

N° 74

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès verbal de la séance du 25 novembre 2004

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2005, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 23

**INTÉRIEUR, SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET LIBERTÉS LOCALES :
DÉCENTRALISATION**

Rapporteur spécial : M. Michel MERCIER

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jegou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :
Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345
Sénat : 73 (2004-2005)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
I. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
A. UN TOURNANT IMPORTANT POUR LE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	5
B. UNE ÉVOLUTION SATISFAISANTE DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	6
C. LES GARANTIES ET LES LIMITES DE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	7
II. LES CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR	9
A. ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS.....	9
1. La modification du périmètre des crédits budgétaires	9
2. L'exécution du budget pour les années 2003 et 2004	10
3. Les grandes lignes du projet de budget pour 2005	13
B. LES DOTATIONS DE COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES	13
1. La dotation générale de décentralisation (DGD)	13
2. Les dotations d'équipement scolaire	17
C. LA DOTATION GLOBALE D'ÉQUIPEMENT ET LA DOTATION DE DÉVELOPPEMENT RURAL	20
1. La dotation globale d'équipement	20
2. La dotation de développement rural (DDR)	22
D. LE PROGRAMME EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENTS POUR LA CORSE	24
1. Les principes généraux applicables au programme exceptionnel d'investissements	24
2. L'exécution du programme pour l'année 2003 et la programmation afférente à l'année 2004	25
3. Les perspectives du programme exceptionnel d'investissements pour la Corse pour l'année 2005	26
E. LES AUTRES SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT	27
1. La reconstruction des ponts détruits par faits de guerre	27
2. Le regroupement communal	28
3. Le programme de sécurité dans les établissements scolaires.....	29
4. La subvention d'équipement aux services départementaux d'incendie et de secours	30
III. L'ÉVOLUTION DES DOTATIONS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN 2005	32
A. LA RECONDUCTION DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITÉ	32
1. L'indexation de l'enveloppe normée en 2005	32
2. L'évolution de la DCTP	35
B. L'ÉVOLUTION DE LA PÉRÉQUATION DES RESSOURCES ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	37
1. La progression de la péréquation.....	37
2. L'effort financier de l'Etat en faveur de la péréquation en 2005	40

C. LES GRANDS AXES DE LA RÉFORME DES DOTATIONS PROPOSÉE PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2005.....	40
1. <i>Le passage du potentiel fiscal au potentiel financier</i>	41
2. <i>La réforme de la DGF des communes</i>	41
3. <i>La réforme de la DGF des groupements</i>	43
4. <i>La réforme de la DGF des départements</i>	44
IV. AVANCEES ET LIMITES DE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	45
A. LES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES AU PROFIT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	45
1. <i>Les transferts de compétences au profit des collectivités territoriales</i>	45
2. <i>Les garanties relatives aux ressources transférées aux collectivités territoriales</i>	46
3. <i>Les limites du financement de la décentralisation du revenu minimum d'insertion</i>	49
B. LES NOUVELLES MODALITÉS DE FINANCEMENT POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DOIVENT GARANTIR LEUR AUTONOMIE FINANCIÈRE	57
1. <i>Des ressources plus ou moins dynamiques</i>	57
2. <i>Le faible dynamisme de la TIPP</i>	59
3. <i>L'indexation plus favorable de la taxe sur les conventions d'assurances contre les risques de toutes natures relatifs aux véhicules à moteur</i>	60
C. METTRE EN ŒUVRE DE MANIÈRE RIGOUREUSE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	61
1. <i>Le dispositif destiné à garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales</i>	61
2. <i>...doit être appliqué à la lettre par le gouvernement</i>	61
3. <i>Les premiers éléments relatifs à la mise en œuvre des mécanismes de garantie de l'autonomie financière des collectivités territoriales</i>	64
D. L'ÉVOLUTION DE LA FISCALITÉ DIRECTE LOCALE.....	67
1. <i>Une prise en charge croissante de la fiscalité directe locale par l'Etat</i>	67
2. <i>La réforme de la fiscalité directe locale</i>	71
V. LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »	73
A. LE PROGRAMME « CONCOURS FINANCIERS AUX COMMUNES ET AUX GROUPEMENTS DE COMMUNES »	73
1. <i>Le soutien aux projets des communes et groupements de communes</i>	74
2. <i>La dotation générale de décentralisation (DGD)</i>	76
B. LE PROGRAMME « CONCOURS FINANCIERS AUX DÉPARTEMENTS »	76
1. <i>Les aides à l'équipement des départements</i>	77
2. <i>La dotation générale de décentralisation (DGD)</i>	77
C. LE PROGRAMME « CONCOURS FINANCIER AUX RÉGIONS »	78
1. <i>Les aides à l'équipement des régions (DRES)</i>	78
2. <i>La dotation générale de décentralisation (DGD)</i>	78
D. LE PROGRAMME « CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION »	78
1. <i>Les aides exceptionnelles aux collectivités territoriales</i>	79
2. <i>L'administration des relations avec les collectivités territoriales</i>	80

E. LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS DE RÉSULTATS DES PRÉLÈVEMENTS	
SUR RECETTES	81
<i>1. Les concours financiers aux communes et aux groupements de communes</i>	82
<i>2. Un objectif transversal : assurer la péréquation des ressources entre collectivités</i>	83
MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	85
EXAMEN EN COMMISSION	86

I. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

A. UN TOURNANT IMPORTANT POUR LE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les principales mesures du projet de loi de finances pour 2005 concernant les collectivités territoriales traduisent la mise en œuvre des dispositions introduites par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, par la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution et relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales et par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

La mise en œuvre de ces trois textes fondamentaux pour les finances des collectivités territoriales, qui participent à « l'acte II » de la décentralisation, permet de mesurer l'évolution des ressources et des charges des collectivités territoriales. Les évolutions récentes montrent en effet un bouleversement important des modalités de financement des collectivités territoriales, s'agissant tant des concours financiers de l'Etat que de la fiscalité locale. Ainsi, **les mesures contenues dans le projet de loi de finances pour 2005 mettent en œuvre deux principes fondamentaux introduits dans la Constitution** par la loi n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République :

- le **principe d'autonomie financière** (*« 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 »*) ;

- le **principe de péréquation des ressources entre les collectivités territoriales** (*« la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales »*).

Il convient de souligner le fait que **ces réformes se mettent en place dans un contexte de bonne santé financière des collectivités territoriales, mais également de profonde inquiétude des élus locaux**, exprimée notamment lors du récent congrès des maires. Cette inquiétude émane surtout des élus de territoires ruraux, qui constatent la fermeture de services publics locaux sur leur territoire. Elle implique toutefois que des garanties soient apportées quant à l'évolution des ressources des collectivités à l'occasion des réformes engagées par le projet de loi de finances pour 2005.

Dans sa présentation de la note de conjoncture des finances locales pour 2004, M. Jacques Guerber, président du directoire de Dexia-Crédit local de France, constatait, en résumé, pour l'année 2004 :

- un accroissement de la pression fiscale plus modéré (les taux d'imposition de la fiscalité directe locale n'augmentent, en 2004, que de 1 %, toutes taxes et collectivités confondues);

- des investissements porteurs (l'investissement local devrait progresser de 4,3 % au total) ;

- une situation financière toujours parfaitement saine (les collectivités territoriales enregistrent ainsi un niveau record d'épargne brute, soit plus de 31 milliards d'euros).

Il considérait que « *ces bonnes données factuelles, qui sont en pleine cohérence avec les travaux de la DGCL, de la DGCP, de l'Observatoire des finances locales, de l'INSEE..., tranchent toutefois avec les échos venant des élus locaux, qui évoquent l'avenir avec inquiétude. Ils se demandent en effet s'ils auront la capacité de maintenir à la fois leur effort d'investissement et leur bonne santé financière... et à quel prix pour le contribuable local* ».

B. UNE ÉVOLUTION SATISFAISANTE DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le projet de budget du ministère de l'intérieur pour 2005 se traduit par une **évolution favorable des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales**, puisque ceux-ci **augmentent de 4,4 %** avant la substitution du produit fiscal de la taxe sur les conventions d'assurance à 880 millions d'euros de dotation globale de fonctionnement (DGF) des départements .

La reconduction des dispositions relatives au contrat de croissance et de solidarité permet aux dotations de l'Etat « sous enveloppe normée » de progresser de près d'un point supplémentaire par rapport à l'ensemble des dépenses de l'Etat, stabilisées en volume pour la troisième année consécutive. Cette indexation, qui résulte du niveau élevé de la croissance prévisionnelle du produit intérieur brut pour 2004, permet, grâce à la réforme de l'architecture des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales engagée par la loi de finances initiale pour 2004, de dégager des marges de manœuvre d'environ 1,2 milliard d'euros pour développer la péréquation des ressources entre les collectivités territoriales.

Le projet de loi de finances pour 2005 engage une réforme de la répartition de la DGF des communes, des établissements publics de coopération intercommunale et de leurs groupements. Cette réforme est complétée par celle de la dotation de solidarité urbaine (DSU) figurant dans le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale. Cette évolution doit permettre de mieux répartir la croissance des dotations entre les collectivités, de manière à réduire l'écart de ressources entre les collectivités les plus riches et les plus pauvres. Elle va de pair avec le renforcement de l'autonomie financière des collectivités territoriales et recueille, dans ses grandes lignes, l'assentiment de votre rapporteur spécial, qui considère qu'elle permettra de **mettre en œuvre de manière progressive et sans rupture majeure avec le système actuel, une péréquation des ressources plus efficace entre les collectivités territoriales.**

C. LES GARANTIES ET LES LIMITES DE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales et les dispositions introduites par la loi relative aux libertés et responsabilités locales, offrent de nouvelles garanties aux collectivités territoriales quant aux modalités de financements des transferts de compétence qui seront mis en œuvre de 2005 à 2008, en application de la loi relative aux libertés et responsabilités locales précitée.

Votre rapporteur spécial considère que ces garanties sont nécessaires afin de rassurer les élus locaux, inquiets quant à l'évolution de leurs charges, s'agissant notamment de la garantie de non-baisse des ressources fiscales transférées en compensation des transferts de compétences ou de la composition et des missions de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC). Votre rapporteur souligne toutefois les **limites des garanties offertes par la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales** :

- en premier lieu, il considère qu'**il convient d'appliquer de manière stricte le texte organique, en inscrivant dans la loi de finances, ou dans un document annexé, les fractions de taux ou de tarif des impositions attribuées aux collectivités territoriales revenant à chacune d'entre elles,** afin d'assurer une transparence absolue des transferts de ressources devant le Parlement ;

- en deuxième lieu, il souligne l'importance de **transférer aux collectivités territoriales des ressources fiscales dynamiques et modulables, afin de leur permettre de financer l'évolution des coûts des compétences transférées sans devoir augmenter les taux de la fiscalité directe locale dont l'obsolescence des bases est de plus en plus patente, et**

dont la prise en charge par l'Etat via les mécanismes de dégrèvements et d'exonération est croissante. Il insiste sur les **difficultés soulevées par le financement par les départements du revenu minimum d'insertion (RMI)** : la charge a en effet été nettement plus dynamique en 2004 que l'évolution de l'assiette de la taxe intérieure sur la consommation des produits pétroliers (TIPP), dont une fraction de tarif a été attribuée aux départements par l'article 59 de la loi de finances initiale pour 2004. Il s'inquiète, à cet égard, de l'évolution de la ressource transférée aux départements et aux régions, compte tenu de la faible progression – par ailleurs souhaitable – de la consommation des carburants sur le territoire national, liée aux politiques de lutte contre l'insécurité routière et de maîtrise des consommations d'énergie ;

- en troisième lieu, il s'interroge sur la méthode retenue pour réformer la fiscalité directe locale, s'agissant de la taxe professionnelle et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Il remarque qu'il devient de plus en plus difficile de trouver des impôts dont la base serait localisable et le taux, modulable, et que les solutions permettant d'assurer l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales appellent sans doute des évolutions majeures, par la mise en œuvre d'une révision des valeurs locatives et le partage d'impôts dans le cadre d'un nouveau contrat entre l'Etat et les collectivités territoriales ;

- enfin, il insiste sur la nécessité de **mieux contrôler les transferts de charges vers les collectivités territoriales résultant des textes de loi ordinaires**. Il souligne que la création d'une conférence nationale des services d'incendie et de secours (SDIS) permettra d'améliorer la concertation, s'agissant de l'évolution des charges afférentes aux SDIS, mais que de nombreux transferts de charges sont opérés, sans compensation ni même, parfois, et évaluation, par les différents projets de loi portant notamment sur l'action sociale. Il souligne le fait que ces transferts de charges ne sont pas couverts par les garanties constitutionnelles et législatives mais vont à l'encontre de l'autonomie financière des collectivités territoriales, qui repose avant tout sur une liberté de dépense et de gestion.

II. LES CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

A. ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

1. La modification du périmètre des crédits budgétaires

La loi de finances initiale pour 2004 a profondément modifié l'architecture des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, en procédant à une globalisation des dotations de l'Etat au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF), dont le montant a ainsi doublé entre 2003 et 2004. Cette globalisation a conduit à transformer une grande part des crédits budgétaires consacrés à la décentralisation en prélèvements sur recettes.

Le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales indique en effet que l'agrégat « collectivités locales » ne reflète que *« très partiellement l'effort financier total de l'Etat en faveur des collectivités locales car il convient de rappeler qu'outre la participation de comptes spéciaux du Trésor et de transferts de fiscalité, les subventions et dotations attribuées aux collectivités locales sont financées pour une part sur des crédits budgétaires et majoritairement, par prélèvement sur les recettes de l'Etat »*. Ainsi, *« depuis 2004, figurent en crédits budgétaires toutes les dotations réparties par voie de subventions et certaines dotations à caractère automatique.*

« En 2005, les prélèvements sur recettes s'élèveront à 45,7 milliards d'euros, soit 74 % de l'effort financier total (61,8 milliards d'euros) de l'Etat en faveur des collectivités locales »¹.

¹ Bleu budgétaire « Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales », présentation de l'agrégat 21 « Collectivités locales », page 118.

Les modifications de la répartition entre crédits budgétaires et prélèvements sur recettes introduites par la loi de finances pour 2004

La loi de finances pour 2004 organise le regroupement dans la DGF de plusieurs dotations ou compensations auparavant autonomes. Sont ainsi basculées dans la DGF, la compensation de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle (9 milliards d'euros), la compensation des allègements de fiscalité régionale (1,9 milliard d'euros), le fonds de correction des déséquilibres régionaux (0,06 milliard d'euros), le fonds national de péréquation (0,6 milliard d'euros) et la compensation des baisses de dotation de compensation de la taxe professionnelle (0,2 milliard d'euros).

En outre, l'essentiel de la dotation générale de décentralisation (DGD), soit 95 % des montants dûs au titre de 2003 à chaque département ou région, rejoint également la DGF (5,8 milliards d'euros). Le solde de la DGD, soit 5 % des montants dûs au titre de 2003, est maintenu en crédits budgétaires autonomes.

Parallèlement, il est mis fin au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP), ses différentes composantes étant soit intégrées à la DGF (FNP et compensations des baisses de DCTP), soit imputées sur le budget de l'Etat (compensation des pertes de bases de taxe professionnelle et de redevance des mines, dotation de développement rural).

En sens inverse, la dotation de développement rural, qui figurait auparavant hors du budget du ministère, est désormais inscrite sur ce budget pour un montant de 116 millions d'euros.

Au total, cette réforme modifie assez substantiellement le partage des dotations de l'Etat entre crédits budgétaires et prélèvements sur recettes. La loi de finances initiale pour 2004 conduit à minorer, par rapport à 2003, les crédits budgétaires de 7.501 millions d'euros (essentiellement du fait du basculement de l'essentiel de la DGD et des allègements de fiscalité régionale dans la DGF) et à majorer les prélèvements sur recettes de 7.785 millions d'euros. Au total, le montant de la DGF double, passant de 18,8 milliards d'euros en 2003 (soit 32 % du total des concours financiers) à 36,7 milliards d'euros en 2004 (soit 62 % du total).

Source : bleu budgétaire

2. L'exécution du budget pour les années 2003 et 2004

A l'instar de la plupart des ministères, le ministère de l'intérieur a subi plusieurs mesures de régulation au cours des années 2003 et 2004.

a) Le titre IV

Ainsi, une mesure d'annulation de crédits sur le chapitre 41-56 est intervenue par décret du 14 juin 2004, portant sur 12 millions d'euros (dont 1 million d'euros pour la DGD des communes et des régions et 10 millions pour la DGD des départements). Ces annulations ont porté sur des crédits reportés depuis plusieurs années et non utilisés, et n'ont donc pas eu d'effet sur la gestion des crédits en 2004. Une seconde mesure d'annulation a été

prévue par décret du 9 septembre 2004, pour un montant de 6 millions d'euros (4 millions d'euros pour la DGD des communes et 2 millions d'euros pour la DGD des départements). Cette mesure a eu pour objet d'annuler des crédits reportés sur la gestion 2004 et relatifs, d'une part, au concours particulier en faveur des bibliothèques municipales (4 millions d'euros) et, d'autre part, au concours particulier relatif aux ports maritimes, de commerce et de pêche (2 millions d'euros).

Par ailleurs, le total des gels sur ce chapitre 41-56 s'élève à 102,32 millions d'euros, soit :

- 2 millions d'euros pour la DGD des communes s'agissant des crédits inscrits dans la loi de finances initiale pour 2004 ;

- 100,32 millions d'euros (dont 12,07 millions d'euros pour la DGD des communes, 79,23 millions d'euros pour la DGD des départements et 3,03 millions d'euros pour la DGD des régions) pour les crédits reportés.

On rappellera que le chapitre 41-56 est inscrit à l'état H de la loi de finances, permettant ainsi le report de crédits non utilisés sur l'exercice budgétaire suivant.

Les reports constatés en 2004 sur le chapitre 41-56 correspondent pour partie (65,76 millions d'euros) à des crédits ouverts en loi de finances rectificative pour 2003 au titre de diverses mesures de régularisation des droits d'option des personnels (6,57 millions d'euros), de l'ajustement de la compensation aux départements, au titre de 2002 et 2003, de la perte de ressources fiscales consécutive aux exonérations de la vignette automobile prévues par l'article 24 de la loi de finances initiale pour 2002 (56,15 millions d'euros), ainsi que de la compensation, au titre de 2003, des charges résultant du transfert du réseau routier national à la région de Martinique (3,03 millions d'euros).

Ces crédits sont donc reportés et consommés au cours de l'exercice suivant.

Les crédits non utilisés et ne correspondant pas à une ouverture en loi de finances rectificative pour 2003 sont dus à des règles particulières de gestion des concours particuliers de la DGD, qui prévoient notamment un étalement sur deux ans des subventions à verser au titre d'une année. En effet, les textes disposent que les crédits mis en répartition correspondent aux crédits ouverts en loi de finances initiale majorés des reports constatés l'année précédente.

Ainsi les reports de 2003 vers 2004 sur le chapitre 41-56 du budget du ministère de l'intérieur sont constitués à hauteur de 65,76 millions d'euros, de crédits ouverts en loi de finances rectificative pour 2003 et de 47,61 millions d'euros, de crédits liés aux spécificités de la gestion des

concours particulier, pour un total de crédits reportés vers 2004 de 113,37 millions d'euros.

b) Le titre VI

Sur l'article 60 du chapitre 67-50 (programme de sécurité dans les établissements scolaires), les reports de crédits de paiement de 2002 vers 2003 avaient fait l'objet de mesures de gel à hauteur de 6,76 millions d'euros et de mesures d'annulation pour un montant de 14,5 millions d'euros.

Au titre de l'exercice 2003, un montant de 17,66 millions d'euros a été annulé et 0,87 million d'euros ont été transférés vers l'article 90.

Sur l'article 90 (autres opérations), aucun gel n'est intervenu en 2003. Au 15 septembre 2004, des crédits de paiement, d'un montant de 1,27 million d'euros, sont actuellement gelés.

Sur le chapitre 67-52 (dotation globale d'équipement et dotation de développement rural), le montant des crédits gelés de la DGE s'élevait à 147,8 millions d'euros en 2003. Par ailleurs, le décret du 14 mars 2003 a annulé des crédits à hauteur de 27 millions d'euros en crédits de paiement, imputés à l'article 20 (DGE des communes). Une seconde annulation est intervenue par décret du 3 octobre 2003 à hauteur de 5 millions d'euros, imputés pour 3 millions d'euros sur l'article 10 et pour 2 millions d'euros, sur l'article 20 (DGE des communes).

Le ministère de l'intérieur précise que « *toutefois, ces annulations ayant été effectuées sur les crédits gelés n'ont pas entraîné de tension particulière sur la gestion de l'exercice* ». Il indique que, au 15 septembre 2004, le montant des gels s'élevait à 35,74 millions d'euros sur l'article 30 (DGE des départements – 1^{ère} part) et 50,08 millions d'euros sur l'article 40 (DGE des départements – 2^{ème} part).

Pour la dotation de développement rural (DDR), 11,5 millions d'euros de crédits de paiement avaient fait l'objet d'un gel. 11 millions d'euros ont été annulés par décret du 9 septembre 2004.

S'agissant du chapitre 67-56 relatif aux dotations régionale et départementale d'équipement scolaire et des collèges (DRES et DDEC), les mesures de gel, s'élevant à 17,57 millions d'euros en 2003, ont porté sur les crédits de report 2002, non versés à quatre collectivités territoriales (trois départements et une région) pour des raisons techniques. Ces reports, rétablis en 2004, ont été à nouveau gelés au titre de cet exercice.

Un million d'euros a été annulé sur l'article 20 (dotation départementale d'équipement des collèges). Par conséquent, le ministère de l'intérieur considère qu'il « *manquera 0,93 million d'euros sur cet article* ».

pour verser à trois départements les sommes qui leur sont dues au titre de la compensation financière du transfert des charges d'investissement des collèges ».

3. Les grandes lignes du projet de budget pour 2005

Dans le projet de loi de finances pour 2005, les crédits de l'agrégat 21 « *Collectivités locales* » ne représentent désormais plus que 2.811 millions d'euros, en augmentation de 101,3 millions d'euros par rapport à l'année 2004. Ce montant représente seulement 20,8 % du total des crédits inscrits sur le projet de budget du ministère de l'intérieur, et à peine plus de 4,5 % de l'ensemble des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales (62,2 milliards d'euros en 2005).

Les dépenses d'intervention (titre IV) progressent de 67,6 millions d'euros, en progression de 7,1 % par rapport à l'année 2004, tandis que les subventions d'investissement augmentent de 33,7 millions d'euros en crédits de paiement, en progression de 1,8 %.

Le montant des autorisations de programme demandées pour l'année 2005 s'élève à 2.020 millions d'euros. Il est inférieur de 1,3 % à celui demandé en 2004.

B. LES DOTATIONS DE COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES

1. La dotation générale de décentralisation (DGD)

La dotation générale de décentralisation (DGD) est inscrite sur le chapitre 41-56 du budget du ministère de l'intérieur, et sur le chapitre 41-57 pour la dotation générale de décentralisation de la collectivité territoriale de Corse. Elle progresse respectivement de 55,86 millions d'euros, soit + 8,71 %, pour le chapitre 41-56, et de 11,76 millions d'euros, soit + 4,99 %, pour le chapitre 41-57.

On rappellera que l'article 1614-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que **cette dotation évolue comme la dotation globale de fonctionnement**, soit + 3,29 % en 2005. Cette actualisation du montant de la dotation générale de décentralisation, d'un taux égal à celui de la dotation globale de fonctionnement, en application de l'article 1614-1 du code général des collectivités territoriales, se traduit, dans le projet de budget pour 2005, par :

- une augmentation de 22,24 millions d'euros de la dotation générale de décentralisation (article 41-56 du budget du ministère de l'intérieur) ;

- une augmentation de 7,88 millions d'euros de la dotation générale de décentralisation de la collectivité territoriale de Corse (article 41-57 du budget du ministère de l'intérieur).

Pour autant, la progression de la DGD constatée n'est pas identique à celle de la DGF, car **elle fait l'objet chaque année d'ajustements et de mesures nouvelles pour tenir compte de l'évolution de la répartition des compétences et des personnels entre l'Etat et les collectivités territoriales.** Les mesures d'ajustement concernent principalement les régularisations des mouvements afférents aux partages de services opérés en application de la loi du 11 octobre 1985 (DDASS, DDAF, DDE) et de la loi du 2 décembre 1992 relative au partage des services déconcentrés de l'équipement.

Les mesures nouvelles enregistrées ont trait d'une part, aux prévisions initiales des transferts à effectuer, en 2005, dans le cadre de la poursuite de la prise en charge par l'Etat et les départements des personnels des services placés sous leur autorité (DDASS, DDAF, DDE) et d'autre part, à la mise en œuvre, à compter du 1^{er} janvier 2005, de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Cependant, en application des dispositions de l'article 119 de ladite loi, la compensation financière des transferts de compétences s'opérera, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature (produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers et de la taxe sur les conventions d'assurance contre les risques de toutes natures relatifs aux véhicules terrestres à moteur).

Ainsi, dans le projet de loi de finances pour 2005, la DGD fait l'objet des mesures d'ajustement suivantes :

- ajustements de la contrepartie de la prise en charge, pour les exercices 2003 et 2005, des personnels des directions départementales de l'agriculture et de la forêt, du solde entre le montant des dépenses de personnel correspondant aux agents mis à la disposition de l'Etat par les départements et le montant de dépenses de personnel correspondant aux agents mis à la disposition des départements par l'Etat : - 0,083 million d'euros ;

- ajustements de la contrepartie de la prise en charge, pour les exercices 2003 à 2005, des personnels des directions départementales des affaires sanitaires et sociales, du solde entre le montant des dépenses de personnel correspondant aux agents mis à la disposition de l'Etat par les régions et le montant de dépenses de personnel correspondant aux agents mis à la disposition des régions par l'Etat : - 0,073 million d'euros ;

- ajustements de la contrepartie de la prise en charge, pour les exercices 2004 et 2005, des personnels des directions départementales de l'équipement, du solde entre le montant des dépenses de personnel correspondant aux agents mis à la disposition de l'Etat par les départements et le montant de dépenses de personnel correspondant aux agents mis à la disposition des départements par l'Etat : + 12,55 millions d'euros ;

- contrepartie de la prise en charge des dépenses de fonctionnement et d'équipement relatives aux directions départementales de l'équipement : - 0,62 million d'euros ;

- crédits correspondant à la prise en charge des dépenses de fonctionnement et d'équipement relatives aux instituts de formation des maîtres : - 0,36 million d'euros.

Enfin, la dotation générale de décentralisation sert de support au financement de certains transferts de compétences prévus par les lois n° 2004-809 relative aux libertés et responsabilités locales et n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse. Ainsi, figurent dans le projet de budget pour 2005 :

- l'inscription des crédits relatifs au fonctionnement et à l'équipement des collèges et des lycées antérieurement pris en charge par l'Etat (en application des articles 84 et 121 de la loi relative aux libertés et responsabilités locales précitée), pour un montant de 6,71 millions d'euros ;

- l'inscription des crédits relatifs à l'entretien de la voirie nationale de la ville de Paris (en application de l'article 25 de la loi relative aux libertés et responsabilités locales précitée), pour un montant de 13,86 millions d'euros ;

- l'ajustement des abondements, inscrits dans les lois de finances initiales pour 2002 et 2003, de la DGD de la collectivité territoriale de Corse, destiné à compenser les transferts de compétences prévus par la loi précitée relative à la Corse, pour un montant de 0,89 million d'euros¹ ;

- l'abondement de la DGD de la collectivité territoriale de Corse destiné à compenser les transferts de personnels prévus par la loi précitée relative à la Corse, pour un montant de 2,95 millions d'euros².

■

¹ Cet ajustement consolide, au sein de la DGD, le droit à compensation, en valeur 2005, tel que défini par l'arrêté du 27 juillet 2004 constatant le montant des charges financières résultant pour la collectivité territoriale de Corse des compétences transférées par la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse.

² Cette compensation financière des transferts de personnel est conforme aux conventions signées entre le représentant de l'Etat et le président du conseil exécutif de Corse, signées le 30 octobre 2003 et approuvées par arrêtés interministériels du 29 décembre 2003.

Enfin, les crédits de la DGD sont majorés de 1,63 million d'euros en conséquence d'un transfert de crédits en provenance du ministère de l'Education nationale relatifs à la compensation, pour la collectivité départementale de Mayotte, du transfert de la compétence de l'organisation des transports scolaires prévu par la loi n° 2001-612 du 11 juillet 2001.

Les crédits des dotations générales de décentralisation s'établissent donc comme suit dans le projet de loi de finances pour 2005 :

Evolution des crédits des dotations générales de décentralisation (DGD) entre 2004 et 2005

(en millions d'euros)

Lignes budgétaires	Loi de finances pour 2004	Projet de loi de finances pour 2005	Evolution 2005 / 2004
Chapitre 41-56 : dotation générale de décentralisation, dont :	641,62	697,49	+ 8,7 %
Art. 10 : communes	181,72	202,02	+ 11,2 %
Art. 20 : départements	121,31	138,81	+ 14,4 %
Art. 30 : régions	338,59	356,66	+ 5,3 %
Chapitre 41-57 : dotation générale de décentralisation de la collectivité territoriale de Corse, dont :	235,80	247,56	+ 5,0 %
Art. 10 : compensation pour divers transferts de compétences	67,37	73,59	+ 9,2 %
Art. 20 : dotation de continuité territoriale	168,43	173,97	+ 3,3 %
Art. 30 : offices de développement agricole et rural et d'équipement hydraulique	-	-	-
Total DGD (chapitre 41-56 et 41-57)	877,42	945,04	+ 7,7 %

Source : bleu budgétaire

On rappellera qu'il convient d'ajouter les dotations générales de décentralisation inscrites sur le budget des autres ministères. Ainsi, la DGD du ministère de la culture s'élève, pour l'année 2005, à 170,16 millions d'euros, dont 9,51 millions d'euros au titre de la Corse, ce qui aboutit finalement à une DGD gérée par le ministère de l'intérieur de 1.115,21 millions d'euros. La DGD « formation professionnelle » atteint pour sa part 2.052,51 millions d'euros.

2. Les dotations d'équipement scolaire

Les crédits de la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et de la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) sont inscrits au chapitre 67-54 du budget du ministère de l'intérieur. Ils sont indexés sur l'évolution de la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques, dont le taux d'évolution pour 2005 est de 3 %.

Le taux d'évolution de la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques est calculé chaque année dans le cadre des comptes nationaux établis par l'INSEE. L'évolution de la FBCF des administrations publiques depuis 1993 figure dans le tableau ci-après.

Evolution annuelle de la formation brute de capital fixe des administrations publiques entre 1993 et 2003

(en %)

Année	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (1)	2004 (2)
FBCF	-2,9	+1,1	-1,5	+1,1	-4,9	+1,7	+7,3	+13	+1,3	+1,7	+7,4	+3,7

Source : INSEE

(1) Le taux prévisionnel d'évolution de la FBCF des administrations publiques, était, pour l'année 2003, de 2,6 %.

(2) Prévision.

Ce taux est appliqué au montant des autorisations de programme de 2004 et conduit à prévoir, pour l'année 2005, 615,72 millions d'euros pour la DRES et 305,76 millions d'euros pour la DDEC.

En crédits de paiement, les crédits de la DRES progressent de 18,36 millions (soit + 3,15 %) et s'établissent à 600,41 millions d'euros, tandis que les crédits de la DDEC progressent de 9,12 millions d'euros (soit également + 3,15 %) et s'établissent à 298,16 millions d'euros.

a) La dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC)

La DDEC est répartie entre les régions en fonction de critères reflétant pour 70 % de la dotation la capacité d'accueil des établissements (soit à raison de 30 % proportionnellement à la superficie développée hors œuvre totale des collèges, plus 15 % pour les seuls collèges construits avant 1973, de 5 %, proportionnellement à la superficie des classes mobiles, et de 20 % proportionnellement aux effectifs des élèves des collèges publics) et pour

30 %, l'évolution de la population scolarisable (soit à raison de 25 % proportionnellement au nombre de naissances constatées dans la région entre la septième et la quatrième année précédant l'année d'attribution de la dotation, et de 5 %, en fonction du rapport des effectifs des élèves des collèges publics à la superficie développée hors œuvre totale de ces collèges, lorsque ce rapport pour l'ensemble des départements de la région excède le rapport des mêmes paramètres au plan national)¹.

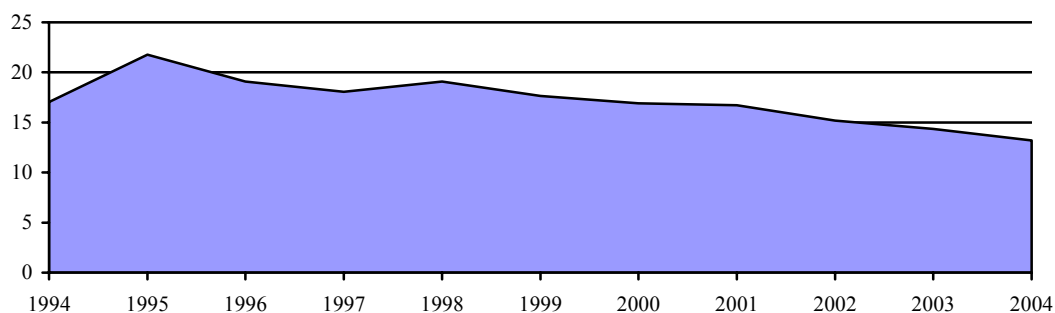
Ces critères sont actualisés tous les ans par le ministère de l'éducation nationale.

L'enveloppe régionale est ensuite répartie entre les départements de la région par la conférence des présidents de conseils généraux.

Le taux moyen de couverture par la DDEC des dépenses d'équipement des collèges de chaque département s'élevait à 15,20 % pour l'année 2002. A partir des budgets primitifs pour 2003 et 2004, il peut être évalué, respectivement, à 14,34 % et à 13,19 %. Le tableau ci-après retrace l'évolution du taux de couverture des dépenses d'investissement des départements dans les collèges depuis 1994 (pour les années 2003 et 2004, il s'agit de prévisions réalisées à partir des budgets primitifs).

Evolution du taux de couverture des dépenses d'investissement des départements par la DDEC entre 1994 et 2004

(en %)



Source : ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales

¹ On notera toutefois que les modalités de répartition sont différentes, s'agissant des régions d'outre-mer. En particulier, l'article L. 3442-2 du code général des collectivités territoriales prévoit que « la part des crédits consacrés à l'ensemble des départements d'outre-mer est au moins égale à celle constatée à la date du transfert de compétences ». Par ailleurs, en application de l'article L. 4434-7 du même code, « dans chaque région d'outre-mer, le conseil régional et le conseil général peuvent, par convention passée entre la région et le département, modifier le montant des sommes qu'ils perçoivent respectivement au titre de la dotation régionale d'équipement scolaire et de la dotation départementale d'équipement des collèges. Cet accord est notifié au représentant de l'Etat. Le montant de la dotation revenant à chaque collectivité est modifié en conséquence ».

On constate donc une diminution du taux de couverture des dépenses des départements par la DDEC. Toutefois, cette évolution masque des divergences importantes selon les départements. En effet, sans tenir compte des départements d'outre-mer, qui bénéficient de taux de couverture supérieurs à la moyenne¹, on constate que les taux de couverture varient entre 5,3 % et 68,9 % en 2003 et entre 3,7 % et 82,3 % en 2004.

b) La dotation régionale d'équipement scolaire (DRES)

La dotation régionale d'équipement scolaire est répartie en fonction de critères reflétant pour 60 % de la dotation la capacité d'accueil des établissements (soit à raison de 30 % proportionnellement à la superficie développée hors œuvre totale des bâtiments scolaires, plus 5 % pour ceux construits avant 1973, de 5 %, proportionnellement à la superficie des classes mobiles, de 5 %, proportionnellement aux effectifs du second cycle général long des établissements publics et des classes préparatoires aux grandes écoles et de 5 % pour ceux des établissements publics et des sections de techniciens supérieurs et de 10 %, proportionnellement aux effectifs du second cycle technique court des établissements publics) et pour 40 % l'évolution de la population scolarisable (répartis à raison de 25 % proportionnellement au nombre de naissances constatées dans la région entre la dixième et la sixième année précédant l'année d'attribution de la dotation et de 15 %, proportionnellement aux retards de scolarisation constatés dans la région.

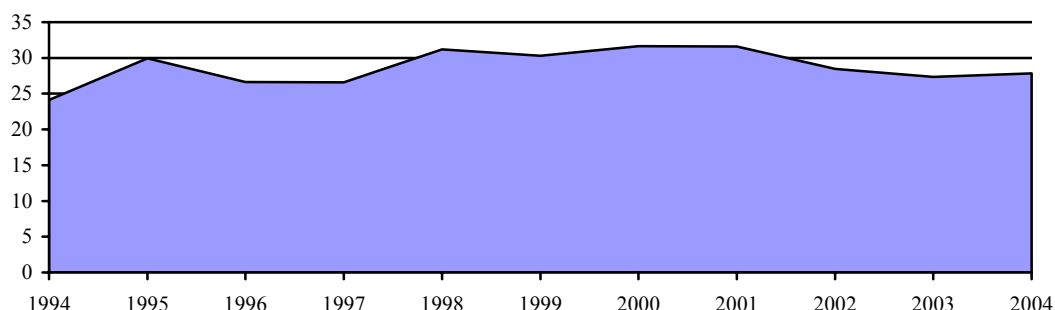
Ces critères sont actualisés tous les ans par le ministère de l'éducation nationale.

Le taux de couverture des dépenses d'équipement scolaire par la DRES s'élevait à 28,47 % pour l'année 2002. A partir des budgets primitifs pour 2003 et 2004, il peut être évalué, respectivement, à 27,33 % et à 27,83 %. Le tableau ci-après retrace l'évolution du taux de couverture des dépenses d'investissement des régions au titre des lycées depuis 1994 (pour les années 2003 et 2004, il s'agit de prévisions réalisées à partir des budgets primitifs).

¹ Le taux de couverture des investissements dans les collèges par la DDEC dépassait même 100 % en Guyane, pour l'année 2003.

**Evolution du taux de couverture des dépenses d'investissement des régions par la DRES
entre 1994 et 2004**

(en %)



Source : ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales

On constate donc une relative stabilité de la couverture des dépenses d'investissement des régions par la DRES. Toutefois, cette évolution masque des divergences importantes selon les régions. En effet, sans tenir compte des régions d'outre-mer, qui bénéficient de taux de couverture supérieurs à la moyenne (voire supérieur à 100 % certaines années), on constate que les taux de couverture varient entre 14,4 % et 44,3 % en 2002, entre 14,4 % et 44,3 % en 2003 et entre 14,4 % et 58 % en 2004.

C. LA DOTATION GLOBALE D'ÉQUIPEMENT ET LA DOTATION DE DÉVELOPPEMENT RURAL

Les crédits de la dotation globale d'équipement (DGE) et de la dotation de développement rural (DDR) sont retracés sur le chapitre 67-52 du budget du ministère de l'intérieur. Ils sont indexés sur l'évolution de la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques, dont le taux prévisionnel d'évolution est établi à 3 % pour l'année 2005.

1. La dotation globale d'équipement

La DGE s'élève, en autorisations de programmes (AP) à 931,602 millions d'euros (soit 441,37 millions d'euros pour la DGE des communes et 490,23 millions d'euros pour la DGE des départements). En crédits de paiement, elle s'élève à 378 millions d'euros pour les communes et à 428,39 millions d'euros pour les départements.

a) La DGE des communes

Pour la DGE des communes, les autorisations de programme (AP) ouvertes en loi de finances initiale sont réparties en totalité sous forme d'enveloppes départementales et notifiées localement aux bénéficiaires par arrêté préfectoral. Les crédits de paiement (CP) sont versés aux bénéficiaires sous la forme d'avances au commencement d'exécution de l'opération, le solde étant versé au fur et à mesure de la réalisation de l'opération. La consommation des CP dépend donc de l'avancement des opérations subventionnées

Le montant de l'avance a été fixé à 30 % par le décret n° 2002-1522 du 23 décembre 2002 relatif aux modalités d'attribution de la DGE des communes.

En 2003, les CP délégués se sont élevés à 356,88 millions d'euros, soit 82,7 % des crédits ouverts (431,44 millions d'euros). Les crédits sans emploi se sont élevés à 3,30 millions d'euros, représentant une consommation de 99 %.

Au 15 septembre 2004, les CP délégués correspondent à la totalité des crédits ouverts soit 354,56 millions d'euros.

On rappellera que jusqu'au budget 2001, les crédits étaient ouverts pour un même montant en AP et CP, alors que les CP étaient consommés progressivement. De ce fait, le montant des CP disponibles à la fin de chaque année a augmenté régulièrement, ainsi qu'indiqué dans le tableau ci-après.

Evolution des reports de crédits sur la DGE des communes de 1997 à 2001

(en millions d'euros)

Année	Fin 1997	Fin 1998	Fin 1999	Fin 2000	Fin 2001
Montant des CP reportés sur l'année suivante	259,4	333,2	390,5	427,3	472,6

Source : ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales

Afin d'éviter le gonflement des crédits de report, il a été décidé, à compter de 2002, de réduire le niveau d'ouverture des CP par rapport aux AP, en le rapportant à 50 %. Le montant des CP ouverts en 2002 s'est élevé ainsi à 175,30 millions d'euros (pour des AP s'élevant à 417,38 millions d'euros), en 2003, à 176,81 millions d'euros (pour 413,23 millions d'euros en AP) et en 2004, à 246,53 millions d'euros (pour 428,52 millions d'euros en AP). Les CP prévus pour 2005 s'élèvent à 378 millions d'euros.

Ce principe a permis de ramener, à la fin de l'année 2002, le montant des CP reportés à 283,625 millions d'euros et à la fin de l'année 2003, à

78 millions d'euros. Il ne pénalise toutefois pas les collectivités locales dont les besoins sont couverts, outre les CP ouverts en loi de finances initiale, par les CP disponibles en fin de gestion et reportés sur la gestion suivante.

b) La DGE des départements

Pour la DGE des départements, les crédits sont versés en totalité en AP et en CP aux bénéficiaires :

- pour la fraction principale des 1^{ère} et 2^{ème} parts, à la fin de chaque trimestre, par application d'un taux de concours sur le montant figurant dans les états de mandatement présentés par les bénéficiaires ;

- pour les dotations spécifiques (fraction voirie, majorations « potentiel fiscal » et « aménagement foncier »), dès que les crédits - dont les montants attribués à chaque département sont calculés au niveau central - ont été délégués au niveau local.

Les fractions principales des 1^{ère} et 2^{ème} parts étant versées sur la base d'un taux de concours, les crédits correspondants sont délégués sous forme de provision lors de l'année en cours, le solde étant versé l'année suivante. La fraction « voirie » et les majorations « aménagement foncier » et « potentiel fiscal » dues aux départements sont, pour leur part, calculées dès l'année en cours, les crédits étant délégués en totalité aux préfetures pour être versés aux bénéficiaires.

En 2003, les CP délégués se sont élevés à 463,79 millions d'euros pour des crédits ouverts de 532,10 millions d'euros soit 87,6 %. Les crédits sans emploi se sont élevés à 15,91 millions d'euros, représentant une consommation de 96,5 %.

Au 15 septembre 2004, les CP délégués s'élèvent à 462,55 millions d'euros pour des crédits ouverts de 548,37 millions d'euros.

La consommation des crédits dépend de l'importance des investissements réalisés par les bénéficiaires, sur lesquels sont appliqués des taux de concours. En outre, les états de mandatement du 4^{ème} trimestre étant présentés au début de l'année suivante, ce trimestre est traditionnellement payé sur la gestion suivante, ce qui génère inévitablement des reports de crédits. Ainsi, les crédits reportés de l'exercice 2003 vers l'exercice 2004 se sont élevés à 84,22 millions d'euros.

2. La dotation de développement rural (DDR)

La dotation de développement rural (DDR) est destinée à soutenir des projets de développement économique et social ou des actions en faveur des

espaces naturels, proposés par les groupements de communes à fiscalité propre. Une liste de projets éligibles est arrêtée par le Préfet, après consultation pour avis d'une commission départementale composée d'élus. Le montant de la subvention accordée relève de la décision du Préfet. L'évaluation des projets s'opère en tenant compte soit de l'augmentation attendue des bases de fiscalité directe locale, soit des créations d'emplois attendue sur le territoire concerné.

L'attribution de la DDR fait l'objet d'un arrêté préfectoral. Des acomptes peuvent être versés au commencement de la réalisation du projet, et au fur et à mesure de l'avancement des travaux, le solde étant attribué une fois l'opération achevée.

Bilan de l'utilisation des crédits affectés au titre de la DDR entre 2002 et 2004

(en euros)

Année	Crédits notifiés	Reliquats des années antérieures ou récupération de crédits sur des opérations annulées reportées sur l'exercice	Montant total des crédits DDR à utiliser	Crédits consommés	Pourcentage des crédits affectés en 2003
2002	113.571.174	55.553.031	169.124.205	125.553.784	74,24 %
2003	113.507.751	60.691.904	174.199.655	145.531.718	83,54 %
2004	113.449.663	-	-	-	-

Source : ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales

Il convient de souligner la forte augmentation de la consommation des crédits : le taux de consommation s'est ainsi élevé en 2003 à 83,54 %, contre 74,24 % en 2002 et 72,93 % en 2001.

Le projet de budget du ministère de l'intérieur pour 2005 prévoit une dotation de 119,59 millions d'euros de crédits en autorisations de programme et de 117,57 millions d'euros en crédits de paiement.

D. LE PROGRAMME EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENTS POUR LA CORSE

1. Les principes généraux applicables au programme exceptionnel d'investissements

Les crédits relatifs au programme exceptionnel d'investissements (PEI) pour la Corse figurent sur une ligne budgétaire unique, au chapitre 67-50, article 40, du budget du ministère de l'intérieur. Cette ligne budgétaire unique permet d'assurer la fongibilité des crédits dans le cadre de ce programme d'investissements.

Il convient de rappeler que la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse a prévu, dans son article 53, la mise en place d'un programme exceptionnel d'investissement (PEI), d'une durée de quinze ans, destiné à combler les retards d'équipements de la Corse. Il comporte trois axes d'actions prioritaires :

- renforcer les infrastructures de base de la Corse ;
- améliorer les services collectifs ;
- mettre en valeur l'espace régional.

Ce programme d'un montant global de 1.940,68 millions d'euros est financé conjointement par l'Etat et les collectivités territoriales de Corse, la contribution de l'Etat ne pouvant excéder 70 % de son coût total. Le préfet de Corse et les élus de la Collectivité territoriale de Corse ont arrêté, de façon générale, dans une convention-cadre, la programmation des opérations couvrant la période 2000 à 2015, et, de façon plus précise, dans une convention d'application signée le 26 octobre 2002, la programmation des investissements à réaliser pour les années 2003 à 2006.

Dans le cadre de cette première convention d'application, le mandat de négociation donné au préfet de Corse l'autorisait à engager l'Etat dans la limite d'un montant total d'opérations au plus égal à 25 % de l'estimation globale des besoins à satisfaire sur la durée du programme, soit un maximum de 485 millions d'euros, ce qui, au taux de 70 %, représente une contribution maximale de l'Etat de 339,5 millions pour cette période.

2. L'exécution du programme pour l'année 2003 et la programmation afférente à l'année 2004

a) Les opérations du programmes exceptionnel d'investissements pour la Corse en 2003

D'après les informations recueillies auprès du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, les crédits transférés au titre de la tranche du PEI correspondant à l'année 2003 se sont élevés à 42,32 millions d'euros en AP et 7,64 millions d'euros en CP. Dix-sept projets d'investissement ont pu être lancés en 2003 pour un montant de 44 millions d'euros, dont 34,77 millions d'euros d'AP engagées et 1,21 million d'euros mandatés. Le taux de consommation des crédits a été supérieur à 90 % de l'enveloppe des crédits transférés sur la ligne budgétaire unique, soit plus de 82 % du montant total des crédits délégués en 2003 par les ministères au titre du PEI.

Le premier axe du programme d'investissement, consacré au renforcement des infrastructures de base de la Corse, est le plus important : le volume des dépenses qui lui est consacré correspond à 356,09 millions d'euros au titre de la première convention d'application 2002-2006, soit environ 74 % de l'enveloppe prévue pour cette période. Pour l'année 2003, cet axe est ainsi le premier poste d'engagement des crédits avec 31,22 millions d'euros, soit près de 90 % des autorisations de programme engagées.

Les dépenses au titre de l'année 2003 ont ainsi été consacrées à hauteur de 2,04 millions d'euros à des projets en matière d'eau potable, de 30,42 millions d'euros pour le domaine des transports et de 7,56 millions d'euros à des projets en matière d'éducation et de formation, s'agissant du premier axe précité.

Sur le troisième axe, relatif à la mise en valeur de l'espace régional, le niveau des crédits programmes au titre de la part de l'Etat en 2003 s'élève à 4,1 millions d'euros en ce qui concerne l'agriculture et le développement rural, et à 1,07 million d'euros dans le domaine du développement urbain.

b) Les opérations prévues pour l'année 2004

Pour l'année 2004, la participation de l'Etat au PEI est supérieure à celle de 2003 : les crédits transférés en 2004 sont de 43,20 millions d'euros en AP et 23,45 millions d'euros en CP contre 42,32 millions d'euros en AP et 7,64 millions d'euros en CP pour l'année 2003.

Dans le calendrier des opérations de transfert de crédits, on notera un réel progrès puisqu'en 2004, l'arrêté de transfert global des crédits destinés à alimenter la ligne budgétaire unique a été publié au mois d'avril, facilitant ainsi la mise en œuvre des opérations au niveau local.

En juillet 2004, le niveau de la programmation des opérations engagées au niveau local s'élevait à 21,98 millions d'euros, avec une répartition par axe de mesures qui s'articule comme suit :

- axe I : 17,95 millions d'euros dont 4,48 millions d'euros pour le volet « transports », 7,05 millions d'euros pour le volet « éducation et formation » et 6,42 millions d'euros pour le volet « eau et assainissement » ;

- axe II : 3,01 millions d'euros, dont 1,83 million d'euros pour le volet « santé » et 1,18 million d'euros pour le volet « sport » ;

- axe III : 1,02 million d'euros pour le volet « agriculture et développement rural ».

3. Les perspectives du programme exceptionnel d'investissements pour la Corse pour l'année 2005

A compter de l'année 2005, les participations au PEI des ministères contributeurs seront inscrites dans les lettres plafonds de façon forfaitaire et en base. La mise en place de ce dispositif répond à une demande du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales qui, depuis le lancement du PEI, a toujours préconisé que l'alimentation de la ligne budgétaire unique ne soit pas le résultat de négociations au fil de l'année. Il favorisera, d'une part, l'émergence d'un abondement rapide de la ligne budgétaire unique en début d'année et évitera, d'autre part, les difficultés liées à un examen de chacune des opérations d'investissement programmées par le préfet de Corse au titre de l'année considérée.

L'ensemble des crédits de l'Etat destiné à financer le programme exceptionnel d'investissement pour la Corse sera dorénavant transféré sur la ligne budgétaire unique du PEI, à l'exception du fonds national de développement du sport (FNDS), dont les crédits continueront à transiter par un compte spécial du Trésor. Ainsi les opérations antérieurement financées par l'intermédiaire du fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE) et du fonds national de développement des adductions d'eau (FNDAE) sont, à compter de l'exercice 2004, inscrites sur le budget des départements ministériels de tutelle correspondants.

Dés 2005, le montant de l'enveloppe de crédits qui a été arrêté en réunion interministérielle et qui sera transférée en base sur la ligne budgétaire unique (hors FNDS) s'élèvera annuellement à 33,48 millions d'euros en CP et 33,78 millions d'euros en AP. Cet arbitrage ne remet toutefois pas en cause la capacité, pour le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, à la demande du préfet de Corse, de solliciter en cas de besoin un abondement supplémentaire de crédits en cours d'année.

Dans le présent projet de loi de finances pour 2005, les autorisations de programme afférentes au programme exceptionnel d'investissements pour la Corse s'élèvent à 38,46 millions d'euros, et les crédits de paiement, à 31,81 millions d'euros.

E. LES AUTRES SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT

1. La reconstruction des ponts détruits par faits de guerre

Le principe du financement par l'Etat du coût de reconstruction des ponts détruits par faits de guerre était posé par la loi du 28 octobre 1946, dont l'article 2 prévoyait que « *les dommages certains, matériels et directs causés aux biens immobiliers ou mobiliers par les faits de guerre dans tous les départements français et dans les territoires d'outre-mer relevant du ministère de la France d'outre-mer ouvrent droit à réparation intégrale* ».

Le rapport relatif aux ponts détruits par faits de guerre et non encore reconstruits en ouvrages définitifs ainsi qu'à l'exécution du chapitre 67-50, remis au Parlement en janvier 2002, conformément à l'article 127 de la loi de finances pour 2001, faisait apparaître une liste de 13 ponts dont la reconstruction était jugée prioritaire sur le plan local.

La reconstruction à l'identique de ces ponts est, de ce fait, financée à 100 % sur le chapitre 67-50. Les crédits ont été mis en place en gestion 2002 pour un montant de 4,73 millions d'euros en autorisations de programme. Le tableau ci-après précise les opérations financées sur l'article 22 du chapitre 67-50 du budget du ministère de l'intérieur.

Les reconstructions en cours des ponts détruits pour faits de guerre

Département	Montant (en euros)	Ponts
Calvados	602.174	ponts de Carel (St Pierre sur Dives), de l'Orbiquet (Orbec) et des Bordeaux (St Denis de Méré)
Manche	533.572	ponts de Fourneaux et de la laiterie du Périers (St Martin d'Aubigny)
Meuse	609.796	pont de Quincy-Landzécourt
Moselle	533.572	pont du moulin à Niderviller
Orne	236.296	pont de Cahan
Nord-pas-de-Calais	1.054.948	pont de Thiennes (communes d'Aire sur la Lys et de Thiennes)
Vosges	1.158.613	Ponts d'Autrey, du cheneau (Rochesson), de Clairegoutte (Fraize) et des Bazures (Ban sur Meurthe)

Source : ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales

L'article 73 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2002 ayant supprimé le dispositif précité issu de la loi du 28 octobre 1946 sur les dommages de guerre, la reconstruction des autres ponts relève désormais du droit commun. La reconstruction des ponts situés dans les départements du Calvados, de la Meuse, de l'Orne et des Vosges sera achevée en 2004. Les ponts à reconstruire dans la Manche, le Pas-de-Calais et en Moselle devraient être achevés en 2005.

Le projet de loi de finances pour 2005 n'a pas prévu de dotation pour cette ligne de crédits.

2. Le regroupement communal

Des majorations de subventions sont attribuées aux communes fusionnées dans les conditions prévues aux articles L. 2335-6 à L. 2335-8 du code général des collectivités territoriales.

Ces majorations ont été instaurées par la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes et sont imputées sur une ligne spécifique du ministère de l'intérieur (chapitre 67-50, article 70). Elles sont accordées pendant 5 ans après la date de la fusion.

Afin de permettre d'honorer les demandes susceptibles d'être présentées, un crédit de 0,76 million d'euros a été ouvert en autorisations de programme en loi de finances pour 2001. S'agissant des crédits de paiement, un virement interne au sein du chapitre 67-50 de 0,5 million d'euros a été effectué au cours de l'exercice 2002.

Les crédits sont délégués aux préfetures au vu des besoins exprimés. En 2004, les demandes intervenues à ce jour concernent les fusions de Cherbourg-Octeville dans la Manche (91.998 euros) et Nueil–les Aubiers dans les Deux-Sèvres (5.849 euros). Les crédits délégués en 2002 et 2003 concernent uniquement l'année 2002 au cours de laquelle 158.525 d'euros en crédits de paiement ont été versés à la commune de Cherbourg-Octeville.

Le projet de loi de finances pour 2005 n'a pas prévu de dotation pour cette ligne de crédits.

3. Le programme de sécurité dans les établissements scolaires

Le plan quinquennal, ouvert sur ce chapitre en 1994, a été clôturé le 30 mars 2000, avec report-limite au 31 décembre 2001 de la date d'affectation des autorisations de programme concernant le radon. Le programme de mise en sécurité des établissements scolaires inclut :

- les opérations de recherche d'amiante et le désamiantage dans les écoles, les collèges et les lycées concernés par ce problème ;

- les opérations de recherche de radon dans les écoles, les collèges et les lycées, et les travaux de protection y afférents ;

- les opérations inscrites dans le plan de partition des collèges, dispositif retenu pour lutter contre la violence dans les gros collèges ;

- des aides exceptionnelles pour des opérations de construction ou de rénovation d'établissements scolaires, dans la mesure où ces travaux s'inscrivaient dans le plan de mise en sécurité des établissements scolaires.

Aucun crédit n'est inscrit sur cet article en loi de finances depuis 2001. Cette ligne budgétaire est alimentée depuis cette date par les seuls crédits de paiement reportés d'une année sur l'autre. Ces crédits sont nécessaires au mandatement des tranches prévisionnelles de travaux correspondant à l'exercice en cours, la totalité des autorisations de programme ayant été engagée au plan local entre 1994 et 2001.

Le montant des crédits 2002 reportés en 2003 s'élevait à 56,2 millions d'euros et 13,2 millions d'euros de crédits ont été consommés (soit 37,85 % des crédits délégués en 2003) ; 14,5 millions d'euros ont été annulés dans le cadre des mesures de régulation budgétaire.

Les crédits 2003 reportés en 2004 (28,48 millions d'euros) ont également fait l'objet d'une annulation de 17,66 millions d'euros et d'un transfert de 0,87 million d'euros vers l'article 90.

Le solde des crédits dédiés au plan quinquennal, soit 9,94 millions d'euros, a été soumis au gel budgétaire. Aussi, hormis une délégation de 0,047 million d'euros, aucune demande de crédits de paiement formulée par les préfetures n'a pu, pour l'heure, être satisfaite.

Le projet de loi de finances pour 2005 n'a pas prévu de dotation pour cette ligne de crédits.

4. La subvention d'équipement aux services départementaux d'incendie et de secours

La subvention d'équipement aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), dont les crédits sont retracés au chapitre 67-50, article 80, du budget du ministère de l'intérieur, ne figure pas dans l'agrégat relatif aux collectivités territoriales. Il constitue toutefois une subvention d'équipement importante pour permettre aux collectivités territoriales, et notamment, aux départements, de supporter les charges liées aux SDIS.

Le fonds d'aide à l'investissement des SDIS a été créé par l'article 129 de la loi de finances pour 2003. L'article 1424-36-1 du code général des collectivités territoriales dispose que *« les crédits du fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours sont attribués aux services départementaux d'incendie et de secours, par les préfets de zone de défense dont ils ressortent, sous la forme de subventions pour la réalisation d'une opération déterminée correspondant à une dépense réelle d'investissement et concourant au financement des systèmes de communication ou à la mise en œuvre des schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques (...) »*.

« Une commission instituée auprès du préfet de zone de défense et composée de représentants des conseils d'administration des services départementaux d'incendie et de secours fixe chaque année la liste des différentes catégories d'opérations prioritaires pouvant bénéficier de subventions du fonds et, dans les limites fixées par décret, les taux minima et maxima de subvention applicables à chacune d'entre elles (...) ».

Le fonds a été doté initialement de 45 millions d'euros en autorisations de programme et crédits de paiement en 2003. Un préciput de 1 million d'euros a été réservé aux SDIS expérimentateurs du système de communication ACROPOL.

Pour l'année 2004, le fonds d'aide à l'investissement des SDIS est doté de 54 millions d'euros en autorisation de programme et de 45 millions d'euros en crédits de paiement, un préciput étant réservé, comme en 2003, au programme ANTARES (ACROPOL adapté à la sécurité civile) et fixé à 3 millions d'euros.

Toutefois, les crédits délégués en février 2004 (pour un montant de 33 millions d'euros) pour solder l'exercice 2003 ont été imputés sur les crédits de paiement prévus pour 2004. Dès lors, dans un premier temps, seuls 20 millions d'euros ont pu être répartis en AP pour l'exercice 2004. C'est pourquoi, pour l'exercice 2005, un rattrapage de crédits de paiement a été demandé et obtenu. Le FAI progressera donc en 2005 de 19,25 millions d'euros en crédits de paiement par rapport à 2004 (+ 42,7 %). Cette mesure est d'autant plus nécessaire que la loi relative à la modernisation de la sécurité civile a étendu le bénéfice du fonds d'aide à l'investissement des SDIS à la ville de Marseille et à la collectivité départementale de Mayotte.

Pour l'année 2005, le projet de budget du ministère de l'intérieur prévoit donc 61,45 millions d'euros en autorisation de programme et 65 millions d'euros en crédits de paiement pour les subventions d'équipement aux SDIS.

On rappellera par ailleurs que l'article 34 du présent projet de loi de finances pour 2005 prévoit l'attribution aux départements d'une fraction de taux de la taxe sur les conventions d'assurances contre les risques de toutes natures relatifs aux véhicules terrestres à moteur, correspondant à un montant de 900 millions d'euros, en contrepartie d'une réfaction de leur dotation de compensation de 880 millions d'euros, la différence (soit 20 millions d'euros) correspondant à la participation de l'Etat au financement de la prestation de fidélité et de reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires. Cette substitution d'une ressource fiscale, dont les départements pourront moduler le taux à compter de 2007, à des dotations, vise à les aider à supporter l'évolution des charges liées aux SDIS.

III. L'ÉVOLUTION DES DOTATIONS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN 2005

A. LA RECONDUCTION DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITÉ

1. L'indexation de l'enveloppe normée en 2005

L'article 32 du projet de loi de finances pour 2005 propose la reconduction des dispositions du contrat de croissance et de solidarité pour 2005.

L'évolution des montants des concours financiers de l'Etat compris dans l'enveloppe normée du contrat de croissance et de solidarité est définie en fonction de la croissance prévisionnelle des prix pour l'année suivante et de la croissance prévisionnelle du PIB pour l'année en cours : selon les dispositions de l'article 57 de la loi de finances initiale pour 2004, dont les dispositions sont reconduites en 2005 par l'article 32 du projet de loi de finances pour 2005, les dotations sous enveloppe *« forment un ensemble dont le montant s'accroît, à structure constante, de loi de finances initiale à loi de finances initiale, par application d'un indice égal à la somme du taux prévisionnel d'évolution des prix à la consommation des ménages (hors tabac) de l'année de versement et de 33 % du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année précédente associés au projet de loi de finances de l'année de versement »*. Pour l'année 2005, le calcul de l'indice de progression de l'enveloppe normée est donc :

(Evolution prévisionnelle de l'indice des prix pour 2005) +
1/3 x (taux de croissance prévisionnel du PIB en 2004), soit :

$$1,8 \% + (1/3 \times 2,5 \%) = \mathbf{2,625 \%}$$

Le taux de progression du contrat de croissance et de solidarité sera donc, pour l'année 2005, de 2,625 %, soit près d'un point supérieure à celle de 2004 (1,67 %). Cette « performance » s'explique par :

- l'indexation plus favorable de l'enveloppe normée depuis 2001 (la croissance du PIB n'était en effet prise en compte qu'à hauteur de 20 % en 1999 et 25 % en 2000) ;

- la croissance prévisionnelle du PIB pour l'année 2004, dont le niveau (2,5 %) est nettement supérieur à celui des années précédentes.

On notera que ce taux de progression correspond à la différence entre l'enveloppe normée du contrat de croissance et de solidarité en 2005 et celle

qui résulte de la DGF révisée pour l'année 2004. **De la loi de finances initiale pour 2004 à la loi de finances initiale pour 2005, la progression de l'enveloppe normée du contrat de croissance et de solidarité est de 2,87 %.**

La reconduction des dispositions relatives au contrat de croissance et de solidarité pour l'année 2005 se traduit par une **progression de 1.223 millions d'euros de l'enveloppe normée** des concours de l'Etat, par rapport à la loi de finances pour 2004 ; le montant total des concours inscrits dans l'enveloppe normée serait donc de **43.902,85 millions d'euros en 2005.**

Lors de la réunion du comité des finances locales du 21 septembre 2004, M. Jean-François Copé, ministre délégué aux libertés locales, rappelait qu'« avec une hypothèse d'inflation pour 2005 de 1,8 % et une progression du PIB de 2,5 %, compte tenu d'une révision à la hausse de ces mêmes indices pour 2004, l'enveloppe normée du contrat de croissance va progresser au total de 2,87 % contre 1,7 % en 2004 et 2,3 % en 2003. 2,87 %, c'est évidemment un taux de croissance qui est très important, et naturellement ensuite, au sein de cette enveloppe, chaque dotation évolue selon ses propres règles, le respect de la norme globale d'évolution étant assurée, chacun en connaît le fonctionnement, par l'ajustement de la DCTP. Ce qui veut dire que l'enveloppe normée va atteindre 43,9 milliards d'euros en 2005, hors ajustement, et au sein de cette enveloppe, la DGF qui représente comme vous le savez 85 %, c'est la part la plus importante, va être indexée sur l'inflation et 50 % de la croissance. Ce qui veut dire un taux de croissance pour 2005 de 3,29 % contre 1,93 % en 2004 ; soit au total pour la DGF un montant de 37,9 milliards d'euros en 2005 contre 36,7 milliards en 2004, ce qui veut dire 1,2 milliard précisément d'augmentation.

« Tout ça veut dire que nous avons de quoi mettre en place une véritable politique de péréquation à travers une réforme des critères d'attribution de la DGF (...) »¹.

Si l'on tient compte des ajustements résultant notamment des modifications de périmètre liées au financement des transferts des compétences relatives à la formation professionnelle et à l'apprentissage aux régions, ainsi qu'au remplacement d'une partie de la DGF des départements par une fraction de tarif de la taxe sur les conventions d'assurance contre les risques de toutes natures relatifs aux véhicules terrestres à moteur, proposé par l'article 34 du projet de loi de finances pour 2005, **le montant des crédits inclus dans l'enveloppe normée s'établirait en 2005 à 43.667,36 millions d'euros.**

Le tableau ci-après détaille les composantes du contrat de croissance et de solidarité et leur évolution entre 2004 et 2005.

¹ Compte rendu de la réunion du Comité des finances locales du 21 septembre 2004.

Le contrat de croissance et de solidarité en 2005

(en millions d'euros)

	LFI 2004 (a)	LFI 2004 révisée (b)	PLF 2005 (c)	Evolution en % p/r LFI 2004 révisée (c)/(b)	Evolution en % p/r LFI 2004 (c)/(a)
I – ENVELOPPE NORMÉE					
Dotation globale de fonctionnement (DGF)	36.740,187	36.825,693	37.948,877	+ 3,05	+ 3,29
Dotation spéciale instituteurs (DSI)	199,295	214,295	221,345	+ 3,29	
Dotation élu local	47,163	47,163	48,715	+ 3,29	+ 3,29
Compensation part salaires de la TP pour les FDPTP	109,158	109,158	112,749	+ 3,29	+ 3,29
Dotation globale d'équipement (DGE) des départements et des communes en AP	904,469	904,469	931,602	+ 3,00	+ 3,00
Dotations régionale et départementale d'équipement scolaire (DRES) en AP	597,784	597,784	615,718	+ 3,00	+ 3,00
Dotation département d'équipement des collèges (DDEC)	296,856	296,856	305,762	+ 3,00	+ 3,00
Dotation générale de décentralisation (DGD) (1)	797,162	797,162	823,387	+ 3,29	+ 3,29
Dotation générale de décentralisation Corse (DGD Corse) (1)	245,004	245,004	253,064	+ 3,29	+ 3,29
Dotation de décentralisation (DGD) formation professionnelle	1.372,120	1.372,120	1.417,260	+ 3,29	+ 3,29
Dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) hors réduction pour création d'entreprise (ancienne REI)	1.370,171	1.370,171	1.224,367	- 10,64	- 10,64
SOUS-TOTAL I	42.679,369	42.779,875	43.902,846	+ 2,625	+ 2,867
II – AJUSTEMENTS					
- DSI			- 47,278		
- Reliquats du CNFPT			- 9,512		
- DGD Intérieur (2)			13,507		
- DGD Intérieur – loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales (3)			21,246		
- DGD Corse (4)			4,001		
- DGD formation professionnelle (primes d'apprentissage)	454,266	454,266	722,435		
- DGD formation professionnelle (CIVIS)	36,020	36,020	110,734		
- DGD formation professionnelle – réforme de la taxe d'apprentissage			- 197,919		
- Minoration de la DGF correspondant au transfert de la TCA			- 880,000		
SOUS-TOTAL II	490,286	490,286	- 262,786		
TOTAL I + II (hors régularisation)	43.169,655	43.270,161	43.640,060	+ 0,855	+ 1,090
III – MAJORATIONS EXCEPTIONNELLES					
- Majoration exceptionnelle de la DSU et de la DSR et de la dotation d'aménagement (5)	51,000	51,000	9,512		
- Majoration exceptionnelle au titre du contentieux « Pantin » (fraction 16 %)	35,580	35,580	17,790		
SOUS-TOTAL III	86,580	86,580	27,302	- 68,466	
TOTAL I + II + III (hors régularisation négative)	43.256,235	43.356,741	43.667,362	+ 0,716	+ 0,950

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

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

(3) compensation en DGD prévue par les articles spécifiques de la loi.

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

(5) dont 9,512 millions d'euros issus du reliquat du CNFPT.

Hypothèses économiques retenues au 15 septembre 2004

	2003	2004	2005
DGF (indice définitif en 2003, révisé en 2004)	2,50 %	1,95 %	3,05 %
Satellites de la DGF	2,29403 %	1,93051 %	3,28983 %
Formation brute de capital fixe des administrations publiques	2,60 %	3,70 %	3,00 %
Enveloppe (prix + 33 % du PIB)	1,896 %	1,665 %	2,625 %
Prix hors tabac de N	1,90 %	1,70 %	1,80 %
PIB en volume de N	0,50 %	2,50 %	2,50 %

Source : document remis au Comité des finances locales lors de sa séance du 21 septembre 2004

2. L'évolution de la DCTP

Le respect de la norme globale du contrat de croissance et de solidarité se traduit par un ajustement sur le montant de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) : « en 2004 et en 2005, le taux d'évolution » de la DCTP « est celui qui permet de respecter la norme d'évolution fixée au II de l'article 57 de la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003), compte tenu du montant total des autres dotations (...) ».

Ainsi, en application des dispositions prévues par le présent article, la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) devrait passer de 1.370,17 millions d'euros à 1.224,37 millions d'euros, soit une **diminution de 10,64 %**.

Il convient de rappeler que la dotation de compensation de la taxe professionnelle vise à compenser les pertes de recettes fiscales des communes résultant des mesures d'allégement de la taxe professionnelle adoptées par le législateur.

Elle comporte quatre fractions, correspondant à une série de modifications de la législation applicable à la taxe professionnelle :

- la compensation du plafonnement des taux communaux de la taxe professionnelle ;

- la compensation de la réduction de la fraction imposable des salaires ;

- la compensation de l'abattement général de 16 % sur les bases de taxe professionnelle ;

- la compensation de la réduction pour embauche et investissement (REI).

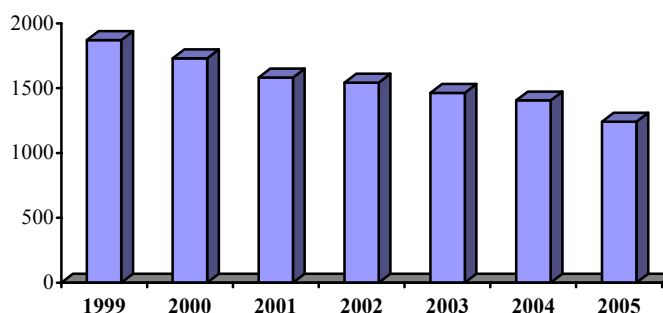
Depuis la mise en place du pacte de stabilité financière entre l'Etat et les collectivités locales, instauré par l'article 32 de la loi de finances initiale pour 1996, les trois premières fractions de la DCTP, jusqu'alors indexées sur les recettes fiscales nettes de l'Etat, servent de variable d'ajustement dans le cadre de la mise sous enveloppe des dotations dites « actives » de l'Etat aux collectivités territoriales.

En 2004, la DCTP s'est établie à 1.370 millions d'euros, en tant que variable d'ajustement de l'enveloppe normée du contrat de croissance et de solidarité.

En 2005, la DCTP s'établira, avant abondement au titre de la jurisprudence « Pantin », à 1.224 millions d'euros, soit une diminution de 10,64 % par rapport à 2004. Par ailleurs, elle bénéficiera d'un abondement de 18 millions d'euros au titre du règlement du contentieux « Pantin », pour s'établir au total à 1.242 millions d'euros.

Evolution de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors REI et après prélèvement au profit du financement des CA) depuis 1998

(en millions d'euros)



Source : rapport de l'Observatoire des finances locales pour l'année 2004, présenté par Joël Bourdin, sénateur, juin 2004

La DCTP est, logiquement, en diminution constante depuis qu'elle constitue la variable d'ajustement du contrat de croissance et de solidarité. En effet, dès lors que la quasi-totalité des dotations comprises dans le périmètre de l'enveloppe normée bénéficient d'une indexation plus favorable que l'enveloppe elle-même, une telle diminution est inéluctable, en l'absence d'abondement supplémentaire de la part de l'Etat. Par ailleurs, et de manière quelque peu paradoxale, la DCTP résiste d'autant mieux que la croissance est réduite, puisqu'un faible différentiel de croissance entraîne un décalage moins important entre l'indexation de la DGF et celle de l'ensemble de l'enveloppe, et donc, un moindre besoin d'ajustement. Ainsi, pour l'année 2004, une diminution de « seulement » 3,46 % des crédits de la DCTP était nécessaire pour permettre le respect de la norme de progression de l'enveloppe normée, qui n'était que de 1,67 % en raison de la faible croissance prévisionnelle.

B. L'ÉVOLUTION DE LA PÉRÉQUATION DES RESSOURCES ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le développement des mécanismes de péréquation est désormais inscrit dans la Constitution, dont le dernier alinéa de l'article 72-2 prévoit désormais que *« la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales »*.

La mise en œuvre de ce principe est assurée par la réforme de l'architecture des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales, réalisée par la loi de finances initiale pour 2004, et la réforme des modalités de répartition des dotations, qui figure dans le présent projet de loi de finances pour 2005.

1. La progression de la péréquation

Le ministère de l'intérieur indique, en réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial, que l'objectif de péréquation *« a fait l'objet d'un effort soutenu sur la dernière décennie. Ainsi, depuis 1993, une part croissante des dotations versées par l'État aux collectivités locales est consacrée à la péréquation. Cette évolution a permis de réduire les écarts existant entre les différentes strates démographiques, mais également entre les collectivités selon leur richesse relative »*.

« Néanmoins, les mécanismes de péréquation mis en place depuis 10 ans ont aujourd'hui vieilli. Les critères de répartition, nombreux et complexes, ainsi que l'architecture même des dotations de péréquation ne permettent plus de poursuivre cet objectif dans de bonnes conditions ».

« Le Gouvernement a par ailleurs engagé une nouvelle étape de la décentralisation qui s'articule autour d'une plus grande responsabilisation des élus. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 garantit l'autonomie financière des collectivités locales et consacre le principe de péréquation. En effet, dans la mesure où l'accentuation de la part de la fiscalité locale peut entraîner des écarts de richesse plus importants entre les collectivités compte tenu de l'inégalité des bases en France, le développement de la péréquation doit se faire en parallèle de cette décentralisation ».

« Une nouvelle étape a été franchie avec la loi de finances pour 2004 qui a réformé l'architecture des dotations et dont l'un des objectifs essentiels est le renforcement de la péréquation. Par la globalisation dans la DGF des multiples dotations existant aujourd'hui, et par l'organisation au sein de la DGF et pour chaque niveau de collectivité, d'un mécanisme assurant une alimentation pérenne et renforcée de la péréquation, la loi de finances pour 2004 s'inscrit dans la dynamique créée par la révision de la Constitution ».

Il rappelle ainsi que « *l'élément central de cette nouvelle architecture consiste à assurer, pour chaque niveau de collectivités, une alimentation pérenne de la péréquation. Ceci est rendu possible grâce à une évolution annuelle de la part « forfaitaire » moins rapide que l'évolution de la masse totale de la DGF, la différence majorant chaque année les sommes consacrées à la péréquation* ».

S'agissant de l'efficacité péréquatrice des dotations de l'Etat, le gouvernement indique que « *Lorsque l'on procède à un classement des communes en fonction de leur richesse fiscale (c'est-à-dire de la valeur de leur potentiel fiscal au regard du potentiel fiscal moyen de la strate), il apparaît que le rapport des dotations moyennes sur la dotation moyenne nationale est inversement proportionnel à la richesse des communes, comme le montre le tableau joint :*

Comparaison des écarts à la moyenne de DGF par habitant en fonction de la richesse des communes

Ecart de potentiel fiscal par rapport à la moyenne de la strate	Dotations forfaitaire (hors CPS)* par hab.	DSU par hab.	DSR par hab.	DNP par hab.	DF + DSU + DSR + DNP par hab.
PF inférieur à 25% du potentiel fiscal/hab moyen de la strate	1,51	2,46	1,09	2,98	1,82
PF compris entre 25% et 50% du potentiel fiscal/hab moyen de la strate	1,07	1,83	1,20	2,08	1,22
PF compris entre 50% et 75% du potentiel fiscal/hab moyen de la strate	1,02	1,22	1,18	1,29	1,10
PF compris entre 75% et 100% du potentiel fiscal/hab moyen de la strate	1,03	0,90	1,01	0,51	1,02
PF supérieur au potentiel fiscal/hab moyen de la strate	0,94	0,74	0,70	0,24	0,87

*CPS : compensation de la suppression de la part salaires dans les bases de taxe professionnelle

Source : ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales

Ce tableau montre que les communes les plus pauvres bénéficient d'une dotation forfaitaire supérieure de 51 % à la moyenne nationale, alors que les communes dont le potentiel fiscal est supérieur à la moyenne ont une dotation forfaitaire inférieure de 6 % à la dotation moyenne.

La même comparaison opérée en tenant compte de la dotation de solidarité urbaine (DSU), de la dotation de solidarité rurale (DSR) et la dotation nationale de péréquation (DNP) montre que les dotations péréquatrices augmentent les écarts constatés pour la dotation forfaitaire, soit un total de 82 % de plus que la moyenne pour les communes les plus pauvres

et 13 % de moins pour les communes dont la richesse est supérieure à la moyenne.

La dotation forfaitaire contribue, elle aussi, à la réduction des écarts de richesse. Cela résulte de la péréquation opérée depuis la réforme de la DGF en 1985. Ainsi, le législateur n'a pas figé en 1994 une situation inégalitaire, mais a consolidé les corrections des écarts de ressources et de charges apportées par l'ancienne DGF. La dotation forfaitaire a donc consolidé l'avantage relatif dont pouvaient bénéficier les communes urbaines précisément du fait des charges supplémentaires que leur taille implique.

Toutefois, la différenciation entre les communes du montant des dotations par habitant en fonction de leur richesse relative résulte essentiellement de la DSU, de la DSR et de la DNP, et plus particulièrement de cette dernière, pour laquelle l'éligibilité dépend en partie de la faiblesse du potentiel fiscal

Plus la commune est pauvre, plus le montant de ses dotations par habitant est élevé et plus la part de la DNP, de la DSU et de la DSR est importante dans les concours financiers de l'État. Ainsi cette part atteint :

- 27,18 % pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 25 % du potentiel fiscal moyen par habitant de la strate ;

- 23,68 % pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est compris entre 25 et 50 % du potentiel fiscal moyen par habitant de la strate :

- 18,80 % pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est compris entre 50 et 75 % du potentiel fiscal moyen par habitant de la strate ;

- 11,76 % pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est compris entre 75 et 100 % du potentiel fiscal moyen par habitant de la strate ;

- 7,58 % pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur au potentiel fiscal moyen par habitant de la strate.

Le rapport publié en janvier 2002 par le Commissariat Général du Plan, et réalisé par MM. Gilbert et Guengant, qui consiste à mesurer, grâce à une étude économétrique, la réduction des écarts de richesse rendue possible par les dotations de l'Etat, a été actualisée en 2004¹ pour la période 1998-2001, et son champ d'investigation a été étendu aux départements et aux régions. Selon cette étude, « **en 2001, la péréquation corrige 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

¹ Guy Gilbert et Alain Guengant « Evaluation des effets péréquateurs des concours de l'Etat aux collectivités locales », rapport du commissariat général du plan, 2004.

gagne 6% en niveau, la péréquation départementale 8 % et la péréquation régionale 19 % ».

Les travaux du Commissariat général du Plan montrent que les réformes intervenues dans le domaine de la péréquation ont permis un accroissement sensible de l'efficacité des dispositifs. **L'étude souligne en particulier l'augmentation de l'efficacité de la dotation d'intercommunalité dans la réduction des inégalités.**

2. L'effort financier de l'Etat en faveur de la péréquation en 2005

L'effort global en faveur de la péréquation s'élève, selon le gouvernement, à 4,5 milliards d'euros en 2004.

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

(en millions d'euros)

Dotation de solidarité urbaine (DSU)	635,0
Dotation de solidarité rurale (DSR)	420,5
Dotation nationale de péréquation (DNP)	568,6
Dotation de fonctionnement minimale totale (DFM)	173,7
Dotation de péréquation des départements	691,9
DGF des groupements (1)	1.939,9
Dotation de péréquation des régions	75,7
TOTAL	4.504,3

(1) hors dotation de compensation des EPCI

Source : ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales

C. LES GRANDS AXES DE LA RÉFORME DES DOTATIONS PROPOSÉE PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2005

Les réformes des critères d'attribution des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales¹ proposées par le gouvernement dans le présent projet de loi de finances pour 2005 (articles 29, 30 et 31) s'inspirent largement des préconisations du groupe de travail du Comité des finances locales, constitué le 8 juillet 2003, qui a présenté le rapport de synthèse de ses travaux au Comité des finances locales réuni en séance plénière le 28 avril 2004².

¹ A l'exception des dotations des régions, qui devraient faire l'objet d'une réforme ultérieure.

² Comité des finances locales, rapport sur la réforme des dotations de l'Etat aux collectivités locales, mai 2004.

1. Le passage du potentiel fiscal au potentiel financier

La notion de potentiel fiscal, qui sert en particulier à déterminer l'attribution des dotations de péréquation (dotation de solidarité urbaine, dotation de solidarité rurale, dotation nationale de péréquation), serait remplacée, pour les communes et les départements, par celle de **potentiel financier**.

L'objet du potentiel financier est de prendre en compte l'ensemble des ressources **stables** d'une collectivité, **autres** que celles à **vocation péréquatrice** (puisque sa fonction est précisément de déterminer les inégalités de ressources qui doivent ensuite faire l'objet de la péréquation).

Le projet de loi de finances pour 2005 propose que le potentiel financier comprenne :

- pour les communes, outre le potentiel fiscal (qui comprend déjà les dégrèvements de fiscalité locale et la compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle), **la seule dotation forfaitaire**¹ ;

- pour les départements, outre le potentiel fiscal, la dotation forfaitaire et les ressources procurées par les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), prises en compte sur la base des cinq dernières années grâce à un amendement adopté par l'Assemblée nationale.

2. La réforme de la DGF des communes

a) La dotation forfaitaire

L'article 29 du projet de loi de finances pour 2005 propose de **supprimer progressivement le rôle péréquateur** de la dotation forfaitaire et prévoit que celle-ci sera composée de **quatre parts**.

Les **deux parts principales** seraient la « dotation de base » et la « garantie », qui correspondraient chacune à **près de la moitié** de l'actuelle dotation forfaitaire. La dotation de base serait attribuée pour chaque commune en fonction de sa population, et n'aurait donc pas d'effet péréquateur². La garantie aurait pour fonction de faire en sorte qu'aucune commune ne voie sa dotation forfaitaire diminuer en 2005. Comme les deux autres parts (dotation superficielle et compensation de la suppression de la part « salaires »)

¹ Il est également précisé que le potentiel financier est minoré des prélèvements sur recettes éventuels résultant de la suppression des contingents communaux d'aide sociale ou de la banalisation de la fiscalité locale de France Télécom.

² Comme les charges de fonctionnement par habitant augmentent en fonction de la population, cette dotation serait comprise entre 60 euros par habitant et 120 euros par habitant, en fonction de la population de la commune, suite à un amendement adopté par l'Assemblée nationale.

n'auraient, par construction, aucun rôle péréquisiteur, **cette garantie assurera l'actuel rôle péréquisiteur de la dotation forfaitaire.**

Les montants des deux autres parts, la compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle, et une « dotation proportionnelle à la superficie » (soit 3 euros par habitant, portée par l'Assemblée nationale à 5 euros par habitant pour les communes de montagne), seraient environ de respectivement 2 milliards d'euros et 200 millions d'euros.

Le taux de croissance de chacune de ces parts serait fixé afin de faire augmenter plus rapidement la « dotation de base », déterminée en fonction de la population, que la « garantie » :

- la dotation de base aurait un taux de croissance, fixé par le Comité des finances locales, égal au maximum à **75 %** de celui de la DGF (comme la dotation superficielle) ;

- la garantie aurait un taux de croissance égal, chaque année, à **25 %** de celui de la DGF.

Les taux de croissance de la compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle et de la « dotation proportionnelle à la superficie » seraient fixés par le CFL, avec un plafond de respectivement **50 %** et **75 %** du taux de croissance de la DGF.

Comme la dotation de base et la garantie représenteraient chacune environ la moitié de la dotation forfaitaire, il en découlerait un taux de croissance maximal de la dotation forfaitaire de l'ordre de **50 %** de celui de la DGF.

En **2005**, le CFL ne pourra fixer le taux de croissance d'aucune des composantes de la dotation forfaitaire. Dans le texte initial du gouvernement, la dotation forfaitaire était « gelée ». Le texte adopté par l'Assemblée nationale prévoit une augmentation de **1 %**. En contrepartie, l'Assemblée nationale a affecté la régularisation positive de la DGF de 2004 à la DGF de 2005, ce qui favorisera automatiquement la dotation d'aménagement.

b) Les dotations de péréquation

La DGF des communes et des EPCI comprend trois dotations explicitement dédiées à la péréquation : la dotation de solidarité urbaine (DSU), la dotation de solidarité rurale (DSR) et la dotation nationale de péréquation (DNP). La DSU doit être réformée principalement par l'article 59 du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale (passage d'environ 600 à 1.200 millions d'euros d'ici à 2009, concentration sur les communes situées en zone urbaine sensible et, parmi celles-ci, sur celles

disposant d'une zone franche urbaine). Le présent projet de loi de finances pour 2005 a cependant sur elle un impact, du fait du remplacement de la notion de potentiel fiscal par celle de potentiel financier.

La DNP (environ 600 millions d'euros) verrait ses modalités d'attribution légèrement modifiées afin qu'il y ait peu de communes perdantes du fait du passage au potentiel financier.

Enfin, le texte initial prévoyait que la DSR « bourgs-centres » (soit environ 130 millions d'euros, sur 400 millions d'euros au total pour la DSR) serait majorée de 50 %, pour les communes situées en zone de revitalisation rurale (ZRR). L'Assemblée nationale a ramené ce taux à 15 %.

Au total, le passage au potentiel financier susciterait peu de « sorties » : 33 pour la DSU, 774 pour la DNP (sur environ 20.000 bénéficiaires), 1 pour la DSR « bourgs-centres » et 55 pour la DSR « péréquation ».

3. La réforme de la DGF des groupements

L'article 30 du projet de loi de finances pour 2005, relatif à la réforme de la DGF des groupements, prévoit un « rattrapage » du montant de la dotation par habitant des communautés de communes par rapport à celle des communautés d'agglomération. La loi « Chevènement » du 12 juillet 1999 avait introduit un montant de dotation par habitant particulièrement avantageux pour les communautés d'agglomération, qui s'élève aujourd'hui à 40,34 euros par habitant, contre 20,30 euros par habitant pour les communautés de communes à taxe professionnelle unique. Afin de réduire progressivement cet écart, la dotation par habitant des communautés de communes à fiscalité additionnelle et à taxe professionnelle unique évoluera chaque année, selon un taux fixé par la comité des finances locales entre **130 % et 160 % de l'évolution de la dotation par habitant des communautés d'agglomération**, en fonction d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale.

S'agissant de l'architecture même de la dotation des groupements, il est prévu de faire passer la part de la dotation de base de 15 % à 30 % du total (et en conséquence, de consacrer non plus 85 % mais 70 % des montants à la péréquation), afin de réduire les variations des attributions de dotations pour les groupements d'une année sur l'autre.

Une simplification est également introduite pour le calcul du coefficient d'intégration fiscale (CIF), qui permet de mesurer le degré d'intégration réel des EPCI et constitue un critère important de la répartition de la dotation de péréquation. La simplification consiste à ne plus prendre en compte les dépenses de transfert pour les communautés de communes à

fiscalité additionnelle, qui introduisent en fait une correction minimale, et à modifier le périmètre des dépenses rentrant dans la définition des dépenses de transfert, **en les resserrant autour des seules dotations de solidarité et des attributions de compensation pour les autres groupements**. De plus, il est proposé d'accélérer la prise en compte dans le CIF de ces dépenses, qui ne devaient être pleinement comptabilisées qu'en 2010 (à raison de 10 % supplémentaire par an depuis 1999). Ainsi, il est proposé de les faire rentrer dans le calcul du coefficient d'intégration fiscale à hauteur de 75 % en 2005 et 100 % à compter de 2006.

4. La réforme de la DGF des départements

L'article 31 modifie les modalités de répartition internes de la DGF des départements. Toutefois, l'institution de garanties assure la neutralité de la réforme pour les finances des départements : ils ne peuvent pas « perdre » à la réforme mais, le cas échéant, voir leur dotation progresser moins vite que par le passé.

Le montant de la dotation forfaitaire serait fixé à 70 euros par habitant. Une garantie serait prévue afin qu'aucun département ne voie son attribution baisser. Par ailleurs, une nouvelle « dotation de péréquation urbaine », qui concerne 32 départements « urbains » au regard des critères fixés par la loi, serait répartie en fonction de la richesse des départements, mesurée par le potentiel financier, ainsi que d'autres critères comme les bénéficiaires d'aide au logement, les bénéficiaires du RMI et le niveau de revenu des habitants. Enfin, une dotation « non urbaine », dite dotation de fonctionnement minimale, concernerait l'ensemble des autres départements, c'est-à-dire les 24 départements qui en bénéficient actuellement, plus 40 autres.

En conséquence, tous les départements seront éligibles à la dotation de péréquation urbaine (DPU) ou à la dotation de fonctionnement minimale (DFM), qui évolueront chaque année suivant un taux de progression fixé par le comité des finances locales.

Les informations transmises par le ministère de l'intérieur permettent de montrer un renforcement du caractère péréquisiteur des dotations. Votre rapporteur spécial considère que la réforme proposée par le gouvernement permet, sans entraîner de pertes de ressources pour les collectivités les plus favorisées, de mieux cibler la répartition des dotations de péréquation. Il se félicite de la mise en œuvre de cette réforme, considérant que **la péréquation constitue un élément complémentaire indispensable de l'autonomie financière des collectivités territoriales**.

IV. AVANCEES ET LIMITES DE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

A. LES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES AU PROFIT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Les transferts de compétences au profit des collectivités territoriales

La loi relative aux libertés et responsabilités locales a prévu de nombreux transferts de compétences au profit des départements et des régions, devant intervenir progressivement jusqu'en 2008.

Le tableau ci-après précise les transferts de charges devant intervenir au profit des régions au cours de l'année 2005 :

Evaluation financière des transferts de charges prévus pour les régions pour l'année 2005 par la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales

Article	Compétence	Ministère concerné	Montant (en euros)	Modalité de compensation
37-38	Syndicat des transports d'Ile-de-France	Equipement	45.000.000	Budget équipement
53	Formation des travailleurs sociaux	Cohésion sociale	122.560.000	TIPP
55	Aides aux étudiants des instituts de formations des travailleurs sociaux	Cohésion sociale	17.690.000	TIPP
73	Financement des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes	Santé	250.000.000	TIPP
82	Convention de restauration	Education nationale	5.380.000	TIPP
84	Lycées à sections bi-nationales ou internationales, lycée d'Etat de Font-Romeu et établissements publics nationaux d'enseignement agricole	Education nationale	6.929.007	DGD
95	Inventaire général du patrimoine culturel	Culture	1.930.000	TIPP
TOTAL			449.489.007 dont TIPP : 397.560.000	

Source : ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales

Le tableau ci-après précise les transferts de charges devant intervenir au profit des départements au cours de l'année 2005 :

Evaluation financière des transferts de charges prévus pour les départements pour l'année 2005 par la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales

Articles	Compétences	Ministère concerné	Montant (en euros)	Modalité de compensation
37+38	Syndicat des transports d'Ile-de-France	Equipement	30.000.000	Budget équipement
51	Aides aux jeunes en difficultés – Fonds d'aide aux jeunes (FAJ)	Cohésion sociale	25.550.000	TCA
56	Mise en œuvre de la politique en faveur des personnes âgées (CLIC)	Cohésion sociale	19.080.000	TCA
65	Fonds de solidarité pour le logement	Equipement	76.480.000	TCA
99	Transfert des crédits de l'Etat consacrés à la préservation du patrimoine rural non protégé	Culture	5.450.000	TCA
TOTAL			156.560.000 dont TCA : 126.560.000	

Source : ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales

Au total, la loi précitée relative aux libertés et responsabilités locales prévoit des transferts de compétences évalués à environ 4,6 milliards d'euros (sans tenir compte du transfert du revenu minimum d'insertion, pour un montant de 5 milliards d'euros), dont environ 2,2 milliards d'euros pour les régions, un montant identique pour les départements, et 200 millions d'euros pour les communes et leurs groupements.

2. Les garanties relatives aux ressources transférées aux collectivités territoriales

Plusieurs garanties fondamentales relatives aux ressources des collectivités territoriales ont été introduites par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République :

- d'une part, le quatrième alinéa de l'article 72-2 dispose que « *tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant*

pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ». Il garantit ainsi, en particulier, que les collectivités territoriales bénéficient toujours des ressources nécessaires au financement de leurs compétences nouvelles.

- d'autre part, le troisième alinéa de l'article 72-2 dispose que « *les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources* ». La loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales a précisé la portée de cet alinéa. L'article 3 de cette loi organique dispose ainsi que « *les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs* ». La loi organique précitée tend donc à garantir que la part des ressources propres ne pourra, par catégorie de collectivités territoriales, être inférieure à la part constatée pour l'année 2003. Il convient toutefois de rappeler que **les ressources propres des collectivités territoriales ont été entendues largement, incluant notamment les impôts partagés avec l'Etat pour lesquels les collectivités territoriales ne peuvent agir ni sur l'assiette, ni sur le taux.**

Lors de l'examen de la loi précitée relative aux libertés et responsabilités locales, **le Parlement a cherché à s'assurer que les compétences transférées et les compétences nouvelles seraient correctement évaluées et financées.** Plusieurs dispositions ont été introduites à cette fin :

- l'article 118 prévoit que la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC) sera désormais présidée par un élu. Elle devra être consultée sur les modalités d'évaluation des charges d'investissement, et chaque année, sur l'évaluation des charges liées à toutes les nouvelles compétences, notamment au regard des recettes fiscales transférées. Par ailleurs, le bilan de l'évolution des charges transférées aux collectivités locales devra désormais retracer :

→ pour chaque catégorie de collectivités territoriales, l'évolution du coût des compétences qui leur ont été transférées ou confiées au cours des dix dernières années ;

→ les conséquences financières des transferts de personnel et des délégations de compétences, ainsi que l'évolution du produit des impositions de toutes natures transférées en compensation des créations, transferts et extensions de compétences ;

→ en annexe, pour le dernier exercice connu, la participation des collectivités locales à des opérations relevant de la compétence de l'Etat et des concours de l'Etat à des programmes intéressant les collectivités locales ;

→ l'évolution, pour chaque collectivité lorsqu'elles concernent des compétences exercées par les régions ou les départements, des charges résultant des créations, des extensions de compétences ou des modifications par voie législative des conditions d'exercice des compétences transférées.

- l'article 119 prévoit que « *la compensation financière des transferts de compétences s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature, dans des conditions fixées par la loi de finances* ». Par ailleurs, il déroge aux dispositions de droit commun relatif à la compensation des transferts de compétences¹ et prévoit que l'évaluation des charges de fonctionnement correspondant aux compétences transférées par la loi précitée relative aux libertés et aux responsabilités locales sera calculée à partir des trois derniers exercices, et, pour les charges d'investissement, au moins à partir des cinq derniers exercices, de manière à limiter l'impact d'une éventuelle minoration artificielle des dépenses de l'Etat au cours de la dernière année précédant le transfert ;

- l'article 119 précité prévoit également que si les recettes provenant des impositions attribuées aux collectivités territoriales au titre de la compensation financière des transferts de compétences diminuent « *pour des raisons étrangères au pouvoir de modulation reconnu aux collectivités bénéficiaires, l'Etat compense cette perte dans des conditions fixées en loi de finances afin de garantir à ces dernières un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de sa compétence avant son transfert. Ces diminutions de recettes et les mesures de compensation prises au titre du présent alinéa font l'objet d'un rapport au Comité des finances locales* »².

¹ On rappellera que l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales dispose que « tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'Etat et les collectivités territoriales est accompagné du transfert concomitant par l'Etat aux communes, aux départements et aux régions des ressources équivalentes à l'exercice normal de ces compétences. Ces ressources sont équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'Etat au titre des compétences transférées et évoluent chaque année, « dès la première année, » comme la dotation globale de fonctionnement. Elles assurent la compensation intégrale des charges transférées ».

² On rappellera que ce dispositif, introduit à l'initiative de l'Assemblée nationale, s'inspire de la décision du Conseil constitutionnel n° 2003-489 DC portant sur la loi de finances pour 2004. Au sujet de l'article 59 de la loi précitée, relatif aux modalités de compensation financière aux départements résultant de la décentralisation du revenu d'insertion, le Conseil constitutionnel a considéré que « si les recettes départementales provenant de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers venaient à diminuer, il appartiendrait à l'Etat de maintenir un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de cette compétence avant son transfert ».

Cette dernière disposition est essentielle, puisqu'elle **garantit le niveau, en valeur, des ressources fiscales transférées par l'Etat aux collectivités territoriales en compensation des transferts de compétences**. Certes, elle ne suffit pas à assurer les ressources nécessaires pour financer une compétence dont le coût serait très dynamique, mais elle limite toutefois le risque d'une diminution des ressources transférées, risque inexistant dans le cas des dotations, mais aujourd'hui réel avec le transfert de ressources fiscales. L'évolution de la consommation des carburants pourrait d'ailleurs conduire à une diminution des ressources de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP), et à la mise en œuvre de cette disposition au cours des prochaines années.

3. Les limites du financement de la décentralisation du revenu minimum d'insertion

Votre rapporteur spécial a toujours considéré que les ressources propres des collectivités territoriales étaient celles dont elles pouvaient moduler le niveau afin de faire face à l'évolution de leurs charges, et de mener à bien leurs projets d'investissement.

Une part d'impôt d'Etat transférée aux collectivités territoriales, sur laquelle ces dernières ne disposent d'aucune possibilité de modulation, n'est guère différente, du point de vue de la gestion des collectivités, d'une dotation de l'Etat : seule la prévisibilité et le dynamisme de la ressource importe, et donc, la comparaison entre l'indice d'indexation de la dotation et l'évolution de la base de la ressource transférée.

S'agissant du financement du revenu minimum d'insertion (RMI), dont la gestion a été confiée aux départements par la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003, et dont le financement a été prévu par l'article 59 de la loi de finances initiale pour 2004, on notera :

- qu'il s'agit d'une dépense sur laquelle les collectivités territoriales n'ont pas de maîtrise, puisqu'il s'agit d'une prestation sociale dont les conditions d'attribution et le niveau des prestations sont définis par la loi. A moyen ou long terme, les collectivités territoriales peuvent certes influencer le niveau de leur dépense : en développant les dispositifs d'insertion des allocataires du revenu minimum d'insertion, elles peuvent en effet contribuer à favoriser leur retour à l'emploi, et donc, réduire la dépense liée au versement du RMI. Toutefois, l'évolution de la dépense reste, à court terme, essentiellement liée à la conjoncture économique ;

- que les départements disposent, au titre de la compensation des charges liées au transfert de la compétence relative au revenu minimum d'insertion, d'une fraction de tarif de la taxe intérieure de consommation sur

les produits pétroliers (TIPP), sur laquelle ils ne disposent d'aucune capacité de modulation.

Les départements doivent donc, dans le cas du RMI, financer une dépense très dépendante de la conjoncture économique au moyen d'une ressource non modulable et également variable en fonction de la conjoncture économique, mais dans un sens contraire.

Les premiers résultats concernant l'année 2004 traduisent les difficultés qui peuvent résulter de cette modalité de financement.

Lors de l'examen du projet de loi relatif aux libertés et aux responsabilités locales en deuxième lecture au Sénat, le 1^{er} juillet, votre rapporteur spécial avait interpellé le ministre délégué aux libertés locales, M. Jean-François Copé au sujet du décalage entre la charge du RMI-RMA pour les départements et la part de TIPP leur revenant pour financer cette compétence : *« Cette mesure est entrée en application au 1^{er} janvier dernier. Nous sommes à la fin du premier semestre. Et dans un département comme le mien, la différence entre les charges payées et les recettes encaissées s'élève ce soir, 1^{er} juillet, à un peu plus de douze millions d'euros.*

« Monsieur le ministre, pourriez-vous donner des instructions aux services afin que le principe de compensation devienne réalité ? Pour une petite collectivité territoriale, douze millions d'euros, cela commence à être important.

« Je souhaite que l'on parvienne à un équilibre financier plus favorable et à une meilleure compensation des charges transférées ».

En réponse, le ministre avait indiqué :

« Nous essayons, dans cette affaire, de gérer les choses au mieux, afin que les élus aient le moins de difficultés de trésorerie possible. Je signale que les versements ont lieu, si mes informations sont exactes, deux fois par mois, et qu'ils permettent une couverture très proche de 100 % (...).

« Il va de soi que, sur le fond, l'objectif, à quelques pour cents près, est de mettre en place un adossement au mois près des dépenses par rapport aux recettes. Tel est l'engagement que nous avons pris et nous ferons en sorte que les choses se passent le mieux possible dans l'avenir ».

Notre collègue député Bernard Derosier avait également interrogé le ministre sur ce sujet lors de la séance des questions orales de l'Assemblée nationale du 19 octobre 2004 : *« Si la fraction de TIPP versée aux départements est inférieure aux sommes payées, de deux choses l'une. Certains de mes collègues présidents de conseils généraux ont laissé les CAF effectuer des avances, mais elles feront payer aux départements des intérêts sur les sommes avancées. Qui les paiera ? Je ne pense pas que l'Etat acceptera qu'ils figurent dans l'addition. Si les départements, à l'inverse, assurent eux-mêmes l'avance – je viens de vous citer des sommes tout de même impressionnantes, pour un total, au bas mot, de 200 millions d'euros –, il faudra attendre l'adoption du compte administratif, c'est-à-dire, vous le savez sans doute, le mois de mai, voire celui de juin de l'année prochaine, après quoi, le temps que l'Etat s'en saisisse, le remboursement n'interviendra qu'à la fin de 2005. Entre-temps, les départements devront vivre avec un trou dans leurs recettes, ce qui serait de nature à hypothéquer d'autres types de financements, obligatoires ou volontaires »¹.*

Le gouvernement a transmis à votre rapporteur spécial un tableau qui permet de comparer, département par département, les montants de TIPP versés et les dépenses de RMI. Ce tableau fait état des versements de TIPP effectués au profit des départements entre janvier et octobre 2004, et montre que le décalage entre les dépenses au titre du RMI et les recettes de TIPP s'est accru de manière importante au cours des derniers mois. Le chiffre des dépenses RMI prend en compte les dépenses réelles des caisses d'allocation familiale (CAF) et une estimation des dépenses de la mutualité sociale agricole (MSA) ; il peut donc différer légèrement du montant des acomptes réclamés par les organismes payeurs sur la base des conventions prévues par la loi pour régir les relations financières entre organismes payeurs et départements. Toutefois, ce chiffre permet de connaître d'une manière fiable la dépense RMI des départements depuis le 1^{er} janvier.

■

¹ In JO Débats AN, 1^{ère} séance du 19 octobre 2004, page 8035.

COMPARAISON DES RECETTES DE TIPP ET DES DÉPENSES DE RMI DES DEPARTEMENTS ENTRE JANVIER ET OCTOBRE 2004

(en euros)

Départements	Dépenses Etat estimées janvier octobre	Dépenses Etat réelles janvier octobre	Montant de TIPP versée	Solde	Dépenses de RMI	Dépenses de RMI et MSA estimées	Solde
01 - Ain	13 422 764	13 433 268	13 730 138	307 374	14 974 292	15 273 778	- 1 543 639
02 - Aisne	24 060 337	24 844 031	25 194.355	564 018	28 303 333	28 869 399	- 3 675 045
03 - Allier	18 634 120	18 615 010	19 060 848	426 728	20 003 890	20 403 968	- 1 343 120
04 - Alpes-de-Haute-Provence	7 768 951	7 688 517	7 946 874	177 924	7 596 685	7 748 619	198 255
05 - Alpes Hautes	3 743 234	3 718 387	3 828 967	85 732	3 728 074	3 802 636	26 331
06 - Alpes Maritimes	63 709 825	62 784 629	65 168 736	1 458 911	63 576 953	64 848 492	320 243
07 - Ardèche	13 116 623	13 737 213	13 416 983	300 360	13 985 847	14 265 564	-848 581
08 - Ardennes	20 955 199	21 187 815	21 435 046	479 847	23 149 245	23 612 230	- 2 177 184
09 - Ariège	12 703 260	12 742 885	12 994 147	290 887	12 634 450	12 887 139	107 008
10 - Aube	15 896 453	16 647 052	16 260 459	364 005	17 675 223	18 028 728	- 1 768 269
11 - Aude	33 372 829	35 186 808	34 137 064	764 235	36 042 215	36 763 059	- 2 625 996
12 - Aveyron	7 422 237	7 394 074	7 592 204	169 967	7 281 624	7 427 257	164 948
13 - Bouches-du-Rhône	258 200 700	260 835 323	264 113 400	5 912 700	269 116 055	274 498 376	- 10 384 976
14 - Calvados	33 331 089	33 919 531	34 094 350	763 261	35 925 741	36 644 255	- 2 549 905
15 - Cantal	5 178 904	5 250 055	5 297 515	118 611	4 646 798	4 739 734	557 781
16 - Charente	22 349 776	22 531 550	22 861 585	511 810	23 096 899	23 558 837	-697 252
17 - Charente-Maritime	38 108 388	38 400 601	38 981 072	872 684	38 464 950	39 234 249	- 253 177
18 - Cher	20 451 655	20 895 699	20 919 993	468 338	21 024 855	21 445 353	- 525 360
19 - Corrèze	7 164 408	7 423 702	7 328 468	164 060	7 052 480	7 193 530	134 938
2A - Corse	10 540 774	10 462 190	10 885 452	344 678	9 439 131	9 627 914	1 257 538
2B - Haute-Corse	13 810 405	14 427 849	14 628 064	817 660	13 631 784	13 904 419	723 645
21 - Côte d'Or	18 682 055	19 164 503	18 930 783	248 728	21 599 583	22 031 574	- 3 100 791
22 - Côtes d'Armor	19 616 813	19 769 668	19 938 326	321 513	20 672 041	21 085 482	- 1 147 156
23 - Creuse	5 544 639	5 671 475	5 960 557	415 918	5 597 788	5 709 743	250 813
24 - Dordogne	23 743 387	23 909 663	24 196 326	452 938	23 545 054	24 015 955	180 370
25 - Doubs	20 331 595	20 868 980	20 471 945	140 350	23 596 941	24 068 880	- 3 596 935
26 - Drôme	25 746 176	26 404 624	26 291 706	545 530	27 454 837	28 003 934	- 1 712 228
27 - Eure	23 058 946	23 355 096	23 526 994	468 049	25 475 977	25 985 496	- 2 458 502

COMPARAISON DES RECETTES DE TIPP ET DES DÉPENSES DE RMI DES DEPARTEMENTS ENTRE JANVIER ET OCTOBRE 2004

(en euros)

Départements	Dépenses Etat estimées janvier octobre	Dépenses Etat réelles janvier octobre	Montant de TIPP versée	Solde	Dépenses de RMI	Dépenses de RMI et MSA estimées	Solde
28 - Eure-et-Loir	15 237 098	15 383 429	15 817 163	580 065	17 106 931	17 449 070	- 1 631 907
29 - Finistère	36 606 637	37 037 426	37 146 947	540 310	38 846 898	39 623 836	- 2 476 889
30 - Gard	71 487 424	71 868 315	73 124 466	1 637 042	71 656 190	73 089 314	35 152
31 - Haute-Garonne	90 450 304	91 623 450	92 521 565	2 071 262	95 817 766	97 734 121	- 5 212 556
32 - Gers	6 631 135	6 587 620	6 782 994	151 859	6 370 059	6 497 460	285 534
33 - Gironde	84 221 416	85 701 163	86 150 069	1 928 653	90 529 551	92 340 142	- 6 190 073
34 - Hérault	105 503 962	106 798 970	107 919 958	2 415 996	107 609 107	109 761 289	- 1 841 331
35 - Ille-et-Vilaine	27 017 568	27 970 145	27 636 265	618 697	31 054 739	31 675 833	- 4 039 568
36 - Indre	8 374 856	8 495 533	8 566 644	191 788	9 047 314	9 228 260	- 661 616
37 - Indre-et-Loire	28 874 901	28 619 478	29 536 137	661 235	30 299 463	30 905 452	- 1 369 315
38 - Isère	41 448 326	42 582 600	42 397 464	949 139	46 740 455	47 675 264	- 5 277 799
39 - Jura	6 329 267	6 465 003	6 474 226	144 959	7 385 982	7 533 702	- 1 059 476
40 - Landes	16 338 611	16 420 526	16 712 766	374 155	17 253 716	17 598 791	- 886 025
41 - Loire	13 865 071	13 959 818	14 182 571	317 500	14 387 305	14 675 051	- 492 479
42 - Loir-et-Cher	31 275 288	31 944 244	31 991 501	716 212	34 131 431	34 814 059	- 2 822 559
43 - Haute-Loire	5 099 059	5 074 891	5 215 812	116 753	5 435 535	5 544 246	- 328 434
44 - Loire-Atlantique	57 940 310	58 119 914	59 267 139	1 326 829	61 694 473	62 928 363	- 3 661 223
45 - Loiret	24 496 961	24 756 950	25 057 932	560 971	26 054 276	26 575 362	- 1 517 429
46 - Lot	7 784 703	7 849 864	7 962 974	178 271	8 493 016	8 662 877	- 699 903
47 - Lot-et-Garonne	18 853 164	19 319 310	19 284 892	431 728	18 646 513	19 019 443	265 449
48 - Lozère	2 320 054	2 357 848	2 373 163	53 109	2 344 398	2 391 286	- 18 122
49 - Maine-et-Loire	31 652 013	32 116 849	32 376 840	724 827	33 498 774	34 168 750	- 1 791 910
50 - Manche	15 785 182	15 979 113	16 146 638	361 456	16 821 486	17 157 915	- 1 011 277
51 - Marne	25 784 458	26 336 052	26 374 912	590 455	27 810 379	28 366 587	- 1 991 675
52 - Haute-Marne	7 876 238	8 001 679	8 056 597	180 360	8 701 391	8 875 419	- 818 821
53 - Mayenne	6 590 963	6 725 459	6 741 893	150 930	7 295 093	7 440 995	- 699 102
54 - Meurthe-et-Moselle	43 287 161	43 866 034	44 278 421	991 260	48 312 025	49 278 266	- 4 999 845
55 - Meuse	9 331 068	9 536 919	9 544 766	213 699	10 230 388	10 434 996	- 890 229

COMPARAISON DES RECETTES DE TIPP ET DES DÉPENSES DE RMI DES DEPARTEMENTS ENTRE JANVIER ET OCTOBRE 2004

(en euros)

Départements	Dépenses Etat estimées janvier octobre	Dépenses Etat réelles janvier octobre	Montant de TIPP versée	Solde	Dépenses de RMI	Dépenses de RMI et MSA estimées	Solde
56 - Morbihan	24 764 871	25 341 536	25 331 975	567 104	26 194 811	26 718 707	- 1 386 732
57 - Moselle	40 525 523	40 486 652	41 453 530	928 007	46 795 425	47 731 334	- 6 277 804
58 - Nièvre	11 728 625	11 723 356	11 997 191	268 566	12 462 855	12 712 112	- 714 921
59 - Nord	219 590 066	222 334 840	224 618 598	5 028 533	248 133 762	253 096 437	- 28 477 839
60 - Oise	32 350 310	32 608 417	33 091 103	740 794	35 274 230	35 979 714	- 2 888 611
61 - Orne	13 952 053	14 249 610	14 271 558	319 505	15 229 712	15 534 307	- 1 262 749
62 - Pas-de-Calais	117 272 645	118 983 679	119 958 167	2 685 522	129 310 668	131 896 881	- 11 938 714
63 - Puy-de-Dôme	30 834 863	31 299 307	31 540 975	706 113	33 303 613	33 969 685	- 2 428 710
64 - Pyrénées-Atlantiques	34 753 122	35 322 187	35 548 951	795 830	37 102 326	37 844 373	- 2 295 422
65 - Hautes-Pyrénées	12 189 995	12 303 560	12 469 158	279 163	12 814 435	13 070 724	- 601 566
66 - Pyrénées-Orientales	47 161 711	47 428 754	48 241 696	1 079 985	48 560 435	49 531 643	- 1 289 947
67 - Bas-Rhin	44 755 539	46 682 519	45 780 414	1 024 875	53 023 569	54 084 040	- 8 303 626
68 - Haut-Rhin	24 007 634	24 006 578	24 557 406	549 772	27 964 667	28 523 960	- 3 966 554
69 - Rhône	86 024 765	87 816 375	87 994 686	1 969 921	98 792 623	100 768 476	- 12 773 790
70 - Haute-Saône	7 798 369	7 844 468	7 976 964	178 595	8 596 436	8 768 364	- 791 400
71 - Saône-et-Loire	17 928 235	18 190 167	18 338 805	410 570	19 412 806	19 801 062	- 1 462 256
72 - Sarthe	23 490 746	23 890 764	24 028 695	537 949	26 019 092	26 539 474	- 2 510 780
73 - Savoie	11 603 265	11 653 120	11 868 965	265 700	12 024 230	12 264 714	- 395 749
74 - Haute-Savoie	18 860 736	18 894 586	19 292 631	431 894	19 806 264	20 202 389	- 909 759
75 - Paris	193 144 421	194 483 520	197 567 379	4 422 958	216 179 539	220 503 129	- 22 935 751
76 - Seine-Maritime	83 820 378	85 357 059	85 739 855	1 919 476	91 489 831	93 319 628	- 7 579 773
77 - Seine-et-Marne	37 933 106	38 753 905	38 801 771	868 665	44 147 387	45 030 335	- 6 228 564
78 - Yvelines	36 866 942	37 136 176	37 711 192	844 250	43 223 410	44 087 878	- 6 376 686
79 - Deux-Sèvres	11 891 783	11 999 605	12 164 116	272 333	12 159 459	12 402 648	- 238 532
80 - Somme	33 750 087	34 513 231	34 522 941	772 854	36 388 793	37 116 569	- 2 593 628
81 - Tarn	20 367 377	20 748 036	20 833 769	466 392	21 647 276	22 080 222	- 1 246 453
82 - Tarn-et-Garonne	14 346 240	14 258 362	14 674 775	328 535	13 795 815	14 071 732	603 044
83 - Var	75 442 253	75 909 795	77 169 861	1 727 608	78 398 421	79 966 389	- 2 796 528

COMPARAISON DES RECETTES DE TIPP ET DES DÉPENSES DE RMI DES DEPARTEMENTS ENTRE JANVIER ET OCTOBRE 2004

(en euros)

Départements	Dépenses Etat estimées janvier octobre	Dépenses Etat réelles janvier octobre	Montant de TIPP versée	Solde	Dépenses de RMI	Dépenses de RMI et MSA estimées	Solde
84 - Vaucluse	40 627 411	40 824 520	41 557 749	930 338	39 294 778	40 080 674	1 477 075
85 - Vendée	14 045 902	14 044 705	14 367 542	321 640	15 026 746	15 327 281	- 959 739
86 - Vienne	22 771 252	23 289 860	23 292 701	521 449	24 426 252	24 914 777	- 1 622 076
87 - Haute-Vienne	16 508 126	16 894 846	16 886 148	378 022	17 161 806	17 505 042	- 618 895
88 - Vosges	14 915 139	15 101 761	15 256 675	341 536	16 608 842	16 941 018	- 1 684 343
89 - Yonne	13 806 511	13 814 761	14 122 680	316 168	14 715 233	15 009 538	- 886 858
90 - Territoire de Belfort	6 588 880	6 794 369	6 739 783	150 903	8 103 767	8 265 842	- 1 526 059
91 - Essonne	50 595 549	50 558 907	51 754 154	1 158 605	55 315 348	56 421 655	- 4 667 501
92 - Hauts-de-Seine	73 809 204	74 404 590	75 499 411	1 690 207	82 881 351	84 538 978	- 9 039 566
93 - Seine-Saint-Denis	161 482 539	164 839 847	165 180 440	3 697 901	182 667 679	186 321 033	- 21 140 593
94 - Val-de-Marne	80 441 539	81 675 621	82 283 605	1 842 066	91 885 111	93 722 813	- 11 439 208
95 - Val d'Oise	56 287 221	56 296 389	57 576 160	1 288 939	64 135 238	65 417 943	- 7 841 783
Total Métropole	3 500 733 669	3 545 529 141	3 580 899 246	80 165 577	3 793 341 441	3 869 208 270	- 288 309 024
971 - Guadeloupe	119 583 456	122 787 279	122 321 894	2 738 438	120 838 663	123 255 436	- 933 542
972 - Martinique	114 827 730	116 193 788	117 457 232	2 629 502	107 923 962	110 082 442	7 374 791
973 - Guyane	41 230 241	43 432 660	42 174 414	944 172	52 557 104	53 608 246	- 11 433 832
974 - Réunion	269 856 408	272 503 668	276 036 001	6 179 593	277 384 938	282 932 636	- 6 896 635
975 - Saint-Pierre et Miquelon	84 033	90 931	85 967	1 933	88 014	89 774	- 3 807
Total Dom	545 581 870	555 008 327	558 075 508	12 493 639	558 792 681	569 968 534	- 11 893 026
Total Général	4 046 315 539	4 100 537 468	4 138 974 754	92 659 215	4 352 134 122	4 439 176 804	- 300 202 050

Source : Ministère de l'intérieur, de la sécurité routière et des libertés locales

Ce tableau montre notamment que :

- le montant de TIPP versé aux départements est légèrement supérieur aux dépenses de l'Etat au titre du RMI en 2003 ;

- sur l'ensemble des départements, **les dépenses des conseils généraux sont supérieures aux montants de TIPP dont ils bénéficient d'environ 300 millions d'euros** pour la période entre janvier et octobre 2004 ;

- **ce solde est très inégalement réparti entre les départements**, ceux qui doivent en supporter la plus grande part les départements les plus fortement urbanisés (région parisienne, nord de la France notamment).

La part de la charge liée au RMI non couverte par le transfert d'une part de TIPP s'explique en grande partie par l'augmentation du nombre de bénéficiaires du RMI au cours de l'année 2004. En effet, d'après une étude de la direction de la recherche des études de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale parue au mois de septembre, « **fin juin 2004, le nombre d'allocataires effectivement payés au titre du revenu minimum d'insertion (RMI) ou bénéficiaire d'un revenu minimum d'activité (RMA), en métropole et dans les départements d'outre-mer (DOM), s'élève en données brutes à 1,194 million, soit une augmentation de 9,8 % par rapport au 30 juin 2003¹** ». A cette date, un peu moins de 100 allocataires bénéficiaient d'un RMA dont l'entrée en application est intervenue à la fin du premier trimestre 2004. Par ailleurs, les versements effectués au deuxième trimestre 2004 au titre du RMI s'établissent à 1,3 milliard d'euros, soit + 11,7 % par rapport au deuxième trimestre 2003.

L'article 2 de la loi de finances rectificative pour 2004 prévoit, en application de l'article 59 de la loi de finances initiale pour 2004, un ajustement de la fraction de tarif de TIPP affectée aux départements. Il s'agit d'ajuster le produit de la recette transférée en fonction, d'une part, des montants définitifs de la dépense de l'Etat en 2003 au titre du RMI, et, d'autre part, des quantités de carburants soumis à la TIPP en 2003. Cet ajustement conduit à rectifier à la hausse la fraction de tarif attribuée aux départements à compter de 2004 et se traduit par une recette supplémentaire de 59 millions d'euros pour les départements. Votre rapporteur spécial note donc qu'il ne permettra de compenser qu'environ un cinquième du décalage constaté à la fin octobre entre la dépense des départements au titre du RMI et les recettes de TIPP.

¹ En données corrigées des variations saisonnières, l'augmentation du nombre de RMistes entre juin 2003 et juin 2004 se monte à 10,5 %.

A. LES NOUVELLES MODALITÉS DE FINANCEMENT POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DOIVENT GARANTIR LEUR AUTONOMIE FINANCIÈRE

Le présent projet de loi de finances pour 2005 prévoit les modalités de financement des premiers transferts de compétences au profit des départements et des régions, en application des dispositions de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Il prévoit, dans ses articles 33 et 34, l'affectation aux départements de fractions de tarif de la taxe sur les conventions d'assurances contre les risques de toutes natures relatifs aux véhicules terrestres à moteur, et, dans son article 33, l'attribution d'une fraction de tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) aux régions et à la collectivité territoriale de Corse.

1. Des ressources plus ou moins dynamiques

Les ressources fiscales dont une part est transférée aux régions et aux départements connaissent une évolution très différente de leur assiette. La possibilité, à terme (d'après les informations transmises par le gouvernement, à compter de l'année 2007), pour les régions et les départements, d'en moduler les taux de manière encadrée, si elle ne doit pas être entendue comme un moyen de compenser un faible dynamisme naturel de la ressource, permettra toutefois d'assurer une certaine autonomie financière et fiscale aux collectivités concernées.

La nécessité de transférer des ressources dynamiques aux collectivités territoriales

Dans sa présentation de la note de conjoncture sur les finances locales, M. Jacques Guerber, président du directoire de Dexia-Crédit local de France, indiquait que ce qui avait permis chaque année de faire le lien entre les évolutions très différentes des dépenses et des ressources, c'est :

- la capacité d'arbitrage sur les dépenses ;
- la capacité d'adaptation par l'utilisation du levier fiscal sur les autres recettes fiscales, puisque les marges de manoeuvre étaient quasiment inexistantes du côté des droits de mutation ;
- éventuellement, l'adaptation de la stratégie de financement de l'investissement pour utiliser plus ou moins les capacités d'endettement.

Il faudrait donc, dans le cadre des nouveaux transferts de compétences et pour qu'un effet de ciseaux trop prononcé ou trop prolongé ne puisse nuire aux capacités d'investissement, s'assurer que :

- les assiettes fiscales transférées s'avèrent suffisamment dynamiques ;
- l'indexation des dotations soit suffisamment tonique ;
- qu'il existe des capacités d'arbitrage sur la dépense ;
- qu'un levier fiscal suffisant puisse être mobilisé par ailleurs.

L'idéal est de trouver un bon panachage des ressources.

La seule taxe intérieure sur les produits pétroliers ne suffira évidemment pas à assurer une assiette à la fois variée et dynamique. En effet, l'évolution en moyenne ces dix dernières années de son « assiette » n'a pas dépassé + 1 %.

Au contraire, la taxe sur les conventions d'assurance, dont une partie sera transférée aux départements dès 2005 pour le financement des services d'incendie et de secours, apparaît comme une ressource assez dynamique. (...)

Cet impôt semble bien approprié et devrait permettre d'assurer une diversification de la ressource et un bon rendement.

Si le transfert de plusieurs types de ressources aux départements est « acté », il serait bon que les régions puissent, elles aussi, s'appuyer sur un patchwork d'impôts. En effet, **si le transfert de compétences aux régions (environ 3 milliards d'euros) n'était financé que par la TIPP, un différentiel de croissance entre les dépenses et la ressource transférée pourrait rapidement se créer et engendrer un effet de ciseaux significatif, aux conséquences importantes sur les budgets régionaux.**

En faisant l'hypothèse (grossière), de dépenses augmentant de 5 % chaque année et d'une ressource en croissance de 1 %, le manque à gagner en 2010 pourrait alors s'élever à près de 700 millions d'euros. Et cela par le simple jeu d'ajustement d'indexations...car nous n'avons pas tenu compte d'un éventuel effort supplémentaire des régions pour (bien) prendre en charge ces nouvelles compétences. En clair, la négociation financière Etat/collectivités locales autour des nouvelles compétences, ne peut faire abstraction des dynamiques en place. Elle rejoint également le débat sur leurs capacités à se procurer, lorsqu'il en est besoin, des ressources complémentaires par la fiscalité. En ce sens, les modalités choisies de réforme de la taxe professionnelle seront fondamentales à suivre.

2. Le faible dynamisme de la TIPP

La **base d'imposition de la TIPP n'est pas très dynamique** : on peut considérer que si les régions et les départements avaient bénéficié en 1993 d'une fraction de tarif de TIPP, leurs ressources auraient augmenté, en dix ans, d'environ 10 %. Or, cette progression est largement inférieure à celle des prix, ainsi qu'à l'évolution des principaux concours de l'Etat aux collectivités territoriales, la dotation globale de fonctionnement ayant, au cours de cette même période, augmenté (à périmètre constant) de plus de 25 %.

Par ailleurs, s'il est difficile de prévoir les évolutions à moyen ou long terme, on constate toutefois un **ralentissement de la consommation de carburants à compter de l'année 2002**. Ce constat peut s'expliquer par plusieurs facteurs conjugués :

- les **progrès en matière de consommation d'énergie** effectués par les fabricants d'automobiles, s'agissant notamment des véhicules diesel¹ ;

- le **renforcement de la politique de sécurité routière** engagé par le gouvernement en 2002, et en particulier, l'installation de radars automatiques pour contrôler la vitesse des véhicules et le durcissement des sanctions encourues, qui tendent à limiter la vitesse des automobilistes, et donc, à réduire la consommation de carburants (pour mémoire, on rappellera que les constructeurs automobiles estiment qu'au-delà de 100 km/h, une diminution de la vitesse moyenne de circulation de 10 km/h entraîne une diminution de la consommation de carburant de l'ordre de 10 %) ;

- même si ce facteur reste marginal, le **développement des véhicules à énergie alternative** (véhicules fonctionnant au GPL voire aux bio-carburants, véhicules électriques ou « hybrides », ...) pourrait, à l'avenir, contribuer à la réduction de la consommation des carburants « traditionnels »

¹ On notera d'ailleurs que la diésélisation croissante du parc automobile français (les moteurs diesel équipent désormais environ 40 % des voitures particulières) entraîne une diminution de la part relative de la consommation des essences les plus taxées.

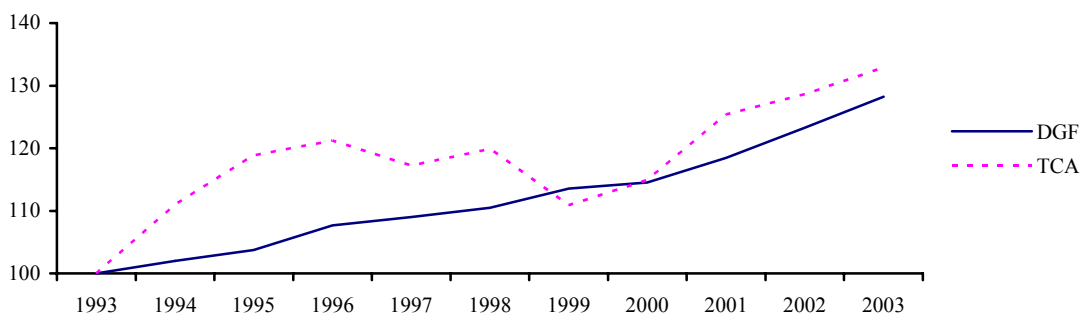
dont une part de la taxation est affectée aux départements en compensation du transfert du RMI et sera affectée aux régions en application de l'article 33 du présent projet de loi de finances pour 2005 ;

- enfin, on notera que la volonté affichée par le gouvernement d'encourager les économies de consommation de pétrole afin de limiter la facture énergétique de la France, dans un contexte où les prix du pétrole sont particulièrement élevés, n'est pas de nature à favoriser le dynamisme de la recette transférée aux régions.

3. L'indexation plus favorable de la taxe sur les conventions d'assurances contre les risques de toutes natures relatifs aux véhicules à moteur

Le produit de la taxe sur les conventions d'assurances contre les risques de toutes natures relatifs aux véhicules à moteur est dynamique, puisqu'il progresse d'environ 2,9 % par an en moyenne, contre environ 2,5 % pour la DGF, qui constitue le principal concours financier de l'Etat aux collectivités territoriales. En revanche, le profil de cette progression est plus heurté, comme le montre le graphique ci-après :

Evolution du produit de la taxe sur les conventions d'assurance afférente aux véhicules à moteur et de la DGF (indice 100 en 1993)



Source : Direction générale des impôts, Observatoire des finances locales

La relative complexité des opérations de territorialisation de l'assiette des taxes que le gouvernement propose de transférer souligne la difficulté qu'il existe à transférer de nouvelles impositions aux collectivités territoriales. Cette territorialisation permettra toutefois, une fois les procédures effectuées, aux collectivités concernées, de moduler, de manière encadrée, les taux des taxes, et donc, de disposer d'une capacité de modifier le produit qu'elles perçoivent, en fonction notamment de l'évolution du coût des compétences qu'elles se verront confier.

On rappellera que la TIPP et la taxe sur les conventions d'assurances contre les risques de toutes natures relatifs aux véhicules terrestres à moteur ont vocation à financer l'essentiel des transferts de compétences prévus par la loi précitée relative aux libertés et responsabilités locales d'ici à 2008.

B. METTRE EN ŒUVRE DE MANIÈRE RIGOUREUSE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Le dispositif destiné à garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales...

La loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, prises en application de l'article 72-2 de la Constitution, a fait l'objet d'âpres discussions, notamment au Sénat. Votre rapporteur spécial, qui rapportait ce texte au nom de votre commission des finances, saisie pour avis, et le rapporteur au fond de ce projet de loi, notre ancien collègue Daniel Hoeffel, souhaitaient en effet que constituent des ressources propres des collectivités territoriales les seules ressources pour lesquelles elles disposent d'une capacité d'influencer le produit. Le gouvernement n'a pas souhaité retenir une telle définition des ressources propres, arguant de son incompatibilité avec la Constitution, mais surtout, de la nécessité de ne pas « bloquer » l'évolution de la fiscalité locale, considérant l'obsolescence de la fiscalité directe locale actuelle et la difficulté d'y substituer des ressources fiscales dont la base serait localisable et le taux, modulable.

La loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales prévoit donc, en son article 3 que *« au sens de l'article 72-2 de la Constitution, les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs »*.

2. ...doit être appliqué à la lettre par le gouvernement

La définition des ressources propres susmentionnée est très large, puisqu'elle inclut le produit des impositions de toutes natures dont la loi détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, c'est-à-dire des ressources pour lesquelles les collectivités territoriales bénéficiaires ne disposent d'aucune marge de manœuvre supplémentaire par rapport à une dotation.

Votre rapporteur spécial avait accepté ce compromis, en considérant que « *nous allons voter non une part du produit de l'impôt (...) mais une part du taux ou une part de l'assiette. Nous constaterons qu'il nous sera impossible de nous désintéresser de ce débat. Chacun d'entre nous connaîtra lors de la discussion du projet de loi de finances la part du taux décidée pour son département. Il la comparera à la part du taux du département voisin* ». Il s'agissait donc, dans son esprit, de confier au Parlement le soin de déterminer de manière explicite les fractions d'assiette, de taux ou de tarif qui seront attribuées à chaque collectivité, au sein des catégories définies par l'article 2 de la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales précitée.

Le gouvernement n'a pas entendu interpréter les dispositions de la loi organique de cette manière. En effet, dans une réponse à une question écrite de notre collègue député Léonce Desprez, le gouvernement indiquait que « **constituent, notamment, des ressources propres des collectivités territoriales, non seulement les impositions pour lesquelles les collectivités locales fixent un taux ou déterminent l'assiette (comme par exemple les taxes professionnelles et d'habitation), mais encore celles des impositions pour lesquelles, dans le cadre d'un partage d'impôt entre l'Etat et les collectivités territoriales, la loi fixe un taux par collectivité ou prévoit les modalités de fixation de ce taux par collectivité. C'est ainsi que constituent des ressources propres les impositions correspondant aux fractions de tarif de taxe intérieure de consommation des produits pétroliers (TIPP) attribuées aux départements dans le cadre du transfert du RMI/RMA depuis le 1^{er} janvier 2004. Le projet de loi de finances pour 2005 propose un dispositif analogue pour le financement des transferts de compétences aux régions prévus par la loi du 13 août 2004. Constituera également des ressources propres le produit des impositions résultant des fractions de taux de taxe spéciale sur les conventions d'assurance attribuées aux départements dans le cadre de ces mêmes transferts. En effet, dans les deux cas, la loi fixera une clef de répartition par département ou par région, de telle sorte que ce taux local, appliqué à une assiette nationale, permette effectivement la détermination d'un produit en lien avec le ressort territorial de la collectivité. Doivent également être considérées comme des ressources propres les impositions transférées par l'Etat aux collectivités territoriales et prélevées sur une assiette géographique correspondant à cette collectivité. Ainsi, dès 2006, il est prévu d'affecter aux régions une fraction de tarif de TIPP qui sera déterminée non plus sur une assiette nationale mais sur une assiette locale, les consommations de carburant au niveau régional, sur laquelle les régions pourront appliquer des tarifs inférieurs ou supérieurs de 20 % par rapport au taux pivot** »¹.

¹ Réponse à une question écrite de notre collègue député Léonce Desprez, JO Questions Assemblée nationale du 26 octobre 2004, page 8425.

Par ailleurs, dans une note sur l'autonomie financière des collectivités territoriales distribuée aux membres de la commission de réforme de la taxe professionnelle, présidée par M. Olivier Fouquet, il est précisé que constituent des ressources propres, outre les impositions « *pour lesquelles les collectivités territoriales fixent un taux ou déterminent l'assiette* », celles « *dont la loi détermine une « part locale d'assiette »* », et celles « *pour lesquelles la loi fixe un taux par collectivité ou prévoit les modalités de fixation de ce taux par collectivité* ». Or, cette dernière mention ne figure pas dans la loi. Il est précisé dans la note précitée que « *dans ce cas, le législateur attribue aux collectivités bénéficiant du transfert de compétences, une part du taux de l'impôt calculé en déterminant la clef de répartition de ce taux entre chacune des collectivités elles-mêmes. Ainsi, dans un premier temps, le législateur détermine une fraction du taux de l'impôt partagé de telle sorte que le produit de l'imposition couvre intégralement les transferts de charge ; dans un second temps, il détermine la méthode permettant à chacune des collectivités prise individuellement d'être elle même affectataire d'un pourcentage de ce taux en fonction d'éléments locaux. Il s'agit donc bien d'une ressource propre au sens de la Constitution et de la loi organique, dans la mesure où il existe un taux de taxe par collectivité* ».

Votre rapporteur considère qu'une telle interprétation du texte organique s'éloigne assez sensiblement de la lettre du texte, puisque **le texte de la loi organique prévoit bien que la loi doit déterminer, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette. Il ne permet donc pas un renvoi à une disposition réglementaire pour déterminer cette part locale de taux ou d'assiette revenant à chaque collectivité.** On notera que la décision du Conseil constitutionnel n'apporte, contrairement à ce qui pouvait en être attendu, aucune précision utile sur ce point.

Les débats sur le projet de loi organique en deuxième lecture à l'Assemblée nationale ont d'ailleurs beaucoup porté sur ce point, compte tenu notamment de la modification rédactionnelle proposée par sa commission des lois et adoptée par l'assemblée, consistant à prévoir que font partie des ressources propres une ressource dont « *la loi détermine, par collectivité, soit le taux, soit une part locale d'assiette* ».

Notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, semblait retenir une interprétation plus stricte que le gouvernement de la détermination des fractions locales de taux ou d'assiette, puisqu'il indiquait : « *Que seule la loi puisse définir le taux de la TIPP, département par département, représente un progrès considérable.*

« *Je prendrai un deuxième exemple, que nous avons tous à l'esprit : la réforme de la taxe professionnelle. La loi ne pourra pas fixer le taux dans chacune de nos 36.000 communes. Par conséquent, la nouvelle rédaction est également plus protectrice vis-à-vis de la future réforme de la taxe professionnelle* ».

Par ailleurs, notre collègue député Didier Migaud indiquait que :
« (...) *notre rapporteur propose carrément de considérer qu'une imposition dont le taux serait voté pour une catégorie de collectivités, par exemple pour 36.000 communes, serait conforme au principe constitutionnel ! Telle est la définition de la ressource propre que le Gouvernement compte imposer aux parlementaires : 36.000 communes, un seul taux. Il est vrai que le Premier ministre voulait remédier à la complexité. C'est réussi ! Chaque année, avec une impatience teintée d'angoisse, les maires devront attendre de connaître, dans le projet de loi de finances, le taux fixé par le Gouvernement pour l'imposition dont une partie du produit leur sera reversée. Qu'y pourront-ils ? Rien, absolument rien !* ».

Votre rapporteur spécial note que l'interprétation retenue par le gouvernement rapprocherait l'attribution de ressources propres aux collectivités territoriales d'un classique prélèvement sur recette, une part d'une imposition de toute nature étant rétrocédée par l'Etat au profit d'une catégorie de collectivités territoriales, puis répartie entre les collectivités au sein de cette catégorie par une mesure réglementaire.

Il insiste donc sur la **nécessité de faire figurer, dans la loi de finances, ou, à tout le moins, de soumettre au Parlement, dans une annexe, les fractions de taux ou de tarifs revenant à chaque collectivité territoriale.**

3. Les premiers éléments relatifs à la mise en œuvre des mécanismes de garantie de l'autonomie financière des collectivités territoriales

Les tableaux suivants donnent, pour les trois catégories de collectivités définies par la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution et relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales : communes et EPCI, départements et régions, l'évolution des ressources propres, en niveau et en part de l'ensemble des ressources.

On rappellera que l'article 3 de la loi organique précitée dispose que *« pour chaque catégorie, la part des ressources propres ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003 »*.

Communes et groupements à fiscalité propre

(en milliards d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
Recettes totales **	78,83	83,35	86,07	89,61	92,08	96,59
Emprunts	7,09	8,14	8,61	8,54	8,45	9,03
Recettes totales hors emprunts	71,74	75,21	77,46	81,07	83,63	87,56
Recettes fiscales hors compensations	36,20	36,79	37,18	37,88	38,58	40,23
Dont produits 4 taxes	31,23	31,46	31,92	31,68	32,02	33,44
Autres ressources propres	8,09	8,26	8,35	9,05	9,05	9,06
Dont produits des services et du domaine	3,60	3,73	3,87	4,07	4,25	
Dont Cessions d'immobilisations	0,99	1,18	1,22	1,30	1,16	
Dont produits de gestion courante	2,06	2,06	2,17	2,16	2,24	
Total des ressources propres	44,29	45,05	45,53	46,93	47,64	49,29
Recettes propres/Recettes totales hors emprunts	61,7 %	59,9 %	58,8 %	57,9 %	57,0 %	56,3 %

Source DGCP et DGCL

* : résultats provisoires

** : en retirant des recettes fiscales des communes les reversements fiscaux des groupements de communes à fiscalité propres

Départements

(en milliards d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
Recettes totales	36,41	37,96	38,00	38,96	42,43	45,69
Emprunts	3,11	3,06	2,92	3,51	4,29	4,63
Recettes totales hors emprunts	33,30	34,91	35,09	35,45	38,14	41,06
Recettes fiscales hors compensations	19,85	19,80	19,64	19,09	19,80	21,07
Dont produits 4 taxes	13,54	13,66	13,85	13,80	14,21	15,10
Autres ressources propres	2,53	2,62	2,60	2,50	2,48	2,50
Dont produits des services et du domaine	1,76	1,76	1,70	1,74	1,61	
Dont Cessions d'immobilisations	0,08	0,09	0,12	0,08	0,10	
Total des ressources propres	22,37	22,41	22,24	21,59	22,28	23,57
Recettes propres/Recettes totales hors emprunts	67,2 %	63,4 %	63,4 %	60,9 %	58,4 %	57,4 %

Source : DGCP et DGCL

* : résultats provisoires

(1) sans tenir compte des données concernant Mayotte, Saint Pierre-et-Miquelon, Polynésie, Nouvelle-Calédonie, qui ne sont pas encore disponibles.

Régions

(en milliards d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
Recettes totales	12,12	12,69	12,97	13,71	16,35	17,19
Emprunts	1,14	1,13	1,36	1,76	2,40	2,72
Recettes totales hors emprunts	10,99	11,55	11,61	11,94	13,95	14,47
Recettes fiscales hors compensations	6,83	5,63	5,83	5,00	5,08	5,02
Dont produits 4 taxes	3,78	3,80	3,95	3,09	3,02	3,06
Autres ressources propres	0,25	0,19	0,20	0,18	0,23	0,20
Total des ressources propres	6,58	5,81	6,03	5,18	5,31	5,22
Recettes propres/Recettes totales hors emprunts	59,9 %	50,3 %	51,9 %	43,4 %	38,1 %	36,1 %

Source DGCP et DGCL

* : résultats provisoires

Ce ratio s'établit donc, pour l'année 2003, à 56,3 % pour les communes et les EPCI, 57,4 % pour les départements et 36,1 % pour les régions.

C. L'ÉVOLUTION DE LA FISCALITÉ DIRECTE LOCALE

1. Une prise en charge croissante de la fiscalité directe locale par l'Etat

Le vieillissement des bases de la fiscalité directe locale, ainsi que la substitution de dotations à de nombreuses ressources fiscales locales au cours de la précédente législature, ont conduit à une prise en charge croissante de cette fiscalité par l'Etat. Cette évolution présente de nombreux inconvénients, tant pour l'Etat, qui voit augmenter la part des dépenses incompressibles dans son budget, ce qui rend plus difficile son nécessaire retour à l'équilibre budgétaire, que pour les collectivités territoriales, qui disposent d'un panel d'impôts moins important pour financer leurs investissements, et parmi ceux dont elles disposent, d'une base fiscale moindre. Par conséquent, l'évolution récente de la fiscalité locale tend à faire porter sur un nombre réduit de redevables les besoins de financement nouveaux des collectivités territoriales, ce qui provoque des ressauts d'imposition davantage marqués pour ces redevables : dès lors que les collectivités territoriales disposent d'une base fiscale moins importante, elles sont en effet mécaniquement contraintes à augmenter de manière plus importante le taux d'imposition pour disposer d'un produit identique.

Cette évolution souligne l'importance qu'il y a à permettre à chaque catégorie de collectivités territoriales de disposer de plusieurs ressources fiscales modulables, d'un panel d'imposition lui permettant de disposer à la fois de disposer de ressources stables et de ressources en prise directe avec l'évolution de l'économie locale.

a) Les dégrèvements de fiscalité directe locale

Le tableau ci-après retrace l'évolution détaillée du montant des dégrèvements ordonnancés de fiscalité directe locale de 1998 à 2003 :

Dégrèvements de fiscalité directe locale de 1998 à 2003
Dégrèvements ordonnancés

(en millions d'euros)

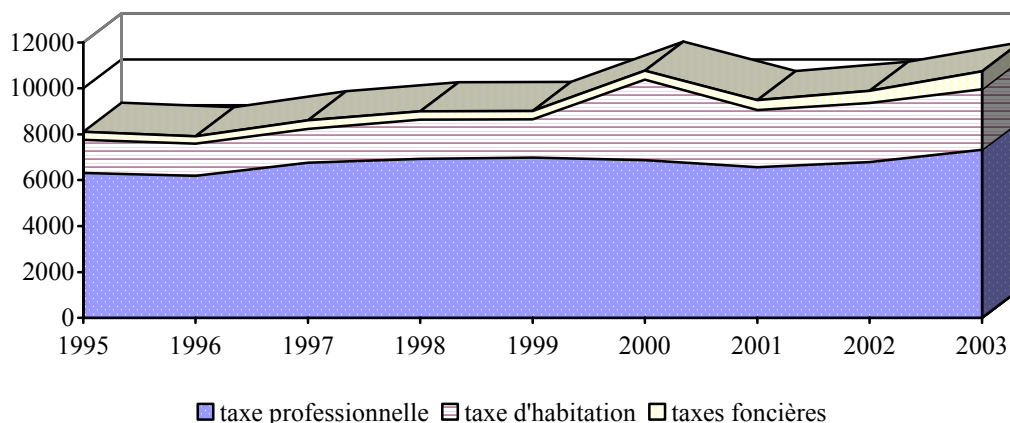
	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Taxe professionnelle						
- Plafonnement en fonction de la valeur ajoutée	5.837	5.888	5.888	5.651	5.309	6.207
- Allègement transitoire	2	1	1	-	-	-
- Dégrèvement véhicules routiers	27	30	33	30	31	31
- Dégrèvement transports sanitaires	-	-	-	9	11	12
- Autres dégrèvements	1.110	1.014	954	882	884	1.074
Total dégrèvements hors ANV	6.976	6.933	6.875	6.572	6.235	7.324
Taxe d'habitation						
- Personnes de condition modeste	193	250	221	205	272	292
- Plafonnement en fonction du revenu	-	-	2.043	2.047	2.069	2.072
- Dégrèvements partiels	1.192	1.099	-	-	-	-
- Dégrèvements de la part régionale	-	-	951	-	-	-
- Autres dégrèvements	322	334	293	236	233	280
Total dégrèvements hors ANV	1.707	1.683	3.508	2.488	2.574	2.644
Taxes foncières						
- Pertes de récolte	17	8	10	7	11	199
- Jeunes agriculteurs	6	8	10	10	14	14
- Personnes de condition modeste	23	21	19	24	60	56
- Autres dégrèvements	258	273	332	373	429	488
Total dégrèvements hors ANV	304	310	371	414	514	757
Ensemble Total dégrèvements hors ANV	8.986	8.926	10.755	9.474	9.323	10.725
ANV ⁽¹⁾	590	598	632	565	461	727
Total général	9.576	9.524	11.387	10.039	9.784	11.452

⁽¹⁾ Depuis 2000, les admissions en non-valeur ne sont connus que globalement. C'est pourquoi ils ont été isolés sur le tableau.

Source : direction générale des impôts

Evolution des dégrèvements prononcés en matière de fiscalité directe locale de 1995 à 2003

(en millions d'euros)



Source : direction générale des impôts.

Les données figurant dans le graphique ci-avant ne tiennent pas compte des dégrèvements et admissions en non-valeur. La prévision pour 2004 du prélèvement pour frais de dégrèvements et d'admissions en non-valeur prévu au I de l'article 1641 du code général des impôts s'élève à 2,2 milliards d'euros. La prévision pour 2004 du coût pour l'Etat des dégrèvements et admissions en non-valeur s'élève à 10,5 milliards d'euros.

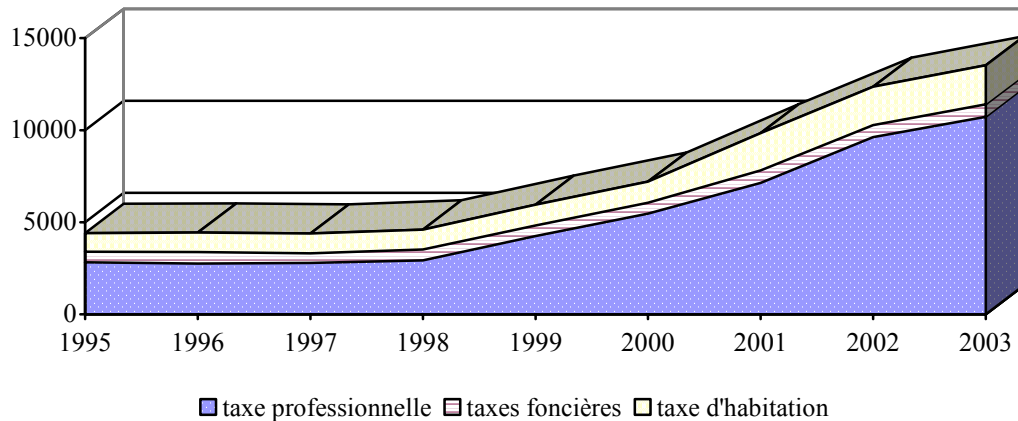
On notera par ailleurs que la diminution des dégrèvements de taxe d'habitation entre 2000 et 2001 est liée à leur transformation en exonérations, dont l'évolution est retracée ci-après.

b) Les compensations par l'Etat des exonérations en matière d'impôts directs locaux

L'évolution des compensations par l'Etat des exonérations en matière d'impôts directs locaux de 1995 à 2003 est retracée dans le graphique ci-après. Elle montre notamment la progression importante des compensations au titre des exonérations de taxe professionnelle à compter de l'entrée en vigueur de la suppression progressive de la part « salaires » de la taxe professionnelle.

Evolution des compensations par l'Etat des exonérations en matière d'impôts directs locaux de 1995 à 2003

(en millions d'euros)



Source : Direction générale des impôts

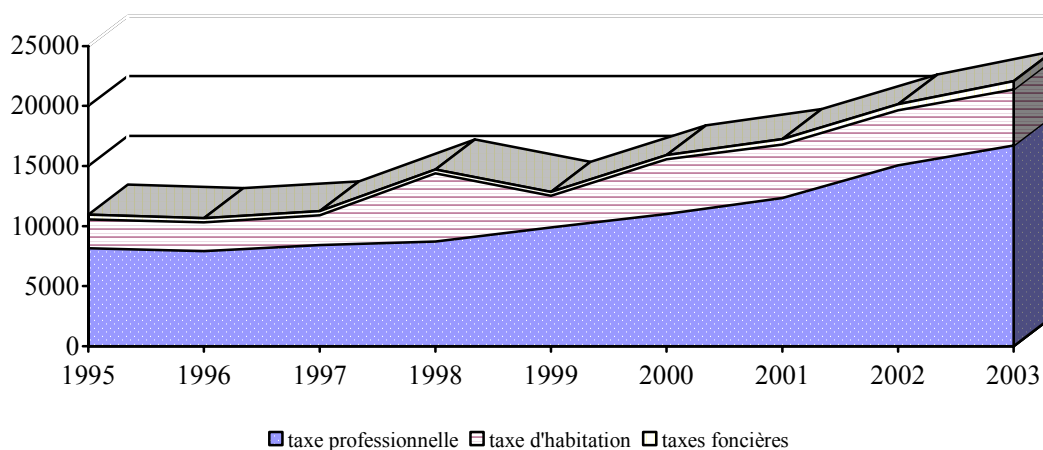
c) L'évolution de la charge nette pour l'Etat de la fiscalité directe locale

Au total, on constate une prise en charge croissante de la fiscalité directe locale par l'Etat.

La charge nette pour l'Etat de la fiscalité directe locale, qui résulte de l'addition des compensations et des coûts des dégrèvements, déduction faite des frais de dégrèvements, de la cotisation de péréquation versée à l'Etat et du prélèvement sur les valeurs locatives élevées pour la taxe d'habitation, est retracée dans le graphique ci-après :

Charge nette pour l'Etat de la fiscalité directe locale (hors fiscalité locale de la Poste et de France Télécom) de 1995 à 2003

(en millions d'euros)



Source : direction générale des impôts

2. La réforme de la fiscalité directe locale

Le vieillissement important de l'assiette des impôts directs locaux a des effets pervers importants, que ce soit sur la répartition de la charge fiscale entre les contribuables ou sur la prise en charge des impositions locales par l'Etat. Or, il apparaît essentiel de ne pas traiter l'un de ces inconvénients en accroissant l'autre, comme cela a trop souvent été le cas au cours des dernières années, et, en particulier, au cours de la précédente législature. La réforme de la fiscalité directe locale apparaît donc plus que jamais nécessaire.

Plusieurs décisions relatives à la fiscalité directe locale ont été annoncées au cours de l'année 2004 par le Président de la République :

- le 6 janvier 2004, il annonçait, dans un discours devant les « forces vives de la Nation », une exonération de taxe professionnelle pour les nouveaux investissements des entreprises pour une durée de 18 mois et la suppression de la taxe professionnelle, qui serait remplacée par « *un nouveau dispositif qui ne pénalise pas l'industrie et prenne mieux en compte la diversité des activités économiques* » ;

- le 21 octobre, il annonçait, lors d'un déplacement à Murat (Cantal), une réforme de la taxe foncière sur les propriétés non-bâties, avec pour objectif, son élimination progressive pour les exploitants agricoles.

Dans les deux cas, **des garanties ont rapidement été apportées par le gouvernement quant à la préservation de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales** concernées par ces annonces. Ainsi, s'agissant de la récente annonce de la réforme de la taxe foncière sur les propriétés non-bâties, le Premier ministre a annoncé, devant le congrès de l'Association des maires de France, que la taxe sur le foncier non-bâti ne serait supprimée qu'une fois qu'il disposerait d'un meilleur système.

Votre rapporteur spécial souligne l'importance qu'il y a à préserver des ressources fiscales localisées, modulables, et dont l'évolution est indépendante de la politique menée par l'Etat. Le transfert de parts d'impôts d'Etat aux collectivités territoriales en contrepartie des transferts de compétences, opéré par le projet de loi de finances pour 2005, constitue à l'évidence une piste d'avenir. On peut en effet imaginer que les collectivités territoriales puissent par exemple partager un jour des impôts portant sur le revenu des personnes physiques. Votre rapporteur spécial ne croit pas pour autant qu'il soit réaliste ou souhaitable de considérer que cette nouvelle modalité de financement puisse se substituer intégralement à la fiscalité directe locale actuelle, pour trois raisons :

- d'abord, parce que les impôts partagés présentent généralement le défaut d'être assez sensibles à la conjoncture, mais aussi aux politiques conduites par l'Etat. C'est, à l'évidence, le cas pour la taxe intérieure sur les consommations des produits pétroliers (TIPP), dont l'assiette dépend de manière importante des politiques conduites par l'Etat en matière de sécurité routière ou de maîtrise de la consommation d'énergie ;

- ensuite, parce qu'il sera difficile de trouver des ressources fiscales équivalentes à celles tirées actuellement de la fiscalité directe locale par le biais des impôts partagés avec l'Etat ;

- enfin et surtout, parce qu'il est indispensable de maintenir un lien fort entre l'activité économique locale et les ressources des collectivités territoriales, compte tenu de l'action de ces dernières pour faciliter le développement des activités économiques. On rappellera en effet que si les collectivités territoriales ne représentent qu'environ 10 % de la dette totale des administrations publiques, elles contribuent en revanche à plus des deux tiers de la formation brute de capital fixe (FCBF) des administrations publiques.

Il est donc indispensable que les nouvelles bases d'imposition des collectivités territoriales soient localisées et permettent d'assurer des ressources aux collectivités territoriales qui prennent en compte les capacités contributives des redevables et disposent également d'une assiette à la fois stable et dynamique, qui n'appelle pas une substitution importante de l'Etat aux contribuables locaux. Le défi à relever reste donc entier, et appelle l'ensemble des acteurs à poursuivre une réflexion difficile engagée avec l'étude de la réforme de la taxe professionnelle.

II. LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

Les crédits du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales figureront au sein d'une mission ministérielle intitulée « relations avec les collectivités territoriales », comportant trois programmes : un programme général et un programme par catégorie de collectivités territoriales (communes et groupements de communes, départements, régions). Il convient toutefois de noter que ces crédits ne représentent qu'une petite part des concours financiers de l'Etat à ces collectivités, qui pour leur plus grande part, figurent désormais en prélèvements sur recettes. On notera d'ailleurs qu'en annexe de l'avant-projet annuel de performance relatif à la mission précitée, sont associés aux prélèvements sur recettes des objectifs et des indicateurs. Enfin, pour disposer d'une vision complète des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales, il conviendrait également de tenir compte du programme « remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » (crédits évaluatifs) de la mission « remboursements et dégrèvements ».

A. LE PROGRAMME « CONCOURS FINANCIERS AUX COMMUNES ET AUX GROUPEMENTS DE COMMUNES »

L'avant-projet annuel de performance précise que *« ce programme, dont le Directeur général des collectivités territoriales est responsable, regroupe l'ensemble des concours financiers attribués aux communes et à leurs groupements gérés par le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, en vue de répondre aux objectifs suivants : soutien à l'investissement local, couverture générale des charges de ces collectivités, renforcement de la péréquation, développement de l'intercommunalité. (...) »*

« Il convient de rappeler que les crédits budgétaires ne retraçent qu'une faible partie de l'effort financier de l'Etat aux communes et à leurs groupements : alors que les crédits budgétaires du programme représentent 0,6 million d'euros, près de 21 milliards d'euros sont versés aux communes et à leurs groupements en prélèvements sur recettes. »

« Les prélèvements sur recettes sont détaillés et commentés dans une annexe informative « jaune » au projet de loi de finances qui leur est consacrée. Ils font par ailleurs l'objet de fiches « objectifs » et « indicateurs » distinctes mais complémentaires des projets annuels de performances ».

Par ailleurs, le ministère de l'intérieur souligne qu'une « *grande partie des crédits affectés aux collectivités territoriales obéissent à des règles de calcul et d'évolution qui constituent pour elles autant de garanties. (...) Pour ces dotations, l'Etat ne saurait se fixer d'autre objectif que de respecter les engagements que lui imposent les textes constitutionnels et législatifs.* »

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

1. Le soutien aux projets des communes et groupements de communes

Cette action regroupe les crédits de la dotation globale d'équipement (DGE) et de la dotation de développement rural (DDR), dont la finalité est de soutenir les projets d'investissement des groupements de communes, ainsi que des communes, s'agissant de la DGE. Elle représente un montant de crédits de 362,63 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2004

Un objectif unique est associé à cette action, intitulé « promouvoir les projets de développement local », explicité à l'aide de deux indicateurs destinés à mesurer « l'effet de levier » des dotations susmentionnées, c'est-à-dire leur caractère incitatif.

L'indicateur n° 1 mesure l'évolution du volume des investissements des collectivités locales réalisés grâce aux subventions DGE ou DDR. Il est précisé que celle-ci « *doit être calée au moins sur le taux d'investissement des APU (administrations publiques)* ».

Cet indicateur est pertinent car il répond bien à l'objectif fixé pour les deux dotations. Il convient toutefois de préciser ce qu'il convient d'entendre par « grâce aux subventions » : au sens strict, il s'agirait ici de mesurer les investissements qui n'ont été réalisés que grâce aux subventions accordées dans le cadre de la DGE et de la DDR, et qui n'auraient donc pas été réalisés en l'absence de subventions. Il apparaît cependant qu'une telle mesure est impossible à mettre en œuvre, puisqu'elle reviendrait à connaître les décisions qu'auraient prises les collectivités territoriales en l'absence de subventions. Par conséquent, la mesure porte sur les investissements ayant bénéficié d'une subvention, ce qui constitue une approximation de l'intitulé retenu. Il semblerait donc davantage pertinent de mesurer les investissements des collectivités locales « *ayant bénéficié d'une subvention* » plutôt que « *réalisés grâce* » à la DGE ou la DDR. Cet indicateur présente par ailleurs un biais puisqu'il est mécaniquement amélioré grâce à un saupoudrage des

subventions, qui est contraire à l'effet incitatif recherché. Ce biais est toutefois levé par le second indicateur, décrit ci-après.

L'indicateur n° 2 porte sur les taux moyens de subvention. Il permet de neutraliser le biais susmentionné du premier indicateur, en mesurant la concentration des subventions accordées aux collectivités locales. Le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales indique qu'il « *s'agit de s'assurer que les subventions allouées exercent un véritable effet incitatif sur les investissements financés. La cible serait ainsi formulée sous la forme d'une fourchette signifiant le souhait de l'Etat de s'assurer de l'effet de levier de ses dotations en évitant une concentration exagérée comme un saupoudrage qui leur ferait perdre leur caractère déterminant* ». Aucune précision n'est donnée, à ce stade, sur la fourchette qui pourrait être retenue, et permettrait d'éviter les deux écueils susmentionnés. On notera que les deux objectifs associés à l'action sont complémentaires, puisque seule leur lecture combinée permet d'avoir une image claire de l'impact des dotations.

Votre rapporteur spécial regrette toutefois que ne soit pas proposé un indicateur concernant l'efficacité des procédures de subventionnement des opérations d'investissement des collectivités locales. Il rappelle que, lors des débats sur le projet de loi de finances initiale pour 2004 au Sénat, le rapporteur général, notre collègue Philippe Marini, avait interrogé Alain Lambert, alors ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, sur la consommation des crédits de la dotation de développement rural et de la dotation générale d'équipement, soulignant que « *ce sont les deux dotations dont le taux de consommation est le plus faible. Les élus locaux s'en étonnent car ils ont le sentiment sur place que les crédits sont rares* ».

Alain Lambert avait, en réponse, indiqué notamment que « *le financement d'opérations donne lieu à des excursions des porteurs de projet vers les différents guichets. (...)*

« D'abord, on obtient une dotation globale d'équipement. Ensuite, il faut obtenir, si possible, une subvention du département. Enfin, si le projet est suffisamment intéressant, la région peut octroyer une subvention. Et pour peu que l'on se situe dans une zone européenne, un dossier est également en cours à l'échelon européen. Au total, il faut, sinon quatre ou cinq ans, (...) au moins deux ans pour boucler le financement. Il y a là une cause importante de retard dans l'emploi des crédits. Nous devons simplifier les choses (...) ».

Votre rapporteur spécial considère qu'il serait utile d'étudier les possibilités de créer un indicateur permettant de calculer les délais de mise en œuvre des investissements subventionnés par la DGE ou la DDR, afin de mesurer non seulement l'efficacité des aides, mais aussi leur « réactivité » par rapport aux projets des collectivités territoriales.

2. La dotation générale de décentralisation (DGD)

Le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales indique que « *cette action reprend une partie des dotations destinées à compenser les charges globales de fonctionnement des communes résultant d'un transfert, d'une création ou d'une extension de compétences* ». Aucun indicateur n'est associé à cette action, dès lors qu'il s'agit d'une dotation dont le montant est déterminé par la loi. Pour autant, il est nécessaire de faire figurer cette dotation dans une action spécifique, dès lors que son objet est clairement distinct de celui des dotations susmentionnées.

Votre rapporteur spécial considère que, dès lors que la finalité de la DGD est la « *compensation des charges résultant d'un transfert, d'une création ou d'une extension de compétences* », il serait possible d'en mesurer la performance en comparant le coût des charges transférées et le montant de la ressource transférée, puisqu'il s'agit bien ici de mesurer la capacité de la dotation accordée aux collectivités territoriale de financer les compétences qui leur ont été confiées. Votre rapporteur spécial relève d'ailleurs qu'une telle mesure est prévue par l'article 118 de la loi relative aux libertés et responsabilités locales, qui modifie l'article L. 1614-3 du code général des collectivités territoriales pour prévoir que la commission consultative sur l'évaluation des charges établit chaque année, à l'intention du Parlement, un bilan de l'évolution des charges transférées qui « *retrace, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, l'évolution du coût des compétences qui leur ont été transférées ou confiées au cours des dix dernières années* ». Un indicateur reprenant le principe de ce bilan annuel pourrait donc être mis en place au service d'un objectif de « juste compensation » des transferts de compétences.

B. LE PROGRAMME « CONCOURS FINANCIERS AUX DÉPARTEMENTS »

Le programme « concours financier aux départements » comporte d'importantes similitudes avec le programme précédent. Il regroupe l'ensemble des concours financiers attribués aux départements gérés par le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, « *en vue de répondre aux objectifs suivants : soutien à l'investissement local, couverture générale des charges de ces collectivités, renforcement de la péréquation, développement de l'intercommunalité* ».

Comme pour le programme précédent, il est souligné que les crédits budgétaires (0,96 milliard d'euros) ne représentent qu'une faible part des concours financiers de l'Etat (11,3 milliards d'euros sont versés aux départements sous la forme de prélèvements sur recettes, qui sont détaillés dans une annexe « jaune » et font l'objet de fiches « objectifs » et « indicateurs » distinctes du projet annuel de performance).

1. Les aides à l'équipement des départements

Cette action, dotée de 753 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2004, comprend la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) et la dotation globale d'équipement (DGE) des départements.

Cette action est accompagnée d'un objectif unique consistant à « promouvoir les investissements des départements ». Il est précisé que « *la DGE des départements obéit largement à une logique de taux de concours : elle est attribuée pour l'essentiel au prorata des dépenses directes d'investissement effectuées durant l'année en cours pour les départements* ». Cette logique diffère des critères d'attribution de la DGE des communes et explique que le seul indicateur retenu soit le volume d'investissement des départements soutenus par la DGE.

Cet indicateur paraît particulièrement fruste, et ne permet guère de mesurer la « performance » de la DGE des départements, puisqu'elle ne met aucunement en évidence l'effet de levier recherché.

La DDEC est, quant à elle, destinée à « *compenser les charges d'investissement liées au transfert de la gestion des collèges aux départements* ». Les mêmes remarques que celles susmentionnées relatives à la DGD semblent devoir être mentionnées : dès lors qu'il s'agit de compenser une charge, le meilleur indicateur de performance semble devoir être la comparaison entre l'évolution de la ressource et celle de la charge. Toutefois, une telle appréciation n'est, à l'évidence, pas simple : dès lors que la ressource fait l'objet d'une indexation déterminée par voie législative, la correspondance entre la dépense et la ressource transférée ne peut être améliorée que par une diminution de la dépense, ce qui n'est pas nécessairement – voire pas du tout – souhaitable, s'agissant ici de l'équipement des collèges.

On constate donc que le questionnement autour de la performance d'une dotation destinée à compenser un transfert, une création ou une extension de compétence est fondamentalement un débat politique, qui conduit à s'interroger sur ce qui constitue une « juste » compensation, tant du point de vue des finances de l'Etat que de celles des collectivités territoriales.

2. La dotation générale de décentralisation (DGD)

Comme pour le programme précédent, cette action ne fait l'objet d'aucun objectif ou indicateur, puisqu'elle reprend une partie des dotations destinées à compenser les charges globales de fonctionnement des départements résultant d'un transfert, d'une création ou d'une extension de compétences.

C. LE PROGRAMME « CONCOURS FINANCIER AUX RÉGIONS »

Comme le programme « concours financier aux départements », le programme « concours financiers aux régions » regroupe l'ensemble des concours financiers attribués aux départements gérés par le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, *« en vue de répondre aux objectifs suivants : soutien à l'investissement local, couverture générale des charges de ces collectivités, renforcement de la péréquation, développement de l'intercommunalité »*. Par ailleurs, le montant des crédits budgétaires ne représente qu'un montant de 2,76 milliards d'euros, contre 4,8 milliards d'euros qui sont versés aux régions en prélèvements sur recettes, et font l'objet d'une documentation distincte.

1. Les aides à l'équipement des régions (DRES)

Cette action reprend l'actuelle dotation régionale d'équipement scolaire (DRES), soit un montant de 582 millions d'euros en 2004. Cette action n'est pas accompagnée d'objectifs et d'indicateurs, pour les raisons évoquées plus haut au sujet de la DDEC.

2. La dotation générale de décentralisation (DGD)

Les mêmes observations que celles relatives à la DGD des communes et des départements trouvent à s'appliquer à la DGD des régions.

D. LE PROGRAMME « CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION »

Ce programme regroupe *« l'ensemble des concours financiers spécifiques gérés par le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, ainsi que les moyens dont la finalité est de concourir à la réalisation des autres programmes de la mission »*. Il s'agit donc d'un programme « hybride », à la fois programme « support » et programme « fourre-tout », puisqu'il accueille les crédits qui ne trouvent pas leur place dans les autres programmes de la mission.

1. Les aides exceptionnelles aux collectivités territoriales

Cette action regroupe les subventions destinées à soutenir les collectivités territoriales « *déstabilisées* » par des « *circonstances exceptionnelles* », qui nécessitent un effort de solidarité nationale. Le montant total correspondant est de 135,26 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2004.

Le premier objectif associé à cette action consiste à « soutenir un rétablissement rapide des collectivités territoriales déstabilisées par des circonstances exceptionnelles ». L'indicateur associé à cet objectif mesure le délai moyen de réalisation des opérations achevées dans l'année, ainsi que le pourcentage des opérations achevées dans un délai de cinq ans. Cet indicateur semble constituer un outil pertinent pour mesurer la réactivité des subventions accordées aux communes en difficulté, par exemple à la suite de catastrophes naturelles.

Le second objectif associé à cette action consiste à « garantir une gestion des dotations adaptée aux contraintes des collectivités locales ». Le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales précise qu'il « *s'agit de maximiser l'exactitude des montants de dotations notifiées aux collectivités locales tout en informant les collectivités de leurs dotations dans des délais compatibles avec le vote des budgets locaux* ». L'objectif se conçoit donc du point de vue de l'usager, c'est-à-dire des collectivités territoriales, et concerne directement l'efficacité du travail effectué par la direction générale des collectivités locales (DGCL), tant en terme de qualité que de rapidité.

Trois indicateurs permettent d'éclairer la réalisation de cet objectif :

- 1) le nombre et le montant des rectifications opérées en cours d'année ;
- 2) le nombre de rectifications liées à la prise en compte d'une donnée erronée dans les calculs ;
- 3) la date de communication des dotations sur internet.

S'agissant des indicateurs 1 et 2, votre rapporteur spécial ne conteste pas leur utilité, puisqu'ils constituent des éléments significatifs de la qualité du travail de la DGCL. Il note toutefois que le bon renseignement de ces indicateurs doit être contrôlable, et qu'il doit donc être possible de vérifier le nombre de rectifications opérées par la DGCL.

2. L'administration des relations avec les collectivités territoriales

Cette action porte sur les objectifs généraux de la DGCL, qui concernent à la fois la qualité du travail normatif, et en particulier, les délais de production des textes d'application, l'amélioration de l'élaboration de la norme avec les organismes consultatifs et l'amélioration de l'information des collectivités territoriales et de l'administration territoriale sur la décentralisation.

Le premier objectif concerne la réduction des délais d'élaboration des textes d'application relevant de la responsabilité de la DGCL, dont il est précisé qu'il ne devra pas excéder 6 mois à compter de la publication de la loi. Cet objectif est mesuré à l'aide d'un indicateur des délais réels de parution des textes réglementaires relevant de la responsabilité de la DGCL. Votre rapporteur spécial considère que cette mesure pourrait être améliorée en précisant, en outre, la proportion de ces textes dont le délai de parution excède la cible fixée, soit 6 mois à compter de la publication de la loi.

Le deuxième objectif consiste à améliorer l'élaboration de la norme avec les organismes consultatifs (Comité des finances locales, Commission consultative sur l'évaluation des charges, Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, Conseil national des opérations funéraires). Le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales souligne la spécificité du droit applicable aux collectivités territoriales, dont l'efficacité tient en partie au fait qu'il prend en compte les caractéristiques propres aux conditions de fonctionnement des collectivités territoriales. Il précise que *« cet objectif passe par la consultation des organismes prévus à cet effet par la loi et garants d'une qualité des normes élaborées. La DGCL recherche, dans ce cadre, à recueillir sur les projets de textes du gouvernement un avis favorable de ces organismes consultatifs »*.

L'indicateur associé à cet objectif mesure la proportion de textes soumis par le ministère de l'intérieur à l'avis des organismes ayant reçu un avis favorable. Votre rapporteur spécial considère que devra être précisé, à l'appui de cet indicateur, le nombre de textes considéré, afin de donner une idée de la représentativité des données de l'indicateur.

Le troisième objectif consiste à améliorer l'information des collectivités territoriales et de l'administration territoriale sur la décentralisation, considérant que *« la qualité du droit passe aussi par son accessibilité et sa visibilité »*.

L'indicateur n° 1 associé à cet objectif mesure le taux de réponses aux élus locaux et aux pouvoirs publics. Il semble utile, mais mériterait toutefois d'être complété par une mesure des délais de réponse.

L'indicateur n° 2 mesure le nombre de visites supérieures à une minute sur les sites intranet et internet de la DGCL. Cet indicateur permet de mesurer la qualité des informations disponibles sur le site de la DGCL, dont il convient de souligner qu'il est en concurrence avec de nombreux sites afférents aux collectivités territoriales. Par conséquent, il constitue un indicateur de nature à favoriser l'enrichissement du contenu du site.

E. LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS DE RÉSULTATS DES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES

La loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances conduit à ne faire figurer dans les missions et les programmes que les crédits budgétaires, et n'exige donc pas que les prélèvements sur les recettes de l'Etat – dont son article 6 autorise désormais de manière explicite le recours au profit des collectivités territoriales – soient accompagnés d'objectifs et d'indicateurs de performance. Toutefois, il convient de rappeler que la frontière entre les crédits budgétaires et les prélèvements sur recettes est mouvante, s'agissant des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, comme en témoigne d'ailleurs le passage en prélèvements sur recettes, via leur intégration dans la DGF, de nombreuses dotations budgétaires par la loi de finances initiale pour 2004. Il convient donc de saluer l'initiative consistant, sur ce point, à traiter de manière similaire les crédits budgétaires et les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales.

En introduction, le ministère rappelle que « les trois quarts environ des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales sont constitués de prélèvements sur recettes. Si la loi organique relative aux lois de finances ne fait pas l'obligation de leur fixer des objectifs et des indicateurs dans des conditions identiques à celles qui s'appliquent aux crédits budgétaires, il aurait été d'autant plus regrettable de ne pas étendre le débat parlementaire à ces prélèvements qu'ils jouent un rôle essentiel dans les efforts menés par l'Etat pour assurer une péréquation accrue entre les collectivités territoriales et faciliter la mutualisation de leurs moyens par le développement de l'intercommunalité ».

De manière symétrique aux crédits budgétaires, la présentation des objectifs et des indicateurs fait l'objet de trois rubriques, correspondant aux trois programmes de la mission. Les objectifs et les indicateurs portant sur la péréquation des ressources entre les collectivités territoriales sont similaires pour les trois catégories de collectivités. Les commentaires suivants portant sur cet objectif, applicables aux communes et à leurs groupements, sont donc transposables aux prélèvements sur recettes concernant les départements et les régions.

1. Les concours financiers aux communes et aux groupements de communes

Outre les éléments relatifs à la péréquation des ressources entre les collectivités, les concours financiers aux communes et leurs groupements se voient assigner deux objectifs spécifiques, relatifs au développement de l'intercommunalité.

a) Accroître le degré d'intégration des groupements

Le premier objectif est d'« accroître le degré d'intégration des groupements », soit « *achever la couverture du territoire des EPCI à fiscalité propre, tout en veillant à ce que les groupements soient un acteur central du développement local* ».

Votre rapporteur spécial considère en effet que cet objectif anime, depuis la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, un pan important de la politique menée en direction des communes.

Les deux indicateurs concernent le niveau du coefficient d'intégration fiscale (CIF), qui mesure le degré d'intégration ou l'importance des compétences transférées aux groupements, et le rapport entre la population regroupée dans des EPCI à taxe professionnelle unique (TPU) et la population totale regroupée en EPCI, qui permet de mesurer le développement de la TPU comme principale source de financement de l'intercommunalité.

Sur le premier indicateur, votre rapporteur spécial souligne la nécessité de neutraliser l'impact des variations dans la définition du CIF, dont le niveau a varié de manière importante dans le passé, compte tenu, par exemple, du degré de prise en compte des dépenses de transfert.

b) Achever la couverture du territoire par l'intercommunalité

Le second objectif devrait, en bonne logique, précéder l'objectif n° 1, puisqu'il vise à « *achever la couverture du territoire par l'intercommunalité* », précisant que « *l'émiettement communal français pose la question de la mise en commun des moyens pour améliorer les services aux citoyens* ».

L'indicateur retenu est d'une grande simplicité, puisqu'il consiste à mesurer la proportion de la population et des communes couverte par l'intercommunalité.

Votre rapporteur relève que cet indicateur pourrait être affiné afin de mesurer le degré de développement de l'intercommunalité en fonction de critères géographiques (espaces ruraux ou urbains...).

2. Un objectif transversal : assurer la péréquation des ressources entre collectivités

Le troisième objectif concerne la péréquation des ressources entre les collectivités. On rappellera que l'objectif et les indicateurs retenus pour les départements et les régions sont similaires à ceux présentés ci-dessus pour illustrer l'objectif consistant à assurer la péréquation des ressources entre les collectivités.

Le ministère de l'intérieur rappelle que *« l'objectif de péréquation des ressources financières des collectivités locales sous-tend de nombreuses dispositions relatives aux dotations de l'Etat et à la fiscalité locale, dont les mécanismes visent à aider les collectivités considérées comme défavorisées compte tenu de leur niveau de ressources et de charges. La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 consacre la péréquation comme une exigence constitutionnelle, en disposant que « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales » »*. Cet objectif est commun aux trois catégories de collectivités distinguées au sein des prélèvements sur recettes.

Plusieurs indicateurs ont été retenus pour illustrer cet objectif :

- L'indicateur n° 1 porte sur les « volumes financiers relatifs consacrés à la péréquation », qui mesure la part des dotations de péréquation (DNP, DSU, DSR, dotation d'intercommunalité) et du FSRIF (fonds de solidarité de la région Ile-de-France) dans l'ensemble des dotations. Cet indicateur est utile, mais constitue toutefois une approximation, dès lors que :

- d'une part, il est évident que l'intercommunalité permet, via la mise en commun des ressources des communes et leur redistribution, d'assurer une certaine péréquation au niveau local. En particulier, la mise en commun de la taxe professionnelle sur un périmètre intercommunal a contribué à réduire les distorsions entre communes voisines. Pour autant, il paraît délicat de considérer que la dotation d'intercommunalité est une dotation dont la vocation serait exclusivement péréquatrice ;

- d'autre part, les travaux du Commissariat général au Plan sur les effets péréquateurs des concours de l'Etat aux collectivités territoriales¹ ont montré que la DGF permettait de corriger, à hauteur de 40 %, les inégalités de ressources entre communes (contre 34 % en 1994), soulignant que l'intensité péréquatrice des concours de l'Etat ne pouvait être définie en fonction de l'objet de chaque dotation.

¹ « Evaluation des effets péréquateurs des concours de l'Etat aux collectivités territoriales », Commissariat général au Plan, Guy Gilbert, professeur à l'ENS Cachan, et Alain Guengant, directeur de recherche au CNRS, université de Rennes-I, juillet 2004.

- L'indicateur n° 2 mesure le rapport entre le niveau de dotations par habitant versées par l'Etat aux communes les plus pauvres et le niveau de dotations par habitant servi en moyenne par l'Etat. Cet indicateur permet de montrer dans quelle mesure l'Etat compense la faiblesse des ressources des communes les plus défavorisées par les dotations. Il semble toutefois un peu fruste : il ne permet pas, en particulier, de mettre en évidence les situations qui ne sont pas correctement appréhendées par les dotations de l'Etat. La revue « La Gazette des communes » comparait deux villes à la population comparable (proches de 10.000 habitants) et montrait que celle qui disposait d'un potentiel fiscal par habitant de 839 euros bénéficiait d'une attribution de DGF près de deux fois supérieure (268 euros par habitant) à celle qui disposait d'un potentiel fiscal de seulement 453 euros par habitant (DGF par habitant : 175 euros).

- L'indicateur n° 3 reprend la méthodologie retenue par le Commissariat général au Plan pour mesurer l'effet péréquateur des concours de l'Etat, afin de mesurer le taux de correction, grâce aux dotations de l'Etat, des inégalités de ressources des collectivités corrigées en fonction de leurs charges. Cet indicateur permettrait de mesurer, tous les cinq ans, l'efficacité globale de l'effort en faveur de la péréquation.

MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a, en seconde délibération, le 19 novembre 2004, majoré de 136.400 euros les crédits du **titre IV**, dont 59.900 euros sur l'article 10 du chapitre 41-52 (subventions de caractère facultatif en faveur des collectivités locales – collectivités territoriales de la métropole), qui relève de l'agrégat 21 « collectivités territoriale » du budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

Elle a également majoré à titre non reconductible les crédits du **titre VI** de 74.500.000 euros en autorisations de programme et en crédits de paiement, soit :

- 87.000 euros sur l'article 90 du chapitre 67-50 (subventions d'équipement et achèvement d'opérations en cours – autres opérations) ;

- 71.013.000 euros sur l'article 10 du chapitre 67-51 (subventions pour divers travaux d'intérêt local – collectivités locales).

Par ailleurs, plusieurs modifications de crédits, portant sur les titres III, IV et VI, ont été adoptées par l'Assemblée nationale sur le budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales (hors agrégat 21 « collectivités territoriales »), dont le rapporteur spécial est notre collègue Aymeri de Montesquiou.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le **mardi 23 novembre 2004**, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission des finances a procédé à l'**examen des crédits de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales : Décentralisation, sur le rapport de M. Michel Mercier, rapporteur spécial.**

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a indiqué que les crédits de la décentralisation pour 2005 représentaient désormais une part marginale des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, compte tenu du basculement en prélèvements sur recettes de nombreuses dotations effectué par la loi de finances initiale pour 2004. Il a considéré que le projet de loi de finances pour 2005 traduisait la mise en place de « l'acte II » de la décentralisation, et constituait l'occasion d'apprécier l'évolution des rapports financiers entre l'Etat et les collectivités territoriales, rappelant que la décentralisation visait à améliorer l'efficacité de la dépense publique ainsi que la recherche d'un approfondissement de la démocratie, en privilégiant une gestion plus proche des citoyens.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a rappelé que l'augmentation importante des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales permettait d'assurer dans de bonnes conditions une réforme de la répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Il a considéré qu'après que le Parlement eut ajouté, au fil des années, de nombreux critères pour répartir cette dotation, le gouvernement procédait à une simplification du dispositif, tendant à clarifier l'objet des différentes dotations ainsi qu'à permettre une forte progression de la péréquation, en s'inspirant très largement des propositions du comité des finances locales.

Il a précisé, s'agissant de la DGF des communes, qu'était introduite la notion de potentiel financier, destinée à mieux prendre en compte l'ensemble des ressources pérennes de celles-ci. Pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), il a souligné la création d'une DGF propre ainsi que l'effort pour introduire davantage d'équité entre les différentes catégories d'EPCI, afin notamment de permettre un rattrapage des attributions des communautés de communes par rapport aux autres groupements. S'agissant de la DGF des départements, il a rappelé que deux dotations de péréquation, l'une pour les départements urbains (dotation de péréquation urbaine), l'autre pour les départements non-urbains (dotation de fonctionnement minimale) étaient créées. Il a souligné que les départements voyaient leurs attributions de dotations globalement préservées par rapport au système actuel avec la mise en œuvre de cette réforme.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a rappelé que de nombreuses garanties concernant les ressources des collectivités territoriales avaient été introduites dans la réforme de la Constitution, la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales prise en application de l'article 72-2 de celle-ci, et la loi relative aux libertés et responsabilités locales.

Il a précisé, évoquant la prochaine installation de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC), que ces garanties commençaient juste à être mises en œuvre. Il s'est interrogé sur les effets de novation consistant à compenser l'essentiel des transferts de compétences par des transferts de fiscalité.

Il a rappelé que les départements bénéficiaient, depuis le début de l'année, d'une fraction de tarif de la taxe intérieure sur la consommation des produits pétroliers (TIPP) sur laquelle ils ne disposaient pas de capacité de modulation en compensation du transfert du revenu minimum d'insertion (RMI). Il a souligné que le RMI constituait une dépense que les départements ne pouvaient pas contrôler, pas plus que la recette qui leur était attribuée, et a indiqué que, au 31 août 2004, un écart de 200 millions d'euros existait entre les dépenses des départements afférentes au RMI et les recettes de TIPP, solde qui s'avérait problématique compte tenu de sa concentration sur un faible nombre de départements.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a souligné que les départements se verraient, à compter du 1^{er} janvier 2005, attribuer une fraction du taux de la taxe sur les conventions d'assurances contre les risques de toutes natures afférents aux véhicules terrestres à moteur. Il a considéré que pour la TIPP, comme pour la taxe sur les conventions d'assurance, le produit revenant aux départements dépendait plus des décisions de l'Etat que de celles des collectivités territoriales. Ainsi, s'il a indiqué approuver la politique du gouvernement en matière de sécurité routière, il a estimé que cette politique avait un impact négatif sur l'évolution de l'assiette de la TIPP, et, sans doute, sur celle de la taxe sur les conventions d'assurance. Il a donc considéré que si les transferts de fiscalité constituaient un véritable progrès pour les collectivités territoriales, la liberté de celles-ci était limitée, compte tenu de l'influence des politiques de l'Etat sur l'évolution des recettes locales.

S'agissant de la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, il a rappelé que ce texte prévoyait notamment que « les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette ». Il a estimé que le gouvernement n'avait pas, jusqu'à présent, appliqué littéralement le texte organique qui devait conduire à voter, dans la loi, le taux de l'impôt revenant à chaque collectivité territoriale. Il a précisé, en effet, que le gouvernement avait, en réponse à plusieurs

questions parlementaires, introduit une nouvelle catégorie de ressources propres pour lesquelles la loi énonçait seulement les règles concernant la détermination de la part locale de taux ou d'assiette, cette part étant ensuite fixée par voie réglementaire. Il a insisté sur le fait que la garantie ainsi offerte par la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales impliquait le vote des parts de taux ou d'assiette revenant à chaque collectivité territoriale par le Parlement.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a ensuite souligné les progrès réalisés pour garantir la juste compensation des compétences transférées aux collectivités territoriales, considérant qu'il ne serait plus possible aujourd'hui, par exemple, de créer l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), financée pour l'essentiel par les départements. Il a toutefois considéré qu'une extrême vigilance était nécessaire, afin d'éviter la multiplication des dépenses à la charge des collectivités territoriales en l'absence de compensation, prévue par de nombreux projets de loi ordinaire suggérant la mise en place d'un service de veille. Il a indiqué que pouvaient également exister des dispositions créant des charges pour les collectivités territoriales sans être couvertes par les garanties constitutionnelles et organiques. Il a pris pour exemple le projet de loi de financement de la sécurité sociale supprimant des compensations versées au titre de la mise en œuvre des 35 heures, indiquant que cette disposition provoquait, pour les établissements sociaux et médico-sociaux, une charge supplémentaire évaluée à 400 millions d'euros pour l'assurance-maladie et environ 200 millions d'euros pour les départements.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a considéré que les compétences des collectivités territoriales étaient désormais très variées, ce qui multipliait leur exposition aux conséquences des textes ordinaires, justifiant pleinement une veille attentive sur l'évolution des charges résultant de dispositions législatives.

En conclusion, il a considéré que le projet de budget pour 2005 était favorable aux collectivités territoriales, soulignant l'apport de la réforme des dotations et des nouvelles garanties portant sur leurs ressources. Sur ce point, il a estimé qu'il convenait, soit de donner davantage de liberté aux collectivités territoriales dans la gestion de leurs compétences, soit de s'opposer à tout changement dans la mise en œuvre des politiques de l'Etat sans compensation au profit des collectivités territoriales, cette dernière hypothèse paraissant toutefois peu réaliste.

Un large débat s'est alors ouvert.

M. Jean Arthuis, président, a indiqué qu'il partageait l'avis du rapporteur spécial selon lequel la réforme de la répartition des dotations de l'Etat s'effectuait dans de bonnes conditions financières.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a souligné la qualité de l'exposé ainsi fait et précisé qu'il souscrivait pleinement aux observations du rapporteur spécial.

M. Roland du Luart s'est interrogé sur l'avenir du revenu minimum d'activité, compétence créée et confiée aux départements en même temps que le RMI. Il s'est également demandé qui paierait la « prime de Noël », dont le versement a été annoncé récemment par le Premier ministre.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a indiqué que la « prime de Noël » n'avait pas été décentralisée avec le RMI, et serait donc réglée directement par l'Etat. S'agissant du revenu minimum d'activité, il a indiqué que très peu de contrats avaient été conclus, mais qu'il était personnellement favorable à ce dispositif, considérant qu'avec les contrats d'avenir, dont la création était prévue dans le projet de loi de programme pour la cohésion sociale, il pourrait permettre d'inscrire les bénéficiaires du RMI dans un véritable cursus d'insertion. Il a également regretté le manque d'implication de l'agence nationale pour l'emploi (ANPE) pour le placement des titulaires du RMI.

M. Henri de Raincourt a félicité le rapporteur spécial pour la précision de sa présentation et a souhaité connaître le détail des recettes fiscales qui seraient attribuées aux départements à compter de 2005.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a indiqué qu'une fraction du taux de la taxe sur les conventions d'assurance contre les risques de toutes natures afférents aux véhicules terrestres à moteur serait confiée aux départements, pour un montant total de 1.026,6 millions d'euros, dont 126,6 millions d'euros représentant la compensation des transferts de compétences aux départements prévues dans la loi relative aux libertés et responsabilités locales pour l'année 2005, et 900 millions d'euros venant se substituer à la dotation globale de fonctionnement des départements pour contribuer au financement de services d'incendie et de secours. Il a précisé que la progression de la taxe sur les conventions d'assurance était plus favorable que celle de la DGF au cours des dix dernières années, et que le taux de cette taxe serait modulable par les conseils généraux, selon des modalités qui restaient à déterminer, à compter de 2007.

M. Jean Arthuis, président, s'est inquiété de l'évolution de l'assiette de la taxe sur les conventions d'assurance contre les risques de toutes natures afférents aux véhicules terrestres à moteur pour l'avenir, la politique de sécurité routière contribuant à une diminution du nombre de sinistres, ce dont il s'est félicité.

M. Gérard Longuet s'est interrogé quant au financement du RMI par les départements, soulignant l'importance des écarts avec la recette de TIPP selon les départements.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a souligné les difficultés de gestion du RMI liées notamment à la réforme de l'allocation solidarité spécifique, finalement ajournée. Il a rappelé que le projet de loi de finances rectificative pour 2004 prévoyait un réajustement des fractions de tarifs de TIPP attribuées aux départements, la fixation définitive de ces fractions ne devant intervenir qu'une fois connues les dépenses définitives des départements au titre du RMI pour l'année 2004.

M. Alain Lambert a rappelé que la réforme constitutionnelle avait été souhaitée par le Sénat à l'origine, précisant toutefois qu'il n'avait pas cosigné la proposition de loi constitutionnelle du Sénat. Il a considéré qu'il était problématique de tout aborder sous l'angle des recettes plutôt que des dépenses, soulignant que les recettes qui pouvaient être transférées aux collectivités territoriales étaient très réactives à la conjoncture économique, comme d'ailleurs, en sens contraire, les dépenses des collectivités. Il a pleinement approuvé l'idée d'une surveillance accrue des charges pesant sur les collectivités territoriales créées par les textes ordinaires, considérant que cet élément affectait considérablement la sincérité des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a rappelé qu'il critiquait tous les ans l'importance des dépenses diverses introduites par les différents textes législatifs, reconnaissant que ce qui importait n'était pas tant les recettes des collectivités territoriales que leur liberté de dépenser. Il a considéré qu'il ne fallait pas être « dupe » et, par conséquent, s'efforcer de limiter la progression des dépenses obligatoires des collectivités territoriales.

M. Jean-Jacques Jegou a regretté, s'agissant de la réforme de la DGF, qu'elle ne remette pas en cause les situations acquises.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a souligné que la mise en œuvre de cette réforme serait progressive et qu'elle conduirait donc à préserver les ressources actuelles des collectivités territoriales, en introduisant toutefois des critères plus objectifs pour sa répartition.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat l'adoption de l'ensemble des crédits du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

Réunie à nouveau le **jeudi 25 novembre 2004**, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a **confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.**