

N° 79

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 2004

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2005, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

INTÉRIEUR :

**ADMINISTRATION TERRITORIALE
ET DÉCENTRALISATION**

Par M. Bernard SAUGEY,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyst, *président* ; MM. Patrice Gélard, Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, François Zocchetto, Mme Nicole Borvo, M. Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Christian Cointat, Pierre Jarlier, Jacques Mahéas, Simon Sutour, *secrétaires* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Michèle André, M. Philippe Arnaud, Mme Eliane Assassi, MM. Robert Badinter, José Balarelo, Laurent Béteille, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Pierre-Yves Collombat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Gaston Flosse, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Philippe Goujon, Mme Jacqueline Gourault, MM. Charles Guené, Hubert Haenel, Jean-René Lecerf, Mme Josiane Mathon, MM. Hugues Portelli, Henri de Richemont, Jean-Pierre Sueur, Alex Türk, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345

Sénat : 73 et 74 (annexe n° 23) (2004-2005)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	3
INTRODUCTION	5
I. LE FINANCEMENT DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES	6
A. DES CHARGES NOUVELLES	6
1. <i>Des budgets locaux maîtrisés</i>	6
2. <i>Une entrée en vigueur progressive des transferts de compétences prévus par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales</i>	9
3. <i>Une compensation financière encadrée</i>	15
B. DES RESSOURCES PROPRES	19
1. <i>Les principes de l'autonomie financière</i>	19
2. <i>Les ressources transférées aux régions</i>	23
3. <i>Les ressources transférées aux départements</i>	24
II. LA RÉFORME DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	27
A. UNE PROGRESSION SENSIBLE	27
1. <i>La reconduction pour un an du contrat de croissance et de solidarité</i>	27
2. <i>L'évolution des dotations sous enveloppe</i>	28
3. <i>L'évolution des dotations hors enveloppe</i>	32
B. UN RENFORCEMENT DE LA PÉRÉQUATION	34
1. <i>L'introduction du critère du potentiel financier pour mieux appréhender les inégalités entre collectivités territoriales</i>	35
2. <i>La réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes</i>	37
3. <i>La réforme de la dotation globale de fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre</i>	46
4. <i>La réforme de la dotation globale de fonctionnement des départements</i>	50
III. LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE	55
A. DES MOYENS SUPPLÉMENTAIRES	55
1. <i>Des crédits en augmentation</i>	55
2. <i>L'achèvement de la globalisation des budgets des préfectures</i>	56
3. <i>Une augmentation des emplois budgétaires</i>	58
B. UNE RELANCE DE LA DÉCONCENTRATION	59
1. <i>L'affirmation du rôle des préfets de région</i>	59
2. <i>L'organisation des services déconcentrés de l'Etat</i>	60

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu, le mardi 16 novembre 2004, MM. Renaud Dutreil, ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, Eric Woerth, secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat, Dominique de Villepin, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, et Jean-François Copé, ministre délégué à l'intérieur, porte-parole du Gouvernement, la commission des Lois, réunie le mercredi 24 novembre 2004 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyst, président, a procédé, sur le rapport pour avis de M. Bernard Saugey, à **l'examen des crédits relatifs à l'administration territoriale et à la décentralisation** inscrits dans le projet de loi de finances pour 2005.

La commission a tout d'abord constaté que les charges induites par les transferts de compétences prévus par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales seraient compensées par **l'attribution aux départements d'une fraction du taux de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance et aux régions d'une fraction du tarif de la taxe intérieure sur les produits pétroliers.**

Tout en observant qu'il s'agissait de **ressources propres** au sens de la loi organique du 29 juillet 2004, elle a **souhaité que les collectivités territoriales obtiennent rapidement la possibilité de les moduler à la hausse ou à la baisse**, l'autonomie fiscale constituant en effet un fondement de la démocratie locale et un gage d'efficacité.

Le rapporteur a par ailleurs souligné que les **réformes de la taxe professionnelle et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties**, annoncées par le président de la République, devaient être **décidées rapidement**, afin de ne pas laisser les élus locaux dans l'expectative, et **préserver l'autonomie fiscale** des collectivités territoriales.

La commission a ensuite observé que les **concours financiers de l'Etat** aux collectivités territoriales, hors fiscalité transférée, progresseraient de **3 %** pour atteindre un montant de **61,4 milliards d'euros en 2005**, alors que l'ensemble des dépenses de l'Etat subira un gel en euros constants.

Elle a souscrit à la **reconduction pour un an du contrat de croissance et de solidarité**, tout en rappelant le souhait des collectivités territoriales de bénéficier d'une programmation pluriannuelle des concours de l'Etat.

Elle s'est félicitée de la **réforme des critères de répartition de la dotation globale de fonctionnement** des communes, des établissements publics de coopération intercommunale et des départements, observant qu'elle contribuerait à un **renforcement de la péréquation** conformément à l'objectif posé par l'article 72-2 de la Constitution.

Enfin, la commission a approuvé la **poursuite de la réforme de l'administration territoriale**, tout en soulignant la nécessité de veiller au maintien des services publics en milieu rural et à leur diversification en milieu urbain.

Sous le bénéfice de l'ensemble de ces observations, la commission a décidé de donner un **avis favorable** à l'adoption des crédits relatifs à l'administration territoriale et à la décentralisation inscrits dans le projet de loi de finances pour 2005.

Mesdames, Messieurs,

Qu'il soit permis à votre rapporteur pour avis de rendre hommage à son prédécesseur, notre ancien collègue M. Daniel Hoeffel, dont chacun connaît le sens de l'intérêt général et l'immense travail accompli en faveur des collectivités territoriales.

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, complétée par la loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, a tracé le nouveau cadre des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales.

Tout transfert de compétences doit désormais être accompagné de l'attribution des ressources qui étaient consacrées à leur exercice. Celles-ci doivent être essentiellement fiscales, puisque la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources de chaque catégorie de collectivité ne peut désormais être inférieure au niveau constaté en 2003. Enfin, la loi doit prévoir des dispositifs de péréquation afin de renforcer l'égalité entre collectivités.

Le projet de loi de finances pour 2005 s'inscrit pleinement dans ce cadre.

Les départements recevront deux fractions non modulables du taux de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance, l'une pour compenser les charges nouvelles induites par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, l'autre au titre du financement des services départementaux d'incendie et de secours. Les régions bénéficieront quant à elles d'une fraction non modulable de la taxe intérieure sur les produits pétroliers et d'une taxe additionnelle à la taxe d'apprentissage.

Les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales s'élèveront, hors fiscalité transférée, à 61,4 milliards d'euros, en hausse de 3 % par rapport à 2004, alors que l'ensemble des dépenses de l'Etat subira un gel en euros constants.

Cette évolution globale, marquée par la reconduction pour un an du contrat de croissance et de solidarité, facilitera la poursuite de la réforme de la dotation globale de fonctionnement engagée en 2004. Les critères de répartition des dotations versées aux communes, aux établissements publics de coopération intercommunale et aux départements seront revus afin de renforcer la péréquation.

Enfin, l'augmentation des crédits relatifs à l'administration territoriale permettra de financer la poursuite de la déconcentration, corollaire indispensable de la décentralisation.

I. LE FINANCEMENT DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES

Le projet de loi de finances pour 2005 prévoit l'attribution aux départements et aux régions de ressources fiscales non modulables pour compenser les charges induites par leurs nouvelles compétences.

A. DES CHARGES NOUVELLES

En dépit d'une augmentation de leurs charges, les collectivités territoriales ont su conserver la maîtrise de leurs budgets. Elles se préparent donc, non sans inquiétude mais dans une situation financière saine, à exercer les nouvelles compétences qui leur seront transférées à compter de 2005.

1. Des budgets locaux maîtrisés

Dans son rapport au nom de l'Observatoire des finances locales sur les finances des collectivités locales en 2004, publié au mois de juin de cette année, notre collègue M. Joël Bourdin souligne que les collectivités locales *« abordent les nouvelles étapes de la décentralisation avec des fondements financiers solides qui leur permettent de prendre en charge dans de bonnes conditions de nouvelles compétences. »*

L'évolution récente des budgets locaux a ainsi été marquée par l'impact des transferts de compétences réalisés entre 2002 et 2004, la poursuite du développement de l'intercommunalité, le dynamisme de la fiscalité, le ralentissement de la croissance des dépenses de personnel et la relance de l'investissement.

- *L'impact des récents transferts de compétences*

Les **compétences** dévolues aux départements et aux régions se sont **étoffées** entre 2002 et 2004 : pour les départements, avec la création de l'allocation personnalisée d'autonomie (2002), la prise en charge exclusive de l'augmentation des budgets des services d'incendie et de secours (2002) et la décentralisation de la gestion du revenu minimum d'insertion et du revenu minimum d'activité (2004) ; pour les régions, avec le transfert de la responsabilité du transport ferroviaire régional de voyageurs (2002) et la prise en charge progressive de la prime d'apprentissage, dont les effets se sont fait sentir dès 2004.

Ces transferts ont contribué à la **hausse des budgets des départements**, qui ont progressé d'environ **25 %** de 2001 à 2004, la part des dépenses d'aide sociale dans leurs dépenses de fonctionnement étant passée de 56 % à près de 64 %. Quant aux **régions**, leurs budgets ont progressé d'environ **16 %** sur la même période, principalement en raison de la place prise par le poste « transports ».

- *La poursuite du développement de l'intercommunalité*

Le **développement de l'intercommunalité** s'est poursuivi, même si le rythme de progression s'est infléchi par rapport aux années précédentes.

101 nouveaux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, dont 12 communautés d'agglomération, ont ainsi vu le jour en 2003, portant à 2.461 le nombre d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, et à **50,7 millions d'habitants** la population concernée. Parmi les 141 aires urbaines de plus de 50.000 habitants, près de 120 disposent déjà d'une communauté d'agglomération autour de la ville centre.

Plusieurs régions sont pratiquement totalement couvertes : Pays de la Loire (98,2 % des communes), Haute-Normandie (98,2 %), Basse-Normandie (97,2 %), Nord-Pas-de-Calais (99 %). La région Rhône-Alpes compte le plus grand nombre d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (219), qui réunissent plus de 5 millions d'habitants. La Corse en compte le moins (15), pour 38 % des communes et 185.000 habitants. L'Ile-de-France en compte 79, pour 3,5 millions d'habitants. Elle rattrape donc rapidement son retard puisque 53 % des communes et 37 % de la population sont désormais concernées, contre respectivement 33 % et 24 % en 2002.

La **taxe professionnelle unique** concerne désormais 1.028 établissements publics de coopération intercommunale, près de **38 millions d'habitants** et 62 % des bases de taxe professionnelle. En 1999, elle ne concernait que 4 millions d'habitants et 7 % des bases de taxe professionnelle.

Enfin, les **budgets** des établissements publics de coopération intercommunale **ont progressé de 18,5 % en 2002**. Parallèlement, les budgets des communes n'appartenant pas à une structure intercommunale sont, à taille égale, inférieurs de 20 à 40 % à ceux des communes en intercommunalité.

La **loi du 13 août 2004** relative aux libertés et responsabilités locales, qui autorise les fusions entre établissements publics de coopération intercommunale et assouplit les dispositions régissant les relations qu'ils entretiennent avec leurs communes membres, devrait permettre à ce mouvement de se consolider.

Dans ce contexte, et avant l'entrée en vigueur de nouveaux transferts de compétences, les collectivités locales ont préservé leur marge de manœuvre financière afin de relancer l'investissement.

- *Le ralentissement de la croissance des dépenses de personnel*

Les collectivités locales sont parvenues à freiner la croissance des dépenses de personnel (+ 3,5% en 2003, contre un rythme moyen d'environ 4,5 % sur les 10 années précédentes) qui, avec un montant total de près de 35 milliards d'euros, représentent une part importante de leurs dépenses courantes (37 % en moyenne et près de la moitié pour les communes).

La croissance des autres dépenses de gestion a ralenti après un exercice 2002 marqué par les transferts de compétences. Au total, et exception faite des établissements publics de coopération intercommunale, **l'ensemble des dépenses de gestion a augmenté de 4,5 % en 2003 contre 8,7 % en 2002**.

- *Des recettes soutenues par le dynamisme de la fiscalité*

Pour financer ces charges, les collectivités locales ont été contraintes de recourir à une **hausse de la fiscalité directe**. L'augmentation des produits votés (4,1 %) résulte pour moitié de la croissance des bases (1,9 %) et pour moitié de la croissance des taux d'imposition (2,2 %). 2003 et 2002, qui amorçait la reprise de la fiscalité, ont succédé à plusieurs exercices marqués par une relative stabilité des taux. Sur la période 1999-2003, les taux ont toutefois nettement moins progressé qu'au cours des cinq années précédentes.

- *Une reprise de l'investissement*

Du fait du dynamisme des recettes et du ralentissement des dépenses de gestion, auxquels s'est ajouté la poursuite de la baisse des frais financiers, le niveau de l'épargne a progressé en 2003, contrastant avec le tassement relevé les deux années précédentes.

Aussi a-t-on assisté à une **reprise de l'investissement**, aussi bien de la part des communes, en phase avec leur cycle électoral, que des régions et des départements, notre collègue M. Joël Bourdin y voyant le « *signe que l'intégration des nouvelles compétences a pu être absorbée sans déséquilibrer leur budget ni pénaliser l'investissement.* »

Bien qu'en très légère augmentation en 2003, la **dette** des collectivités locales est restée à un **niveau très bas**. Les taux d'intérêt étant très faibles, ces dernières conservent des marges de manœuvre en termes d'endettement.

L'analyse des budgets des départements et des régions, ainsi que les taux de fiscalité votés en **2004**, apportent la **confirmation de ces tendances** :

- progression des recettes et des dépenses courantes entraînée par les nouvelles compétences transférées, en particulier le revenu minimum d'insertion pour les départements,
- croissance plus modérée des frais de personnel,
- poursuite de l'investissement direct.

Ainsi, le **secteur des administrations publiques locales**, plus large que celui des seules collectivités locales, a **dégagé en 2003, pour la huitième année consécutive, une capacité de financement positive**, contribuant ainsi à l'effort de réduction des déficits publics au sens du traité de Maastricht.

2. Une entrée en vigueur progressive des transferts de compétences prévus par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit d'**importants transferts de compétences** aux collectivités territoriales dans les domaines du développement économique, de la formation professionnelle, des infrastructures, de l'aide sociale, de la santé, de l'environnement, de l'éducation et de la culture.

Le nombre des personnels concernés, qui inclut **96.000 personnels techniciens et ouvriers de service** et **33.000 agents des directions départementales de l'équipement**, et l'ampleur des compensations financières prévues, dont le montant total est provisoirement estimé à **4,548 milliards d'euros**, en témoignent.

La mise en œuvre de ces transferts de compétences sera toutefois progressive et devrait s'achever en 2008 comme en témoigne le tableau ci-après.

LOI RELATIVE AUX LIBERTÉS ET RESPONSABILITÉS LOCALES

Calendrier de mise en oeuvre des transferts de compétences accompagnés d'une compensation financière, par catégorie de collectivités territoriales

Articles de loi	Compétences	Ministère décentralisateur
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
Art. 13	AFPA	Cohésion sociale
Art. 15	Rémunération des stagiaires (liée à l'AFPA)	Cohésion sociale
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	Équipement
Art. 19	Gestion des routes nationales ultramarines	Équipement
Art. 25	Voirie de Paris (décrets impériaux)	Équipement
Chapitre II. — Les grands équipements		
Art. 28	Aérodromes civils	Équipement

Collectivités territoriales bénéficiaires du transfert				
Région	Département	EPCI	Commune	Autre
1 ^{er} janvier 2005				
Montée en charge jusqu'au 31 décembre 2008				
Montée en charge jusqu'au 31 décembre 2008				
	1 ^{er} janvier 2008 au plus tard			
9 mois au plus tard après l'entrée en vigueur de la loi				
			1 ^{er} janvier 2005	
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

Articles de loi	Compétences	Ministère décentralisateur
Art. 30	Ports maritimes de commerce	Équipement
Art. 30	Ports maritimes de pêche	Équipement
Art. 30	Ports maritimes : possibilité d'être bénéficiaires sur demande	Équipement
Art. 32	Ports intérieurs	Équipement
Art. 32	Cours d'eau, canaux lacs, plans d'eau	Équipement
Art. 33	Infrastructures de transports non urbains de personnes, ferrés ou guidés d'intérêt local	Équipement
Art. 36	Biens dont l'exploitation est concédée aux sociétés d'aménagement régional.	Équipement
Chapitre III. — Les transports dans la région Île-de-France		
Art. 37 et 38	Syndicat des transports d'Île-de-France	Équipement
Art. 41	Transports scolaires et des personnes handicapées	Éducation nationale
Chapitre V. — Les plans d'élimination des déchets		
Art. 45	Élaboration des plans départementaux d'élimination des déchets	
Art. 45	Élaboration du plan d'élimination des déchets de la région Île-de-France	

Collectivités territoriales bénéficiaires du transfert				
Région	Département	EPCI	Commune	Autre
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	
Aucun délai	Aucun délai	Aucun délai	Aucun délai	
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	
	1 ^{er} janvier 2005			
1 ^{er} janvier 2005				
1 ^{er} janvier 2005	1 ^{er} janvier 2005		1 ^{er} janvier 2005	
				STIF janvier 2005
	1 ^{er} janvier 2005			
1 ^{er} janvier 2005				

Articles de loi	Compétences	Ministère décentralisateur
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
Art. 53	Formation des travailleurs sociaux	Cohésion sociale
Art. 55	Aides aux étudiants des instituts de formation des travailleurs sociaux	Cohésion sociale
Les personnes âgées		
Art. 56	Mise en oeuvre de la politique en faveur des personnes âgées (CLIC)	Santé
Chapitre III. — Le logement social et la construction		
La gestion du logement social		
Art. 65	Fonds de solidarité pour le logement (FSL)	Équipement
Art. 66	Logement social étudiant	Éducation nationale
Art. 66	Logement social étudiant en Île-de-France	Éducation nationale
Chapitre IV. — La santé		
Art. 71	Prévention sanitaire	Santé
Art. 72	Lutte antivectorielle (moustique)	Santé
Art. 73	Financement des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes	Santé

Collectivités territoriales bénéficiaires du transfert				
Région	Département	EPCI	Commune	Autre
	1 ^{er} janvier 2005			
1 ^{er} janvier 2005				
1 ^{er} janvier 2005				
	1 ^{er} janvier 2005			
	1 ^{er} janvier 2005			
		1 ^{er} janvier 2005	1 ^{er} janvier 2005	
1 ^{er} janvier 2005		1 ^{er} janvier 2005	1 ^{er} janvier 2005	
	1 ^{er} janvier 2005			
	1 ^{er} janvier 2005			
1 ^{er} janvier 2005				

Source : Direction générale des collectivités locales.

Le **transfert des personnels** sera **étalé au moins sur trois ans**. En effet, les agents de l'Etat seront mis à disposition des collectivités territoriales à compter du 1^{er} janvier 2005 et jusqu'à la partition définitive des services, qui devrait être réalisée au cours de l'année 2006. A cette date, les agents disposeront d'un délai de deux ans pour faire connaître leur option.

A cet égard, votre rapporteur tient à souligner combien le **cadre juridique de la fonction publique territoriale** reste **inadapté** aux besoins des collectivités. La compétence, le dévouement et l'efficacité des fonctionnaires territoriaux doivent être soulignés et ne sont nullement en cause. Toutefois, les procédures de recrutement et de formation sont trop lourdes. Les statuts particuliers n'offrent pas aux collectivités territoriales les qualifications nouvelles qui leur seraient nécessaires. Les quotas et les seuils entravent le déroulement des carrières. Le bon équilibre n'a pas encore été trouvé entre le besoin de souplesse des collectivités employeurs et les rigidités inhérentes au statut protecteur des fonctionnaires.

Votre rapporteur se félicite donc que M. Renaud Dutreil, ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, ait indiqué, lors de son audition devant votre commission des Lois le 16 novembre 2004, qu'un projet de loi sur la fonction publique territoriale, inspiré des travaux de plusieurs de nos collègues, était en cours d'élaboration et serait bientôt présenté en premier lieu devant le Sénat.

L'attribution des moyens financiers correspondant aux ressources consacrées par l'Etat à l'exercice des compétences transférées sera opérée progressivement, par chaque loi de finances, entre 2005 et 2008. Elle est désormais très encadrée.

3. Une compensation financière encadrée

L'article 72-2 de la Constitution garantit que les transferts de compétences aux collectivités territoriales s'accompagnent du transfert des ressources que l'Etat consacrait à leur exercice.

En application de cette garantie, la loi relative aux libertés et responsabilités locales a posé quatre principes pour la compensation financière des transferts de compétences qu'elle a prévus.

La **compensation financière** doit être **intégrale** : toutes les dépenses, directes et indirectes, liées à l'exercice de la compétence seront prises en compte ; l'évaluation sera effectuée sur la base des trois années précédant le transfert pour les dépenses de fonctionnement, et des cinq années précédant le transfert pour les dépenses d'investissement.

La **compensation** financière doit être **concomitante** : l'année précédant le transfert de compétences, les ministères concernés procéderont à l'évaluation provisoire des dépenses qu'ils consacraient jusqu'alors à l'exercice des compétences transférées. Le montant correspondant permettra d'adopter, en loi de finances, les dispositions nécessaires à la compensation provisoire des charges nouvelles. Dès que les données définitives seront connues, il sera procédé aux régularisations nécessaires.

La **compensation** financière sera **contrôlée** : le montant des accroissements de charges résultant des transferts de compétences sera constaté par arrêté interministériel, après avis de la **commission consultative sur l'évaluation des charges**.

A l'initiative du Sénat, cette dernière constitue désormais une formation restreinte du Comité des finances locales, **présidée par un élu et composée à parité de représentants de la catégorie de collectivités territoriales et des ministères concernés**, compétente pour donner un avis non seulement sur le montant mais également sur les modalités d'évaluation des charges. Le bilan qu'elle établira à l'intention du Parlement, à l'occasion de l'examen des projets de loi de finances successifs, présentera l'évolution des transferts de compétences les plus récents, les modalités de leur compensation mais également l'évolution des recettes provenant des impositions de toutes natures.

Le 26 octobre 2004, le Comité des finances locales a donné un avis favorable au projet de décret précisant ces dispositions.

Pour l'année 2005, **les ressources consacrées par l'Etat à l'exercice des compétences transférées sont provisoirement estimées à 150 millions d'euros pour les régions et 156 millions d'euros pour les départements**.

**ÉVALUATION FINANCIÈRE DES TRANSFERTS DE CHARGES PAR MINISTÈRE ET PAR CATÉGORIE DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
TRANSFERT 2005**

(en euros)

Articles de loi	Compétences	Ministère décentralisateur	Région	Département	EPCI	Commune	Autre	Total	Modalités de compensation
A - Transferts de compétences			449 489 007	156 560 000	—	14 317 003	113 600 000	733 966 010	
Titre II - Dispositions relatives au développement des infrastructures, aux fonds structurels et à la protection de l'environnement			45 000 000	30 000 000	—	14 317 003	113 600 000	202 917 003	
	<u>Chapitre I - La voirie</u>		—	—	—	14 317 003	—	14 317 003	
Art 25	Voirie de Paris (décrets impériaux)	Équipement	—	—	—	14 317 003	—	14 317 003	DGD
	<u>Chapitre III - Les transports dans la région Île-de-France</u>		45 000 000	30 000 000	—		113 600 000	188 600 000	
Art 37+38	Syndicat des transports d'Île-de-France	Équipement	45 000 000	30 000 000	—	—	—	75 000 000	Budget Équipement
Art 41	Transports scolaires et des personnes handicapées	Éducation nationale	—	—	—		113 600 000	113 600 000	Budget Éducation nationale
Titre III - La solidarité et la santé			390 250 000	121 110 000	—	—	—	511 360 000	
	<u>Chapitre I - L'action sociale et médico-sociale</u>		140 250 000	44 630 000	—	—	—	184 880 000	
	<u>La lutte contre les exclusions</u>								
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
	<u>Les personnes âgées</u>								
Art 56	Mise en œuvre de la politique en faveur des personnes âgées (CLIC)	Cohésion sociale	—	19 080 000	—	—	—	19 080 000	TCA
	<u>Chapitre III - Le logement social et la construction</u>		—	76 480 000	—	—	—	76 480 000	
	<u>La gestion du logement social</u>								
Art 65	Fonds de solidarité pour le logement (FSL)	Équipement	—	76 480 000	—	—	—	76 480 000	TCA
	<u>Chapitre IV - La santé</u>		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			14 239 007	5 450 000	—	—	—	19 689 007	
	<u>Chapitre I - Les enseignements</u>		12 309 007	—	—	—	—	12 309 007	
Art 82	Convention de restauration	Éducation nationale	5 380 000	—	—	—	—	5 380 000	TIPP
Art 84	Lycées à section binationales ou internationales, lycée d'État de Font-Romeu et établissements publics nationaux d'enseignement agricole	Éducation nationale	6 929 007	—	—	—	—	6 929 007	DGD
	<u>Chapitre II - Le patrimoine</u>		⁽¹⁾ 1 930 000	5 450 000	—	—	—	7 380 000	
Art 95	Inventaire général du patrimoine culturel	Culture	⁽¹⁾ 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

⁽¹⁾ Provisions non ventilées entre régions et départements

Mode de compensation retenu

En euros	Région	Département	Commune	STIF	Total
TIPP	397 560 000	—	—	—	397 560 000
TCA	—	126 560 000	—	—	126 560 000
DGD	6 929 007	—	14 317 003	—	21 246 010
Crédits budgétaires	45 000 000	30 000 000	—	113 600 000	188 600 000
Total	449 489 007	156 560 000	14 317 003	113 600 000	733 966 010

B. DES RESSOURCES PROPRES

La compensation financière prévue par le projet de loi de finances pour 2005 préservera l'autonomie financière des collectivités territoriales au sens de la loi organique du 29 juillet 2004 : elle s'opérera en effet, à titre principal, par l'attribution de ressources fiscales.

1. Les principes de l'autonomie financière

L'article 72-2 de la Constitution n'exige pas seulement que les transferts de compétences aux collectivités territoriales s'accompagnent du transfert des ressources que l'Etat consacrait à leur exercice mais également 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** a déterminé les conditions de mise en œuvre de cette règle.

Aux termes de l'article L.O. 1112-1 du code général des collectivités territoriales, **trois catégories de collectivités territoriales** bénéficient de la garantie instituée par la loi constitutionnelle et la loi organique. Elles regroupent respectivement les communes, les départements et les régions, auxquels ont été agrégées, en fonction des compétences qu'elles exercent, les collectivités territoriales à statut particulier de métropole et d'outre-mer.

S'ils ne sont pas mentionnés, dans la mesure où ils ne constituent pas des collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale bénéficient néanmoins des garanties offertes à la catégorie des communes puisque leurs ressources doivent être agrégées aux leurs.

Dans sa décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, le **Conseil constitutionnel** a considéré qu'en agissant ainsi, le législateur n'avait pas « *dénaturé les dispositions précitées de l'article 72-2 de la Constitution* ». En revanche, il a censuré l'assimilation des provinces de Nouvelle-Calédonie aux régions métropolitaines, en raison de l'absence de consultation de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie.

L'article L.O. 1112-2 du code général des collectivités territoriales dresse la **liste des ressources propres des collectivités locales** au sens de l'article 72-2 de la Constitution. Il s'agit : « *du produit des impositions de toutes natures dont la loi autorise les collectivités à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs.* »

Cette définition, qui avait suscité de **vifs débats** lors de l'examen du projet de loi organique par le Parlement, a été jugée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel. En première lecture, vos commissions des Lois et des Finances avaient proposé de ne considérer comme des ressources propres que celles dont les collectivités territoriales ont la maîtrise et, en conséquence, de ne retenir, parmi les impositions de toutes natures, que les recettes fiscales dont les assemblées délibérantes locales peuvent fixer l'assiette, le taux ou le tarif. Le Gouvernement ayant mis en exergue les rares possibilités de transfert aux collectivités territoriales d'impôts modulables, le Sénat avait finalement adopté, en complément de ces amendements et après que votre commission s'en fut remis à sa sagesse, un sous-amendement présenté par notre collègue M. Yves Fréville ayant pour objet d'inclure dans la définition des ressources propres des collectivités territoriales le produit des impositions de toutes natures dont la loi détermine, par collectivité, la localisation de l'assiette ou du taux. La rédaction de ce sous-amendement a été précisée par l'Assemblée nationale en deuxième lecture.

Aux termes de l'article L.O. 1112-3 du code général des collectivités territoriales, la part des ressources propres de chaque catégorie de collectivités territoriales dans l'ensemble de leurs ressources est calculée de la manière suivante :

ressources propres
ressources propres + autres ressources – ressources temporaires
ou déjà prises en compte

Ont en effet été exclus du dénominateur de ce ratio :

- les emprunts et les ressources versées par l'Etat pour compenser la charge induite par un transfert expérimental ou une délégation de compétences, qui ne sont pas pérennes ;

- les transferts financiers entre collectivités territoriales appartenant à une même catégorie, d'une part, entre communes et établissements publics de coopération intercommunale, d'autre part, afin d'éviter les doubles comptes ;

- et, à l'initiative du Sénat, les flux financiers entre collectivités ou entre communes et établissements publics de coopération intercommunale au titre d'un transfert expérimental ou d'une délégation de compétences ; en effet, ils revêtent également un caractère provisoire pour les collectivités qui en bénéficient et sont sans incidence sur le taux d'autonomie financière de la collectivité qui en est à l'origine puisqu'ils constituent, pour cette dernière, une dépense.

Le **ratio constaté en 2003**, année de l'achèvement de la suppression progressive de la « part salaires » de l'assiette de la taxe professionnelle, constitue désormais un **seuil plancher**, différent selon les catégories de collectivités territoriales et estimé à 36,1 % pour la catégorie des régions, à 57,4 % pour celle des départements et à 56,3 % pour celle des communes.

**Communes et groupements
à fiscalité propre**

(en milliards d'euros)

	2000	2001	2002	2003 *
Recettes totales	86,07	89,61	92,08	96,59
Emprunts	8,61	8,54	8,45	9,03
Recettes totales hors emprunts	77,46	81,07	83,63	87,56
Recettes fiscales hors compensations	37,18	37,88	38,58	40,23
dont produit 4 taxes	31,92	31,68	32,02	33,44
Autres ressources propres	8,35	9,05	9,05	9,06
dont Produits des services et du domaine	3,87	4,07	4,25	
dont Cessions d'immobilisations	1,22	1,30	1,16	
dont Produits de gestion courante	2,17	2,16	2,24	
Total des ressources propres	45,53	46,93	47,64	49,29
Recettes propres / Recettes totales hors emprunts	58,8 %	57,9 %	57,0 %	56,3 %

Source : DGCP et DGCL.

** en retirant des recettes fiscales des communes les reversements fiscaux des groupements de communes à fiscalité propre.

Départements

(en milliards d'euros)

	2000	2001	2002	2003*
Recettes totales	38,00	38,96	42,43	45,69
Emprunts	2,92	3,51	4,29	4,63
Recettes totales hors emprunts	35,09	35,45	38,14	41,06
Recettes fiscales hors compensations	19,64	19,09	19,80	21,07
dont produit 4 taxes	13,85	13,80	14,21	15,10
Autres ressources propres	2,60	2,50	2,48	2,50
dont Produits des services et du domaine	1,70	1,74	1,61	
dont Cessions d'immobilisations	0,12	0,08	0,10	
Total des ressources propres	22,24	21,59	22,28	23,57
Recettes propres / Recettes totales hors emprunts	63,4 %	60,9 %	58,4 %	57,4 %

Source : DGCP et DGCL.

Régions	(en milliards d'euros)			
	2000	2001	2002	2003*
Recettes totales	12,97	13,71	16,35	17,19
Emprunts	1,36	1,76	2,40	2,72
Recettes totales hors emprunts	11,61	11,94	13,95	14,47
Recettes fiscales hors compensations	5,83	5,00	5,08	5,02
dont produit 4 taxes	3,95	3,09	3,02	3,06
Autres ressources propres	0,20	0,18	0,23	0,20
Total des ressources propres	6,03	5,18	5,31	5,22
Recettes propres / Recettes totales hors emprunts	51,9 %	43,4 %	38,1 %	36,1 %

Source : DCGP et DGCL.

Le texte adopté par les deux assemblées exigeait en outre, pour que cette part soit déterminante au sens de l'article 72-2 de la Constitution, qu'elle garantisse « *la libre administration des collectivités territoriales relevant de cette catégorie, compte tenu des compétences qui leur sont confiées* ».

Le Conseil constitutionnel a censuré cette disposition au motif qu'« *outre son caractère tautologique, [elle] ne respect[ait], du fait de sa portée normative incertaine, ni le principe de clarté de la loi ni l'exigence de précision que l'article 72-2 de la Constitution requiert du législateur organique.* »

Enfin, l'article L.O. 1112-4 du code général des collectivités territoriales, prévoit, en premier lieu, que la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources de chaque catégorie de collectivités territoriales doit, chaque année, faire l'objet d'un **rapport** du Gouvernement au Parlement. A l'initiative du Sénat, ce rapport devra être remis au plus tard le 1^{er} juin de la deuxième année suivant l'année considérée et présenter non seulement le taux d'autonomie financière des différentes catégories de collectivités territoriales mais également ses modalités de calcul et son évolution.

En second lieu, si le seuil de 2003 n'était pas atteint au cours d'un exercice, par exemple en 2005, **la loi de finances pour la quatrième année suivante**, c'est-à-dire la loi de finances initiale pour 2009 votée en 2008 ou une loi de finances rectificative votée en 2009, **devrait prévoir les mesures de correction nécessaires**, sous peine de censure du **Conseil constitutionnel**. Ce dernier ne s'en est pas moins réservé la **faculté** « *de censurer, le cas échéant, des actes législatifs ayant pour effet de porter atteinte au caractère déterminant de la part des ressources propres d'une catégorie de collectivités territoriales.* »

2. Les ressources transférées aux régions

Les régions devraient recevoir une fraction non modulable de la taxe intérieure sur les produits pétroliers et bénéficier du produit d'une taxe régionale additionnelle à la taxe d'apprentissage en contrepartie d'une baisse de leur dotation générale de décentralisation.

- *L'affectation aux régions d'une fraction de la taxe intérieure sur les produits pétroliers*

L'article 33 du projet de loi de finances pour 2005 prévoit d'**attribuer aux régions une fraction de tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers**, sur un principe identique à celui adopté l'année dernière pour compenser les charges induites par le transfert aux départements du revenu minimum d'insertion et du revenu minimum d'activité. Le gazole professionnel serait exclu du dispositif.

Cette fraction de tarif a été **calculée de telle sorte qu'appliquée sur une base nationale, elle permette la détermination d'un produit couvrant les charges transférées aux régions**. Elle serait ensuite répartie entre chaque région en fonction d'une clé de répartition permettant le maintien d'un lien entre la collectivité et la ressource transférée. Chaque région se verrait donc attribuer un pourcentage de tarif de la taxe correspondant au rapport entre le montant des dépenses transférées, calculé comme le montant des dépenses exécutées par l'Etat sur le territoire régional en 2004, et le montant total de ces dépenses au niveau national.

Le Gouvernement envisage de **régionaliser cette taxe en autorisant les conseils régionaux à moduler son tarif autour d'un cours pivot**.

Sur demande de la France, la **Commission européenne** a transmis au Conseil, au mois de septembre 2004, une **proposition de dérogation** fondée sur l'article 19 de la directive 2003/96/CE du 27 octobre 2003.

Selon les indications communiquées à votre rapporteur pour avis, les **modalités** de cette régionalisation de la taxe intérieure sur les produits pétroliers pourraient être les suivantes :

- à compter de 2006, les régions seraient bénéficiaires d'un produit qui ne serait plus établi en fonction des consommations nationales mais dépendrait des consommations enregistrées sur le territoire régional lui-même ; l'assiette de la taxe serait ainsi localisée ;

- cette assiette régionale étant établie, les régions pourraient fixer un taux régional applicable **au 1^{er} janvier 2007, le taux voté à l'échelon local devant respecter une marge de 1,77 € par hectolitre pour l'essence sans plomb et de 1,15 € pour le gazole**.

- *La création d'une taxe additionnelle régionale à la taxe d'apprentissage et la diminution corrélative de la dotation générale de décentralisation versée aux régions*

L'article 20 du projet de loi de finances pour 2005 a pour objet de rationaliser le financement de l'apprentissage.

Il prévoit l'institution d'une **contribution régionale au développement de l'apprentissage**, sous la forme d'une taxe additionnelle à la taxe d'apprentissage.

Cette contribution serait assise sur la masse salariale et affectée d'un taux uniforme de 0,06 % en 2005, qui serait porté à 0,12 % en 2006 et à 0,18 % à partir de 2007. **Les régions n'auraient donc aucune possibilité d'en modifier l'assiette ou le taux.**

Leur taux d'autonomie financière augmenterait puisque des **ressources propres** au sens de la loi organique du 29 juillet 2004 seraient substituées à des dotations de l'Etat.

Un **rapport** serait présenté au Parlement chaque année jusqu'en 2007, c'est-à-dire durant toute la période de coexistence des dotations budgétaires actuelles et de la contribution au développement de l'apprentissage, afin de comparer le rendement effectif de la contribution avec le montant qui en est attendu d'après les estimations réalisées aujourd'hui. Le produit de la contribution doit en effet correspondre au niveau des crédits des dotations budgétaires qui ne seraient plus attribuées aux régions durant les trois prochains exercices.

Le produit prévu en 2005, d'un montant de **197,92 millions d'euros**, serait gagé par une réduction à due concurrence du montant de la dotation générale de décentralisation versée aux régions.

3. Les ressources transférées aux départements

Les départements bénéficieraient de deux fractions, non modulables, du taux de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance.

- *L'attribution aux départements d'une fraction de taux de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance pour les transferts prévus par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales*

L'article 33 du projet de loi de finances prévoit d'**attribuer aux départements une fraction de taux de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance**, afin de financer les transferts de compétences prévus par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

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. Les différents risques assurés subissent un taux de prélèvement différent.

La réforme ne concerne qu'un seul type de risque et de contrat : les **contrats d'assurance contre les risques de toute nature relatifs aux véhicules terrestres à moteur**, qui sont actuellement taxés au taux de 18 %.

La fraction de taux attribuée aux départements serait fixée à 0,91 % ; elle a été calculée de telle sorte qu'appliquée sur une base nationale, elle permette la détermination d'un produit couvrant les charges transférées aux départements dans le cadre de la loi du 13 août 2004.

Cette fraction serait ensuite répartie entre chaque département en fonction d'une clé de répartition permettant le maintien d'un lien entre la collectivité et la ressource transférée et correspondant au rapport entre le montant des charges transférées à chaque département par la loi du 13 août 2004 et le montant des charges transférées à l'ensemble des départements.

Lors de son audition devant votre commission des Lois, le 16 novembre 2004, M. Jean-François Copé, ministre délégué à l'intérieur, a confirmé que **les départements devraient pouvoir moduler, à compter de 2007, les fractions de taux de la taxe, à la hausse comme à la baisse, autour d'un taux pivot.**

- *L'attribution aux départements d'une fraction de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance pour contribuer au financement des services départementaux d'incendie et de secours*

L'article 34 du projet de loi de finances pour 2005 prévoit de **remplacer une partie de la dotation globale de fonctionnement destinée aux départements par une fraction de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance au titre du financement des services départementaux d'incendie et de secours.**

Les départements se verraient ainsi attribuer une seconde fraction de la taxe correspondant à un produit de **900 millions d'euros**. Leur dotation globale de fonctionnement serait réduite corrélativement de 880 millions d'euros, la différence correspondant à la prise en charge par l'Etat du nouveau régime de retraite des sapeurs-pompiers volontaires.

La fraction de taux serait répartie entre chaque département en fonction d'une **clé de répartition** permettant le maintien d'un lien entre la collectivité et la ressource transférée et déterminée par le rapport entre le nombre de véhicules terrestres à moteur enregistrés sur le territoire du département au 31 décembre 2004 et le nombre total de véhicules terrestres à moteur enregistrés sur le territoire national à cette même date.

Votre commission constate que **les ressources transférées aux régions et aux départements constituent des ressources propres au sens de la loi organique du 29 juillet 2004** puisque le projet de loi de finances détermine les modalités de calcul de la fraction de tarif de la taxe intérieure sur les produits pétroliers attribuée à chaque région et de la fraction de taux de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance attribuée à chaque département. Elle s'interroge toutefois sur la constitutionnalité du renvoi au pouvoir réglementaire du soin de constater ces pourcentages. Notre collègue M. Michel Mercier, rapporteur pour avis de la loi organique au nom de la commission des Finances, soulignait en effet, le 2 juin 2004, en commentant le sous-amendement présenté par notre collègue M. Yves Fréville, que : « *s'agissant de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, dont une part est affectée aux départements, il faudra que, dans la loi de finances, un tarif soit fixé pour chacun des départements.* »

Votre commission souhaite que les conseils régionaux et généraux obtiennent rapidement la possibilité de moduler à la hausse et à la baisse les tarifs de la taxe intérieure sur les produits pétroliers et les taux de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance.

Comme le soulignait notre ancien collègue M. Daniel Hoeffel, dans son rapport sur la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, « *la maîtrise de l'assiette ou du taux des impôts locaux accroît la liberté de gestion des collectivités territoriales, en leur permettant de dégager des ressources supplémentaires pour financer des dépenses imprévues, et renforce la responsabilité des élus locaux envers leurs électeurs, qui peuvent mettre en regard du montant des impôts qu'ils acquittent les services dont ils bénéficient. L'autonomie fiscale constitue ainsi un fondement de la démocratie locale et un gage d'efficacité¹.* »

Aussi l'article 9 de la charte européenne de l'autonomie locale, signée par la France mais toujours pas ratifiée, stipule-t-il qu'« *une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.* »

Enfin, **votre rapporteur souhaite que les réformes de la taxe professionnelle et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, annoncées par le président de la République, interviennent rapidement, afin de ne pas laisser les élus locaux dans l'expectative, et préservent l'autonomie fiscale des collectivités territoriales.**

¹ Rapport n° 324 (Sénat, 2003-2004) - page 9.

II. LA RÉFORME DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'ensemble des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, hors fiscalité transférée, évolue de 59,6 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2004 à **61,4 milliards d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2005, soit une **progression de 3 %** à structure constante.

Cette progression sensible facilite la mise en œuvre d'une réforme des critères de répartition de la dotation globale de fonctionnement destinée à renforcer la péréquation.

A. UNE PROGRESSION SENSIBLE

Le projet de loi de finances pour 2005 prévoit la reconduction pour un an du contrat de croissance et de solidarité, qui englobe les deux tiers des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales et représente le cinquième de son budget.

1. La reconduction pour un an du contrat de croissance et de solidarité

Depuis 1996, les principaux concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales et à leurs groupements - ceux dont les montants peuvent être prévus en loi de finances initiale du fait de leur règle d'indexation - sont regroupés au sein d'une **enveloppe normée**, dont l'évolution est contrainte par une indexation fixée à l'avance.

Au sein de cette enveloppe, chaque dotation évolue selon ses propres règles d'indexation, le respect de la norme globale d'évolution étant assuré par un ajustement de la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

Dans le « **pacte de stabilité** », institué par l'article 32 de la loi de finances pour 1996 pour la période 1996-1998, cette indexation reposait sur l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac.

Le « **contrat de croissance et de solidarité** », institué pour les années 1999 à 2001 par l'article 57 de la loi de finances pour 1999, prévoyait quant à lui une évolution du montant de l'enveloppe normée en fonction d'un indice composé de l'évolution des prix de l'année à venir majorée d'une fraction du taux de croissance du produit intérieur brut de l'année en cours : 20 % en 1999, 25 % en 2000, 33 % en 2001.

Ce dispositif répondait à un double objectif :

- garantir une meilleure prévisibilité des ressources des collectivités territoriales et des charges de l'Etat, grâce à une **programmation pluriannuelle des dotations** ;

- associer les collectivités territoriales et leurs groupements à la **maîtrise des dépenses publiques**.

Depuis, **le périmètre et le mode de calcul de l'évolution de l'enveloppe normée retenus en 2001 sont reconduits d'année en année**. Ils le seraient également en 2005, en application de l'article 32 du projet de loi de finances. Compte tenu des hypothèses économiques, le taux d'indexation de l'enveloppe normée serait ainsi de 2,63 %. Du fait de divers ajustements, son montant atteindrait en fait **43,903 milliards d'euros, en hausse de 2,87 % par rapport à 2004**.

La reconduction d'année en année du contrat de croissance et de solidarité fait perdre aux concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales et à leurs groupements leur prévisibilité. Dès lors, **seul demeure l'objectif de maîtrise des dépenses publiques**.

En effet, les règles d'indexation des différentes composantes de l'enveloppe normée sont plus favorables que la norme de progression globale. Pour la plupart alignées sur celle de la dotation globale de fonctionnement, elles sont égales à l'évolution des prix de l'année à venir majorée de 50 % - au lieu de 33 % - du taux de croissance du produit intérieur brut de l'année en cours. Telle est la raison pour laquelle le montant de la dotation de compensation de la taxe professionnelle connaît une diminution régulière.

Les concours financiers aux collectivités territoriales n'en connaîtraient pas moins une **progression sensible alors que le projet de loi de finances pour 2005 est marqué par un objectif de stabilisation en volume des dépenses de l'Etat**.

Aussi votre commission souhaite-t-elle simplement le rétablissement d'une programmation pluriannuelle des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales qui garantisse une meilleure prévisibilité des ressources des secondes et des charges du premier.

2. L'évolution des dotations sous enveloppe

L'enveloppe normée du contrat de croissance et de solidarité regroupe la dotation globale de fonctionnement, la dotation spéciale pour le logement des instituteurs, la dotation élu local, la compensation de la suppression de la

part salaires des basses de la taxe professionnelle aux FDPTP, la dotation globale d'équipement, les dotations générales de décentralisation, les dotations d'équipement scolaire des départements et des régions ainsi que la dotation de compensation de la taxe professionnelle, qui en constitue la variable d'ajustement.

- *La dotation globale de fonctionnement*

Aux termes de l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales, la dotation globale de fonctionnement progresse comme le taux d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages hors tabac de l'année de versement, estimé à 1,8 % pour 2005, majoré de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année précédente, estimé à 2,5 % pour 2004, soit un taux de **progression de 3,29 %** en 2005, contre 1,93 % en 2004.

Cet indice s'applique à la dotation de 2004 « recalée », c'est-à-dire recalculée en fonction des derniers indices économiques connus. Pour 2004, le « recalage » porte sur l'indice des prix qui a atteint 1,7 % alors qu'il était estimé à 1,5 % dans la loi de finances pour 2004, le taux d'évolution du produit intérieur brut en volume au titre de 2003 demeurant de 0,5 %, ainsi que l'avait prévu la loi de finances initiale. Le taux d'indexation pour 2004 est donc de 1,95 % et non de 1,7 %. Cet indice doit être appliqué à la dotation définitive de 2003 et non, comme dans la loi de finances initiale pour 2004, à une dotation encore provisoire. Le montant de la dotation globale de fonctionnement de 2004 à indexer s'élève ainsi à 36.825,7 millions d'euros.

Le **montant prévisionnel** de la dotation globale de fonctionnement pour 2005 devrait par conséquent s'élever à 37,9 milliards d'euros. Il est estimé à **37,078 milliards d'euros en raison** :

- d'une **minoration de 880 millions d'euros**, correspondant à la diminution de la dotation versée aux départements proposée par l'article 34 du projet de loi de finances en contrepartie du transfert d'une part de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance au titre du financement des services d'incendie et de secours ;

- d'une **majoration de 9,5 millions d'euros**, prélevés sur le reliquat de gestion du Centre national de la fonction publique territoriale en 2003 et affectés à la dotation d'aménagement des communes.

La **commission des Finances du Sénat** a toutefois adopté un amendement ayant pour objet de laisser au Comité des finances locales le choix d'affecter cette somme soit à la dotation spéciale pour le logement des instituteurs, en raison de la forte diminution de cette dernière, soit à la dotation d'aménagement.

- *La dotation spéciale pour le logement des instituteurs*

La dotation spéciale pour le logement des instituteurs est destinée à compenser les charges supportées par les communes dans le cadre du droit au logement ou, à défaut, l'indemnité en tenant lieu dont bénéficient les instituteurs. Prélevée sur les recettes de l'Etat, elle évolue comme la dotation globale de fonctionnement de loi de finances initiale à loi de finances initiale, soit une progression 3,29 % en 2005.

La prise en compte de la baisse croissante du nombre d'ayants droit, en raison de l'intégration progressive des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles, conduit à une **baisse de 17,4 %** de son montant qui, à structure constante, devrait s'établir à **172,796 millions** d'euros en 2005.

- *La dotation particulière élu local*

La dotation particulière élu local **suit l'évolution de la dotation globale de fonctionnement de loi de finances initiale à loi de finances initiale**. Son montant s'élèverait donc à **48,715 millions d'euros** en 2005, en progression de 3,29 %.

- *La compensation de la suppression de la part salaires des bases de la taxe professionnelle aux FDPTP*

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

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

L'intégration dans la dotation globale de fonctionnement de la compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle perçue par les FDPTP aurait eu peu de sens, dans la mesure où l'objectif premier de la dotation est d'assurer la participation de l'Etat à la couverture des charges générales des collectivités territoriales.

La loi de finances pour 2004 prévoit donc que les FDPTP continuent de percevoir la compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle sous forme d'un prélèvement sur recettes spécifique. Pour 2005, ce prélèvement sur recettes, indexé comme la dotation globale de fonctionnement, s'établirait à **112,749 millions d'euros**.

- *La dotation globale d'équipement des communes et des départements*

La dotation globale d'équipement des communes et des départements est **indexée sur la formation brute de capital fixe des administrations publiques**. En 2005, elle connaîtrait donc une **croissance de 3 %** pour atteindre **931,602 millions d'euros** en autorisations de programme. 441,371 millions d'euros seraient attribués aux communes, contre 428,516 millions en 2004, et 490,231 millions d'euros aux départements, contre 475,954 millions en 2004.

- *La dotation régionale d'équipement scolaire et la dotation départementale d'équipement des collèges*

La dotation régionale d'équipement scolaire et la dotation départementale d'équipement des collèges évoluent également comme la **formation brute de capital fixe des administrations publiques**. Elles progresseraient donc de 3 % pour atteindre respectivement 616 et 306 millions d'euros, soit un total de **922 millions d'euros** en 2005, contre 894,640 millions d'euros en 2004.

- *Les dotations destinées à compenser les transferts de compétences*

La réforme de l'architecture des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales réalisée par la loi de finances pour 2004 s'est traduite par l'intégration de 95 % de la dotation générale de décentralisation dans la dotation globale de fonctionnement.

Le maintien d'une dotation générale de décentralisation est destiné à financer les ajustements dans la compensation des transferts de compétences et les charges induites par de nouveaux transferts.

La dotation générale de décentralisation des communes, des départements et des régions (chapitre 41-56) s'élèverait à 697,487 millions d'euros en 2005, celle de la collectivité territoriale de Corse (chapitre 41-57) à 257 millions d'euros. La dotation financée par le ministère de la culture s'élèverait à 170,163 millions d'euros, dont 9,51 au bénéfice de la Corse. Le montant de la dotation finançant la formation professionnelle atteindrait 2 milliards d'euros, compte tenu de la baisse prévue par l'article 20 du projet de loi de finances en contrepartie de l'institution d'une taxe additionnelle à la taxe d'apprentissage.

- *La dotation de compensation de la taxe professionnelle, hors sa fraction réduction pour embauche ou investissement.*

Variable d'ajustement du contrat de croissance et de solidarité, la dotation de compensation de la taxe professionnelle connaîtrait une **baisse de 10,64 % en 2005** afin d'assurer le respect du taux de progression globale de l'enveloppe normée. Son montant s'élèverait donc à **1,224 milliards d'euros**.

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

3. L'évolution des dotations hors enveloppe

Divers concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales ne sont pas inclus dans l'enveloppe normée du contrat de croissance et de solidarité. Il s'agit du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée, du prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation routière, de la dotation de développement rural, des subventions et comptes spéciaux du Trésor et des compensations d'exonérations et dégrèvements législatifs.

- *Le Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée*

Le Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée a pour objet de compenser de manière forfaitaire la taxe acquittée par les collectivités locales et certains organismes visés à l'article L. 1615-2 du code général des collectivités territoriales sur leurs dépenses réelles d'investissement, grevées de TVA et exposées pour les besoins d'une activité qui n'y est pas assujettie.

Son montant prévisionnel est estimé par le projet de loi de finances pour 2005 à **3,791 milliards d'euros**, en hausse de 2,18 % par rapport à 2004.

Les modifications récentes apportées au régime du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée ont consisté à y rendre éligibles les dépenses exposées par les collectivités territoriales et leurs groupements, soit directement (article 51 de la loi de finances pour 2004) soit par voie de fonds de concours (article 29 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales), pour des travaux sur le domaine public routier d'une autre collectivité ou de l'Etat.

- *Le prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation routière*

Le produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation s'élèverait en 2005 à **560 millions d'euros**, soit une hausse de 30,23 %, les prévisions d'exécution pour 2004 étant révisées à la hausse (542 millions d'euros contre 430 inscrits en loi de finances initiale).

- *La dotation de développement rural*

Depuis la suppression du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, la dotation de développement rural, versée aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, est directement financée par le budget de l'Etat sur le chapitre 67-52 (article 50) du ministère de l'intérieur de la sécurité intérieure et des libertés locales. Son montant, qui évolue comme la formation brute de capital fixe des administrations publiques, s'élèverait à **120 millions d'euros** en 2005.

- *Les subventions et comptes spéciaux du Trésor*

Les subventions de fonctionnement des différents ministères devraient être stables par rapport à 2004 et se situer à **913 millions d'euros**. Leurs subventions d'équipement s'élèveraient à **930 millions d'euros** et les comptes spéciaux du Trésor à **40 millions d'euros**.

- *Les compensations d'exonérations et dégrèvements législatifs*

Les compensations d'exonérations et les dégrèvements législatifs devraient atteindre **11,326 milliards d'euros** en 2005 :

- 78 millions d'euros pour la compensation au titre de la réduction pour embauche et investissement de la dotation de compensation de la taxe professionnelle ;

- 138 millions d'euros pour la compensation des pertes de bases de taxe professionnelle ;

- 2,485 milliards d'euros au titre des compensations relatives à la fiscalité locale ;

- 8,625 milliards d'euros constituant la contrepartie de divers dégrèvements législatifs.

Au total, les **prélèvements sur recettes**, dont le montant devrait s'élever à 45,727 milliards d'euros, représentent 74 % des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales tandis que les crédits alloués par le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales en représentent 4,18 %. **Votre rapporteur souhaite donc qu'à l'occasion de la mise en œuvre en 2006 de la loi organique relative aux lois de finances, votre commission des Lois puisse intervenir pour avis dans le débat sur les recettes des collectivités territoriales organisé lors de l'examen de la première partie de la loi de finances.**

B. UN RENFORCEMENT DE LA PÉRÉQUATION

Le renforcement de la péréquation constitue le corollaire de l'affirmation de l'autonomie financière des collectivités territoriales. L'inégale répartition des bases des impôts locaux rend nécessaire l'institution de mécanismes de redistribution au bénéfice des collectivités les moins bien dotées afin de leur permettre d'exercer pleinement leurs compétences.

L'article 72-2 de la Constitution, inséré par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, confie ainsi à la loi le soin de prévoir « *des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.* »

De tels dispositifs existent depuis longtemps. Les montants qui y sont consacrés, s'ils ont progressé, restent insuffisants et les aides demeurent trop peu sélectives.

Effort financier de l'Etat en faveur de la péréquation en 2004

En millions d'euros

Dotation de solidarité urbaine	635,0
Dotation de solidarité rurale	420,5
Dotation nationale de péréquation	568,6
Dotation de fonctionnement minimale totale	173,7
Dotation de péréquation des départements	691,9
DGF des groupements (hors dotation de compensation des EPCI)	1 939,9
Dotation de péréquation des régions	75,7
TOTAL	4 504,3

Un rapport publié en janvier 2002 par le Commissariat général au Plan a mesuré, grâce à une étude économétrique, la réduction des écarts de richesse rendue possible par les dotations de l'Etat. Sur la période étudiée, soit 1994-1997, le rapport évalue ainsi à 30 % la réduction des écarts de richesse assurée grâce aux dotations. Il distingue celles qui présentent un pouvoir péréquisiteur « intensif » (Fonds national de péréquation, dotation de solidarité urbaine, dotation de solidarité rurale) de celles qui, à l'instar de la dotation forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement, présentent un important pouvoir péréquisiteur en raison de leur masse mais voient ce pouvoir péréquisiteur s'amenuiser au fil du temps.

L'étude a été actualisée en 2004 pour la période 1998-2001, et son champ d'investigation étendu aux départements et aux régions. Il apparaît qu'« *en 2001, la péréquation corrige(ait) 40 % des inégalités de pouvoir d'achat entre communes, 51 % entre départements et 54 % entre régions. (...) Le taux de correction des inégalités progresse systématiquement dans le temps. De 1994 à 2001, la péréquation communale gagne 6 % en niveau, la péréquation départementale 8 % et la péréquation régionale 19 %.* »

La loi de finances pour 2004 a rénové l'architecture des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales. La dotation globale de fonctionnement se compose désormais, pour chaque niveau de collectivités territoriales, y compris les régions, d'une dotation forfaitaire et d'une dotation de péréquation. L'agrégation de diverses dotations a permis de multiplier par deux son montant et, ainsi, de dégager des marges de manœuvre supplémentaires en faveur de la péréquation.

Le projet de loi de finances pour 2005, s'inspirant des conclusions établies en avril 2004 par un groupe de travail du Comité des finances locales, comporte des dispositions destinées à créer un nouvel indicateur, le potentiel financier, et à modifier les critères de répartition de la dotation globale de fonctionnement, afin de mesurer objectivement les écarts de richesse et de mieux cibler l'effort de l'Etat consacré à la péréquation sur les collectivités les plus défavorisées.

Seuls sont concernés les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les départements, la dotation globale de fonctionnement des régions étant de création trop récente pour être modifiée.

1. L'introduction du critère du potentiel financier pour mieux appréhender les inégalités entre collectivités territoriales

Créé en 1979 au moment de la mise en place de la dotation globale de fonctionnement, le **potentiel fiscal** constitue l'un des principaux critères utilisés pour la répartition des dotations de l'Etat. Il a pour objet de mesurer la richesse fiscale potentielle des collectivités locales, en faisant abstraction de leurs choix d'exonération.

Le potentiel fiscal d'une collectivité est **déterminé par application aux bases locales des quatre taxes directes locales du taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes.** Les bases retenues comprennent 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 les 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 potentiel fiscal, qui ne prend en compte que les ressources fiscales, **n'indique que très imparfaitement les écarts de richesse** entre collectivités territoriales. Cet indicateur est d'autant plus incomplet que le poids de la fiscalité dans les finances locales a considérablement diminué au cours des vingt dernières années, parallèlement à la croissance du poids des dotations et compensations fiscales versées par l'Etat.

« *Afin de mesurer objectivement et équitablement les écarts de richesse entre collectivités* », le projet de loi de finances pour 2005 prévoit la création d'un nouveau critère, le **potentiel financier**, et sa substitution à celui du potentiel fiscal pour l'attribution des **dotations de péréquation communales et départementales**, de la **dotation globale d'équipement**, de la **dotation de développement rural**, de la **dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux** et du **Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France**.

Le **potentiel financier d'une commune** serait égal à la **somme du potentiel fiscal et du montant de la dotation forfaitaire reçue l'année précédente**, exception faite des montants correspondant à la compensation perçue au titre de la suppression de la part salaires des bases de la taxe professionnelle, ces montants étant déjà pris en compte dans le calcul du potentiel fiscal en application 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.

Les modalités de calcul du **potentiel fiscal** des départements seraient modifiées afin de prendre en compte non seulement les quatre taxes directes locales mais également les **droits de mutation à titre onéreux et la taxe de publicité foncière**.

Le **potentiel financier** prendrait en outre en compte la **dotations forfaitaire** et la **dotations de compensation** hors montants correspondant à l'ancienne compensation de la suppression de la part salaires des bases de la taxe professionnelle, ces montants étant déjà pris en compte dans le calcul du potentiel fiscal en application 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.

Lors de son audition devant votre commission, M. Jean-François Copé, ministre délégué à l'intérieur, a indiqué que **seules avaient été retenues dans la définition du potentiel financier les ressources lisibles, pérennes et faciles à recenser**.

Il a expliqué que la taxe de séjour et le prélèvement sur le produit des jeux de casinos n'avaient pas été retenus parce qu'ils n'étaient pas perçus par toutes les communes, les ressources procurées aux départements par une fraction de taux de la taxe sur les conventions d'assurance et de tarif de la taxe intérieure sur les produits pétroliers ayant été écartées parce qu'elles n'étaient pas encore stabilisées.

Il s'est déclaré prêt à **poursuivre la réflexion sur la définition du potentiel financier et la généralisation de son utilisation** dans la répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales après une évaluation des résultats de son introduction.

2. La réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes

- *La nouvelle architecture de la dotation globale de fonctionnement des communes et de leurs groupements*

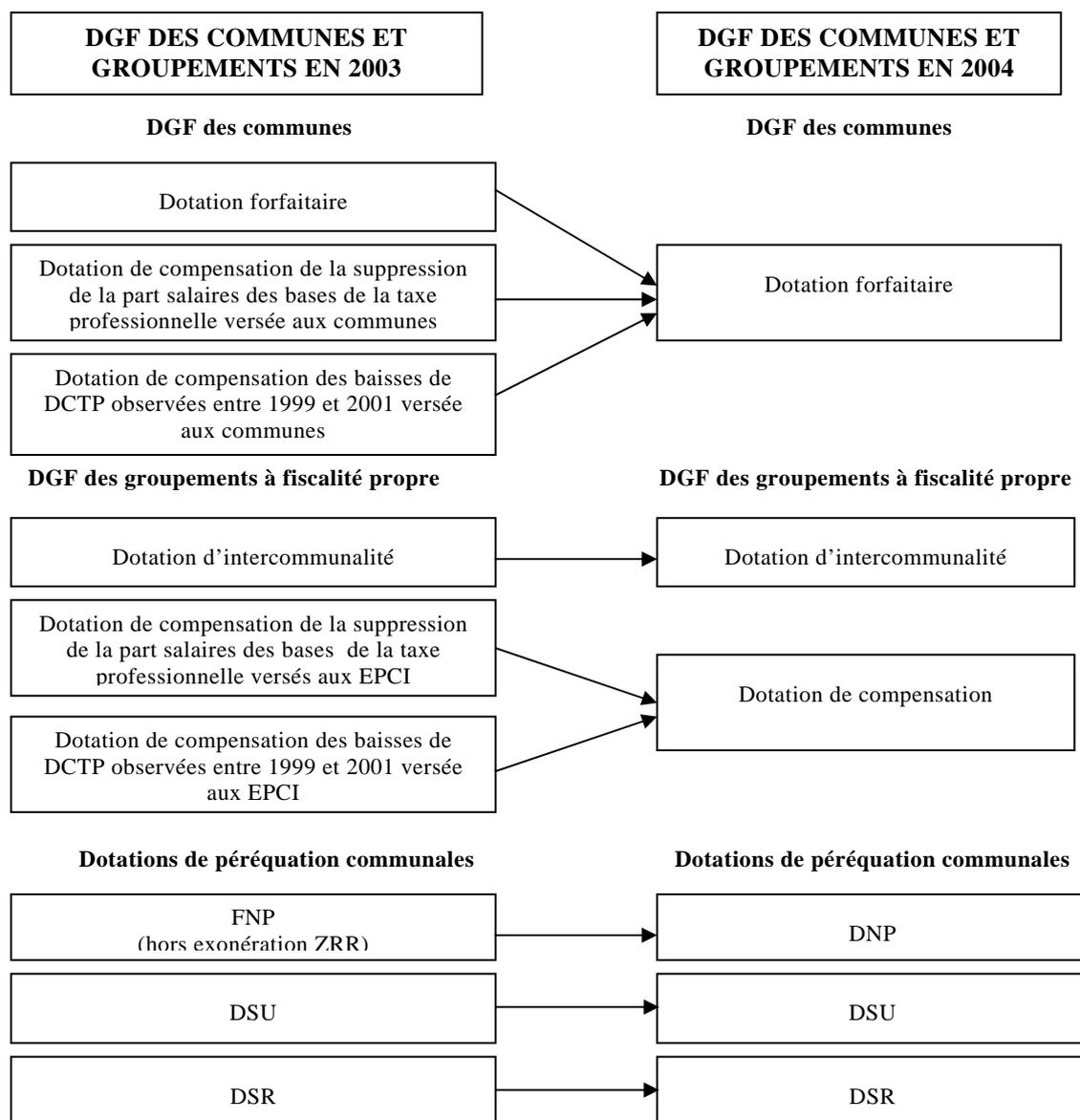
La dotation globale de fonctionnement des communes comprend, depuis 1994, deux composantes : une dotation forfaitaire et une dotation d'aménagement qui alimente la dotation des établissements publics de coopération intercommunale et, pour son solde, les dotations de péréquation communales.

La loi de finances pour 2004 a maintenu les principes généraux de cette architecture, tout en intégrant deux nouvelles composantes au sein de la dotation d'aménagement :

- une **dotation de compensation**, versée aux établissements publics de coopération intercommunale, qui correspond à la compensation de la suppression de la part salaires des bases de la taxe professionnelle décidée en 1999 et, pour quelques établissements, à la compensation des baisses de dotation de compensation de la taxe professionnelle subies entre 1999 et 2001 ;

- une **dotation nationale de péréquation** (DNP), substituée à l'ancien Fonds national de péréquation, qui s'ajoute aux deux autres dotations de péréquation versées aux communes - la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale.

Par ailleurs, la compensation de la suppression de la part salaires des bases de la taxe professionnelle et la compensation des baisses de dotation de compensation de la taxe professionnelle subies entre 1999 et 2001 par les communes ont été incluses dans la dotation forfaitaire.



Pour la répartition de la dotation globale de fonctionnement des communes et de leurs groupements, le **Comité des finances locales détermine tout d'abord le montant global de la dotation forfaitaire**, en appliquant à la dotation de l'année précédente un taux de progression compris, depuis la loi de finances rectificative pour 2001, entre 45 % et 55 % du taux de croissance des ressources totales de la dotation globale de fonctionnement de loi de finances initiale à loi de finances initiale. En 2004, il a décidé de fixer ce taux à 50 %. La dotation forfaitaire a donc progressé de 0,965 % (soit 1,93/2) pour atteindre un montant de **13,6 milliards d'euros**.

Une fois défini le montant de la dotation forfaitaire, le solde constitue la dotation d'aménagement, dont le montant a atteint 6,9 milliards d'euros en 2004.

Au sein de cette dotation, **le Comité des finances locales fixe d'abord le montant de la dotation d'intercommunalité**, qui s'est élevé à 1,9 milliard d'euros en 2004.

La **dotation de compensation** versée aux établissements publics de coopération intercommunale, qui évolue comme la dotation forfaitaire des communes, s'est élevé à 3,5 milliards d'euros en 2004.

Le solde des crédits disponibles est réparti par le Comité des finances locales, librement depuis la loi de finances pour 2004, entre la dotation de solidarité urbaine, la dotation de solidarité rurale, la dotation nationale de péréquation et chacune de leurs composantes. En 2004, il a ainsi décidé de faire progresser ces trois dotations au même rythme de 3,27 %. La dotation de solidarité urbaine s'est élevée à 635 millions d'euros, la dotation de solidarité rurale à 420,5 millions d'euros et la dotation nationale de péréquation à 568,6 millions d'euros.

Par conséquent, la dotation globale de fonctionnement étant une **enveloppe fermée, la dotation de solidarité urbaine, la dotation de solidarité rurale et la dotation nationale de péréquation y jouent le rôle de variable d'ajustement.** L'augmentation de la dotation forfaitaire s'effectue au détriment de celle de la dotation d'aménagement. Au sein de la dotation d'aménagement, plus la dotation d'intercommunalité augmente, moins la dotation de solidarité urbaine, la dotation de solidarité rurale et la dotation nationale de péréquation sont importantes.

- *La réforme de la dotation forfaitaire*

La loi du 31 décembre 1993 a globalisé, au sein de la dotation forfaitaire, les anciens concours de l'Etat - dotation de base, dotation de péréquation, dotation de compensation, dotation de garantie, ainsi que les concours particuliers aux communes touristiques et aux villes centres - qui étaient attribués en fonction de critères physiques et financiers propres à chaque commune.

Cette globalisation s'est faite dans des conditions de stricte neutralité budgétaire pour les communes, les montants de 1993 ayant été reconduits en 1994, puis indexés sur le taux fixé chaque année par le Comité des finances locales majoré, le cas échéant, en fonction des augmentations de population, conformément aux dispositions combinées des articles L. 2334-7 et L. 2334-9 du code général des collectivités territoriales.

Si elle a présenté l'avantage de préserver les équilibres budgétaires des communes, la méthode retenue a conduit à figer les écarts entre collectivités à leur niveau de 1993 et a eu pour conséquence une grande dispersion des montants de dotation forfaitaire par habitant non seulement entre communes de strates démographiques différentes mais également entre communes appartenant à une même strate.

Le groupe de travail créé au sein du Comité des finances locales relève ainsi dans son rapport que la dotation forfaitaire par habitant est croissante avec les strates de population. Néanmoins, la deuxième strate de population, qui regroupe les communes de 500 à 1.999 habitants, est moins bien lotie que la première strate. La dotation forfaitaire moyenne par habitant de cette deuxième strate (125 €) est en outre moitié moins élevée que celle la plus élevée, correspondant à la strate des communes de plus de 200.000 habitants (256 €). A ces écarts entre les strates s'ajoutent les écarts au sein même de chaque strate. L'écart de dotation forfaitaire par habitant des communes par rapport à la dotation forfaitaire moyenne par habitant de leur strate s'élève à 45 € en moyenne.

L'**article 29 du projet de loi de finances pour 2005** a donc pour objet, conformément aux préconisations du rapport du groupe de travail du Comité des finances locales, de **réformer la structure de la dotation forfaitaire** afin de mieux prendre en compte la population et la superficie des communes dans le calcul de leur dotation.

Cette dotation comprendrait désormais **quatre composantes** :

- une **dotation de base** destinée à tenir compte des charges liées à l'importance de la population, **d'un montant compris entre 60 à 120 euros par habitant**, l'Assemblée nationale ayant souhaité, d'une part, que le coefficient de valorisation ne varie pas de 1 à 2,5 en fonction de la taille des communes comme l'avait proposé initialement le Gouvernement mais de 1 à 2 afin de réduire les écarts entre communes de taille différente, d'autre part, que le plancher initialement prévu de 50 euros pour les plus petites communes soit relevé à 60 euros par habitant ; la population des communes serait ainsi intégralement prise en compte dans les critères d'attribution de la dotation forfaitaire alors qu'actuellement elle n'est prise en compte que pour seulement 50 % de sa croissance ;

- une **dotation proportionnelle à la superficie** des communes, **égale à 3 euros par hectare et plafonnée au montant de la dotation de base**, afin de prendre en compte la spécificité des communes étendues mais peu peuplées, l'Assemblée nationale ayant porté ce montant à **5 euros par hectare**, à l'initiative de M. Michel Bouvard et avec l'accord du Gouvernement, **pour les communes situées en zone de montagne** ;

- une **dotation correspondant à l'ancienne compensation de la suppression de la part salaires des bases de la taxe professionnelle et à l'ancienne compensation des baisses de dotation de compensation de la taxe professionnelle**, le maintien de cette composante étant justifié par le fait qu'en cas de passage d'un établissement public de coopération intercommunale à la taxe professionnelle unique, la compensation de la suppression de la part salaires des bases de la taxe professionnelle vient abonder la dotation de compensation de l'établissement et non plus la dotation forfaitaire de ses communes membres ;

- un **complément de garantie** permettant à toutes les communes de bénéficier d'une dotation au moins égale à celle de 2004.

Les **modalités d'évolution** de la dotation forfaitaire seraient également modifiées. Chacune de ses composantes connaîtrait en effet une **progression spécifique déterminée, à compter de 2006, par le Comité des finances locales** :

- la dotation de base et la dotation proportionnelle à la superficie évolueraient dans une même proportion, selon un taux égal au plus à 75 % du taux de progression de l'ensemble des ressources de la dotation globale de fonctionnement ;

- la dotation correspondant à l'ancienne compensation de la suppression de la part salaires des bases de la taxe professionnelle et à l'ancienne compensation des baisses de dotation de compensation de la taxe professionnelle progresserait selon un taux égal au plus à 50 % du taux de progression de l'ensemble des ressources de la dotation globale de fonctionnement ;

- le complément de garantie évoluerait selon un taux égal à 25 % du taux de progression de l'ensemble des ressources de la dotation globale de fonctionnement.

Dans sa rédaction initiale, l'article 29 du projet de loi de finances prévoyait le **gel, en 2005**, de l'évolution de chacune des composantes de la dotation forfaitaire, afin de dégager des ressources supplémentaires en faveur des dotations de péréquation.

Toutefois, sur proposition de sa commission des Finances et avec l'accord du Gouvernement, **l'Assemblée nationale a substitué à ce gel une augmentation de 1 %**. Pour assurer le financement de la péréquation, elle a institué un **prélèvement de 56 millions d'euros sur la régularisation de la dotation globale de fonctionnement de 2003**, d'un montant total de 91,6 millions d'euros, correspondant à la part revenant aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale.

- *La dotation de solidarité urbaine*

Aux termes de l'article L. 2334-15 du code général des collectivités territoriales, la **dotation de solidarité urbaine** a pour objet de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées. Elle est versée aux communes de plus de 5.000 habitants, une enveloppe étant destinée aux communes de 10.000 habitants et plus, l'autre aux communes de moins de 10.000 habitants, en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges.

En **2004, 699 communes**, regroupant 22,81 millions d'habitants, ont bénéficié des crédits mis en répartition au titre de la dotation de solidarité urbaine des communes éligibles **de plus de 10.000 habitants**. La dotation moyenne par habitant s'est élevée, hors garantie, à 25,72 euros. Toutefois, la dotation par habitant la plus élevée était de 109 euros et la dotation par habitant la plus faible de 4,42 euros, ce qui témoigne de la **dispersion des crédits**. **104 communes**, regroupant 741.103 habitants étaient éligibles à la dotation de solidarité urbaine dans la strate des communes **de 5.000 à 9.999 habitants**.

La réforme proposée par l'article 29 du projet de loi de finances pour 2005 consiste uniquement dans la **substitution du critère du potentiel financier à celui du potentiel fiscal**, utilisé pour déterminer l'éligibilité des communes et la répartition des crédits.

L'article 59 du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, adopté en première lecture par le Sénat le 5 novembre 2004, prévoit :

- d'une part, une **majoration du montant de la dotation de solidarité urbaine de 120 millions d'euros par an pendant cinq ans**, de 2005 à 2009, financée par un prélèvement sur le montant de la progression de la dotation globale de fonctionnement des communes et des établissements publics de coopération intercommunale ;

- d'autre part, une modification des critères de répartition destinée à **concentrer l'augmentation des crédits de cette dotation sur les communes ayant des zones urbaines sensibles et des zones franches urbaines**, tout en garantissant aux communes éligibles que leur dotation individuelle ne sera pas inférieure à celle reçue en 2004.

En première lecture, sur un amendement du Gouvernement s'inspirant des propositions de vos commissions des Lois et des Finances, le Sénat a prévu que **le prélèvement au profit de la dotation de solidarité urbaine serait limité à 24 % de la progression de la dotation globale de fonctionnement des communes et de leurs groupements si cette progression était inférieure à 500 millions d'euros**, afin de ne pas pénaliser les autres composantes de cette dotation.

Il a également institué une **garantie de progression annuelle minimale entre 2005 et 2009** au bénéfice des communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine, égale à 5 % de la dotation reçue l'année précédente, et prévu que **les communes cessant d'être éligibles à la dotation de solidarité urbaine en 2005 recevraient, à titre de garantie non renouvelable, une attribution égale à celle perçue en 2004**.

Sur proposition de votre commission des Finances, il a exempté de la **régularisation négative** de la dotation globale de fonctionnement les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine disposant de zones urbaines sensibles et de zones franches urbaines.

Enfin, à l'initiative du Gouvernement, il a **limité les augmentations de dotations au titre de la part principale de la dotation nationale de péréquation ou de la fraction « bourgs-centres » de la dotation de solidarité rurale des communes enregistrant par ailleurs un accroissement significatif de leur dotation de solidarité urbaine.**

Le **groupe de travail du Comité des finances locales** sur la réforme des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales avait également envisagé d'augmenter la pondération du critère lié à la proportion de bénéficiaires de prestations logements et, parallèlement, de ne plus intégrer celui du nombre de logements sociaux dans la commune. Cette hypothèse n'a pas été retenue, peut-être en raison de l'absence de corrélation systématique entre le fait de résider dans un logement social et celui de recevoir une aide au logement.

- *La dotation de solidarité rurale*

Aux termes de l'article L. 2334-20 du code général des collectivités territoriales, la **dotation de solidarité rurale** est attribuée aux communes de moins de 10.000 habitants et à certains chefs-lieux d'arrondissement de moins de 20.000 habitants pour tenir compte, d'une part, des charges qu'ils supportent pour contribuer au maintien de la vie sociale en milieu rural, d'autre part, de l'insuffisance de leurs ressources fiscales.

Cette dotation comporte deux fractions :

- une **fraction** dite « **bourgs-centres** » destinée à aider les communes qui assurent un rôle structurant en milieu rural par la qualité et le nombre des équipements et des services proposés et versée en fonction de l'importance de la population et du potentiel fiscal des communes ; son montant s'est élevé à **130 millions d'euros en 2004**, répartis entre 4.046 communes en fonction de la population, du potentiel fiscal et de l'effort fiscal, soit une dotation moyenne de 12,41 euros par habitant ;

- une **fraction** « **péréquation** » versée aux communes dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au double du potentiel fiscal moyen par habitant des communes appartenant au même groupe démographique et répartie en fonction de divers critères (population pondérée par le potentiel fiscal, longueur de la voirie, nombre d'élèves, potentiel fiscal par hectare) ; son montant s'est élevé à **273 millions d'euros en 2004**, répartis entre 33.837 communes soit une attribution moyenne de 8,97 euros par habitant.

La **réforme proposée** par l'article 29 du projet de loi de finances pour 2005 consiste :

- à substituer le critère du **potentiel financier** à celui du potentiel fiscal pour l'éligibilité à la dotation de solidarité rurale et sa répartition ;

- à privilégier, parmi les communes éligibles à la fraction bourgs-centres, les 1.649 communes situées en **zones de revitalisation rurale**, en utilisant un coefficient de majoration pour le calcul de leur attribution fixé à 1,5 dans le projet de loi initial mais réduit à 1,15 par l'Assemblée nationale à l'initiative de sa commission des Finances ;

- à instituer en 2005 une **garantie** au bénéfice des communes qui cesseraient d'être éligibles à la fraction bourgs-centres ou subiraient une baisse de plus d'un tiers du montant de leur attribution ;

- à **substituer**, pour la répartition de la fraction péréquation, le **critère du nombre d'enfants de 3 à 16 ans domiciliés dans la commune à celui du nombre d'élèves** qui exige actuellement des préfetures un travail de recensement spécifique, long et onéreux.

- *La dotation nationale de péréquation*

La substitution de la **dotation nationale de péréquation** au Fonds national de péréquation et son intégration au sein de la dotation globale de fonctionnement, réalisées par la loi de finances pour 2004, ont permis de garantir la stabilité des ressources, désormais financées par un prélèvement sur les recettes de l'Etat, et d'améliorer la lisibilité et la cohérence des concours financiers aux collectivités territoriales.

Aux termes de l'article L. 2334-14-1 du code général des collectivités territoriales, la dotation nationale de péréquation comprend une part principale et une majoration. La première a pour objet de corriger les écarts de richesse fiscale existant entre les quatre taxes directes locales, la seconde les écarts relatifs au seul potentiel fiscal de la taxe professionnelle :

- la **part principale** est répartie entre les communes de métropole dont le potentiel fiscal est inférieur de 5 % au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique et dont l'effort fiscal est supérieur à l'effort fiscal moyen des communes appartenant au même groupe démographique ;

- la **majoration** de la dotation nationale de péréquation est répartie entre les communes éligibles à la part principale, comptant moins de 200.000 habitants et dont le potentiel fiscal par habitant, calculé à partir de la seule taxe professionnelle, est inférieur de 20 % au potentiel fiscal par habitant du même groupe démographique en proportion de leur population et de l'écart relatif entre le potentiel fiscal moyen par habitant, calculé à partir de la seule

taxe professionnelle, de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique et le potentiel fiscal par habitant de la commune, calculé à partir de la seule taxe professionnelle.

Les crédits alloués à la dotation nationale de péréquation se sont élevés à **568,6 millions d'euros en 2004. 19.127 communes ont bénéficié de la part principale**, la dotation moyenne s'élevant à 12,84 euros par habitant. **16.194 communes ont bénéficié de la majoration**, dont le montant moyen s'est élevé à 5,35 euros par habitant.

Selon l'étude précitée du Commissariat général au Plan, cette dotation constitue la dotation de l'Etat la plus efficace en termes de correction des inégalités.

La réforme proposée par le projet de loi de finances pour 2005 consiste essentiellement dans la **substitution du critère du potentiel financier à celui du potentiel fiscal**.

Diverses mesures sont destinées à atténuer les conséquences de cette substitution sur l'éligibilité des communes :

- fixation du seuil d'éligibilité de 0,95 à 1,1 fois le potentiel financier moyen ;

- fixation du seuil d'éligibilité à la majoration de 0,8 à 0,85 fois le potentiel financier moyen ;

- institution d'un mécanisme de garantie pour les communes cessant d'être éligibles ou subissant une diminution supérieure à un tiers du montant de leur dotation.

Aux termes de l'article L. 2334-14-1 du code général des collectivités territoriales, les communes de 10.000 habitants au moins dont le potentiel fiscal est inférieur du tiers au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique et dont l'effort fiscal est supérieur à 80 % de l'effort fiscal moyen des communes appartenant au même groupe démographique bénéficient également de la dotation.

Sur proposition de M. Nicolas Perruchot et après un avis favorable du rapporteur général et du Gouvernement, l'Assemblée nationale a abaissé du tiers à 30 % la condition de potentiel fiscal, auquel se substituerait par ailleurs le potentiel financier.

La **commission des Finances du Sénat** a adopté un amendement tendant à instituer une **garantie** au bénéfice des communes cessant d'être éligibles à la dotation nationale de péréquation ou subissant une baisse de plus d'un tiers de son montant.

- *La dotation globale de fonctionnement des communes d'outre-mer*

Les communes des départements d'outre-mer et de la collectivité départementale de Mayotte bénéficient d'une quote-part des dotations de péréquation calculée par prélèvement d'un montant proportionnel à la part de leur population dans la population totale. Pour ce calcul, **la population des communes d'outre-mer est actuellement majorée de 10 %**.

Dans sa rédaction initiale, l'article 29 du projet de loi de finances pour 2005 prévoyait de porter ce taux de majoration à 20 %. Sur proposition de sa commission des Finances, l'Assemblée nationale l'a fixé à **30 %** et a étendu le bénéfice de cette quote-part aux communes de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française, de Saint-Pierre-et-Miquelon et des îles Wallis-et-Futuna.

Lors de son audition par votre commission, **M. Jean-François Copé, ministre délégué à l'intérieur, a indiqué que, malgré le dégel de la progression de la dotation forfaitaire, des marges suffisantes subsisteraient pour augmenter de 20 % la dotation de solidarité urbaine - soit de 120 millions d'euros - et la dotation de solidarité rurale soit de 80 millions d'euros**. Il convient d'observer que la progression de 120 millions d'euros de la dotation de solidarité urbaine résulterait de la loi, tandis que celle de la dotation de solidarité rurale relèverait de la compétence du Comité des finances locales.

3. La réforme de la dotation globale de fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre

La dotation globale de fonctionnement versée aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre comprend deux composantes depuis 2004.

La **dotation d'intercommunalité**, d'un montant de **1,9 milliard 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. Leurs montants, à l'exception de celui de la dotation des communautés urbaines qui est indexé par la loi, sont déterminés par le Comité des finances locales. Ce dernier fixe le montant de la dotation par habitant attribué à chaque catégorie d'établissements. Les règles de répartition font intervenir, pour chacune d'entre elles, une dotation de base et une dotation de péréquation, ainsi que plusieurs mécanismes de garantie et d'écrêtement destinés à modérer les fluctuations annuelles des attributions.

La **dotation de compensation**, créée par la loi de finances initiale pour 2004, correspond à l'ancienne compensation de la suppression de la part salaires des bases de la taxe professionnelle et aux montants que percevaient certains établissements au titre de la compensation des baisses de dotation de compensation de la taxe professionnelle subies entre 1999 et 2001. D'un montant de **3,5 milliards d'euros en 2004**, elle évolue comme la dotation forfaitaire des communes.

Les modalités actuelles de répartition de la dotation d'intercommunalité suscitent de nombreuses interrogations, en raison des disparités des dotations moyennes par habitant entre les différentes catégories d'établissements aux dépens de l'intercommunalité en milieu rural, des fluctuations parfois importantes d'une année sur l'autre des attributions individuelles, ainsi que de la complexité du mode de calcul du coefficient d'intégration fiscale utilisé pour déterminer leur montant.

S'inspirant des travaux du Comité des finances locales, l'**article 30 du projet de loi de finances pour 2005** a pour objet de réformer la seule dotation d'intercommunalité selon trois axes :

- un aménagement des règles de progression ;
- une modification des règles de répartition ;
- une réforme des règles de garantie.

- *Un aménagement des règles de progression*

Le projet de loi de finances pour 2005 tend à permettre le **rapprochement des dotations d'intercommunalité des communautés de communes et des communautés d'agglomération**.

Actuellement, les communautés d'agglomération bénéficient d'une dotation moyenne de 40,34 euros par habitant, contre 16,62 euros par habitant pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle, 20,30 euros par habitant pour les communautés de communes à taxe professionnelle unique et 28,23 euros par habitant pour les communautés de communes à dotation globale de fonctionnement bonifiée.

Dans la rédaction initiale du projet de loi de finances pour 2005, le taux de croissance de la dotation globale de fonctionnement par habitant des communautés de communes devait être fixé par le Comité des finances locales entre 120 % et 140 % du taux retenu pour les communautés d'agglomération qui, lui-même, ne peut être inférieur à l'inflation.

Sur proposition de sa commission des Finances, l'Assemblée nationale a prévu une **progression de la dotation par habitant des communautés de communes comprise entre 130 % et 160 % du taux de progression de la dotation par habitant des communautés d'agglomération**.

Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 2005 tend à proroger et étendre à l'ensemble des communautés d'agglomération la disposition de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale attribuant une dotation globale de fonctionnement indexée sur l'inflation aux seules communautés d'agglomération créées avant le 1^{er} janvier 2005.

- *La modification des règles de répartition de la dotation d'intercommunalité*

L'article 30 du projet de loi de finances pour 2005 prévoit de **modifier la clef de répartition entre la dotation de base et la dotation de péréquation** qui représentent respectivement 15 % et 85 % de la dotation d'intercommunalité de chaque catégorie d'établissements publics de coopération intercommunale.

Conformément aux préconisations du Comité des finances locales, le projet de loi de finances pour 2005 tend à **fixer à 30 % la part de la dotation de base** qui s'avère **moins instable** que la dotation de péréquation.

Utilisé pour la répartition de la dotation d'intercommunalité de tous les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre à l'exception des syndicats d'agglomérations nouvelles et des communautés urbaines, **le coefficient d'intégration fiscale serait simplifié.**

Cet indicateur permet, au travers de la répartition des ressources fiscales locales entre un établissement public de coopération intercommunale et ses communes membres, d'appréhender le volume des compétences que l'établissement exerce en propre.

Il représente la part de la fiscalité que l'établissement lève directement par rapport à la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par ses communes membres, le cas échéant par des syndicats intercommunaux et par lui-même. Ainsi, plus le coefficient d'intégration fiscale est élevé, plus le transfert des compétences communales à l'établissement public de coopération intercommunale est supposé être important sur un territoire donné.

Afin d'appréhender au mieux ces transferts de compétences, la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a introduit, en tenant compte des dépenses de transfert réalisées par l'établissement public de coopération intercommunale vers ses communes membres ou d'autres collectivités, un mécanisme de correction du produit fiscal qu'il perçoit.

Ainsi, ne figure au numérateur du coefficient d'intégration fiscale que le montant de la fiscalité levée par l'établissement public de coopération intercommunale et affectée au financement des compétences qu'il exerce

effectivement. Par ailleurs, pour ne pas déstabiliser trop brutalement les budgets intercommunaux, le coefficient n'est corrigé des dépenses de transferts que progressivement, c'est-à-dire par dixième sur dix ans. En 2004, 50 % du montant des dépenses de transfert a ainsi été déduit du coefficient d'intégration fiscale, contre 40 % en 2003, 30 % en 2002 et 20 % en 2001.

La **réforme** proposée par le projet de loi de finances pour 2005 consiste :

- pour les **communautés de communes à fiscalité additionnelle, à ne plus prendre en compte les dépenses de transfert**, dans la mesure où elles ne corrigeaient que marginalement leur coefficient et constituaient un élément d'incertitude et d'instabilité compte tenu des difficultés liées à leur recensement ;

- pour les **communautés de communes à taxe professionnelle unique** et les **communautés d'agglomération, à ne prendre en compte, au titre des dépenses de transfert, que l'attribution de compensation et la dotation de solidarité communautaire.**

- à **accélérer la déduction des dépenses de transfert** en prévoyant la mise en œuvre sur deux ans de cette nouvelle définition (75 % des dépenses de transfert prises en compte en 2005, 100 % en 2006).

- *Un aménagement des règles de garantie et d'écrêtement*

L'un des éléments de l'instabilité de la dotation d'intercommunalité de chaque établissement public de coopération intercommunale tient au fait qu'elle dépend non seulement de ses données propres mais également des données moyennes de sa catégorie.

Or le coefficient d'intégration fiscale et le potentiel fiscal moyen d'une catégorie de groupements peuvent évoluer fortement d'une année sur l'autre. En 2004, par exemple, le coefficient des communautés de communes à fiscalité additionnelle a progressé de plus de 9 %.

Les établissements publics de coopération intercommunale dont le coefficient d'intégration fiscale est supérieur au double de la moyenne du coefficient de leur catégorie bénéficient d'une garantie - indexation de la dotation par habitant sur le taux de la dotation forfaitaire - qui reproduit malheureusement les inconvénients qu'elle est censée corriger : elle dépend non seulement des données propres au groupement, mais aussi des données moyennes de la catégorie.

Aussi le projet de loi de finances prévoit-il de **faire bénéficier de la garantie les établissements dont le coefficient d'intégration fiscale atteint un niveau fixé en valeur absolue et non plus en valeur relative, 0,5 pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle par exemple.**

Par ailleurs, il prévoit la **suppression de l'écrêtement subi par les communautés de communes à fiscalité additionnelle en cas d'augmentation de plus de 20 % de leur dotation d'intercommunalité** car il n'encourage pas l'intégration des communautés de communes.

4. La réforme de la dotation globale de fonctionnement des départements

Poursuivant l'œuvre entreprise par la loi de finances pour 2004, l'article 31 du projet de loi de finances pour 2005 tend à rénover l'architecture et les critères de répartition de la dotation globale de fonctionnement des départements.

- *La réforme de l'architecture de la dotation globale de fonctionnement des départements opérée par la loi de finances pour 2004*

Plusieurs dotations ou compensations fiscales auparavant autonomes ayant été intégrées en son sein, le montant total de la dotation globale de fonctionnement des départements est passé à **11,4 milliards d'euros en 2004**, répartis en **quatre composantes** :

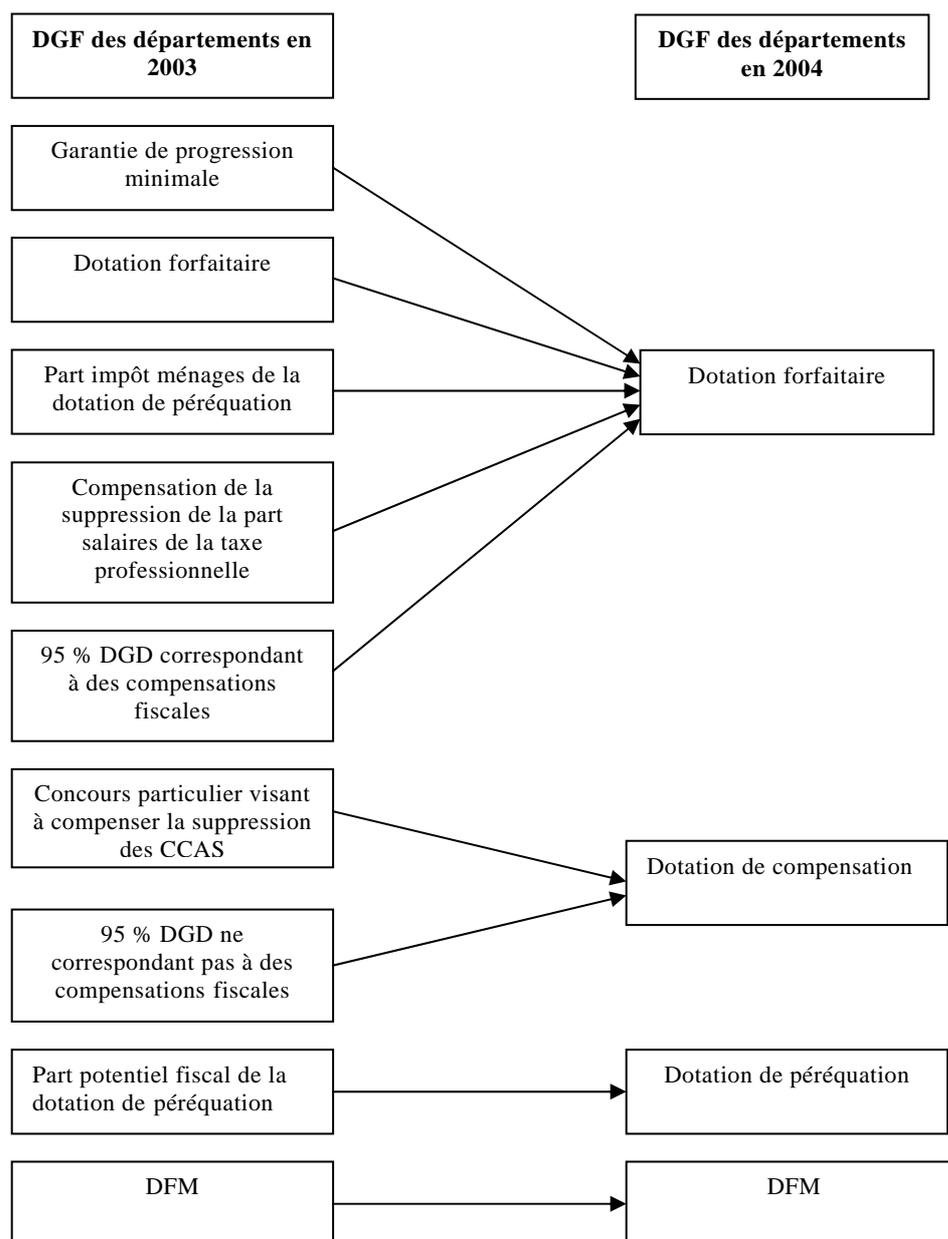
- une **dotations forfaitaire**, d'un montant de **7,2 milliards d'euros** du fait de l'agrégation des montants correspondant à la part « impôts ménages » de la dotation de péréquation (960 millions d'euros), à 95 % de la dotation générale de décentralisation obéissant à une logique de compensation fiscale¹ (2,57 milliards d'euros), à la compensation de la suppression de la part salaires des bases de la taxe professionnelle (2,43 milliards d'euros) et à la garantie de progression de la dotation globale de fonctionnement ;

- une **dotations de compensation**, d'un montant de **3,2 milliards d'euros** obtenu par indexation, à compter de 2004, sur le taux de progression de la DGF mise en répartition des montants perçus en 2003 au titre de l'ancien concours particulier compensant la suppression des contingents communaux d'aide sociale et de 95 % de la part de la DGD ne correspondant pas à des compensations fiscales ;

- une **dotations de péréquation**, d'un montant de **691,9 millions d'euros**, correspondant à la part « potentiel fiscal » de l'ancienne dotation de péréquation et réparti en fonction du potentiel fiscal de chaque département majoré, depuis 2000, du montant, pour la dernière année connue, de la compensation versée au titre de la suppression de la part salaires des bases de la taxe professionnelle ;

¹ *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.*

- une **dotation de fonctionnement minimale**, d'un montant de **173,7 millions d'euros**, répartis entre les 4 départements d'outre-mer, Saint-Pierre-et-Miquelon, Mayotte et les 24 départements de métropole dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 40 % au potentiel fiscal par habitant moyen de l'ensemble des départements ou dont le potentiel fiscal par kilomètre carré est inférieur d'au moins 60 % au potentiel fiscal par kilomètre carré moyen de l'ensemble des départements.



La loi de finances pour 2004 a permis de dégager des marges de manœuvre en faveur de la péréquation, dont les crédits ont augmenté de 8,1 %. La dotation de péréquation et la dotation de fonctionnement minimale évoluent désormais selon un indice résultant du différentiel observé entre le taux de progression de la dotation globale de fonctionnement des départements et celui de leur dotation forfaitaire, fixé par le Comité des finances locales entre 60 % et 80 % du taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement. Le comité répartit ensuite librement la masse financière ainsi dégagée entre ces deux composantes.

- *Des modalités de répartition critiquées*

Les règles de répartition de la dotation globale de fonctionnement font l'objet de plusieurs critiques :

- la **dotation forfaitaire** souffre d'un manque de lisibilité et le montant de la dotation par habitant **varie fortement d'un département à l'autre**, de 71 euros à 155 euros ;

- la **dotation de péréquation**, répartie uniquement en fonction du potentiel fiscal, constitue l'essentiel de la péréquation départementale mais est **très peu péréquatrice**, la souplesse des conditions d'éligibilité (potentiel fiscal par habitant inférieur à trois fois la moyenne) permettant à tous les départements d'en bénéficier ;

- la **dotation de fonctionnement minimale**, centrée sur les départements ruraux en raison de ses critères d'éligibilité et de répartition (potentiel fiscal superficiaire, longueur de voirie, potentiel fiscal), est au contraire très concentrée et donc **trop sélective**, avec des **effets de seuil très marqués** ;

- les **départements urbains**, confrontés à des charges lourdes, en particulier dans le domaine social, **ne bénéficient pas d'une dotation de péréquation** spécifique et adaptée à leurs caractéristiques.

En 2004, la somme de la dotation de péréquation et de la dotation de fonctionnement minimale représentait 40,40 € par habitant pour les seuls départements bénéficiaires de la dotation de fonctionnement minimale, dont 28,5 € par habitant au titre de cette dotation. Pour l'ensemble des départements ruraux, y compris ceux ne bénéficiant pas de la dotation de fonctionnement minimale, elle représentait un montant moyen de dotations de péréquation de 17,90 € par habitant. Si l'on ne considère que les départements non bénéficiaires de la dotation de fonctionnement minimale, la dotation moyenne de péréquation par habitant représentait alors 10,30 € par habitant.

- *La réforme proposée*

La réforme proposée par l'article 31 du projet de loi de finances pour 2005 a pour objectifs de **mieux prendre en compte la richesse réelle des départements et d'améliorer les qualités péréquatrices des dotations.**

Comme pour la dotation globale de fonctionnement des communes, **le critère du potentiel financier serait substitué à celui du potentiel fiscal** dans les règles d'éligibilité et de répartition de la dotation.

La **dotation forfaitaire** des départements serait revue, à l'instar de celle des communes, afin de mieux prendre en compte l'évolution des charges liées à la population. Elle serait désormais constituée :

- d'une **dotation de base**, égale à 70 euros par habitant en 2005 ;

- et, le cas échéant, d'un **complément de garantie** destiné à compenser la perte subie par certains départements du fait de ce nouveau mode de calcul, 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, d'autre part.

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, progresserait ainsi chaque année selon un taux compris entre 60 et 80 % du taux de croissance de l'ensemble de la dotation globale de fonctionnement.

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 aussi prononcés qu'entre communes. Par ailleurs, 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.

Peu péréquatrice, la dotation de péréquation serait supprimée au profit d'un élargissement de la dotation de fonctionnement minimale à l'ensemble des départements ruraux et de la création d'une dotation spécifique à destination des départements urbains, appelée dotation de péréquation urbaine.

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, définis comme les départements dont le taux d'urbanisation est supérieur à 65 % et la densité supérieure à 100 habitants au

kilomètre carré, et grâce à la croissance du solde de la dotation globale de fonctionnement 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 cette dotation et de la dotation de péréquation, et grâce à la croissance du solde de la dotation globale de fonctionnement disponible pour la péréquation. Elle regrouperait ainsi en une dotation unique l'ensemble des montants destinés aux départements situés en milieu rural au titre de la péréquation départementale.

Pour 2005 et les années suivantes, il appartiendrait au Comité des finances locales de déterminer l'évolution de chacune de ces deux dotations en répartissant entre elles le solde de croissance de la dotation globale de fonctionnement après l'indexation de la dotation forfaitaire et de la dotation de compensation. Le comité maîtriserait ainsi à la fois le solde affecté à la péréquation et sa répartition entre départements urbains et ruraux.

L'**éligibilité** des départements urbains à la **dotation de péréquation urbaine** serait déterminée en fonction du potentiel financier. Pourraient en bénéficier les départements dont le potentiel financier par habitant est inférieur ou égal au double du potentiel financier moyen par habitant des départements urbains.

Le montant de la dotation attribuée à chaque département serait ensuite fonction de sa population et de son classement au regard d'un indice synthétique de ressources et de charges, prenant en compte le potentiel financier par habitant, la proportion de bénéficiaires d'aides au logement, la proportion de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion et le revenu moyen par habitant.

Les conditions d'**éligibilité à la dotation de fonctionnement minimale** seraient assouplies : pourraient en bénéficier les départements dont le potentiel financier est inférieur au double du potentiel financier moyen des départements ruraux, définis comme tous les départements ne répondant pas au critère de définition du département urbain.

A l'exception de la substitution du potentiel financier au potentiel fiscal, les critères de répartition de la dotation de fonctionnement minimale ne seraient pas modifiés, mais complétés par des mécanismes de garantie et d'écrêtement permettant de limiter les variations trop importantes dans le versement de la dotation.

A l'initiative de sa commission des Finances l'Assemblée nationale a plafonné 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.

La commission des Finances du Sénat a adopté plusieurs amendements ayant pour objet de :

- conserver la structure actuelle de la dotation forfaitaire du département de Paris qui progresserait en 2005 selon un taux égal à 60 % du taux de progression de l'ensemble de la dotation globale de fonctionnement ;

- limiter à 5 % la progression de la dotation de péréquation urbaine versée aux départements dont le potentiel financier est supérieur à 150 % de la moyenne du potentiel financier par habitant de l'ensemble des départements urbains, c'est-à-dire Paris et les Hauts-de-Seine ;

- limiter à 20 % la progression de la dotation de péréquation urbaine des autres départements ;

- instituer un mécanisme de garantie au bénéfice des départements éligibles à la dotation de fonctionnement minimale à compter de 2006.

III. LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

L'augmentation des crédits de l'administration territoriale prévue par le projet de loi de finances pour 2005 permettra la poursuite de la politique de déconcentration.

A. DES MOYENS SUPPLÉMENTAIRES

L'administration territoriale devrait bénéficier de moyens financiers et humains supplémentaires.

1. Des crédits en augmentation

Les crédits de l'administration territoriale prévus par le projet de loi de finances pour 2005 s'élèvent à 1,230 milliard d'euros, en **progression de 6,1 %** par rapport à 2004.

Budget de l'administration territoriale

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	Evolution
Titre III	1.126,37	1.177,28	+ 4,5 %
dont personnel	868,39	914,35	+ 5,2 %
dont fonctionnement	257,97	262,92	+ 1,9 %
Titre V (CP)	32,93	52,83	+ 60 %
Total (DO + CP)	1.159,30	1.230,12	+ 6,1 %

Source : bleu budgétaire.

Ce total comprend notamment :

- 45 millions d'euros pour le programme national d'équipement des préfectures,
- 38 millions d'euros pour les dépenses des systèmes d'information et de communication,
- 1,11 milliard d'euros pour les budgets globaux des préfectures.

2. L'achèvement de la globalisation des budgets des préfectures

Les budgets des préfectures ont été progressivement globalisés depuis 2000, afin de donner au préfet, dans un cadre pluriannuel, une plus grande latitude dans l'emploi des moyens humains et budgétaires concourant à l'exercice des missions courantes de sa préfecture, après une concertation renforcée avec les représentants des personnels. Ses principes reposent, d'une part, sur la **fongibilité** complète des crédits au sein d'un budget global, d'autre part, sur la **possibilité de modifier la pyramide des emplois** par rapport à la dotation initiale.

Les bilans positifs successivement tirés par toutes les préfectures participant à l'expérimentation puis par deux rapports de l'inspection générale de l'administration, dont un commun avec l'inspection générale des finances, ont conduit à décider la généralisation de ce nouveau mode de gestion. Ainsi, en 2005, le programme devrait concerner toutes les préfectures, à l'exception de celle de Paris dont les crédits figurent sur le chapitre 37-10/10.

MOYENS DE FONCTIONNEMENT DES PREFECTURES
EVOLUTION DES CREDITS DECONCENTRES DE 1993 A 2004 (LFI)

	37-10/10		37-20 (*)		37-21 (*)		37-30/10 (*)		TOTAL	LEGENDES	
1993	227 948 475		0		0		0		227 948 475	(A)	ensemble des préfectures
1994	229 576 514		0		0		0		229 576 514	(B)	97 préfectures
1995	232 608 020		0		0		0		232 608 020	(C)	87 préfectures
1996	234 314 696	(A)	0	(F)	0	(F)	0	(F)	234 314 696	(D)	83 préfectures
1997	264 315 126		0		0		0		264 315 126	(E)	71 préfectures
1998	255 215 357		0		0		0		255 215 357	(F)	aucune préfecture
1999	254 895 214		0		0		0		254 895 214	(G)	4 préfectures
2000	235 711 139	(B)	52 845 564	(G)	0		0		288 556 703	(H)	6 préfectures
2001	209 479 495	(C)	65 671 330	(H)	92 429 508	(J)	0		367 580 333	(I)	9 préfectures
2002	181 083 212	(D)	14 367 707	(I)	16 394 027	(I)	0		211 844 946	(J)	8 préfectures
2003	156 280 600	(E)	0	(F)	0	(F)	333 387 599	(L)	489 668 199	(K)	8 préfectures
2004	12 509 303	(M)	0	(F)	0	(F)	1 063 081 517	(B)	1 075 590 820	(L)	29 préfectures
										(M)	4 préfectures

(*) les dotations globalisées intègrent
les dépenses de rémunérations

Le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales s'est doté, en 2004, de deux nouveaux instruments économétriques permettant de mettre en rapport les moyens attribués en crédits de fonctionnement et en emplois avec le périmètre et le volume d'activité de la préfecture ; ont ainsi pu être distinguées les préfectures réputées être à l'équilibre de celles qui ne le sont pas. Un outil a été dédié à l'analyse de la répartition des emplois (ARCADE), un autre à la répartition des crédits de fonctionnement (ESTIDOT).

Un premier travail de comparaison a été effectué durant le deuxième trimestre de l'année, d'où il ressort que sur les 97 préfectures globalisées en 2004, la moitié se trouve à l'équilibre. Une vingtaine de préfectures devraient bénéficier d'un ajustement de leurs moyens en provenance des autres préfectures qui se verront appliquer des ajustements négatifs. L'opération, étalée sur des périodes de trois à cinq ans selon les préfectures, s'effectue sous la contrainte d'une enveloppe de crédits et d'emplois fermée au sein du chapitre 37-30.

3. Une augmentation des emplois budgétaires

Les emplois budgétaires de l'administration territoriale passeraient de 30.224 en 2004 à **31.172** en 2005, en hausse de 3,1 %.

S'agissant du **corps préfectoral**, les effectifs réels hors cadre diffèrent toujours des effectifs budgétaires tandis que la proportion des préfets n'exerçant pas leurs missions dans un poste territorial reste importante.

Evolution des effectifs des préfets et des sous-préfets sur les dernières années

ANNEE	PREFETS		SOUS-PREFETS	
	Effectif budgétaire	Effectif réel	Effectif budgétaire	Effectif réel
1994	129	180	469	435
1995	129	170	469	451
1996	129	172	469	443
1997	129	177	469	459
1998	129	177	459	447
1999	129	170	459	444
2000	129	172	464	456
2001	129	173	464	462
2002	129	169	453	455
2003	129	172	453	442
2004	129	167	458	450

**Répartition des effectifs du corps préfectoral
(au 1^{er} janvier 2004)**

	Poste territorial	Hors cadre ¹	Détaché	Congés	Disponibilité	Hors cadres	Total
Préfets⁽¹⁾	114	61	45	1	7	2	230
Sous-préfets	450	17	55	-	5	4	531

(1) Effectif budgétaire : 110 pour les postes territoriaux et 19 pour le statut hors cadre.
Source : Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

Diverses mesures catégorielles sont prévues au bénéfice des personnels des préfetures.

B. UNE RELANCE DE LA DÉCONCENTRATION

La déconcentration constitue le corollaire de la décentralisation dans la mesure où les élus locaux doivent disposer, à leur niveau, d'interlocuteurs capables d'engager l'Etat. Les importants transferts de compétences aux collectivités territoriales prévus par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales impliquent une réorganisation des services déconcentrés de l'Etat. Celle-ci se poursuit.

1. L'affirmation du rôle des préfets de région

La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a inscrit à l'article 72 de la Constitution le principe selon lequel le représentant de l'Etat dans les collectivités territoriales est le **représentant de chacun des membres du Gouvernement**, afin de marquer l'unité de l'Etat et l'autorité du préfet sur l'ensemble des services déconcentrés.

Les compétences des préfets ont été redéfinies par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements.

¹ La position « hors cadre », spécifique au corps préfectoral, permet aux préfets d'accomplir des missions qui leur sont confiées par les pouvoirs publics. Elle est souvent utilisée pour les rémunérer, sur les crédits du ministère de l'intérieur, lorsqu'ils se trouvent dépourvus d'affectation. La position « hors cadres », prévue par le statut général de la fonction publique, s'apparente à une disponibilité. Elle est celle du fonctionnaire remplissant les conditions pour être détaché auprès d'une administration ou d'une entreprise publique, dans un emploi ne conduisant pas à pension du régime général de retraite, ou détaché auprès d'organismes internationaux. Dans cette position, il cesse de bénéficier de ses droits à l'avancement et à la retraite.

Outre le développement économique et social et l'aménagement du territoire, le préfet de région est également en charge des domaines suivants : développement rural, environnement et développement durable, culture, emploi, logement, rénovation urbaine, santé publique - sous réserve des compétences des agences régionales d'hospitalisation - ainsi que de toutes les politiques communautaires qui relèvent de la compétence de l'Etat. Il joue un rôle d'animation et de coordination de l'action des préfets de départements, qui doivent prendre des décisions conformes à ses orientations stratégiques et lui en rendre compte.

Le Premier ministre peut confier à un préfet de région la conduite d'une politique d'aménagement et de développement durable concernant plusieurs régions. A cette fin, le préfet désigné anime et coordonne l'action des préfets de départements et des régions intéressés. Il assure la programmation et est ordonnateur des crédits afférent à ces opérations.

Les préfets de région sont désormais compétents pour prendre les décisions concernant la modification des limites territoriales des arrondissements et l'adhésion ou la participation des collectivités territoriales et de leurs groupements à des organismes publics ou à des personnes morales de droit étranger dans le cadre de la coopération transfrontalière.

2. L'organisation des services déconcentrés de l'Etat

L'autorité du préfet sur l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat doit être affermie.

A cette fin, l'article premier de la **loi n° 2003-239** du 18 mars 2003 **pour la sécurité intérieure** lui donne compétence pour **diriger l'action de la police et de la gendarmerie nationales** en matière d'ordre public et de police administrative et prévoit qu'il peut faire appel, en tant que de besoin, à des services dépendant du ministère des finances ou de l'emploi. Ces dispositions ont été précisées par le décret du 29 avril 2004.

Comme l'avait annoncé M. Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, devant votre commission des Lois l'an passé, **le décret du 29 avril 2004 a conféré un statut réglementaire au projet d'action stratégique de l'Etat**, nouvelle dénomination du projet territorial de l'Etat. Pierres angulaires des programmes prévus par la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, ces documents fixent, pour les régions et les départements, des priorités d'action, déclinées en programmes et mesures, assortis d'objectifs chiffrés et d'un calendrier de réalisation.

Le décret n° 2004-1053 du 5 octobre 2004 relatif aux pôles régionaux de l'Etat et à l'organisation de l'administration territoriale dans les régions a prévu la **réorganisation des services régionaux de l'Etat autour de huit pôles régionaux** qui doivent, d'une part, favoriser la cohérence de l'action,

la rationalisation des structures et la mutualisation des moyens, d'autre part, impliquer davantage les établissements et organismes publics dans la conduite des politiques publiques de l'Etat sur le territoire. La direction régionale de la jeunesse et des sports a toutefois été maintenue et continue d'assurer ses fonctions propres.

Afin de renforcer la collégialité et la coopération interministérielle locales, le **comité de l'administration régionale** - successeur de la conférence administrative régionale - constitue désormais l'instance régionale de préparation des décisions, rassemblant autour du préfet de région, les préfets de département, les chefs des pôles régionaux, le secrétaire général pour les affaires régionales et le secrétaire général de la préfecture chef-lieu de région. Il se prononce sur les orientations stratégiques de la région et s'assure de leur application. Il sera également amené à jouer un rôle déterminant en matière financière avec la mise en œuvre territoriale de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

Les possibilités de **délégations interservices**, créées par le décret du 20 octobre 1999, ont été rénovées. Le préfet peut créer par arrêté une délégation interservices dont le responsable reçoit délégation de signature et a autorité fonctionnelle sur les chefs des services intéressés, dans la limite de la délégation. Il pourra également être ordonnateur secondaire : il s'agit de gérer de la manière la plus cohérente possible des crédits éparpillés entre plusieurs services et pourtant consacrés à une même mission. Elle offre, dans la perspective des projets et rapports annuels de performance prévus par la loi organique relative aux lois de finances, la transparence nécessaire à l'évaluation de l'action de l'Etat.

Aux termes de l'article 60 du décret du 29 avril 2004, le préfet doit désormais être préalablement informé de toute décision d'un établissement public susceptible d'affecter une politique de l'Etat dans la région ou le département et revêtant une importance particulière. A défaut, l'autorité administrative de tutelle de l'établissement est saisie afin que toute explication soit fournie dans un délai de deux mois. Cette obligation faite aux établissements publics et entreprises publiques concerne tant les décisions relatives aux politiques conduites que celles relatives à l'évolution de leur implantation territoriale.

Comme l'an passé, votre commission insiste sur la nécessité **d'associer davantage les élus locaux aux décisions concernant l'implantation des services publics**. Les débats ayant présidé au dernier Congrès des maires illustrent éloquemment le désarroi et la colère de ces derniers face à la disparition progressive des services publics en milieu rural.

Sous le bénéfice de l'ensemble de ces observations, elle a décidé de donner un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à l'administration territoriale et à la décentralisation, inscrits dans le projet de loi de finances pour 2005.