts de compétences prévue au II de l'article 119 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales s'opère dans les conditions suivantes :

I. Les ressources attribuées aux régions et à la collectivité territoriale de Corse au titre de cette compensation sont composées d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers. Cette part est obtenue, pour l'ensemble des régions et de la collectivité territoriale de Corse, par application d'une fraction du tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers aux quantités de carburants vendues chaque année sur l'ensemble du territoire national.

La fraction de tarif mentionnée à l'alinéa précédent est calculée de sorte qu'appliquée aux quantités de carburants vendues sur l'ensemble du territoire en 2004, elle conduise à un produit égal au droit à compensation de l'ensemble des régions et de la collectivité territoriale de Corse tel que défini au I de l'article 119 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004.

Jusqu'à la connaissance des montants définitifs des quantités de carburants et des droits à compensation susmentionnés, cette fraction de tarif est fixée à :

- a) 0,98 € par hectolitre, s'agissant des supercarburants sans plomb ;
- b) 0,71 € par hectolitre, s'agissant du gazole.

Le niveau définitif de cette fraction est arrêté par la plus prochaine loi de finances après la connaissance des montants définitifs des droits à compensation.

Chaque région et la collectivité territoriale de Corse reçoivent un produit de taxe intérieure sur les produits pétroliers correspondant à un pourcentage de la fraction de tarif fixée plus haut. Ce pourcentage est égal, pour chaque collectivité, au droit à compensation de cette collectivité rapporté au droit à compensation de l'ensemble des régions et de la collectivité territoriale de Corse. Ces pourcentages sont constatés par voie réglementaire. Jusqu'à la connaissance définitive des droits à compensation, ces pourcentages sont fixés provisoirement par voie réglementaire.

A compter du 1^{er} janvier 2006, les ressources susmentionnées sont constituées par l'attribution d'une fraction de tarif de la taxe intérieure sur les produits pétroliers perçue sur les quantités de supercarburants sans plomb et de gazole vendues aux consommateurs finaux sur le territoire de la région ou de la collectivité territoriale de Corse. Le montant de cette fraction sera arrêté, par carburant, par la loi de finances pour 2006.

Un décret fixe les conditions d'application de ce dispositif. Il définit notamment les obligations déclaratives imposées aux redevables de la taxe, ainsi que celles des personnes physiques ou morales qui procèdent à la vente de carburants ayant déjà supporté ladite taxe.

II. Les transferts de compétence prévus à l'article 73 de la loi n° 809-2004 du 13 août 2004 entrent en vigueur au 1^{er} juillet 2005, à l'exception des dispositions de l'article L. 4383-4 du code de la santé publique qui rentrent en vigueur au 1^{er} janvier 2005.

III. Les ressources attribuées aux départements au titre de cette compensation sont composées d'une part du produit de la taxe sur les conventions d'assurances perçue en application du 5^o bis de l'article 1001 du code général des impôts. Cette part est obtenue, pour l'ensemble des départements, par application d'une

fraction du taux de la taxe à l'assiette nationale correspondant aux conventions d'assurances mentionnées au 5°*bis* de l'article 1001 du code précité.

La fraction de taux mentionnée à l'alinéa précédent est calculée de sorte qu'appliquée à l'assiette nationale 2004, elle conduise à un produit égal au droit à compensation de l'ensemble des départements, tel que défini au I de l'article 119 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004.

Jusqu'à la connaissance des montants des droits à compensation et de l'assiette 2004 susmentionnés, cette fraction de taux est fixée à 0,91 %.

Le niveau définitif de cette fraction est arrêté par la plus prochaine loi de finances après la connaissance des montants définitifs des droits à compensation.

Chaque département reçoit un produit de taxe correspondant à un pourcentage de la fraction de taux fixée plus haut. Ce pourcentage est égal, pour chaque département, au droit à compensation de ce département rapporté au droit à compensation de l'ensemble des départements. Ces pourcentages sont constatés par voie réglementaire. Jusqu'à la connaissance définitive des droits à compensation, ces pourcentages sont fixés provisoirement par voie réglementaire.

Exposé des motifs du projet de loi :

La loi relative aux libertés et aux responsabilités locales organise de nouveaux transferts de compétence en direction des collectivités locales. Elle précise que la compensation financière de ces transferts s'opérera à titre principal par l'attribution d'impositions de toute nature.

Le présent article prévoit l'attribution aux régions d'une part du produit de la TIPP, et aux départements l'attribution d'une part du produit de la taxe sur les conventions d'assurances contre les risques de toute nature relatifs aux véhicules terrestres à moteur. Cette attribution s'effectue sous forme d'une fraction de tarif ou de taux affectée à chaque région ou département. L'évaluation provisoire du droit à compensation des charges transférées en 2005 et compensées par un transfert de fiscalité s'élève à 397,8 millions € pour les régions et 126,6 millions € pour les départements. Pour l'évaluation de ce montant, la compensation financière du transfert des instituts et écoles de formations paramédicales est calculée en mi-année, le transfert effectif aux régions étant repoussé au 1^{er} juillet 2005.

Dans la perspective de la régionalisation d'une fraction de la TIPP, il convient de prévoir le dispositif d'affectation de cette taxe durant les années 2005 et 2006.

Pour l'année 2005, il est proposé de procéder de la même façon qu'en 2004 pour les départements. Les régions bénéficieront d'un partage d'impôt avec l'État, sous la forme d'une fraction de la TIPP sur les supercarburants sans plomb et le gazole. Cette fraction, qui compensera intégralement les transferts de charges, représentera une part du produit national de l'impôt, elle-même ventilée entre les régions en fonction de la charge réelle transférée à chaque région, comme c'est le cas pour les départements.

Pour l'année 2006, les régions seront alimentées au fur et à mesure de l'acquittement de la TIPP par les assujettis. Ceux-ci devront indiquer à l'administration des douanes la ventilation régionale des livraisons, de telle sorte que les ressources seront systématiquement affectées aux régions en fonction des destinations régionales déclarées.

Il convient cependant d'identifier une nouvelle population d'opérateurs, c'est-à-dire les distributeurs de carburants qui revendent entre les régions des produits ayant déjà supporté la TIPP. Un décret précisera les obligations réglementaires qui s'imposeront aux différents opérateurs.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article tend à procéder, d'une part, à l'attribution à l'ensemble des régions et à la collectivité territoriale de Corse d'une fraction du tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers et, d'autre part, à l'attribution aux départements d'une fraction du taux de la taxe spéciale sur les

conventions d'assurance à titre de compensation financière des transferts de compétence résultant de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

I.- Le contexte

A.- Les compétences transférées par la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales

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

Les transferts de compétences prévus par la loi relative aux libertés et responsabilités locales précitée doivent se faire progressivement entre 2005 et 2008. Certains de ces transferts interviendront à l'initiative des collectivités territoriales bénéficiaires.

Les transferts de compétences s'effectueront donc entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2008 s'agissant notamment de la commande publique à l'AFPA et de la rémunération des stagiaires de l'AFPA, des routes nationales, des grands équipements (ports, aéroports), et des monuments historiques.

C'est en 2008 qu'est prévu le transfert des moyens liés au transfert des personnels. Mis à disposition, les fonctionnaires concernés resteront, dans un premier temps, rémunérés par l'Etat. L'impact sur le budget des collectivités territoriales de ces transferts interviendra au fur et à mesure de l'exercice, par les personnes concernées, du droit d'option dont ils bénéficient dans les deux ans qui suivront la publication des décrets de partage de service (soit jusqu'en 2008, dans l'hypothèse d'une publication de ces décrets en 2006). Si les agents devaient exercer leur droit d'option rapidement, une partie des masses salariales serait confiée aux régions et aux départements dès 2007.

Les tableaux suivants indiquent, compétence par compétence et pour chaque niveau de collectivité, le calendrier de mise en œuvre des transferts de compétences accompagnés d'une compensation financière et l'évaluation financière, par catégorie de collectivité, des transferts opérés dès 2005.

LOI RELATIVE AUX LIBERTÉS ET RESPONSABILITÉS LOCALES

Calendrier de mise en œuvre des transferts de compétences accompagnés d'une compensation financière, par catégorie de collectivités territoriales

Articles de loi	Compétences	Ministère décentralisateur	Collectivités territoriales bénéficiaires du transfert				
			Région	Département	EPCI	Commune	Autre
A.- Transferts de compétences							
Titre I – Le développement économique, le tourisme et la formation professionnelle							
	Chapitre I – Le développement économique						
	Chapitre II – Le tourisme						
	Chapitre III – La formation professionnelle						
Art. 8	Organisation du réseau et des centres d'information sur la VAE.....	Cohésion sociale	1 ^{er} janvier 2005				
Art. 13	AFPA.....	Cohésion sociale	Montée en charge jusqu'au 31 décembre 2008				
Art. 15	Rémunération des stagiaires (liée à l'AFPA).....	Cohésion sociale	Montée en charge jusqu'au 31 décembre 2008				
Titre II – Dispositions relatives au développement des infrastructures, aux fonds structurels et à la protection de l'environnement							
	Chapitre I – La voirie						
Art. 17	Gestion des routes nationales en métropole	Equipement		1 ^{er} janvier 2008 au plus tard			
Art. 19	Gestion des routes nationales ultramarines	Equipement	9 mois au plus tard après l'entrée en vigueur de la loi				
Art. 25	Voirie de Paris (décrets impériaux)	Equipement				1 ^{er} janvier 2005	
	Chapitre II – Les grands équipements						
Art. 28	Aérodromes civils.....	Equipement	1 ^{er} janvier 2007 au plus tard	1 ^{er} janvier 2007 au plus tard	1 ^{er} janvier 2007 au plus tard	1 ^{er} janvier 2007 au plus tard	Syndicats mixtes 1 ^{er} janvier 2007 au plus tard
Art. 30	Ports maritimes de commerce.....	Equipement	1 ^{er} janvier 2007 au plus tard				
Art. 30	Ports maritimes de pêche.....	Equipement		1 ^{er} janvier 2007 au plus tard			
Art. 30	Ports maritimes : possibilité d'être bénéficiaires sur demande.....	Equipement			1 ^{er} janvier 2007 au plus tard	1 ^{er} janvier 2007 au plus tard	

LOI RELATIVE AUX LIBERTÉS ET RESPONSABILITÉS LOCALES

Calendrier de mise en œuvre des transferts de compétences accompagnés d'une compensation financière, par catégorie de collectivités territoriales

Articles de loi	Compétences	Ministère décentralisateur	Collectivités territoriales bénéficiaires du transfert						
			Région	Département	EPCI	Commune	Autre		
Art. 32	Ports intérieurs.....	Equipement	Aucun délai	Aucun délai	Aucun délai	Aucun délai			
Art. 32	Cours d'eau, canaux lacs, plans d'eau	Equipement	1 ^{er} janvier 2008 au plus tard	1 ^{er} janvier 2008 au plus tard	1 ^{er} janvier 2008 au plus tard	1 ^{er} janvier 2008 au plus tard			
Art. 33	Infrastructures de transports non urbains de personnes, ferrés ou guidés d'intérêt local	Equipement		1 ^{er} janvier 2005					
Art. 36	Biens dont l'exploitation est concédée aux sociétés d'aménagement régional.....	Equipement	1 ^{er} janvier 2005						
Chapitre III – Les transports dans la région Ile-de-France									
Art. 37 et 38	Syndicat des transports d'Ile-de-France.....	Equipement	1 ^{er} janvier 2005	1 ^{er} janvier 2005		1 ^{er} janvier 2005			
Art. 41	Transports scolaires et des personnes handicapées	Education nationale						STIF janvier 2005	
Chapitre V – Les plans d'élimination des déchets									
Art. 45	Elaboration des plans départementaux d'élimination des déchets....			1 ^{er} janvier 2005					
Art. 45	Elaboration du plan d'élimination des déchets de la région Ile-de-France		1 ^{er} janvier 2005						
Titre III – La solidarité et la santé									
Chapitre I – L'action sociale et médico-sociale									
La lutte contre les exclusions									
Art. 51	Aides aux jeunes en difficultés – Fonds d'aide aux jeunes (FAJ)	Cohésion sociale		1 ^{er} janvier 2005					
Art. 53	Formation des travailleurs sociaux	Cohésion sociale	1 ^{er} janvier 2005						
Art. 55	Aides aux étudiants des instituts de formation des travailleurs sociaux.....	Cohésion sociale	1 ^{er} janvier 2005						
Les personnes âgées									
Art. 56	Mise en œuvre de la politique en faveur des personnes âgées (CLIC)	Santé		1 ^{er} janvier 2005					
Chapitre III – Le logement social et la construction									
La gestion du logement social									
Art. 65	Fonds de solidarité pour le logement (FSL).....	Equipement		1 ^{er} janvier 2005					
Art. 66	Logement social étudiant.....	Education nationale			1 ^{er} janvier 2005	1 ^{er} janvier 2005			
Art. 66	Logement social étudiant en Ile-de-France	Education nationale	1 ^{er} janvier 2005		1 ^{er} janvier 2005	1 ^{er} janvier 2005			

LOI RELATIVE AUX LIBERTÉS ET RESPONSABILITÉS LOCALES

Calendrier de mise en œuvre des transferts de compétences accompagnés d'une compensation financière, par catégorie de collectivités territoriales

Articles de loi	Compétences	Ministère décentralisateur		Région	Département	EPCI	Commune	Autre
	Chapitre IV – La santé							
Art. 71	Prévention sanitaire	Santé			1 ^{er} janvier 2005			
Art. 72	Lutte antivectorielle (moustique).....	Santé			1 ^{er} janvier 2005			
Art. 73	Financement des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes	Santé		1 ^{er} janvier 2005				

Source : Direction générale des collectivités locales.

LOI RELATIVE AUX LIBERTES ET RESPONSABILITES LOCALES
Évaluation financière des transferts de charges par ministère et par catégorie de collectivités territoriales
Transferts 2005

(en euros)

Articles de loi	Compétences	Ministère décentralisateur	Région	Département	EPCI	Commune	Autre	Total	Modalités de compensation
A. Transferts de compétences			453.349.007	167.460.000	-	14.317.003	113.600.000	748.726.010	
Titre II – Dispositions relatives au développement des infrastructures, aux fonds			45.000.000	30.000.000	-	14.317.003	113.600.000	202.917.003	
	<i>Chapitre I – la voirie</i>		-	-	-	14.317.003	-	14.317.003	
Art. 25	Voirie de Paris (décrets impériaux)	Equipement				14.317.003		14.317.003	DGD
	<i>Chapitre III – les transports dans la région Ile de France</i>		45.000.000	30.000.000	-	-	113.800.000	188.600.000	
Art. 37+38	Syndicat des transports d’Ile de France	Equipement	45.000.000	30.000.000				75.000.000	Budget équip.
Art. 41	Transports scolaires et des personnes handicapées	Educ. nationale							
Titre III – La solidarité et la santé			390.250.000	121.110.000	-	-	-	511.360.000	
	<i>Chapitre I – L’action sociale et médico-sociale</i>		140.250.000	44.630.000	-	-	-	184.880.000	
	<i>La lutte contre les exclusions</i>								
Art. 51	Aides aux jeunes en difficultés – Fonds d’aide aux jeunes (FAJ)	Cohésion sociale		25.550.000				25.550.000	TCA
Art. 53	Formation des travailleurs sociaux	Cohésion sociale	122.560.000					122.560.000	TIPP
Art. 55	Aides aux étudiants des instituts de formations des travailleurs sociaux	Cohésion sociale	17.690.000					17.690.000	TIPP
	<i>Les personnes âgées</i>								
Art. 56	Mise en œuvre de la politique en faveur des personnes âgées (CLIC)	Cohésion sociale		19.080.000				19.080.000	TCA
	<i>Chapitre III – Le logement social et la construction</i>		-	76.480.000				76.480.000	
	<i>La gestion du logement social</i>								
Art. 65	Fonds de solidarité pour le logement	Equipement		76.480.000				76.480.000	TCA
	<i>Chapitre IV – La santé</i>		250.000.000	-	-	-	-	250.000.000	
Art. 73	Financement des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes	Santé	250.000.000					250.000.000	TIPP
Titre IV – L’éducation, la culture et le sport			18.099.007	16.350.000	-	-	-	34.449.007	
	<i>Chapitre I – Les enseignements</i>		16.169.007	10.900.000	-	-	-	27.069.007	
Art. 82	Convention de restauration	Educ. nationale	5.380.000					5.380.000	TIPP
Art. 84	Lycées à section bi-nationales ou internationales, lycée d’État de Font-Romeu et établissements publics nationaux d’enseignement agricole	Educ. nationale	6.929.007					6.929.007	DGD
	<i>Chapitre II – Le patrimoine</i>		1.930.000	5.450.000	-	-	-	7.380.000	
Art. 95	Inventaire général du patrimoine culturel	Culture	1.930.000					1.930.000	TIPP
Art. 99	Transfert des crédits de l’État consacrés à la conservation du patrimoine rural non protégé	Culture		5.450.000				5.450.000	TCA

B.- Les modalités de la compensation financière des transferts de compétences prévus par la loi relative aux libertés et responsabilités locales

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

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

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

1.- Une compensation intégrale, « à l'euro près »

Le principe de compensation financière intégrale des transferts de compétences, consacré au quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution s'énonce de la façon suivante : « *Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi* ».

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

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

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

Le droit à compensation des charges d'investissement transférées par la loi relative aux libertés et responsabilités locales est égal à la moyenne des dépenses actualisées, hors taxes et hors fonds de concours, constatées sur une période d'au moins cinq ans précédant le transfert de compétences.

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

2.- Une compensation concomitante

Les transferts de ressources, amorcés dès le 1^{er} janvier 2005, s'effectueront sur plusieurs années parallèlement aux transferts de compétences.

Tout accroissement de charges résultant de ces transferts sera en effet accompagné du transfert concomitant des ressources nécessaires à l'exercice des compétences transférées.

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

3.- Une compensation contrôlée

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

L'article 118 de la loi précitée modifie la composition et le rôle de la CCEC qui sera désormais associée plus en amont à la définition des modalités d'évaluation des charges correspondant aux compétences transférées.

Cette commission est désormais intégrée au Comité des finances locales et présidée, non plus par un magistrat de la Cour des Comptes, mais par un représentant élu des collectivités territoriales.

Pour chaque transfert de compétences, la CCEC réunira paritairement des représentants de l'Etat et de la catégorie de collectivité concernée par le transfert. Pour l'examen des questions intéressant l'ensemble des catégories de collectivités, notamment celles relatives aux modalités d'évaluation de l'accroissement ou de la diminution des charges, la commission siégera en formation plénière.

Cette commission établit, à l'intention du Parlement, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances de l'année, un bilan de l'évolution des charges transférées aux collectivités locales (article L. 1614-3). Ce bilan examinera désormais l'évolution des recettes provenant des impositions transférées par l'Etat.

Un décret en cours de rédaction précisera la composition et les modalités de fonctionnement de la CCEC.

4.- Une compensation conforme au principe constitutionnel d'autonomie financière

Le principe d'autonomie financière, consacré au troisième alinéa de l'article 72-2, dispose que *« les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. »*

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

Le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution consacre le principe selon lequel le ratio que constitue la part des recettes fiscales et autres ressources propres dans l'ensemble des ressources des collectivités territoriales ne peut s'établir en deçà d'une valeur plancher que définit la loi organique.

La loi organique définit en premier lieu le numérateur du ratio, c'est-à-dire les ressources fiscales et autres ressources propres des collectivités territoriales. Il s'agit du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette. A ces ressources fiscales s'ajoutent les redevances pour services rendus, les produits du domaine, les participations d'urbanisme, les produits financiers et les dons et legs. Il convient de bien noter que la loi organique étend la notion de ressources fiscales propres au produit d'impositions dont la loi détermine, par collectivité, une part d'assiette ou un taux. Cette extension permet d'inclure parmi les ressources propres les impôts nationaux partagés avec les collectivités, à condition toutefois qu'un taux ou une part locale d'assiette soient définis pour chaque collectivité.

Par opposition, ne sont donc pas considérées comme des ressources propres, les dotations ou subventions de l'Etat et d'autres collectivités publiques, les ressources déléguées (mais non transférées) par l'Etat, les ressources propres liées à une compétence expérimentale et les emprunts.

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

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

Il convient de souligner que cette part sera appréciée par catégorie de collectivité et non collectivité par collectivité ce qui implique qu'une collectivité prise individuellement pourra voir son ratio passer en dessous du plancher défini pour sa catégorie, sans que soit méconnu le principe d'autonomie financière.

Enfin la loi organique institue un mécanisme de garantie qui se décline en deux obligations : une obligation de communication annuelle au Parlement du montant de la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources des collectivités territoriales (portant sur l'avant-dernière année) et une obligation, en cas de franchissement du plancher 2003, d'inscription, en loi de finances, de mesures propres à rétablir la situation, la troisième année suivant celle où le constat a été établi.

Le II de l'article 119 consacre donc le principe selon lequel la compensation financière des transferts de compétences s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature, dans des conditions fixées par la loi de finances.

Enfin, le II de l'article 119 prévoit un mécanisme de garantie dans l'hypothèse où les recettes provenant des impositions attribuées à titre de compensation financière des transferts de compétences diminueraient pour des raisons étrangères au pouvoir de modulation reconnu aux collectivités bénéficiaires. Dans une telle hypothèse, l'Etat devrait prévoir en loi de finances des mesures propres à compenser cette perte de manière à garantir aux collectivités bénéficiaires un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de la compétence avant son transfert.

II.- Les modalités de compensation financière aux régions des transferts de compétences résultant de la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales

A.- En 2005, le transfert aux régions d'une part du produit de la TIPP obtenue par application à l'assiette nationale d'une fraction de tarif déterminée pour chaque région

1.- La détermination de la part du produit de la TIPP attribuée à l'ensemble des régions et à la collectivité territoriale de Corse

a) Le transfert aux régions d'une part du produit de la TIPP sur les supercarburants sans plomb et sur le gazole

Les ressources attribuées aux régions et à la collectivité territoriale de Corse seraient composées d'une partie du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, ainsi que le prévoit **le premier alinéa du I** du présent article.

Les règles relatives à la TIPP sont codifiées aux articles 265 et suivants du code des douanes. Pour chaque produit pétrolier raffiné, il est fixé un tarif d'imposition en euros par hectolitre de ce produit pétrolier mis sur le marché ou « mis à la consommation ».

Seraient transférées aux régions et à la collectivité territoriale de Corse une partie du produit de la TIPP sur les deux carburants les plus utilisés : le supercarburant sans plomb et le gazole. Ceci n'apparaît pas explicitement dans le texte du présent article mais se déduit des **quatrième et cinquième alinéas du I**.

ÉVOLUTION DU PRODUIT DE LA TAXE INTÉRIEURE DE CONSOMMATION SUR LES PRODUITS PÉTROLIERS ENTRE 2001 ET 2004

(en milliards d'euros)

	Total
2001	23,4
2002	23,9
2003	24,3
2004 ^(a)	25,39

(a) Montant figurant au projet de loi de finances 2004.

b) L'attribution d'une fraction du tarif de la TIPP à l'ensemble des régions et à la collectivité territoriale de Corse

Le premier alinéa du I précise que la partie du produit de la TIPP attribuée aux régions en 2005, serait obtenue par application d'une fraction du tarif de la TIPP à l'assiette nationale de cette taxe.

Produit de TIPP attribué à l'ensemble des régions en 2005

=

Assiette nationale 2005 de TIPP x Fraction de tarif

Le **deuxième alinéa du I** du présent article définit les modalités de calcul de cette fraction de tarif. Elle serait calculée de sorte qu'appliquée à l'assiette 2004 de la TIPP, elle conduise à un produit égal au droit à compensation de l'ensemble des régions et de la collectivité territoriale de Corse tel que défini au I de l'article 119 de la loi du 13 août 2004 précitée.

Ces dispositions permettent d'obtenir la formule suivante :

Fraction de tarif x Assiette nationale 2004

=

Droit à compensation de l'ensemble des régions et de la Corse.

Soit Fraction de tarif

=

Droit à compensation de l'ensemble des régions et de la Corse / Assiette nationale 2004

C'est donc l'enveloppe globale qui doit revenir à l'ensemble des régions et à la collectivité territoriale de Corse, au titre de la compensation financière des transferts de compétences pour 2005, qui permet de déterminer cette fraction de tarif.

Cette enveloppe globale correspond au droit à compensation de l'ensemble des régions et de la collectivité territoriale de Corse pour 2005, calculé selon les modalités prévues au I de l'article 119 de la loi relative aux libertés et responsabilités locales.

2.- La clé de répartition entre les régions de la fraction de tarif attribuée à l'ensemble des régions

La part du produit de la TIPP attribuée à l'ensemble des régions et à la collectivité territoriale de Corse serait ventilée entre ces dernières, selon les modalités proposées au **septième alinéa du I du présent article**.

Afin que les ressources transférées puissent être considérées comme des ressources propres au sens de la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités locales, il importe que la clé de répartition retenue permette d'individualiser pour chaque région, une part de la fraction de tarif précédemment évoquée. En effet, les règles relatives à la définition des ressources propres ne permettent pas de répartir directement la part du produit de la TIPP destinée à l'ensemble des régions entre ces dernières au prorata de leurs droits à compensation respectifs. Il importe de passer par une étape intermédiaire consistant à attribuer à chaque région un pourcentage de la fraction de tarif évoquée plus haut.

Le septième alinéa du I du présent article propose donc que la fraction de tarif attribuée à l'ensemble des régions soit ventilée entre ces dernières au prorata de leurs droits à compensation respectifs. Chaque région se verrait ainsi attribuer un pourcentage de cette fraction de tarif, correspondant au rapport entre le montant de son droit à compensation et le droit à compensation de l'ensemble des régions.

La part de la fraction de tarif évoquée précédemment, qui appliquée aux bases nationales de TIPP, permettrait de calculer chaque année le produit de TIPP versé à chaque région serait donc obtenu de la façon suivante :

Part de fraction de tarif attribuée à la région = Fraction de tarif attribuée à l'ensemble des régions x Droit à compensation de la région / Droit à compensation de l'ensemble des régions

Le « pourcentage » attribué à chaque région serait constaté par voie réglementaire, ainsi que le prévoit **le septième alinéa du I du présent article**.

En 2005, le montant du versement à chaque région serait donc obtenu de la manière suivante :

Montant du produit de TIPP affecté à une région en 2005 = Part de fraction de tarif de la région x Assiette nationale 2005 de la TIPP

3.- La fixation provisoire des fractions de tarifs attribuées aux régions

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

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

Le troisième alinéa du I du présent article propose, que jusqu'à la connaissance des montants définitifs des quantités de carburants et des droits à compensation susmentionnés, les fractions des tarifs de TIPP applicables aux supercarburants sans plomb et au gazole attribuées à l'ensemble des régions soient fixées à 0,98 euros par hectolitre, s'agissant des supercarburants sans plomb et à 0,71 euros par hectolitre, s'agissant du gazole.

Ces fractions de tarifs provisoires résultent des évaluations les plus récentes des données susmentionnées.

L'évaluation provisoire du droit à compensation des charges transférées en 2005 à l'ensemble des régions s'élève à 397,8 millions d'euros.

Estimation provisoire des droits à compensation en valeur 2004			Ventilation par type de compensation fiscale ou budgétaire		
		Total	DGD	TCA	TIPP
Pavé de Paris	Paris	13,86	13,86		
Fonds d'aides aux jeunes	départements	25,55		25,55	
Formation des travailleurs sociaux	régions	122,56			122,56
Fonds d'aides aux jeunes	régions	17,69			17,69
CLIC CODERPA	départements	19,08		19,08	
FLS et AML	départements	76,48		76,48	
Formations paramédicales (**)	régions	190,79			190,79
Bourse des étudiants	régions	59,43			59,43
Convention de restauration	régions/départements	5,38			5,38
Lycées et collèges binationaux	régions/départements	6,71	6,71		
Conduite de l'inventaire	régions	1,93			1,93
Patrimoine	départements	5,45		5,45	
Total		544,91	20,57	126,56	397,78

(**) Compensation en mi-année.

Source : Ministère de l'intérieur.

Pour l'évaluation de ce montant, la compensation financière du transfert des instituts et écoles de formations paramédicales prévu à l'article 73 de la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales, n'est prise en compte que pour les six derniers mois de l'année 2005, le transfert effectif étant repoussé au 1^{er} juillet 2005 ainsi que le prévoit **le II du présent article**.

Quant à l'assiette 2004 de la TIPP, elle est évaluée provisoirement à 145,19 millions d'hectolitres pour le supercarburant sans plomb et à 359,86 millions d'hectolitres pour le gazole.

Le tableau suivant retrace les calculs permettant d'aboutir aux fractions de tarifs qui sont proposées aux **quatrième et cinquième alinéas du I du présent article** :

Type de carburant	Part du produit de TIPP transféré en millions d'euros		Évaluation provisoire des volumes consommés en 2004 en millions d'hectolitres		Fraction du tarif de TIPP en euros par hectolitre
Supercarburant sans plomb	142,286	÷	145,19	=	0,98
Gazole	255,5	÷	359,86	=	0,71
Total	397,8				

Les pourcentages des fractions de tarifs fixées à titre provisoire par le présent article à partir de ces évaluations, attribués à chaque région jusqu'à la connaissance définitive des droits à compensation, seraient fixés par voie réglementaire, ainsi que le prévoit **le septième alinéa du I du présent article**.

4.- La régularisation des montants versés aux régions après connaissance des montants définitifs des droits à compensation

Le présent article ne précise pas la durée d'application des fractions de tarif dont il fixe à titre provisoire le montant. Il prévoit toutefois, **au sixième alinéa du I**, que le niveau définitif de la fraction du tarif de la TIPP attribuée à l'ensemble des régions « *sera arrêté par la plus prochaine loi de finances après la connaissance des montants définitifs des droits à compensation* ».

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

Concrètement, les dispositions proposées par le présent article seraient mises en œuvre selon le calendrier suivant :

– dans le courant du mois de décembre prochain ou, au plus tard, au tout début du mois de janvier, un arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget fixerait le pourcentage de la fraction du tarif de la TIPP provisoire revenant à chacune des régions ainsi qu'à la Corse ;

– dès le mois de janvier 2005, les premiers versements aux régions seraient réalisés, sur la base des pourcentages fixés à titre provisoire par l'arrêté susmentionné ;

– dès lors que les montants définitifs des droits à compensation de l'ensemble des régions et de chaque région pourraient être définitivement constatés, il reviendrait à la plus prochaine loi de finances d'arrêter le montant définitif de la fraction de tarif attribuée aux régions et à un deuxième arrêté conjoint de fixer le pourcentage « définitif » revenant à chaque région. Les montants des versements aux régions seraient alors réajustés afin de tenir compte de ces données définitives. ⁽¹⁾

B.- A compter de 2006, le transfert aux régions d'une partie du produit de la TIPP obtenue par application d'une fraction de tarif à une assiette régionale

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

Ainsi les régions et la Corse bénéficieraient-elles à compter de 2006 d'une autre catégorie de ressources propres puisqu'il s'agirait d'une part du produit d'un impôt d'Etat dont la loi détermine, par collectivité, à la fois un tarif et une assiette.

1.- La détermination de la fraction de tarif attribuée à chaque région

En 2006, la part du produit de la TIPP perçue par chaque région résulterait donc du calcul suivant :

Part du produit de la TIPP perçu par la région
=
Fraction de tarif attribuée à la région x Assiette régionale de TIPP

(1) Il convient de rappeler que la loi de finances initiale pour 2004 a prévu le transfert, selon des modalités semblables, d'une part du produit de la TIPP aux départements au titre des transferts de compétences prévus par la loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité. La loi de finances initiale pour 2004 prévoit que les ressources transférées aux départements sont équivalentes au montant des dépenses exécutées par l'Etat en 2003 au titre de l'allocation de RMI et de l'allocation de revenu de solidarité. Ces ressources se composent d'une part du produit de la TIPP obtenue, pour l'ensemble des départements, par application d'une fraction du tarif de la TIPP aux quantités de carburants vendues sur l'ensemble du territoire national. Cette fraction de tarif doit être calculée de sorte qu'appliquée aux quantités de carburants vendues sur l'ensemble du territoire en 2003, elle conduise à un produit égal au montant des dépenses exécutées par l'Etat en 2003 au titre de l'allocation de RMI et de l'allocation de revenu de solidarité. Jusqu'à la connaissance du montant définitif de ces dépenses, cette fraction a été fixée à titre provisoire par la loi de finances initiale pour 2004. Les montants versés aux départements en 2004 à partir de cette fraction de tarif provisoire devraient faire l'objet d'une première correction dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2004 afin de tenir compte du montant définitif des dépenses exécutées par l'Etat au titre du RMI et de l'allocation de revenu de solidarité en 2003 ainsi que des éventuels surplus de dépenses induits pour les départements par la création du RMA et la réforme de l'allocation de solidarité spécifique. La fraction de tarif attribuée à titre définitif aux départements devrait être fixée par la loi de finances initiale pour 2006 ou la loi de finances rectificative pour 2005.

Le montant de cette fraction de tarif serait arrêté, par région et par carburant, par la loi de finances pour 2006.

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur général, deux solutions principales seraient envisagées s'agissant de la détermination de la fraction de tarif attribuée à chaque région.

Dans la perspective de l'attribution aux régions d'un droit de modulation de cette fraction, il importe que toutes les régions se voient attribuer une même fraction de tarif. Dans ces conditions, le produit de TIPP perçu par chaque région, obtenu par application de cette fraction de tarif unique aux quantités de carburants vendues sur son territoire, ne correspondrait pas nécessairement au montant de son droit à compensation. Des ajustements s'imposeraient alors afin d'assurer l'adéquation entre le produit de TIPP perçu par chaque région et le montant de son droit à compensation.

Pour chaque région, il serait calculé un taux de couverture égal au rapport entre son droit à compensation représentatif du coût total des compétences qui lui sont transférées et les quantités de carburants consommées sur son territoire. Ce taux est représentatif pour chaque région du tarif qui, appliqué aux quantités de carburants vendues sur son territoire, lui permettrait de couvrir totalement le coût des compétences transférées.

Selon les dernières estimations, ce taux serait maximal pour la région Limousin. En effet, dans la mesure où les quantités de carburants vendues dans le Limousin sont plus faibles que dans toutes les autres régions françaises, l'écart entre assiette régionale et droit à compensation est maximal pour cette région. En d'autres termes, la région Limousin est celle qui a besoin du tarif le plus élevé afin que le produit de TIPP perçu, compte tenu de l'étroitesse de son assiette, couvre totalement le coût des compétences qui lui sont transférées.

Une première option consisterait à attribuer la fraction de tarif permettant une compensation intégrale du coût des compétences transférées à la région Limousin à toutes les régions. Par conséquent, le Limousin serait intégralement compensé tandis que toutes les autres régions seraient « surcompensées », le produit de TIPP perçu par chacune d'elles, obtenu par application de cette fraction de tarif aux quantités vendues sur son territoire, étant nécessairement supérieur au montant de son droit à compensation.

Des ajustements seraient dès lors nécessaires. La différence entre le produit de TIPP perçu par chacune de ces régions et son droit à compensation pourrait par exemple être déduite du montant de sa dotation globale de fonctionnement.

Une seconde solution consisterait à attribuer à toutes les régions une fraction de tarif calculée de sorte qu'appliquée à l'assiette nationale, elle conduise à un produit de TIPP égal au montant total des droits à compensation des régions. Chaque région prise individuellement serait, dans cette hypothèse, soit

« surcompensée »), soit « sous-compensée ». Les montants perçus par chaque région devraient donc être corrigés à la baisse pour les régions « surcompensées » et à la hausse pour les régions « sous-compensées », à hauteur de la différence constatée entre droit à compensation et produit de TIPP perçu. Cette correction pourrait prendre la forme d'un écrêtement du produit de TIPP perçu par les régions « surcompensées » au profit des régions « sous-compensées ».

Les conditions d'application de ce dispositif seraient fixées et précisées par décret, ainsi que le prévoit **le neuvième alinéa du I du présent article**.

2.- La détermination d'assiettes régionales

a) La nécessité de répartir l'assiette nationale au prorata des ventes au consommateur final constatées dans chaque région

Il convient de rappeler que le redevable de la TIPP est l'opérateur qui met les volumes de produits pétroliers à la consommation, c'est-à-dire soit le raffineur de pétrole brut dont les installations sont établies en France, soit la personne qui achemine un volume de produit raffiné sur le territoire national. La TIPP est donc exigible par les services des douanes au moment de la sortie des produits des raffineries et entrepôts situés sur le territoire national ou au moment du passage de ces produits à nos frontières, dès lors qu'ils sont destinés à être consommés sur le territoire national.

En conséquence, il existe des écarts considérables entre les sommes de TIPP recouvrées selon les régions sur le territoire desquelles sont opérés les recouvrements. Ainsi, la TIPP encaissée dans le Bas-Rhin est-elle environ 300 fois supérieure à celle encaissée dans les quatre départements de la Franche-Comté, du fait de la présence sur le territoire du département de la région Alsace de nombreuses raffineries et du volume des livraisons de produits pétroliers soumis à accises qui transitent à la frontière de ce département avec l'Allemagne.

Il importe donc que l'assiette nationale de la TIPP soit répartie entre les régions au prorata des ventes au consommateur final constatées dans chacune d'elles et non pas en fonction des sommes de TIPP recouvrées sur leurs territoires respectifs.

Le huitième alinéa du I du présent article propose ainsi que la part de l'assiette de la TIPP revenant à chaque région soit constituée par les quantités de supercarburants sans plomb et de gazole vendues aux consommateurs finaux sur le territoire de ladite région.

b) Les modalités techniques de détermination des quantités de carburants vendues sur le territoire de chaque région

La mise en œuvre d'un tel dispositif nécessiterait des instruments permettant aux services des douanes de mesurer les quantités de carburants vendues aux consommateurs finaux sur le territoire de chaque région.

Il reviendrait notamment au décret précité de définir les obligations déclaratives imposées aux redevables de la taxe, ainsi que celles imposées aux personnes physiques ou morales qui procèdent à la vente de carburants ayant déjà supporté ladite taxe.

Il convient en effet de distinguer 3 catégories de clients, achetant les carburants à la sortie des entrepôts et des raffineries.

Les principaux redevables de la taxe, c'est-à-dire essentiellement les grandes compagnies pétrolières, peu nombreuses et bien identifiées par les services des douanes, seraient tenues de préciser les régions sur le territoire desquelles les quantités de carburants mises en consommation sont vendues au consommateur final. On estime que plus de 85% des carburants sont vendus en station-service par ces grandes compagnies pétrolières.

Une certaine quantité de carburants est achetée directement à la sortie des établissements suspensifs (entrepôts et raffineries) par des consommateurs finaux, essentiellement des industriels du secteur des transports, disposant de leurs propres cuves de stockage.

Enfin, les services des Douanes distinguent une dernière catégorie de clients : les distributeurs de carburants en acquitté. Cette catégorie spécifique de négociants, qui n'a pas encore fait l'objet d'un recensement exhaustif, achète des quantités de carburants (environ 13% du gazole, et 2 à 3% du supercarburant sans plomb) à la sortie des établissements suspensifs pour les revendre dans différentes régions. Dans la perspective d'une régionalisation de l'assiette de la TIPP en 2006, il convient dans un premier temps d'identifier et d'enregistrer ces distributeurs.

Ces trois catégories de clients seraient tenues, à l'occasion de chaque déclaration de mise en consommation décadaire, de ventiler les quantités de carburants mises en consommation en fonction de la région sur le territoire de laquelle elles sont destinées à être vendues au consommateur final.

Les quantités mises en consommation par les distributeurs en acquitté seraient intégrées dans un premier temps à l'assiette de la région sur le territoire de laquelle ils sont implantés. Ces informations permettraient de calculer une première assiette.

Des obligations déclaratives complémentaires seraient exigées des distributeurs en acquitté 2 ou 4 fois par an : ils seraient tenus d'indiquer la

ventilation régionale effective des quantités de carburants vendues. Ces déclarations permettraient de régulariser les assiettes régionales calculées à partir des déclarations de mise en consommation décennales.

C.- Vers l'attribution aux régions d'un droit de modulation des tarifs

La TIPP est une accise dont la réglementation relève en assez grande partie de la législation communautaire. Afin de permettre aux régions d'appliquer des tarifs différents, la France a besoin d'une décision favorable du Conseil européen.

Par lettre du 16 juin 2004, conformément à l'article 19 de la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2004 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, les autorités françaises ont fait part à la Commission européenne de leur demande d'autorisation d'appliquer un niveau de taxation différencié du gazole et de l'essence sans plomb, dans le cadre de la décentralisation de compétences actuellement assumées au niveau central.

Conformément à l'article 19 de la directive précitée, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut autoriser un Etat membre à introduire des exemptions ou des réductions supplémentaires des droits d'accise pour des raisons de politique spécifique. Le 14 septembre dernier, la Commission européenne a adopté une proposition de décision du Conseil autorisant la France à appliquer un niveau de taxation différencié sur l'essence sans plomb et le gazole conformément à l'article 19 de cette directive.

La Commission propose donc au Conseil d'autoriser la France à appliquer du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2011 des tarifs réduits de TIPP sur l'essence sans plomb et le gazole. Les réductions en cause pourraient être différenciées d'une région à l'autre à condition que les taux réduits demeurent supérieurs aux minima imposés par la directive précitée, que les réductions ne soient pas supérieures à 3,54 euros par litre d'essence sans plomb et à 2,3 euros par litres de gazole, qu'elles ne soient pas non plus supérieures à la différence de niveaux de taxation entre le gazole et le gazole à usage commercial et qu'elles soient fonction de conditions socio-économiques objectives qui prévalent dans les régions. En outre, le gazole à usage commercial ne bénéficierait pas de cette possibilité de réduction.

A compter de 2007, les régions pourraient ainsi être en mesure de fixer un tarif régional de TIPP dans une fourchette de plus ou moins 1,77 euro par hectolitres autour d'un tarif pivot pour l'essence sans plomb et dans une fourchette de plus ou moins 1,15 euro par hectolitre autour d'un tarif pivot s'agissant du gazole.

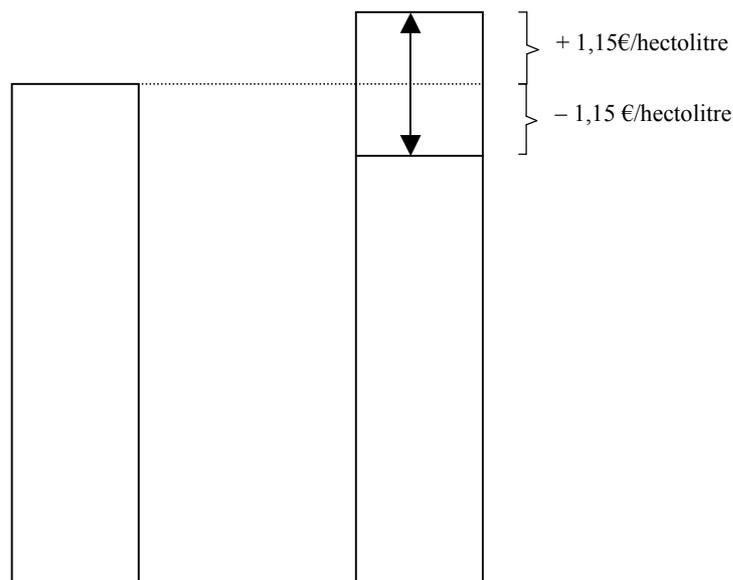
Concrètement, avant que les régions ne soient autorisées à moduler les tarifs de la TIPP, ces derniers seraient préalablement portés de 58,92 euros par

hectolitre à 60,69 euros par hectolitre pour l'essence sans plomb et de 41,69 euros par hectolitre à 42,84 euros par hectolitre s'agissant du gazole. Cette augmentation de 1,77 euro par hectolitre pour l'essence sans plomb et de 1,15 euro par hectolitre pour le gazole correspond à la moitié de la réduction dérogatoire différenciée selon les régions que la Commission européenne propose d'autoriser. Cette mesure permettrait d'augmenter le tarif plafond à partir duquel serait mise en œuvre l'autorisation de réduction.

L'Etat français utiliserait alors sa capacité de réduction dérogatoire des tarifs à hauteur de 1,77 euro par hectolitre pour l'essence sans plomb et de 1,15 euro par hectolitre pour le gazole afin de maintenir ses propres tarifs à leur niveau existant. Les régions bénéficieraient de la possibilité de revenir sur cette réduction en augmentant leur tarif dans la limite de ce plafond (c'est-à-dire de 1,77 euro par hectolitre au maximum pour l'essence sans plomb et de 1,15 euro par hectolitre pour le gazole) ou d'utiliser intégralement la capacité de réduction dérogatoire en baissant leur taux (de 1,77 euro par hectolitre au maximum pour l'essence sans plomb et de 1,15 euro au maximum pour le gazole). De la sorte, il s'agirait, du point de vue des régions, d'une capacité de modulation des tarifs autour de taux pivots, et du point de vue de la législation communautaire, de la mise en œuvre d'une autorisation de réduction dérogatoire différenciée selon les régions.

MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DU DROIT DE MODULATION DU TARIF DE LA TIPP SUR LE GAZOLE PAR LES REGIONS

1. Tarif de la TIPP sur le gazole fixé par l'État au moment de l'entrée en vigueur du droit de modulation
2. Possibilité de modulation du tarif par les régions à partir d'un taux pivot



III.- Le transfert aux départements d'une part du produit de la TCA obtenue par application à l'assiette nationale de la TCA d'une fraction de taux déterminée pour chaque département

A.- La détermination de la part du produit de la TCA attribuée à l'ensemble des départements

1.- Le transfert aux départements d'une partie du produit de la TCA sur les contrats d'assurance contre les risques de toutes natures relatifs aux véhicules terrestres à moteur

Le premier alinéa du III du présent article propose que les ressources attribuées aux départements soient composées d'une part du produit de la taxe sur les conventions d'assurances.

Cette taxe, régie par les dispositions des articles 991 et suivants du code général des impôts, a pour assiette toute convention d'assurance conclue avec une société ou une compagnie d'assurances ou avec tout autre assureur français ou étranger. La taxe est perçue sur le montant des sommes stipulées au profit de l'assureur et de tous accessoires dont celui-ci bénéficie directement ou indirectement du fait de l'assuré. L'article 1001 du code général des impôts prévoit les taux de la TCA, variables selon la nature du risque couvert par le contrat d'assurance considéré.

Le transfert proposé par le présent article ne concerne qu'un seul type de contrat : les contrats d'assurance contre les risques de toute nature relatifs aux véhicules terrestres à moteur, conventions mentionnées au 5° *bis* de l'article 1001 du code précité et taxées au taux de 18 %.

Il convient de relever que, sans modification de ses taux, le rendement de la TCA a été particulièrement dynamique ces dernières années, suivant une progression continue très supérieure à celle du PIB, ainsi que le montre le tableau suivant. Cette tendance s'avère structurelle en raison de l'expansion continue du marché de l'assurance et de l'absence de fraude.

TAXE SUR LES CONVENTIONS D'ASSURANCE

(en milliards d'euros)

	Rendement total	Dont rendement de la TSCA véhicules à moteur 18%
2001 ^(a)	4,47	2,1
2002 ^(b)	4,77	2,2
2003 ^(c)	5,13	2,3
2004 ^(d)	5,38	2,5 ^(e)

(a) Montants collectés.

(b) Montant prévisionnel corrigé au 07/2003.

(c) Montant figurant dans le PLF 2004.

(d) Part attribuée au FOREC jusqu'en 2003.

(e) Montant estimé, en l'absence de données définitives.

2.- L'attribution à l'ensemble des départements d'une fraction du taux appliqué aux conventions d'assurance contre les risques relatifs aux véhicules à moteur

Le deuxième alinéa du III du présent article tend à définir les modalités de calcul de la fraction de taux de la TCA qui, appliquée à l'assiette nationale de la TCA sur les conventions d'assurances précitées, permettrait de déterminer la part du produit de cet impôt qui serait versée à l'ensemble des départements.

$$\begin{array}{c} \text{Produit de TCA attribué à l'ensemble des départements l'année n} \\ = \\ \text{Assiette nationale (année n) x Fraction du taux de la TCA} \end{array}$$

Le deuxième alinéa du III du présent article propose que la fraction du taux de la TCA qui intervient dans le calcul précédent soit calculée de sorte qu'appliquée à l'assiette nationale 2004, elle conduise à un produit égal au droit à compensation de l'ensemble des départements tel que défini au I de l'article 119 de la loi du 13 août 2004 précitée.

Ces dispositions permettent d'obtenir la formule suivante :

$$\begin{array}{c} \text{Fraction de taux de la TCA x Assiette nationale 2004 de la TCA} \\ = \\ \text{Droit à compensation de l'ensemble des départements.} \\ \\ \text{Soit Fraction de tarif} \\ = \\ \text{Droit à compensation de l'ensemble des départements / Assiette nationale 2004 de la TCA} \end{array}$$

C'est donc l'enveloppe globale revenant à l'ensemble des départements au titre de la compensation des transferts de compétences pour 2005, qui permet de déterminer cette fraction du taux de la TCA et non l'inverse. Cette enveloppe globale est égale au droit à compensation de l'ensemble des départements calculé selon les modalités prévues au I de l'article 119 de la loi relative aux libertés et responsabilités locales.

C.- La clé de répartition entre les départements de la part du produit de la TCA attribuée à l'ensemble des départements.

La part du produit de la TCA attribuée à l'ensemble des départements serait elle-même ventilée entre ces derniers, selon les modalités proposées au **dernier alinéa du III du présent article**.

Afin que les ressources ainsi transférées aux départements puissent être considérées comme des ressources propres au sens de la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités locales, il importe que cette clé de répartition permette d'individualiser pour chaque département, une part de la fraction de taux évoquée précédemment.

Le dernier alinéa du III du présent article propose que la fraction du taux de la TCA attribuée à l'ensemble des départements soit ventilée entre ces derniers au prorata de leurs droits à compensation respectifs. Chaque département se verrait ainsi attribuer un pourcentage de cette fraction de taux correspondant au rapport entre le montant de son droit à compensation et le droit à compensation de l'ensemble des départements.

La part de la fraction de taux, qui appliquée à l'assiette nationale de la TCA, permettrait de calculer la part du produit de la TCA versé à chaque région serait donc calculée de la façon suivante :

Part de fraction de taux attribuée à chaque département = Fraction de taux de l'ensemble des départements x Droit à compensation du département / Droit à compensation de l'ensemble des départements

Le pourcentage, attribué à chaque département, de la fraction de taux fixée plus haut serait constaté par voie réglementaire, ainsi que le prévoit **le quatrième alinéa du III du présent article**.

En 2005 le montant du versement à chaque département serait donc obtenu de la manière suivante :

Produit de TCA affecté à un département en 2005 = Part de la fraction de taux affectée au département x Assiette nationale de la TCA 2005

D.- La fixation provisoire des fractions de taux de TCA attribuées aux départements

En l'état actuel, il n'est pas possible de déterminer la fraction définitive du taux de la TCA qui doit revenir à l'ensemble des départements, ni a fortiori, le pourcentage de cette fraction qui serait attribuée à chaque département. En effet, l'assiette 2004 de la TCA n'est pas encore connue, ni les montants définitifs des droits à compensation des départements pour 2005. En l'absence de ces données, le présent article définit la fraction du taux de la TCA qui serait provisoirement attribuée aux départements.

Le troisième alinéa du III du présent article propose que jusqu'à la connaissance des données susmentionnées, la fraction du taux de la TCA applicable aux conventions d'assurance contre les risques relatifs aux véhicules terrestres à moteur (18%) attribuée à l'ensemble des départements soit fixée à 0,91%. Cette fraction provisoire du taux de la TCA résulte des évaluations les plus récentes des données susmentionnées selon la formule suivante :

Fraction provisoire du taux de la TCA attribuée aux départements
 =
Evaluation provisoire du droit à compensation de l'ensemble des départements / Evaluation de l'assiette 2004 de la TCA

L'assiette 2004 de la TCA sur les conventions d'assurance contre les risques de toutes natures relatifs aux véhicules terrestres à moteur est évaluée à environ 13 milliards d'euros.

L'évaluation provisoire du droit à compensation des charges transférées en 2005 à l'ensemble des départements s'élève à 126,6 millions d'euros, ainsi que le montre le tableau suivant.

Estimation provisoire des droits à compensation en valeur 2004			Ventilation par type de compensation fiscale ou budgétaire		
		Total	DGD	TCA	TIPP
Pavé de Paris	Paris	13,86	13,86		
Fonds d'aides aux jeunes	départements	25,55		25,55	
Formation des travailleurs sociaux	régions	122,56			122,56
Fonds d'aides aux jeunes	régions	17,69			17,69
CLIC CODERPA	départements	19,08		19,08	
FLS et AML	départements	76,48		76,48	
Formations paramédicales (**)	régions	190,79			190,79
Bourse des étudiants	régions	59,43			59,43
Convention de restauration Lycées et collèges binationaux	régions/départements	5,38			5,38
	régions/départements	6,71	6,71		
Conduite de l'inventaire	régions	1,93			1,93
Patrimoine	départements	5,45		5,45	
Total		544,91	20,57	126,56	397,78

(**) Compensation en mi-année.

Le pourcentage de la fraction de taux provisoire obtenue à partir de ces évaluations qui serait attribué à chaque département jusqu'à la connaissance définitive des droits à compensation serait fixé par voie réglementaire, ainsi que le prévoit **le dernier alinéa du III du présent article.**

C.- La régularisation des montants versés aux départements après connaissance des montants définitifs des droits à compensation

Le niveau définitif de la fraction du taux de la TCA attribuée à l'ensemble des départements serait arrêté par la plus prochaine loi de finances après la connaissance des montants définitifs des droits à compensation, ainsi que le prévoit **le quatrième alinéa du III du présent article.**

Le montant des versements aux départements serait alors corrigé à raison des différences apparues entre les montants versés, calculés selon les modalités provisoires décrites précédemment et les montants revenant à chaque départements calculés en tenant compte du niveau définitif de la fraction de taux

revenant à l'ensemble des départements et du pourcentage de cette fraction revenant à chaque département.

Les dispositions proposées par le III du présent article seraient mises en œuvre selon le même calendrier que celles proposées par le I pour les régions.

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

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

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

*
* *

La Commission a examiné un amendement présenté par votre Rapporteur général, visant à reporter à la discussion du prochain collectif l'examen des dispositions qui prévoient, à compter de 2006, la régionalisation de l'assiette de la TIPP.

Votre **Rapporteur général** a estimé que le processus de régionalisation de l'assiette de la TIPP restait encore peu clair et appelait des précisions qui seront utilement fournies par le Gouvernement lors du débat relatif au collectif budgétaire pour 2004.

M. Charles de Courson a souligné à son tour l'absence totale de clarté des dispositions de l'article sur les possibilités de modulation régionale, à l'image d'ailleurs des modalités de répartition du produit de la taxe sur les conventions d'assurance affecté aux départements. Ainsi, à titre d'exemple, le centre de stockage de Vatry, situé dans la Marne, sera-t-il comptabilisé comme une consommation particulière à ce département et donc à la région Champagne-Ardenne ? Les problèmes d'analyse de la répartition régionale de la

consommation de carburant se révéleront rapidement redoutables, et il est dès lors essentiel que le Gouvernement perfectionne un dispositif qui apparaît aujourd'hui très confus.

La Commission a *adopté* un amendement (**amendement n° I-17**) présenté par votre **Rapporteur général** visant à reporter à la discussion du prochain collectif l'examen des dispositions qui prévoient, à compter de 2006, la régionalisation de l'assiette de la TIPP.

La Commission a *adopté* l'article 33 ainsi modifié.

*
* *

Article 34

Transfert aux départements d'une part du produit de la taxe sur les conventions d'assurances contre les risques de toutes natures relatifs aux véhicules terrestres à moteur.

Texte du projet de loi :

I. Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Le 1° de l'article L. 1613-1 est complété par l'alinéa suivant :

« A compter de 2006, pour le calcul du montant de la dotation globale de fonctionnement, le montant de la dotation globale de fonctionnement de 2005 calculé dans les conditions ci-dessus est diminué de 880 millions d'euros. ».

2° L'article L. 3334-1 est complété par l'alinéa suivant :

« A compter de 2006, pour le calcul du montant de la dotation globale de fonctionnement des départements, le montant de la dotation globale de fonctionnement de 2005 calculé dans les conditions ci-dessus est diminué de 880 millions d'euros. ».

3° L'article L. 3334-7-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Pour 2005, la dotation de compensation calculée en application de l'alinéa précédent est diminuée de 880 millions d'euros. La diminution de la dotation de compensation de chaque département est fixée par voie réglementaire. A compter de 2006, ces montants évoluent comme la dotation globale de fonctionnement mise en répartition. ».

II. A compter de 2005, les départements reçoivent une part du produit de la taxe sur les conventions d'assurances perçue en application du 5°*bis* de l'article 1001 du code général des impôts, dans les conditions suivantes :

La part affectée à l'ensemble des départements est obtenue par l'application d'une fraction du taux de la taxe à l'assiette nationale correspondant aux conventions d'assurances mentionnées au 5°*bis* de l'article 1001 du code précité.

La fraction de taux mentionnée à l'alinéa précédent est calculée de sorte qu'appliquée à l'assiette nationale 2005, elle conduise à un produit égal à 900 millions d'euros.

Jusqu'à la connaissance du montant définitif de l'assiette 2005, cette fraction de taux est fixée à 6,155 %.

Le niveau définitif de cette fraction est arrêté par la plus prochaine loi de finances après la connaissance du montant définitif de l'assiette 2005.

Chaque département reçoit un produit de taxe correspondant à un pourcentage de la fraction de taux fixée plus haut. Ce pourcentage est égal, pour chaque département, au rapport entre le nombre de véhicules terrestres à moteur immatriculés dans ce département au 31 décembre 2004 et le nombre total de véhicules terrestres à moteur immatriculés sur le territoire national à cette même date. Ces pourcentages sont constatés par voie réglementaire.

III. La différence entre d'une part le montant du produit de la taxe sur les conventions d'assurances transféré aux départements en application du II du présent article et d'autre part le montant de la réduction de dotation prise en application du I du présent article constitue la participation financière de l'État prévue à l'article 83 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

Exposé des motifs du projet de loi :

Afin d'accompagner le financement par les départements des charges liées aux services départementaux d'incendie et de secours, il est proposé de substituer un transfert de produit de la taxe sur les conventions d'assurance contre les risques de toute nature relatifs aux véhicules terrestres à moteur à une partie de la dotation globale de fonctionnement des départements. Ce transfert de recette fiscale s'opère sous la forme d'une affectation d'une fraction du taux de la taxe applicable aux véhicules.

Une moindre reprise sur la DGF des départements tient lieu de participation financière de l'État au financement du coût pour les départements de la prestation de fidélisation et de reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires prévue à l'article 83 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

Observations et décision de la Commission :

Afin d'accompagner le financement par les départements des services départementaux d'incendie et de secours, le présent article tend à substituer le transfert d'une ressource propre constituée par une partie du produit de la taxe sur les conventions d'assurance à une partie de la dotation globale de fonctionnement des départements.

La participation de l'Etat au financement de la prestation de fidélisation et de reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires prévue à l'article 83 de la loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile serait assurée par une moindre reprise sur la DGF des départements.

I.- Le contexte

A.- La loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales

Le principe d'autonomie financière, consacré au troisième alinéa de l'article 72-2, dispose que « *les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources.* » La loi organique n°2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales a défini les conditions dans lesquelles devra être mis en œuvre ce principe d'autonomie de ressources des collectivités territoriales.

Le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution consacre le principe selon lequel le ratio que constitue la part des recettes fiscales et autres ressources propres dans l'ensemble des ressources des collectivités territoriales ne peut s'établir en deçà d'une valeur plancher que définit la loi organique.

La loi organique définit en premier lieu le numérateur du ratio, c'est-à-dire les ressources fiscales et autres ressources propres des collectivités territoriales. Il s'agit du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une

part locale d'assiette. A ces ressources fiscales s'ajoutent les redevances pour services rendus, les produits du domaine, les participations d'urbanisme, les produits financiers et les dons et legs. Il convient de bien noter que la loi organique étend la notion de ressources fiscales propres au produit d'impositions dont la loi détermine, par collectivité, une part d'assiette ou un taux. Cette extension permet d'inclure parmi les ressources propres les impôts nationaux partagés avec les collectivités, à condition toutefois qu'un taux ou une part locale d'assiette soient définis pour chaque collectivité.

Par opposition, ne sont donc pas considérées comme des ressources propres, les dotations ou subventions de l'Etat et d'autres collectivités publiques, les ressources déléguées (mais non transférées) par l'Etat, les ressources propres liées à une compétence expérimentale et les emprunts.

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

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

Il convient de souligner que cette part sera appréciée par catégorie de collectivité et non collectivité par collectivité ce qui implique qu'une collectivité prise individuellement pourra voir son ratio passer en dessous du plancher défini pour sa catégorie, sans que soit méconnu le principe d'autonomie financière.

Enfin la loi organique institue un mécanisme de garantie qui se décline en deux obligations : une obligation de communication annuelle au Parlement du montant de la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources des collectivités territoriales (portant sur l'avant-dernière année) et une obligation, en cas de franchissement du plancher 2003, d'inscription, en loi de finances, de mesures propres à rétablir la situation, la troisième année suivant celle où le constat a été établi.

B.- L'accroissement des charges supportées par les départements au titre du financement des SDIS

Avant 1996, les SDIS coexistaient avec des services communaux et intercommunaux d'incendie et de secours. La loi n° 96-369 relative aux services d'incendie et de secours a organisé la départementalisation des services d'incendie et de secours. Les communes et établissements publics de coopération intercommunale ayant intégré leurs propres services d'incendie et de secours à ceux du département ont dû participer au financement du budget des SDIS.

Les modalités de financement des SDIS sont prévues par l'article L. 1424-35 du code général des collectivités territoriales. Les SDIS sont actuellement financés par des contributions des communes, des établissements publics de coopération intercommunale et des départements.

La gestion départementalisée des moyens humains, matériels et financiers des services d'incendie et de secours a cependant entraîné une forte hausse des charges supportées par les départements, les communes et les EPCI au titre des services d'incendie et de secours. Les budgets des SDIS ont été multipliés par trois entre 1997 et 2004. Le transfert de la gestion des services communaux et intercommunaux aux départements a notamment nécessité une remise à niveau des équipements ainsi qu'une harmonisation des moyens entre les anciens corps communaux. Le « gonflement » du budget des SDIS est également imputable aux différentes réformes de la filière et notamment aux évolutions statutaires intervenues depuis 1996.

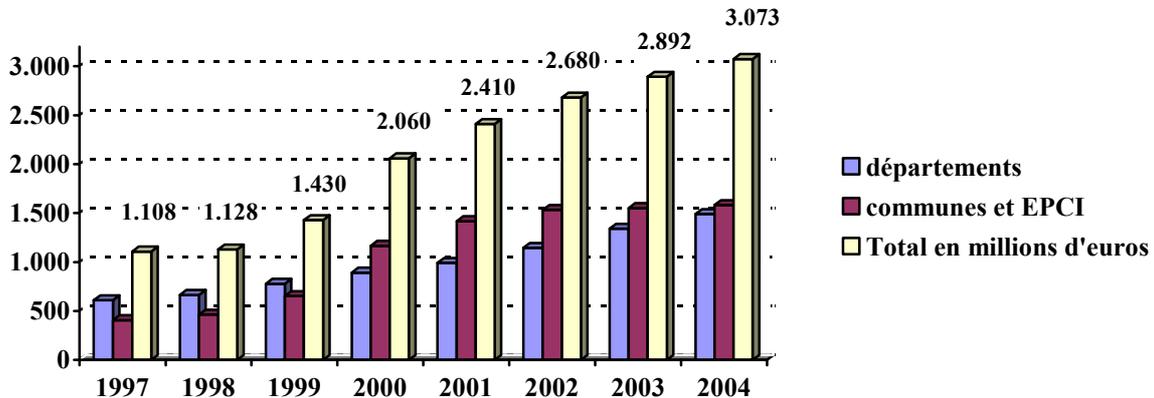
Le tableau suivant montre l'évolution des contributions des collectivités aux budgets des SDIS.

EVOLUTION DES CONTRIBUTIONS DES COLLECTIVITÉS AUX BUDGETS DES SDIS

(en millions d'euros)

	Départements	%	Communes et EPCI	%	total	%
1997	611		407		1.018	
1998	664	+ 8,7%	464	+ 14%	1.128	+ 10,8%
1999	778	+ 17,1%	653	+ 40,7%	1.430	+ 26,8%
2000	894	+ 14,9%	1.167	+ 78,7%	2.060	+ 44%
2001	992	+ 11%	1.418	+ 21,5%	2.410	+ 17%
2002	1.147	+ 15,6%	1.534	+ 8,2%	2.680	+ 11,2%
2003	1.341	+ 16,9%	1.551	+ 1,1%	2.892	+ 7,9%
2004	1.490	+ 11,1%	1.583	+ 2,1%	3.073	+ 6,3%

CONTRIBUTION DES COLLECTIVITÉS AUX BUDGETS DES SDIS, DE 1997 A 2004
(en millions d'euros)



Source : Direction de la défense et de la sécurité civile - 2004.

Afin de maîtriser l'évolution de la dépense, la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a modifié les modalités de financement des SDIS en prévoyant :

La suppression des contributions communales à compter du 1^{er} janvier 2006 et leur remplacement par un prélèvement opéré sur la dotation forfaitaire et la dotation d'intercommunalité ;

La limitation, à compter des exercices suivant la promulgation de la loi, du montant global de ces contributions au niveau atteint à l'exercice précédent, augmenté de l'indice des prix à la consommation.

Le gel des contributions communales au budget des SDIS décidé par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité fait supporter aux seuls conseils généraux la charge des augmentations.

La loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile a apporté de nouvelles modifications à ces dispositions en laissant au conseil général le soin de fixer lui-même le montant de sa contribution au budget des SDIS, au vu du rapport sur l'évolution des ressources et des charges prévisibles du service au cours de l'année à venir, adopté par le conseil d'administration de celui-ci, et en reportant au 1^{er} janvier 2008 la date de suppression des contingents communaux.

Dans ce contexte, le Gouvernement propose de substituer le transfert d'une ressource propre constituée par une partie du produit de la taxe sur les conventions d'assurance à une partie de la dotation globale de fonctionnement des départements afin d'aider les départements à financer les charges liées aux SDIS.

L'intérêt d'un tel transfert serait triple. Il aurait pour effet d'accroître la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources des départements tout

en permettant à ces derniers d'échanger une ressource dynamique contre une part de DGF, dont la progression est moins dynamique. Enfin à terme, les départements pourraient disposer d'une certaine maîtrise des taux puisqu'il est prévu de leur attribuer un droit de modulation dans une certaine fourchette.

II.- Le dispositif proposé

A.- Le transfert aux départements d'une part du produit de la TCA sur les contrats d'assurance contre les risques de toutes natures relatifs aux véhicules terrestres à moteur

1.- La détermination de la part du produit de la TCA attribuée à l'ensemble des départements

Le premier alinéa du II du présent article propose qu'à compter de 2005, les départements perçoivent une part du produit de la taxe sur les conventions d'assurances contre les risques de toutes natures relatifs aux véhicules terrestres à moteur.

La TCA, régie par les dispositions des articles 991 et suivants du code général des impôts, a pour assiette toute convention d'assurance conclue avec une société ou une compagnie d'assurances ou avec tout autre assureur français ou étranger. Elle est perçue sur le montant des sommes stipulées au profit de l'assureur et de tous accessoires dont celui-ci bénéficie directement ou indirectement du fait de l'assuré. L'article 1001 du code général des impôts fixe les taux de la TCA, variables selon la nature du risque couvert par le contrat d'assurance considéré.

Le transfert proposé par le présent article ne concerne qu'un seul type de contrat : les contrats d'assurance contre les risques de toute nature relatifs aux véhicules terrestres à moteur, conventions mentionnées au 5° bis de l'article 1001 du code précité et taxées au taux de 18%.

Il convient de relever que, sans modification de ses taux, le rendement de la TCA a été particulièrement dynamique ces dernières années, suivant une progression continue très supérieure à celle du PIB, ainsi que le montre le tableau suivant. Cette tendance s'avère structurelle en raison de l'expansion continue du marché de l'assurance et de l'absence de fraude. Les départements devraient donc bénéficier du dynamisme de cette taxe à travers la croissance de l'assiette nationale.

TAXE SUR LES CONVENTIONS D'ASSURANCE

(en milliards d'euros)

	Rendement total	Dont rendement de la TSCA automobile 18%
2001 ^(a)	4,47	2,1
2002 ^(b)	4,77	2,2
2003 ^(c)	5,13	2,3
2004 ^(d)	5,38	2,5 ^(e)

(f) Montants collectés.

(g) Montant prévisionnel corrigé au 07/2003.

(h) Montant figurant dans le PLF 2004.

(i) Part attribuée au FOREC jusqu'en 2003.

(j) Montant estimé, en l'absence de données DGI, en rapport l'évaluation du droit à compensation pour les départements (126,6 millions d'euros) à la fraction de taux de TSCA attribuée en PLF soit 0,91%.

2.- L'attribution d'une fraction du taux appliqué aux conventions d'assurance contre les risques relatifs aux véhicules à moteur à l'ensemble des départements

Le deuxième alinéa du II du présent article propose que la part du produit de la TCA attribuée à l'ensemble des départements soit obtenue par application d'une fraction du taux de la taxe à l'assiette nationale correspondant aux conventions d'assurances contre les risques de toutes natures relatifs aux véhicules routiers à moteur selon le calcul suivant.

<p>Part du produit de la TCA attribuée à l'ensemble des départements l'année n</p> <p>=</p> <p>Assiette nationale (année n) x Fraction du taux de la TCA</p>
--

Le troisième alinéa du II du présent article propose que la fraction de taux qui intervient dans le calcul précédent soit calculée de sorte qu'appliquée à l'assiette nationale 2005, elle conduise à un produit égal à 900 millions. Ces dispositions permettent d'obtenir la formule suivante :

<p>Fraction de taux de la TCA x Assiette nationale 2005 de la TCA</p> <p>=</p> <p>900 millions d'euros</p> <p>Soit Fraction de taux attribuée aux départements</p> <p>=</p> <p>900.000.000 / Assiette nationale 2005 de la TCA</p>
--

C'est donc l'enveloppe globale que l'Etat a décidé de transférer à l'ensemble des départements en contrepartie d'une réfaction opérée sur leur DGF, qui permet de déterminer cette fraction de taux.

3.- La clé de répartition entre les départements de la part du produit de la TCA attribuée à l'ensemble des départements.

La part du produit de la TCA attribuée à l'ensemble des départements serait elle-même ventilée entre ces derniers, selon les modalités prévues au **sixième alinéa du II du présent article**.

Afin que ces ressources puissent être considérées comme des ressources propres au sens de la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, il importe que cette clé de répartition permette d'individualiser pour chaque département une part de la fraction de taux évoquée plus haut. En effet, les parts d'impositions transférées par l'Etat aux collectivités territoriales ne peuvent être considérées comme des ressources propres que lorsque la loi détermine, par collectivité, un taux ou une assiette. Il importe donc que chaque département se voie attribuer un pourcentage de la fraction de taux évoquée plus haut.

Le sixième alinéa du II du présent article propose que la fraction de taux attribuée à l'ensemble des départements soit ventilée entre ces derniers au prorata de la répartition géographique des véhicules à moteur au 31 décembre 2004. Chaque département se verrait ainsi attribuer un pourcentage de la fraction de taux précitée correspondant au rapport entre le nombre de véhicules terrestres à moteur immatriculés dans ce département au 31 décembre 2004 et le nombre total de véhicules terrestres à moteur immatriculés sur le territoire national à cette même date.

Le choix de cette clé de répartition se justifie dans l'optique de la départementalisation de l'assiette de la TCA qui doit accompagner l'attribution aux départements d'un droit de modulation des taux dans une certaine limite. En effet, l'assiette départementale de la TCA devrait être fortement corrélée au nombre de véhicules à moteur immatriculés sur le territoire de chaque département. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur général, l'assiette départementale de la TCA pourrait être constituée des sommes stipulées au profit des assureurs dans les contrats d'assurance contre les risques de toute nature relatifs aux véhicules terrestres à moteur immatriculés sur le territoire de chaque département. Le choix d'une autre clé de répartition de la fraction de taux attribuée à chaque département, par exemple au prorata des charges supportées par les départements au titre des SDIS, aurait entraîné un important effet de ressaut des montants perçus au moment de la départementalisation des assiettes.

La part de la fraction de taux, qui appliquée à l'assiette nationale de la TCA, permettrait de calculer la part du produit de la TCA revenant à chaque département serait donc calculée de la façon suivante :

$$\begin{aligned} & \text{Part de fraction de taux attribuée à un département} \\ & = \\ & \text{Fraction de taux attribuée à l'ensemble des départements x Nombre de véhicules immatriculés} \\ & \text{dans ce département au 31-12-2004 / Nombre total de véhicules sur le territoire national au} \\ & \text{31-12-2004} \end{aligned}$$

Le pourcentage, attribué à chaque département, de la fraction de taux attribuée à l'ensemble des départements serait constaté par voie réglementaire, ainsi que le précise **le sixième alinéa du II du présent article**.

La part du produit de la TIPP revenant à chaque département serait donc calculée de la manière suivante :

$$\begin{aligned} & \text{Part du produit de la TCA affectée à un département l'année n} \\ & = \\ & \text{Fraction de taux affectée au département x Assiette nationale de la TCA de l'année n} \end{aligned}$$

4.- La fixation provisoire des fractions de taux de TCA attribuées aux départements

En l'état actuel, il n'est pas possible de déterminer la fraction définitive du taux de la TCA qui doit revenir à l'ensemble des départements, ni a fortiori, la part de cette fraction qui serait attribuée à chaque département dans la mesure où l'assiette 2005 de la TCA n'est pas encore connue, ni le nombre de véhicules immatriculés dans chaque département au 31 décembre 2004. En l'absence de ces données, le présent article définit la fraction du taux de la TCA qui serait provisoirement attribuée aux départements.

Le quatrième alinéa du II du présent article propose que, jusqu'à la connaissance de l'assiette 2005 de la TCA, la fraction du taux de la TCA applicable aux conventions d'assurance contre les risques relatifs aux véhicules terrestres à moteur (18%) attribuée à l'ensemble des départements soit fixée à 6,155%. Cette fraction provisoire du taux de la TCA résulte des évaluations les plus récentes de l'assiette 2005 de la taxe sur les convention d'assurance contre les risques relatifs aux véhicules routiers à moteur. Cette assiette est évaluée à 14,62 milliards d'euros.

$$\begin{aligned} & \text{Fraction provisoire de taux de la TCA attribuée aux départements} \\ & = \\ & \text{900.000.000 / Evaluation de l'assiette 2005} \end{aligned}$$

Le pourcentage de cette fraction de taux qui serait attribué à chaque département jusqu'à la connaissance définitive de l'assiette 2005 et du nombre de véhicules terrestres à moteur immatriculés dans chaque département au

31 décembre 2004 serait fixé par voie réglementaire, ainsi que le prévoit le **dernier alinéa du II du présent article**.

5.- La régularisation des montants versés aux départements après connaissance des montants définitifs des droits à compensation

Le niveau définitif de la fraction du taux de la TCA attribuée à l'ensemble des départements serait arrêté par la plus prochaine loi de finances après la connaissance des montants définitifs de l'assiette 2005, ainsi que le prévoit le **cinquième alinéa du II du présent article**.

Le montant des versements aux départements serait alors corrigé à raison des différences apparues entre les montants versés, calculés selon les modalités provisoires décrites précédemment et les montants revenant à chaque départements calculés en tenant compte du niveau définitif de l'assiette 2005.

Les dispositions proposées par le II du présent article seraient mises en œuvre selon le calendrier suivant :

– dans le courant du mois de décembre prochain ou, au plus tard, au tout début du mois de janvier, un arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget fixerait le pourcentage de la fraction de tarif provisoire revenant à chaque département ;

– dès les mois de janvier 2005, les premiers versements aux départements seraient réalisés, sur la base des pourcentages fixés à titre provisoire par l'arrêté susmentionné ;

– dès lors que les montants définitifs des droits à compensation de l'ensemble des régions et de chaque région pourront être définitivement constatés, il reviendrait à la plus prochaine loi de finances d'arrêter le montant définitif de la fraction de tarif attribuée aux départements. Un deuxième arrêté conjoint serait pris, afin de fixer le pourcentage « définitif » de cette fraction revenant à chaque département. Les montants des versements aux départements seraient alors réajustés afin de tenir compte de ces données définitives.

B.- Le débasage concomitant de la dotation globale de fonctionnement des départements

1.- Le dispositif proposé

Le I du présent article vise à modifier le code général des collectivités territoriales afin d'opérer une reprise d'un montant de 880 millions d'euros sur la dotation de compensation perçue par les départements, en contrepartie du transfert à compter de 2005 d'une part du produit de la TCA pour un montant de 900 millions d'euros.

Le 3° du I du présent article tend à modifier l'article L. 3334-7-1 du code général des collectivités territoriales qui définit la dotation de compensation des départements. A compter de 2006, pour le calcul de cette dotation, le montant de la DGF de 2005 serait diminué de 880 millions d'euros. En 2006, le montant de la DGF serait donc obtenu par application au montant de la DGF de 2005, minorée d'un montant de 880 millions d'euros, du taux d'indexation de la DGF pour 2006.

Le montant total du débasage opéré sur la DGF des départements serait ventilé entre ces derniers au prorata du nombre de véhicules à moteur immatriculés sur leur territoire au 31 décembre 2004. Il importe en effet que la clé de répartition de ce débasage soit identique à la clé de répartition retenue s'agissant de la ventilation entre les départements du produit de TCA transféré.

SIMULATION DE REPARTITION DU PRODUIT DE TCA TRANSFERE ET DU DEBASAGE DE LA DGF POUR DEUX DEPARTEMENTS A ET B

Département	Pourcentage de véhicules terrestres à moteur immatriculés dans ce département	Fraction de la TCA (véhicules terrestres à moteur) attribuée à ce département	Produit de TCA transféré à ce département en 2005	Montant de la reprise effectuée sur la DGF de ce département	Contribution de l'Etat au financement de la prestation de fidélisation des sapeurs-pompiers volontaires
A	40 %	0,04 x 6,155 % = 2,462 %	2,462 % x 14,622 Mds€ = 360 M€	40% x 880 M€ = 352 M€	360 – 352 = 8 M€ (40 % x 20 M€)
B	60 %	0,06 x 6,155 % = 3,693 %	3,693 % x 14,622 Mds€ = 540 M€	60% x 880 M€ = 528 M€	540 – 528 = 12 M€ (60% x 20 M€)
TOTAL	100%	6,155 %	900 M€	880 M€	20 M€

Le taux de 6,155 % résulte de l'évaluation la plus récente de l'assiette 2005 de la taxe sur les conventions d'assurance contre les risques de toute nature relatifs aux véhicules terrestres à moteur. Cette assiette est provisoirement évaluée à 14,622 milliards d'euros.

2.- Les mesures de coordination

Il importe que cette diminution imputée au final sur la dotation de compensation, soit également imputée sur le calcul de la DGF des départements dont elle est une composante.

Le 1° du I du présent article tend, par coordination avec le 3° du I du présent article, à modifier le 1° de l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales relatif aux modalités de calcul de la DGF mise en répartition. A compter de 2006, pour le calcul de cette dotation, le montant de la DGF de 2005 serait diminué de 880 millions d'euros. En 2006, le montant de la DGF serait donc obtenu par application au montant de la DGF de 2005, minorée d'un montant de 880 millions d'euros, du taux d'indexation de la DGF pour 2006.

Le 2° du I du présent article tend, par coordination avec le 3° du I du présent article à modifier l'article L. 3334-1 du code général des collectivités

territoriales qui définit la dotation globale de fonctionnement des départements. A compter de 2006, pour le calcul de cette dotation, le montant de la DGF de 2005 serait diminué de 880 millions d'euros. En 2006, le montant de la DGF serait donc obtenu par application au montant de la DGF de 2005, minorée d'un montant de 880 millions d'euros, du taux d'indexation de la DGF pour 2006.

C.- La participation de l'Etat au financement de la prestation de fidélisation et de reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires

La participation de l'Etat au financement de la prestation de fidélisation et de reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires prévue à l'article 83 de la loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile serait assurée par une moindre reprise sur la DGF des départements, ainsi que le prévoit **le III du présent article**.

La différence entre le montant du produit de la TCA transféré aux départements et le montant de l'abattement opéré sur leur dotation globale de fonctionnement, soit 20 millions d'euros, constituerait la participation financière de l'Etat au financement du coût pour les départements de la prestation de fidélisation et de reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires pour 2005.

*
* *

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Michel Bouvard, tendant à instituer une réfaction sur la diminution de la dotation de compensation à concurrence des risques auxquels est exposé chaque département et selon l'échelle définie par la loi.

M. Michel Bouvard a souligné que les risques auxquels sont exposés les départements varient dans des proportions considérables, puisque, sur 42 risques en matière de sécurité et de sûreté recensés par le ministère de l'intérieur, 5 à 10 seulement concernent une majorité de départements tandis que d'autres doivent faire face à plus de 35 risques différents, dont il serait légitime de compenser la charge par une augmentation des transferts financiers de l'Etat.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a examiné un amendement de M. Marc Le Fur, tendant à scinder la part du produit de la taxe sur les conventions d'assurance transférée aux départements (900 millions d'euros) en deux transferts, ces deux transferts étant répartis entre les départements sur la base de deux clés de répartition distinctes.

M. Marc Le Fur a souligné que cet amendement visait à établir deux clefs de répartition distinctes au sein du transfert aux départements d'une partie du produit de la taxe sur les conventions d'assurance. En effet, ce sont deux

financements bien différents qu'opère l'article 34 *via* une « ristourne » de DGF, d'une part, le financement des SDIS, d'autre part, le financement de la nouvelle prestation de fidélisation et de reconnaissance destinée aux sapeurs-pompiers volontaires qu'a créée la loi de modernisation de la sécurité civile, pour 20 millions d'euros en 2005, puis 30 millions. À compter de 2006, c'est une autre clef de répartition qui doit prévaloir, celle du nombre de sapeurs-pompiers volontaires du corps départemental. Les divergences entre départements sont réelles à cet égard : les montants pourraient varier du simple au triple selon que la clef de répartition porte sur les véhicules immatriculés ou sur le nombre de volontaires. En outre, dans le silence du texte, les départements de Paris et de la petite couronne, qui n'ont pas de sapeurs-pompiers volontaires, bénéficieraient néanmoins de la « ristourne » de DGF.

Votre **Rapporteur général** a ajouté que 900 millions d'euros de taxe sur les conventions d'assurance seraient affectés aux départements et que 880 millions d'euros seraient repris sur la DGF selon le même critère de répartition. Donc, tant en ressources qu'en dépenses, la clé de répartition est homogène. M. Marc Le Fur souhaite que les 20 millions d'euros restants soient répartis différemment. Il n'est pas possible de contester qu'il n'y a pas de pompiers volontaires dans le Val-de-Marne. Cependant, il est nécessaire que la clé de répartition des 900 millions d'euros de TCA transférés soit unique.

M. Charles de Courson a rappelé que les 20 millions correspondent à la participation de l'État au financement de la prestation de fidélisation des sapeurs-pompiers volontaires instituée par la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile. L'État s'est engagé à participer au financement de cette prestation à hauteur de 450 euros par pompier volontaire.

M. Hervé Mariton a indiqué que l'argument de simplicité souvent évoqué pouvait parfois conduire à sacrifier la cohérence dans le raisonnement.

M. Augustin Bonrepaux s'est demandé pour quelles raisons 900 millions d'euros seraient attribués et 880 millions d'euros repris, d'autant que la taxe n'est pas évolutive dans le temps. Par ailleurs, sur la question de la répartition, il a soutenu le raisonnement de M. Marc Le Fur. Ce n'est pas, en effet, le nombre de véhicules qui témoigne des efforts des départements. S'il faut choisir un critère simple, celui des dépenses de chaque SDIS est tout à fait opportun. Il serait plus juste de répartir le produit de TCA transféré selon cette modalité que de donner davantage aux départements ayant beaucoup de voitures.

M. Marc Le Fur a conclu que l'argument de simplification pouvait certes être entendu, mais que la mesure s'adresse aux SDIS et pas aux maires des communes. Par ailleurs, il serait logique que la contribution de l'État soit répartie en fonction du nombre de pompiers volontaires dans chaque département. En effet, la clé de répartition retenue conduirait à ce qu'un quart des 20 millions d'euros en question soit réparti entre des départements n'ayant pas de sapeurs pompiers volontaires.

Votre **Rapporteur général** a de nouveau souligné le problème technique posé par l'amendement car il propose de distinguer dans les 900 millions d'euros transférés la somme attribuée afin d'aider les départements à financer les SDIS et les 20 millions d'euros pour les pompiers volontaires et de ventiler ces deux montants selon deux clés de répartition différentes. Il est évident qu'un tel système ne peut pas fonctionner.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° I-18**).

Suivant l'avis défavorable de votre Rapporteur général, la Commission a *rejeté* deux amendements présentés par M. Augustin Bonrepaux :

– le premier, proposant de calculer la part de taxe sur les conventions d'assurance perçue par chaque département en fonction des dépenses supportées par chaque département au titre du financement des SDIS et du coût de la prestation de fidélisation des sapeurs-pompiers volontaires ;

– le second, tendant à retenir les dépenses constatées en matière de SDIS comme critère de répartition de la taxe entre les départements.

La Commission a *adopté* l'article 34 ainsi modifié.

*
* *

Article additionnel après l'article 34

Éligibilité au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée des dépenses relatives à la restauration des monuments historiques des collectivités territoriales.

Texte de l'article additionnel :

« I. – L'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Sont éligibles au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée les dépenses correspondant à des travaux réalisés à compter du 1^{er} janvier 2004 sur les monuments historiques inscrits ou classés appartenant à des collectivités territoriales, quels que soient l'affectation finale et éventuellement le mode de location ou de mise à disposition de ces édifices. »

« II. – Les pertes de recettes pour le budget de l'Etat sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

Observations et décision de la Commission :

La Commission a adopté un amendement de M. Michel Bouvard, tendant à rendre éligibles au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) les dépenses correspondant à des travaux réalisés à compter du 1^{er} janvier 2004 sur les monuments historiques inscrits ou classés appartenant à des collectivités territoriales, quelle que soit l'affectation finale et éventuellement le mode de location ou de mise à disposition de ces édifices.

Le FCTVA, créé en 1976, a pour objet de compenser de manière forfaitaire les versements de TVA que les collectivités territoriales et les établissements publics bénéficiaires sont amenés à effectuer sur leurs investissements.

Avec 3,71 milliards d'euros inscrits en loi de finances initiale pour 2004, et 3,79 milliards d'euros dans le cadre du projet de loi de finances pour 2005 en prélèvements sur recettes de l'Etat, cette dotation constitue la principale contribution de l'Etat à l'effort d'équipement des collectivités locales.

Pour être éligible au FCTVA, une dépense réelle d'investissement doit remplir les six conditions cumulatives suivantes :

- la dépense doit avoir été réalisée par un bénéficiaire du fonds, dont la liste est limitativement fixée par l'article L. 1615-2 du code général des collectivités territoriales ;

- l'équipement pour lequel cette dépense est engagée doit être la propriété du même bénéficiaire ;

- le bénéficiaire doit être compétent pour agir dans le domaine concerné ;

- la dépense doit être grevée de TVA

- la dépense ne doit pas être exposée pour le besoins d'une activité assujettie à la TVA ;

- la dépense ne doit pas être réalisée au titre d'un bien cédé ou mis à disposition d'un tiers non bénéficiaire en application de l'article L. 1615-17 du code général des collectivités territoriales.

S'agissant des dépenses correspondant à des travaux réalisés sur des monuments historiques inscrits et classés appartenant à des collectivités territoriales, elles sont éligibles au FCTVA si elles remplissent les conditions précédemment édictées : les dépenses afférentes à la restauration de bâtiments historiques donnent lieu à un versement du FCTVA s'il s'agit d'une opération d'équipement intégrée à titre définitif dans le patrimoine de la collectivité territoriale et destinée à son usage propre.

En revanche, si les monuments historiques sont cédés ou mis à la disposition de tiers non bénéficiaires du FCTVA, plusieurs cas de figure doivent être distingués.

En application des dispositions de l'article L. 1615-17 du code général des collectivités territoriales, les biens cédés ou mis à disposition de tiers non bénéficiaires du fonds n'ouvrent en principe pas droit aux attributions du fonds.

Toutefois la circulaire du 23 septembre 1994 a introduit une interprétation extensive de la notion de mise à disposition, afin de permettre aux collectivités territoriales de bénéficier du FCTVA dès lors que les deux conditions suivantes sont simultanément réunies :

– la mise à disposition du bien n'est que partielle : un même équipement est utilisé par plusieurs non-bénéficiaires du fonds mais aucun d'entre eux ne limite l'accès au bâtiment à une certaine catégorie d'usagers ;

– la mise à disposition du bien ne fait pas obstacle au plus grand nombre d'usagers potentiels (administrés, enfants scolarisés...) dans des conditions d'égalité caractéristiques du service public (prix d'accès faible, voire gratuit).

En application de ces dispositions, les dépenses afférentes à la restauration de monuments historiques qui ne sont pas intégrées à titre définitif dans le patrimoine de la collectivité territoriale ou qui ne sont pas destinées à son usage propre sont éligibles au FCTVA lorsque la mise à disposition des monuments obéit aux deux conditions cumulatives précitées.

Les règles applicables permettent donc déjà de rendre largement éligibles les travaux réalisés sur les monuments historiques y compris en cas de mise à disposition à un tiers non bénéficiaire du fonds.

L'amendement proposé étend le bénéfice du FCTVA aux opérations de restauration :

– de monuments destinés à être cédés à des tiers, l'éligibilité étant rendue possible « quelle que soit l'affectation finale » du monument :

– de monuments mis à la disposition de tiers non bénéficiaires du fonds, quelles que soient les modalités de cette mise à disposition.

*
* *

La Commission a examiné deux amendements présentés par M. Michel Bouvard relatifs au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) :

– l'un tendant à ce que, dans les zones de montagne, les collectivités territoriales bénéficient des attributions du FCTVA au titre de leurs dépenses d'investissement réalisées sur des biens communaux destinés à la location, dès lors qu'elles concernent des travaux de lutte contre les risques spécifiques liés aux zones de montagne. L'intégration du coût des équipements de protection dans la base du calcul du loyer ne pourra être exigée par personne à l'exception de la collectivité bailleuse si elle souhaite partager ses coûts ;

– l'autre tendant à rendre éligibles au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée les dépenses engagées à compter du 1^{er} janvier 2004 correspondant à des travaux réalisés sur les monuments historiques appartenant à des collectivités locales, quels que soient l'affectation finale et le mode de location ou de mise à disposition des édifices.

M. Michel Bouvard a indiqué, s'agissant du premier amendement, que quand un bâtiment est loué par une commune et qu'un ouvrage de protection est situé à proximité (comme un mur pare avalanche), les 4% doivent peser sur le bâtiment et sur l'équipement de protection. L'amendement viserait à distinguer les deux.

En ce qui concerne le second amendement, lorsqu'une collectivité réalise des travaux et doit ensuite trouver un preneur avec un loyer égal à 4% de l'investissement réalisé dans un monument historique, soit elle ne trouve pas preneur, soit elle ne récupère pas la TVA.

Votre **Rapporteur général** s'étant déclaré défavorable au premier amendement mais favorable au second, la Commission a *rejeté* le premier amendement et *adopté* le second (**amendement n° I-19**).

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Pierre Albertini, tendant à actualiser chaque année en fonction des bases imposables de taxe professionnelle de France Télécom constatées dans chaque commune ou EPCI le prélèvement imputable sur la compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle perçue par ces communes et EPCI destiné à compenser la perte de recettes induite pour l'État par l'assujettissement de France Télécom à la taxe professionnelle dans des conditions de droit commun.

Votre **Rapporteur général** s'est déclaré, sur le fond, en accord avec l'objet de cet amendement, qui soulève un problème pertinent. Il conviendrait néanmoins de lui apporter une réponse différente et plus simple. En lien avec le Gouvernement, une réflexion est en cours afin de remédier à la situation actuelle, qui aboutit en effet à léser certaines communes dans lesquelles un établissement de France Télécom a réduit son activité.

Cet amendement a été retiré.

*

* *

[Accès à la 1^{re} partie : articles premier à après 9](#)

[Accès à la 2^e partie : articles 10 à 20](#)

[Accès à la 3^e partie : articles 21 à 28](#)

[Accès à la 5^e partie : articles 35 à 44](#)

[Accès à la 6^e partie : Tableau comparatif](#)

[Accès à la 7^e partie : Etat A annexé et amendements non adoptés par la commission](#)