

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès verbal de la séance du 24 novembre 2005

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 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 23

RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

(Compte spécial : avances aux collectivités territoriales)

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 Jégou, 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.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 499

Sénat : 98 (2005-2006)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

I. UN TAUX DE RÉPONSES ACCEPTABLE	7
II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	9
III. PRÉSENTATION GLOBALE DE LA MISSION ET DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2006	11
A. LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	11
1. <i>Trois missions</i>	11
2. <i>Le rôle prépondérant des prélèvements sur recettes</i>	11
B. LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »	13
1. <i>Quatre programmes, faisant un large recours à la notion de budget opérationnel de programme</i>	13
2. <i>Un léger changement de périmètre par rapport à l'avant-projet annuel de performance</i>	15
3. <i>Le plafond d'emplois</i>	15
C. LA « JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO »	15
1. <i>Une justification satisfaisante pour les trois premiers programmes</i>	15
2. <i>Une justification perfectible, bien que difficile, dans le cas du programme 122</i>	16
IV. UNE MISSION ATYPIQUE	17
A. UNE MISSION PEU PROPICE À LA MISE EN PLACE D'OBJECTIFS ET D'INDICATEURS	17
1. <i>L'Etat n'a aucun pouvoir de décision pour 80 % des crédits de la présente mission</i>	22
2. <i>Le nombre d'indicateurs est inversement proportionnel au montant des différents programmes</i>	23
3. <i>Seulement quatre indicateurs pour les trois premiers programmes</i>	24
4. <i>Le programme 122, qui correspond à 1 % des crédits, se voit à juste titre attribuer la plupart des indicateurs</i>	26
B. LES LIMITES DE LA NOTION DE FONGIBILITÉ DES CRÉDITS	28
1. <i>Une mission peu propice à la fongibilité des crédits</i>	28
2. <i>Il conviendra de s'assurer que la fongibilité des crédits ne vide pas de son sens les règles d'indexation de la DGE des communes et de la DDR</i>	30
V. LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES RATTACHÉS À LA PRÉSENTE MISSION	31
A. LES LIMITES DE LA « LOGIQUE LOLF » APPLIQUÉE AUX PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	34
1. <i>L'efficacité des dotations de l'Etat est indépendante de l'action du responsable des programmes</i>	34
2. <i>Des indications utiles sur l'efficacité du système de dotations de l'Etat aux collectivités territoriales</i>	34

B. LES OBJECTIFS RETENUS : LE RENFORCEMENT DE LA PÉRÉQUATION ET DE L'INTERCOMMUNALITÉ	34
1. Renforcer la péréquation	34
2. Renforcer l'intercommunalité	35
VI. LES CONSÉQUENCES DE LA LOLF SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	37
A. LA LOLF RISQUE-T-ELLE D'ACCROÎTRE LES DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ?.....	37
B. ETENDRE LA « LOGIQUE LOLF » AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	37
VII. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	41
LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »	
I. DES RÉPONSES EXCESSIVEMENT TARDIVES.....	49
II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	49
III. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS.....	51
A. UN COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS QUI REMPLACE DEUX COMPTES D'AVANCES	53
B. LA PRISE EN COMPTE D'UNE DEMANDE DE LA COMMISSION CONSULTATIVE D'ÉVALUATION DES CHARGES RELATIVE À LA COMPENSATION DU TRANSFERT DU RMI.....	54
1. L'irrégularité des versements de TIPP aux départements.....	55
2. La réalisation de ces versements par le compte d'avances aux collectivités territoriales à partir de 2006	55
IV. DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS SATISFAISANTS.....	57
A. LE PROGRAMME 832 N'A NI OBJECTIF NI INDICATEUR	60
B. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DU PROGRAMME 833	60
1. Seulement trois indicateurs pour la mission la plus importante financièrement de tout le budget	60
2. Un faible nombre d'indicateurs qui s'explique par la nature particulière du compte de concours financiers ACT	60
V. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	63
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS À LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »	65
• ARTICLE 82 Extension de l'objet de la dotation de développement rural (DDR) au développement des services publics en milieu rural.....	65
• ARTICLE 83 Réforme des concours de la dotation générale de décentralisation (DGD) relatifs au financement des bibliothèques.....	75

• ARTICLE 84 Aménagement de la répartition de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU)	80
• ARTICLE 85 Mise en œuvre du droit d’option posé par l’article 109 de la loi relative aux libertés et responsabilités locales	96
TRAVAUX DE LA COMMISSION	103
A. EXAMEN DE LA MISSION	103
B. AUDITION DE MM. NICOLAS SARKOZY, MINISTRE D’ETAT, MINISTRE DE L’INTÉRIEUR ET DE L’AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, BRICE HORTEFEUX, MINISTRE DÉLÉGUÉ AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, ET CHRISTIAN ESTROSI, MINISTRE DÉLÉGUÉ À L’AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	109

LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

I. UN TAUX DE RÉPONSES ACCEPTABLE

Les dispositions de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoient que le gouvernement répond aux questionnaires budgétaires des commissions des finances de l'Assemblée Nationale et du Sénat, au plus tard, le 10 octobre.

A cette date, votre rapporteur spécial avait reçu les **deux tiers** des réponses au questionnaire. Il en a désormais reçu **90 %**.

II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. La présente mission est globalement satisfaisante, malgré une nature peu propice à la mise en œuvre de la « logique LOLF », et quelques possibilités d'amélioration.

Une mission peu propice à la mise en œuvre de la « logique LOLF »

2. **L'Etat n'a aucun pouvoir de décision pour 80 % des crédits de la présente mission.** Il ne dispose en effet d'un tel pouvoir que pour :

- le programme 122 « Concours spécifiques et administration » (25 millions d'euros) ;
- l'action 01 « Soutien aux projets des communes et groupements de communes » du programme 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes », c'est-à-dire la DGE des communes et la DDR, le préfet décidant de l'attribution des subventions (516 millions d'euros).

Dans tous les autres cas, l'Etat n'a aucun pouvoir de décision, la répartition des dotations entre collectivités territoriales découlant mécaniquement de l'application de la loi, et non de l'action du responsable des programmes.

3. Il conviendrait que le gouvernement s'engage à ce que les préfets n'utilisent pas leur capacité de fongibilité asymétrique des crédits du programme 119 pour décider arbitrairement de la répartition des crédits entre DGE des communes et DDR, dont les règles d'évolution sont fixées par la loi. La fongibilité doit seulement permettre d'abonder des crédits qui, autrement, n'auraient pas été consommés.

4. Du fait de l'absence de pouvoir de décision de l'Etat pour la large majorité des crédits, **le nombre d'indicateurs est inversement proportionnel au montant des différents programmes.** Ainsi, le programme 121 « Concours financiers aux régions », qui correspond aux crédits les plus élevés (1.378 millions d'euros), ne se voit associer aucun indicateur. Inversement, le programme 122 « Concours spécifiques et administration », s'élevant à seulement 25 millions d'euros, serait évalué par 7 indicateurs.

5. Par nature, l'annexe relative aux prélèvements sur recettes évalue l'efficacité non de la gestion administrative, mais de la législation, ce qui est contraire à l'esprit de la LOLF, dans la mesure où l'évolution des indicateurs ne dépend pas de l'action du responsable des programmes de la mission RCT. Dans la mesure où cette annexe donne des informations utiles sur l'efficacité du système de dotations de l'Etat aux collectivités territoriales, votre rapporteur spécial estime cependant souhaitable de la maintenir en l'état.

Quelques améliorations semblent envisageables

6. Si la justification des crédits au premier euro est satisfaisante dans le cas des trois premiers programmes, elle est trop imprécise dans celui du programme 122 « Concours spécifiques et administration ».

7. Il serait envisageable de doter le programme 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes » d'un objectif de maintien et de développement des services publics en zone rurale. En effet, l'article 82 du présent projet de loi de finances – rattaché à la présente mission – prévoit la création, au sein de la DDR, d'une enveloppe destinée au maintien et au développement des services publics en milieu rural. Le gouvernement envisage d'ailleurs explicitement la mise en place d'un tel objectif, dans une réponse au questionnaire que lui a adressé votre rapporteur spécial dans le cadre de la préparation du présent projet de loi de finances.

8. En revanche, on peut se demander s'il est pertinent d'associer un indicateur à la DGE des départements. En effet, la réforme de la DGE des départements, prévue par l'article 24 du présent projet de loi de finances, priverait le gouvernement de la faible marge de manoeuvre dont il dispose actuellement pour la répartition de la DGE des départements¹. Il serait donc opportun de supprimer l'indicateur correspondant, dont l'évolution échappe entièrement au responsable du programme.

¹ Comme cela est expliqué dans le commentaire de l'article 24 du présent projet de loi de finances fait par notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, le gouvernement peut actuellement répartir la seconde part de la DGE des départements entre ses différentes composantes après une simple consultation du comité des finances locales, faculté que l'article 24 précité prévoit de supprimer. En pratique, le gouvernement a toujours suivi l'avis du comité des finances locales.

III. PRÉSENTATION GLOBALE DE LA MISSION ET DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2006

A. LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Trois missions

La nouvelle architecture budgétaire prévoit que les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales se feraient par l'intermédiaire de trois missions :

- la présente mission « Relations avec les collectivités territoriales » (RCT) (de 2,9 milliards d'euros), reprenant le périmètre de l'ancien budget « décentralisation » ;

- la mission « Remboursements et dégrèvements », dont le programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » s'élève à 13,3 milliards d'euros, et dont le rapporteur spécial est notre collègue Marie-France Beaufiles ;

- la mission (hors budget général) correspondant au compte de concours financier « Avances aux collectivités territoriales » (ACT), présentée par le présent rapport à la suite de la mission RCT, dont les crédits sont de 70,1 milliards d'euros – ce qui en fait la mission la plus importante financièrement –, mais qui ne constitue pas une contribution de l'Etat au financement des collectivités territoriales.

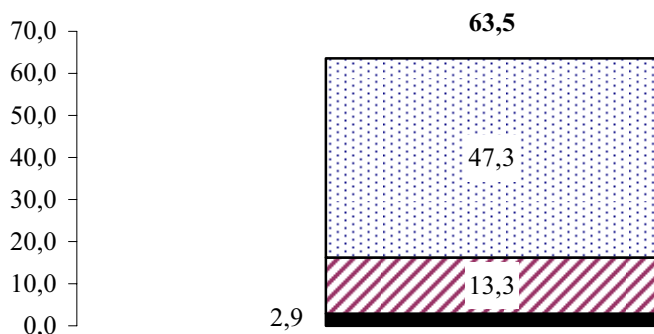
2. Le rôle prépondérant des prélèvements sur recettes

L'essentiel du concours financier de l'Etat aux collectivités territoriales sera toujours constitué de prélèvements sur recettes, de l'ordre de 50 milliards d'euros. Comme ils ne constituent pas des crédits, ces prélèvements sur recettes ne peuvent faire l'objet d'aucun programme, mais l'annexe au projet annuel de performance (PAP) de la présente mission RCT leur associe des objectifs et des indicateurs, qui seront présentés en détail dans les développements ci-après.

Le graphique ci-après permet de visualiser l'importance relative de ces différents concours.

Les concours de l'Etat aux collectivités territoriales : comparaison des deux missions concernées et des prélèvements sur recettes (prévisions 2006)

(en milliards d'euros)



■ Prélèvements sur recettes

▨ Programme 201 "remboursements et dégrèvements d'impôts locaux" de la mission "remboursements et dégrèvements"

■ Présente mission "relations avec les collectivités territoriales"

Source : présent projet de loi de finances

La répartition des prélèvements sur recettes entre les différentes dotations concernées est indiquée par le tableau ci-après.

Les prélèvements sur recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales

(en milliards d'euros)

	Montant proposé pour 2006
Dotations de fonctionnement :	
Dotation globale de fonctionnement	38,2
Dotation spéciale instituteurs	0,1
Dotation de compensation des pertes de base de taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements	0,2
Dotation de compensation de la taxe professionnelle	1,2
Compensation des exonérations relatives à la fiscalité locale	2,7
Dotation élu local	0,1
Reversement de T.I.P.P. à la Corse	0,03
Compensation de la suppression de la part salaires dans les bases de taxe professionnelle	0,1
Total des dotations de fonctionnement	42,6
Dotations d'équipement :	
Fonds de compensation pour la TVA	4,0
Amendes forfaitaires de police	0,6
Total des dotations d'équipement	4,7
Total des prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités locales	47,3

Source : jaune « Effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales »

Les différents prélèvements sur recettes, et leur évaluation pour 2006, sont présentés plus en détails par votre rapporteur général dans le commentaire de l'article 29 du présent projet de loi de finances.

B. LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

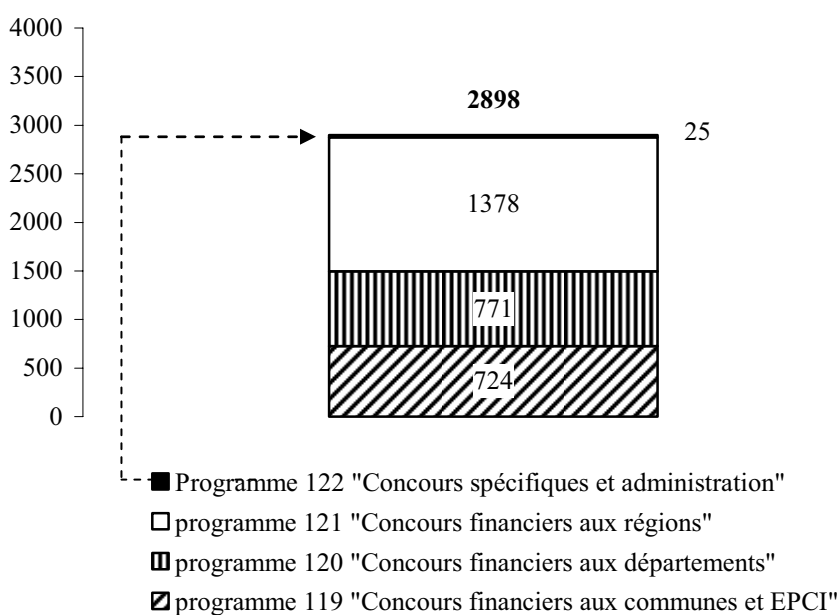
1. Quatre programmes, faisant un large recours à la notion de budget opérationnel de programme

La présente mission RCT est constituée de quatre programmes :

- le programme 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes » (724 millions d'euros) ;
- le programme 120 « Concours financiers aux départements » (771 millions d'euros) ;
- le programme 121 « Concours financiers aux régions » (1,4 milliard d'euros) ;
- le programme 122 « Concours spécifiques et administration » (25 millions d'euros).

La mission « Relations avec les collectivités territoriales » : crédits demandés pour 2006

(en millions d'euros)



Source : présent projet de loi de finances

Ces quatre programmes sont répartis entre dix budgets opérationnels de programme (BOP), conformément au tableau ci-après.

Les dix budgets opérationnels de programme de la présente mission

	BOP de régulation	BOP déconcentrés aux préfets (1)	Autre BOP
119 Concours financiers aux communes et groupements de communes			
01 Soutien aux projets des communes et groupements de communes (2)	Oui	BOP « concours financiers aux communes et groupements de communes »	
02 Dotation générale de décentralisation			
120 Concours financiers aux départements	Oui	BOP « concours financiers aux départements »	
01 Aides à l'équipement des départements			
02 Dotation générale de décentralisation			
121 Concours financiers aux régions	Oui	BOP « concours financiers aux régions »	
01 Aides à l'équipement des régions (3)			
02 Dotation générale de décentralisation			
122 Concours spécifiques et administration	Oui		
01 Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales (4)		BOP « subventions exceptionnelles aux collectivités locales » BOP « subventions pour travaux d'intérêt local »	
02 Administration des relations avec les collectivités territoriales			BOP « administration de la direction générale des collectivités locales »

(1) Il s'agit des préfets de département, sauf dans le cas du BOP « concours financiers aux régions ».

(2) Dotation globale d'équipement (DGE) et dotation de développement rural (DDR).

(3) Dotation régionale d'équipement scolaire (DRES).

(4) L'action « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales » regroupe des subventions qui étaient jusqu'à présent réparties sur plusieurs chapitres budgétaires et qui constituent des transferts aux collectivités territoriales, les principales d'entre elles, les « subventions pour travaux divers d'intérêt local », n'étant traditionnellement pas dotées en projet de loi de finances.

On rappelle qu'un BOP est la segmentation d'un programme déclinant, sur un périmètre ou un territoire et sous l'autorité d'un responsable, les actions, les objectifs et les indicateurs du programme auquel il se rattache.

Dans le cas de la présente mission, les 5 principaux BOP ont pour objet de déléguer les crédits aux préfets concernés, chaque préfet constituant une « unité opérationnelle » (UO).

Chaque programme est en outre doté d'un « BOP de régulation », qui reste géré au niveau central.

Le budget opérationnel de programme hérite des caractéristiques du programme auquel il est rattaché et, notamment en matière de fongibilité asymétrique, les capacités de redéploiement dégagées par la gestion peuvent être appréciées à son niveau.

2. Un léger changement de périmètre par rapport à l'avant-projet annuel de performance

La présente mission présente une seule différence de périmètre par rapport à l'avant-projet annuel de performance (« avant-PAP ») : le concours spécifique aux communes pour les **régisseurs de police municipale** (actuel chapitre 41-51), de l'ordre d'un million d'euros, a été intégré au programme 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes ».

Cela s'explique par le fait que ce concours avait été créé par l'article 102 de la loi de finances rectificative pour 2004 (n° 2004-1485 du 30 décembre 2004), inséré par le Sénat à l'initiative du gouvernement, avec un avis favorable de votre commission des finances, et n'avait donc pas pu être pris en compte lors de l'élaboration des avant-PAP.

Il s'agissait de permettre aux communes qui ont créé une régie de recettes pour percevoir le produit des contraventions de verser, au nom et pour le compte de l'Etat, l'indemnité de responsabilité due aux régisseurs de ces régies.

3. Le plafond d'emplois

Le plafond d'emplois pour 2006 est de 158 équivalents temps plein.

C. LA « JUSTIFICATION DES CRÉDITS AU PREMIER EURO »

1. Une justification satisfaisante pour les trois premiers programmes

La justification des crédits au premier euro n'appelle pas de commentaires particuliers dans le cas des trois premiers programmes, constitués de dotations dont le taux de progression est fixé par la loi.

2. Une justification perfectible, bien que difficile, dans le cas du programme 122

Dans le cas du programme 122 « Concours spécifiques et administration », **la justification des crédits est insuffisamment précise.**

Le gouvernement se contente en effet de passer en revue les différentes lignes concernées, sans toujours rappeler le montant des crédits de la loi de finances initiale pour 2005, et sans argumenter de façon suffisamment précise pour qu'il soit possible de se faire une opinion sur le bien-fondé des crédits demandés.

Il serait cependant difficile d'améliorer significativement la précision de la justification au premier euro, dans la mesure où, sur les 140 millions d'euros environ auxquels correspond chaque année l'action 01 « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales », la ligne destinée aux « subventions pour travaux divers d'intérêt local », de l'ordre de 130 millions d'euros chaque année, n'est traditionnellement pas dotée en projet de loi de finances, mais majorée en seconde délibération, à titre non reconductible.

IV. UNE MISSION ATYPIQUE

A. UNE MISSION PEU PROPICE À LA MISE EN PLACE D'OBJECTIFS ET D'INDICATEURS

Les objectifs et indicateurs de la présente mission sont indiqués par le tableau ci-après.

Les objectifs et les indicateurs de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »

(crédits de paiement en millions d'euros)

	Crédits de paiement (2006)	Objectifs	Indicateurs					
			Intitulé	Réalisation/prévision			Objectifs	
				2004	2005	2006		2007
119 Concours financiers aux communes et groupements de communes	724		<i>Objectifs identiques pour la DGE et la DDR</i>					
01 Soutien aux projets des communes et groupements de communes = DGE et DDR	516	Objectif n° 1 (du point de vue du citoyen et du contribuable) Promouvoir les projets de développement local.	Indicateur n° 1 : Evolution du volume des investissements des collectivités locales réalisés grâce aux subventions DGE ou DDR comparée à l'évolution de la FBCF.					
			-	0	0,2	0,2		
			-	40 %	65 %			-
			-	Moins de 4 ans	Moins de 3 ans			-
02 Dotation générale de décentralisation	208	-	-	-	-			-

	Crédits de paiement (2006)	Objectifs	Intitulé	Indicateurs					
				Réalisation/ prévision		Objectifs			
				2004	2005	2006	2007		
120 Concours financiers aux départements	771								
01 Aides à l'équipement des départements = DDEC et DGE	614	Objectif n° 1 (du point de vue du citoyen et du contribuable) Promouvoir les investissements des départements.	Indicateur n° 1 : Evolution du volume des investissements des départements soutenus par la seconde part de la DGE comparée à l'évolution de la FBCF.						
				-	0	0,2	-		
02 Dotation générale de décentralisation	157	-	-	-	-	-	-		
121 Concours financiers aux régions	1378								
01 Aides à l'équipement des régions = DRES	622	-	-	-	-	-	-		
02 Dotation générale de décentralisation	756	-	-	-	-	-	-		
122 Concours spécifiques et administration	25								
01 Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales	14 (1)	Objectif n° 1 (du point de vue du citoyen et du contribuable) Soutenir un rétablissement rapide des collectivités	Indicateur n° 1 : Délai de réalisation des opérations engagées.						
				2,9	2,8	2,6	2,5		

	Crédits de paiement (2006)	Objectifs	Intitulé	Indicateurs			
				Réalisation/prévision		Objectifs	
				2004	2005	2006	2007
		déstabilisées par des circonstances exceptionnelles.		98 %	98 %	99 %	100 %
02 Administration des relations avec les collectivités territoriales	11	<p>Objectif n° 2 (du point de vue du citoyen) : Réduire les délais d'élaboration des textes d'application relevant de la responsabilité de la DGCL.</p> <p>Objectif n° 3 (du point de vue de l'utilisateur) : Garantir une gestion des dotations adaptée aux contraintes des collectivités locales.</p>	<p>Indicateur n° 1 : Délais réels de parution des textes réglementaires relevant de la responsabilité de la DGCL.</p> <p>Indicateur n° 1 : Nombre, montant moyen et volume total des rectifications opérées en cours d'année.</p> <p>Indicateur n° 2 : Nombre de rectifications liées à la prise en compte d'une donnée erronée dans les calculs (pour les principaux critères de répartition utilisés).</p>	-	-	6 mois	6 mois
				232	150	< 200	< 200
				Montant moyen des rectifications (en euros)			
				13.562	30.000	<	<
				Volume (en % de la DGF et du FSRIF)			
				0,0085%	0,012%	< 0,016%	< 0,016%
				105	140	100	100

Crédits de paiement (2006)	Objectifs	Indicateurs				
		Intitulé	Réalisation/ prévision		Objectifs	
			2004	2005	2006	2007
		Indicateur n° 3 : Dates de communication des dotations.	6 février	10 février	15 février	15 février
			Date de mise en ligne de la part forfaitaire de la DGF			
			16 mars	15 mars	20 mars	20 mars
	Objectif n° 4 (du point de vue du citoyen et de l'usager) : Améliorer l'information des collectivités territoriales et de l'administration territoriale sur la décentralisation.	Indicateur n° 1 : Réponses aux pouvoirs publics (Parlement, Cour des comptes, préfectures...).	Taux de réponses produites dans un délai d'un mois			
			-	-	40 %	40 %
			Taux de réponses produites dans un délai de trois mois			
			-	-	80 %	80 %
		Indicateur n° 2 : Nombre de visites des sites intranet et internet de la DGCL avec mention du pourcentage de consultations supérieures à une minute.	Nombre de visites (millions)			
			0,996	-	1,075	1,1
			Taux supérieur à une minute			
			26 %	-	28 %	30 %

(1) L'action « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales » regroupe des subventions qui étaient jusqu'à présent réparties sur plusieurs chapitres budgétaires et qui constituent des transferts aux collectivités territoriales, les principales d'entre elles, les « subventions pour travaux divers d'intérêt local », n'étant traditionnellement pas dotées en projet de loi de finances.

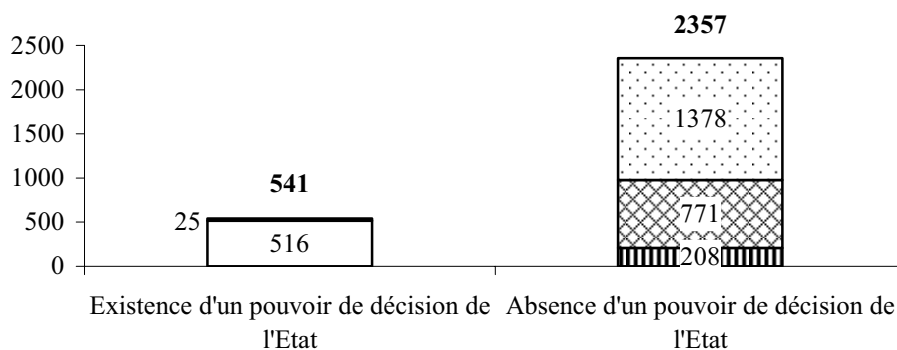
Source : présent projet de loi de finances

1. L'Etat n'a aucun pouvoir de décision pour 80 % des crédits de la présente mission

La principale caractéristique de la présente mission est que **l'Etat n'a aucun pouvoir de décision pour 80 % des crédits**, comme l'indique le graphique ci-après.

Le pouvoir de décision de l'Etat

(crédits de paiement demandés pour 2006, en millions d'euros)



■ Programme 122 "Concours spécifiques et administration"

□ Programme 121 "Concours financiers aux régions"

▣ Programme 120 "Concours financiers aux départements"

▤ Action 02 "Dotation générale de décentralisation" du programme 119

□ Action 01 "Soutien aux projets des communes et groupements de communes" du programme 119

Sources: présent projet de loi de finances, commission des finances

L'Etat n'a un **pouvoir de décision** que dans le cas :

- de l'action 01 « Soutien aux projets des communes et groupements de communes » du programme 119, c'est-à-dire de la DGE des communes et de la DDR, le préfet décidant de l'attribution des subventions (516 millions d'euros) ;

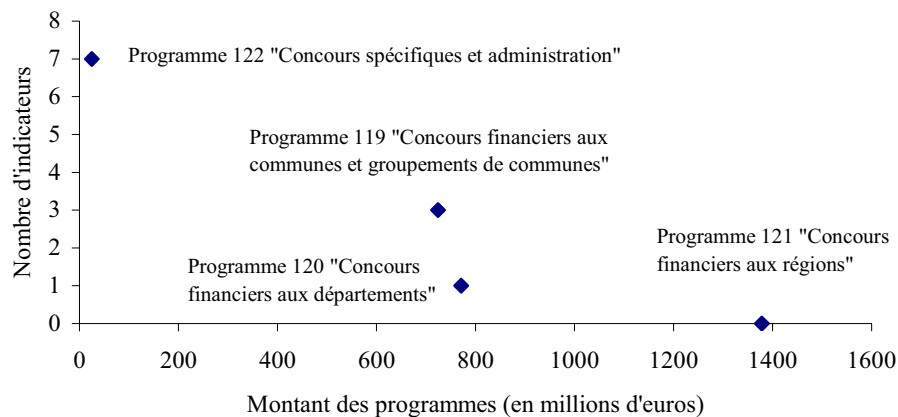
- du programme 122 « Concours spécifiques et administration », constitué des actions « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales » et « Administration des relations avec les collectivités territoriales » (25 millions d'euros, hors abondement à titre non reconductible traditionnellement réalisé chaque année, de l'ordre de 130 millions d'euros en 2004 et en 2005).

Dans tous les autres cas, l'Etat n'a aucun pouvoir de décision, la répartition des dotations entre collectivités territoriales découlant mécaniquement de l'application de la loi.

2. Le nombre d'indicateurs est inversement proportionnel au montant des différents programmes

Il découle de cette situation paradoxale que **le nombre d'indicateurs est inversement proportionnel au montant des différents programmes**, comme l'indique le graphique ci-après.

Des programmes qui ont d'autant moins d'indicateurs qu'ils sont d'un montant élevé



Source : présent projet de loi de finances

Ainsi, le programme 121 « Concours financiers aux régions », qui correspond aux crédits les plus élevés (1.378 millions d'euros) ne se voit associer aucun indicateur. Inversement, le programme 122 « Concours spécifiques et administration », s'élevant à seulement 25 millions d'euros, doit être évalué par 7 indicateurs.

Il ne s'agit pas d'une mauvaise conception des indicateurs – qui, comme on le verra ci-après, sont dans l'ensemble satisfaisants –, mais de la conséquence du fait qu'il est impossible d'associer un indicateur à l'attribution d'une dotation pour laquelle l'Etat ne dispose d'aucun pouvoir de décision.

3. Seulement quatre indicateurs pour les trois premiers programmes

Ainsi, on observe que les trois premiers programmes (programmes 119, 120 et 121) comportent au total seulement quatre indicateurs, alors qu'ils correspondent à la quasi-totalité des crédits de la présente mission.

a) Les dotations compensant des transferts de charges ne font, par nature, l'objet d'aucun objectif ni indicateur

Les dotations ayant vocation à compenser des transferts de charges (DGD, DDEC et DRES), au sujet desquelles l'Etat a **compétence liée**, ne font l'objet d'aucun objectif et indicateur. Il en résulte que le programme 121, relatif aux régions, qui ne comprend que de telles dotations (la DRES et la DGD), n'a ni objectif et indicateur.

b) Les dotations d'équipement ne compensant aucun transfert de charge se voient attribuer des objectifs et indicateurs, ce qui semble inapproprié dans le cas de la DGE des départements

Parmi les trois premiers programmes, **seules les dotations d'équipement ne correspondant pas à la compensation d'un transfert de charges se voient associer des objectifs et des indicateurs**. Les dotations concernées sont la DDR – attribuée aux EPCI – et la DGE – attribuée aux communes et aux départements. Cela vient du fait qu'il s'agit de dotations au sujet desquelles l'Etat dispose d'une certaine faculté d'appréciation dans la décision d'attribution. Ainsi, c'est le préfet qui prend la décision d'attribuer les subventions dans le cas de la DGE des communes, dans les catégories et limites fixées par une commission départementale, et de la DDR, après l'avis d'une commission d'élus.

(1) La mesure de l' « effet de levier »

Dans son rapport d'information « *LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance ?* » (2 mars 2005)¹, le président de votre commission des finances, notre collègue Jean Arthuis, estime que « *s'agissant (...) du programme « Concours financiers aux communes et aux groupements de communes » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », il serait souhaitable d'avoir une idée plus précise de l'effet de levier réel des dotations - c'est-à-dire de connaître les projets d'investissements qui n'ont pu être réalisés que grâce aux subventions - que ne le propose l'unique indicateur (« Evolution du volume des investissements des collectivités territoriales réalisés grâce à la DGE ou à la DDR associées à ce programme »). A défaut, il pourrait être utilement envisagé de cibler l'indicateur sur des thèmes jugés prioritaires ».*

Ces observations ont été prises en compte.

Ainsi, **chacune des dotations dotées d'indicateurs doit voir son efficacité évaluée en fonction, notamment, de son « effet de levier ».** L'indicateur utilisé à cette fin est le supplément de croissance des investissements réalisés grâce à la dotation concernée par rapport à ceux de l'ensemble des administrations publiques. Ainsi, l'objectif est qu'en 2006 la croissance de ces investissements réalisée grâce à chacune de ces dotations d'équipement (DGE, DDR, DDEC) soit supérieure de 0,2 point à celle des administrations publiques.

(2) L'existence d'un indicateur relatif à la DGE des départements ne semble pas justifiée

On peut cependant se demander s'il est pertinent d'associer un indicateur à la DGE des départements.

L'indicateur concerné, le supplément de croissance des investissements réalisés grâce à la DGE des départements, concerne la seule seconde part de celle-ci, l'article 24 du présent projet de loi de finances prévoyant d'en supprimer la première part, qui serait intégrée à la DGF.

Cependant, la réforme de la DGE des départements, prévue par l'article 24 précité, priverait le gouvernement de la faible marge de manoeuvre dont il dispose actuellement pour la répartition de la DGE des départements¹. **Il serait donc opportun de supprimer l'indicateur correspondant, dont l'évolution échappe entièrement au responsable du programme.**

¹ Comme cela est expliqué dans le commentaire de l'article 24 du présent projet de loi de finances fait par notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, le gouvernement peut actuellement répartir la seconde part de la DGE des départements entre ses différentes composantes après une simple consultation du comité des finances locales, faculté que l'article 24 précité prévoit de supprimer. En pratique, le gouvernement a toujours suivi l'avis du comité des finances locales.

(3) Les autres indicateurs relatifs à la DGE des communes et à la DDR

La DGE des communes et la DDR se voient également associer **deux autres objectifs** :

- porter de 40 % en 2005 à 65 % en 2006 le pourcentage de projets bénéficiant d'un taux de subvention compris entre 25 % et 35 % ;

- porter de 4 ans en 2005 à 3 ans en 2006 le délai moyen séparant la décision de subvention de la fin de réalisation du projet.

Ces objectifs, pleinement justifiés, tendent respectivement à éviter le « saupoudrage » et à permettre une réalisation plus rapide des projets.

L'efficacité de ces dépenses de l'Etat est d'autant plus importante que **la DGE des communes et la DDR figurent parmi les principaux instruments de la politique d'aménagement du territoire**. Elles s'élèvent en effet au total à 516 millions d'euros en 2006, contre 275,5 millions d'euros pour le programme 112 « Aménagement du territoire », correspondant aux crédits de la DATAR, de la mission « Politique des territoires ».

c) Le programme 119 pourrait se voir doter à moyen terme d'un objectif de maintien des services publics en zone rurale

Il serait envisageable de doter le programme 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes » d'un objectif de maintien et de développement des services publics en zone rurale.

En effet, l'article 82 du présent projet de loi de finances, rattaché à la présente mission et commenté ci-après, prévoit la création, au sein de la DDR, d'une enveloppe destinée au maintien et au développement des services publics en milieu rural, qui serait notamment destinée aux communes membres d'un EPCI.

La création d'un objectif spécifique pourrait dès lors être envisagée pour ce programme, éventuellement dans le cadre du projet de loi de finances pour 2007. Le gouvernement envisage explicitement la mise en place d'un tel objectif, dans une réponse au questionnaire que lui a adressé votre rapporteur spécial dans le cadre de la préparation du présent projet de loi de finances.

4. Le programme 122, qui correspond à 1 % des crédits, se voit à juste titre attribuer la plupart des indicateurs

Le programme de la présente mission auquel est associé le plus grand nombre d'indicateurs (7, contre 4 pour les trois autres programmes) est le programme 122 « Concours spécifiques et administration », qui, avec 25 millions d'euros, ne correspond qu'à moins de 1 % des crédits.

Cela vient du fait que c'est le programme dont l'efficacité dépend le plus de l'Etat, alors que celle des trois autres programmes dépend d'autres acteurs, en particulier des collectivités territoriales.

a) L'action « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales »

Ainsi, dans le cas de l'action « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales », correspondant à des crédits de l'ordre de 14 millions d'euros, l'objectif est de faire en sorte qu'en 2007 100 % des opérations soient achevées dans un délai de 5 ans, et que la durée moyenne des opérations soit de 2,5 ans.

Cet objectif ne marque pas une rupture par rapport à la situation actuelle, puisqu'en 2005 le gouvernement prévoit que 98 % des opérations seront achevées dans un délai de 5 ans, pour un délai moyen de 2,6 ans.

b) L'action « Administration des relations avec les collectivités territoriales »

La LOLF trouve essentiellement à s'appliquer dans le cas de l'action « Administration des relations avec les collectivités territoriales », correspondant à la direction générale des collectivités locales (DGCL). L'action de la DGCL doit en effet être évaluée par 6 indicateurs.

La moitié de ces indicateurs correspondent à la qualité de la gestion des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales, qu'elles consistent en des crédits de la présente mission, ou en des prélèvements sur recettes. Les indicateurs concernés sont :

- le nombre, le montant moyen et le volume total des rectifications opérées en cours d'année ;
- le nombre de rectifications liées à la prise en compte d'une donnée erronée dans les calculs ;
- les dates de communication des dotations.

On peut remarquer à cet égard que **le gouvernement a suivi la recommandation de votre commission des finances**, d'ailleurs également exprimée par la Cour des comptes et par la commission des finances de l'Assemblée nationale, de rattacher ces indicateurs à la présente action « Administration des relations avec les collectivités territoriales », et non à l'action « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales », comme c'était le cas au départ, ce qui n'avait guère de sens.

Ces trois indicateurs concernent l'activité d'une faible part des agents de la DGCL, la gestion des dotations des trois premiers programmes correspondant à seulement 3 % des effectifs de la DGCL.

Les autres indicateurs retenus pour l'action « Administration des relations avec les collectivités territoriales » sont :

- les délais réels de parution des textes réglementaires relevant de la responsabilité de la DGCL ;
- les réponses aux pouvoirs publics (Parlement, Cour des comptes, préfectures...);
- le nombre de visites des sites intranet et internet de la DGCL avec mention du pourcentage de consultations supérieures à une minute.

Ces indicateurs correspondent davantage à un engagement de « maintien de la qualité du service » qu'à un engagement d'amélioration significative de celle-ci. Ainsi, le seul indicateur prévoyant une amélioration significative par rapport à l'année 2005 (quand une prévision pour cette dernière est disponible) concerne les rectifications opérées en cours d'année liées à la prise en compte d'une donnée erronée dans les calculs, dont le nombre passerait de 140 en 2005 à 100 en 2006.

B. LES LIMITES DE LA NOTION DE FONGIBILITÉ DES CRÉDITS

1. Une mission peu propice à la fongibilité des crédits

La présente mission est peu propice à la fongibilité des crédits, dans la mesure où, comme cela a été indiqué ci-avant, **l'Etat n'a aucun pouvoir de décision pour 80 % des crédits.**

On rappelle que l'Etat n'a un **pouvoir de décision** que dans le cas :

- de l'action 01 « Soutien aux projets des communes et groupements de communes » du programme 119, c'est-à-dire de la DGE des communes et de la DDR, le préfet décidant de l'attribution des subventions (516 millions d'euros) ;

- du programme 122 « Concours spécifiques et administration », constitué des actions « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales » et « Administration des relations avec les collectivités territoriales » (25 millions d'euros, hors abondement à titre non reconductible traditionnellement réalisé chaque année, de l'ordre de 130 millions d'euros en 2004 et en 2005).

C'est dans ce dernier cas que pourra s'appliquer la **fongibilité asymétrique**, le programme 122 regroupant les crédits de personnel de la direction générale des collectivités locales.

Dans tous les autres cas, l'Etat n'a aucun pouvoir de décision sur l'utilisation des crédits, la répartition des dotations entre collectivités territoriales découlant mécaniquement de l'application de la loi, comme l'indique le tableau ci-après.

Cela empêche *de facto* toute fongibilité.

L'impact potentiel de la notion de fongibilité des crédits sur les règles d'indexation des crédits sur les règles d'indexation des différentes composantes de la mission RCT

	L'évolution des crédits en LFI		Des indications de ce que pourrait être l'impact de la fongibilité :	
	Règles d'indexation	Crédits de paiement (en millions d'euros)	Consommation des CP en 2004 (en %)	Faculté d'appréciation de la part de l'Etat pour l'attribution des dotations et des subventions
119 Concours financiers aux communes et groupements de communes		724	96	
01 Soutien aux projets des communes et groupements de communes		516	97	
DGE	Prévision de croissance de la FBCF des APU annexée au PLF	459 (1)	100	Moyenne (catégories et limites fixées par commission départementale)
DDR	Prévision de croissance de la FBCF des APU annexée au PLF	124 (1)	63 (2)	Moyenne (simple avis d'une commission d'élus)
02 Dotation générale de décentralisation	Croissance de la DGF	208	96	Nulle (compensation de transferts de compétences)
120 Concours financiers aux départements		771	90	
01 Aides à l'équipement des départements		614	88	
DDEC	Comme la DGE	318 (1)	99	Nulle (compensation de transferts de compétences)
DGE	Prévision de croissance de la FBCF des APU annexée au PLF	311 (1)	86 % (1 ^{re} part) et 76 % (2 ^e part) (3)	Nulle (gestion par le département)
02 Dotation générale de décentralisation	Croissance de la DGF	157	94	Nulle (compensation de transferts de compétences)
121 Concours financiers aux régions		1.378	98	
01 Aides à l'équipement des régions = DRES	Croissance de la DGE	622	98	Nulle (compensation de transferts de compétences)
02 Dotation générale de décentralisation	Croissance de la DGF	756	99	Nulle (compensation de transferts de compétences)
122 Concours spécifiques et administration		25	51	
01 Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales		14	51	Forté
02 Administration des relations avec les collectivités territoriales		11	73	-
TOTAL		2.898	90	

(1) En autorisations d'engagement. (2) Le ministère de l'intérieur indique que la consommation particulièrement faible de la DDR en 2004 (63 %) provient du basculement de son financement en prélevement sur recettes (les préfetures ont continué à consommer en priorité, au titre de l'exercice 2004, les crédits restant sur l'ancien compte de tiers 466-7212 « FNPTP-DDR »). Cependant, cette dotation n'a habituellement pas un taux de consommation élevé : il a été de 72,93 % en 2001, 74,24 % en 2002, et 83,54 % en 2003. (3) Consommation de 97,4% des crédits délégués et 82,04% des crédits disponibles, ce dernier taux s'expliquant par un gel de 85.820.113 euros dû à la régulation budgétaire de l'exercice 2004.

Sources : présent projet de loi de finances, ministère de l'intérieur

2. Il conviendra de s'assurer que la fongibilité des crédits ne vide pas de son sens les règles d'indexation de la DGE des communes et de la DDR

On peut s'interroger sur les conséquences de la fongibilité des crédits sur la DDE des communes et des EPCI et sur la DDR.

Interrogé à cet égard par votre rapporteur spécial, le gouvernement a estimé que la fongibilité pourrait permettre « *une souplesse de gestion entre les dotations destinées aux mêmes catégories de collectivités territoriales (par exemple entre la DGE des communes et la dotation de développement rural au sein du BOP 1 du programme « concours financiers aux communes et groupements de communes »)* ». En pratique, cela signifie qu'un préfet de département, constatant que la DDR est peu consommée (le taux de consommation de cette dotation est de l'ordre de seulement 80 % chaque année)¹, pourra décider d'utiliser certains crédits, inscrits en loi de finances comme concernant la DDR, pour financer la DGE des communes.

Cette plus grande souplesse devrait, globalement, **accroître** les dotations allouées aux collectivités territoriales.

Cependant, **il conviendra de s'assurer que cette nouvelle faculté allouée aux préfets ne vide pas de son sens la détermination de l'évolution de la DGE des communes et de la DDR par la loi de finances.** Un préfet ne devra pas utiliser la fongibilité des crédits pour décider, par exemple, de n'attribuer que de la DGE.

¹ Le ministère de l'intérieur indique que la consommation particulièrement faible de la DDR en 2004 (63 %) provient du basculement de son financement en prélèvement sur recettes (les préfetures ont continué à consommer en priorité, au titre de l'exercice 2004, les crédits restant sur l'ancien compte de tiers 466-7212 « FNPTP-DDR »). Cependant, cette dotation n'a habituellement pas un taux de consommation élevé : il a été de 72,93 % en 2001, 74,24 % en 2002, et 83,54 % en 2003.

V. LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES RATTACHÉS À LA PRÉSENTE MISSION

L'article 6 de la LOLF reconnaît explicitement le prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales, indiquant qu' « *un montant déterminé de recettes de l'Etat peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales* ». Il précise que « *ces prélèvements sur les recettes de l'Etat sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte* ».

On a vu que les prélèvements sur les recettes de l'Etat en faveur des collectivités territoriales devaient s'élever à 47,3 milliards d'euros en 2006, contre 2,9 milliards d'euros pour la présente mission.

Les prélèvements sur recettes n'étant pas des crédits, ils ne peuvent faire partie d'un programme, et la LOLF n'oblige pas à leur associer des objectifs et des indicateurs. Cependant, compte tenu de l'importance des sommes en jeu, le PAP de la présente mission comprend en annexe les objectifs et indicateurs liés aux prélèvements sur recettes.

Ces objectifs et indicateurs sont synthétisés par le tableau ci-après.

Les objectifs et les indicateurs des prélèvements sur recettes associés à la mission « Relations avec les collectivités territoriales »
(montant des prélèvements sur recettes en milliards d'euros)

	Montant	Objectifs	Indicateurs						
			Intitulé	Réalisation/ prévision		Objectifs/ Cibles			
				2004	2005	2006	2007		
Concours financiers aux communes et groupements de communes	21,7	Objectif n° 1 (du point de vue du citoyen) : Accroître le degré d'intégration des groupements.	Indicateur n° 1: Niveau du CIF (exemple des communautés d'agglomération)	0,37	0,32	0,32	0,32		
			Indicateur n° 2: Rapport entre la population regroupée dans des EPCI à taxe professionnelle unique (TPU) et la population totale regroupée en EPCI	74 %	75,5 %	76,5 %	77 %		
		Objectif n° 2 (du point de vue du citoyen) : Poursuivre la couverture du territoire par l'intercommunalité.	Indicateur n° 1 : Proportion de la population et des communes couvertes par l'intercommunalité.	Proportion de communes couvertes		86 %	88 %	89 %	90 %
		Objectif n° 3 (du point de vue du citoyen) : Assurer la péréquation des ressources entre collectivités.	Indicateur n° 1 Volumes financiers relatifs consacrés à la péréquation.	Proportion de la population couverte		82 %	84 %	85 %	86 %
				17,83 %	19,1 %	20 %	20 %		

	Montant	Objectifs	Indicateurs					
			Intitulé	Réalisation/ prévision			Objectifs/ Cibles	
				2004	2005	2006	2007	
Concours financiers aux départements	11,3	Objectif n° 1 (du point de vue du citoyen) : Assurer la péréquation des ressources entre collectivités	Indicateur n° 2 : Etude quinquennale évaluant l'efficacité des dotations en termes de réduction des inégalités mesurées par un indicateur synthétique des inégalités entre communes. Indicateur n° 1: Volumes financiers relatifs consacrés à la péréquation.	40 % (2001)	-	-	50 % (année non indiquée)	
Concours financiers aux régions	5	Objectif n° 1 (du point de vue du citoyen) : Assurer la péréquation des ressources entre collectivités	Indicateur n°2: Etude quinquennale évaluant l'efficacité des dotations en termes de réduction des inégalités mesurées par un indicateur synthétique des inégalités entre départements. Indicateur n° 1: Volumes financiers relatifs consacrés à la péréquation.	51 % (2001)	-	-	60 % (année non indiquée)	
			Indicateur n° 2 : Etude quinquennale évaluant l'efficacité des dotations en termes de réduction des inégalités mesurées par un indicateur synthétique des inégalités entre régions.	1,58 %	1,94 %	2,5 %	2,5 %	
			Indicateur n° 2 : Etude quinquennale évaluant l'efficacité des dotations en termes de réduction des inégalités mesurées par un indicateur synthétique des inégalités entre régions.	54 % (2001)	-	-	60 % (année non indiquée)	

A. LES LIMITES DE LA « LOGIQUE LOLF » APPLIQUÉE AUX PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. L'efficacité des dotations de l'Etat est indépendante de l'action du responsable des programmes

Comme dans le cas des crédits des trois premiers programmes de la mission, la performance des services de l'Etat est quasiment impossible à évaluer. En effet, l'Etat a compétence liée pour l'attribution des dotations concernées.

Son efficacité peut seulement être évaluée à travers les modalités techniques d'attribution des dotations par la DGCL, qui font l'objet de trois indicateurs de l'action « Administration des relations avec les collectivités territoriales » du programme 122.

2. Des indications utiles sur l'efficacité du système de dotations de l'Etat aux collectivités territoriales

Dans ces conditions, l'annexe relative aux prélèvements sur recettes évalue l'efficacité non de la gestion administrative, mais de la législation, ce qui est contraire à l'esprit de la LOLF, le responsable des programmes de la mission RCT n'ayant aucun pouvoir sur l'atteinte des objectifs retenus.

Dans la mesure où l'annexe donne des informations utiles sur l'efficacité du système de dotations de l'Etat aux collectivités territoriales, votre rapporteur spécial estime cependant souhaitable de la maintenir en l'état.

B. LES OBJECTIFS RETENUS : LE RENFORCEMENT DE LA PÉRÉQUATION ET DE L'INTERCOMMUNALITÉ

1. Renforcer la péréquation

Le principal objectif retenu pour les prélèvements sur recettes est le renforcement de la péréquation.

Ainsi, chacun des trois regroupements de prélèvements sur recettes, relatifs respectivement aux communes et aux EPCI, aux départements et aux régions, se voit associer l'objectif d'« Assurer la péréquation des ressources entre collectivités ». Concrètement, il s'agit :

- d'accroître **la part des prélèvements sur recettes consacrés à la péréquation**, qui devrait être portée en 2006 à 20 % dans le cas des communes et des EPCI, à 9,8 % dans le cas des départements et à 2,5 % dans le cas des régions (contre respectivement 19,1 %, 9,18 % et 1,94 % en 2005) ;

- de porter, à une échéance non précisée, à 50 % dans le cas des communes et des EPCI, et à 60 % dans le cas des départements et des régions (contre respectivement 40 %, 51 % et 54 % en 2001), la réduction des inégalités, mesurées par un **indice synthétique**, qui prendrait en compte non seulement les inégalités de ressources, mais aussi les inégalités de charges.

La méthodologie appliquée pour le calcul de cet indice serait celle retenue par le Commissariat Général du Plan (CGP) dans ses études relatives à la péréquation. Le taux de correction global des inégalités serait complété par une mesure de l'efficacité de chaque dotation et de sa contribution à la réduction des écarts entre collectivités. L'indicateur synthétique serait actualisé tous les cinq ans.

Cet indicateur sera d'autant plus utile que la majeure partie des corrections d'inégalités est assurée par des dotations en principe non péréquatrices, comme la dotation forfaitaire de la DGF des communes et des EPCI, qui correspond à près de la moitié de la réduction des écarts de richesse. La réforme de la DGF des communes et des EPCI réalisée par la loi de finances initiale pour 2005 avait pour objet de transformer progressivement la dotation forfaitaire en vraie dotation forfaitaire, tout en renforçant le rôle péréquateur des trois dotations explicitement dédiées à la péréquation (DSU, DSR et DNP).

2. Renforcer l'intercommunalité

Dans le cas des prélèvements sur recettes destinés aux communes et aux EPCI, l'annexe propose de retenir deux objectifs supplémentaires :

- « Accroître le degré d'intégration des groupements », mesuré par le niveau du coefficient d'intégration fiscale (CIF) et le rapport entre la population regroupée dans des EPCI à taxe professionnelle unique et la population ;

- « Poursuivre la couverture du territoire par l'intercommunalité », avec pour indicateur la proportion de la population et des communes couvertes par l'intercommunalité.

Dans tous les cas – qu'ils concernent le renforcement de la péréquation ou celui de l'intercommunalité –, **les indicateurs correspondent moins à de véritables objectifs qu'à de simples prévisions de ce qui découlerait de la poursuite des tendances actuelles, et des évolutions « naturelles » du système actuel de dotations.**

VI. LES CONSÉQUENCES DE LA LOLF SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

A. LA LOLF RISQUE-T-ELLE D'ACCROÎTRE LES DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ?

Dans son rapport d'information précité « *LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance ?* » (2 mars 2005), le président de votre commission des finances, notre collègue Jean Arthuis, s'inquiète **des transferts de charge de l'Etat aux collectivités territoriales qui pourraient être favorisés par la LOLF.**

En effet, plusieurs indicateurs d'efficience consistent en un ratio entre les dépenses de l'Etat pour une action donnée et les dépenses publiques totales pour financer cette action. Notre collègue Jean Arthuis considère, dans son rapport précité, que « *si la recherche d'un effet d'entraînement ou de levier auprès d'autres acteurs traduit une intention louable, attendue dans le cas des contrats de plan Etat-région, celle-ci ne doit pas seulement se traduire par une nouvelle répartition de la dépense, ou pis, par des coûts supplémentaires* ».

Ce problème ne semble cependant pas se poser dans le cadre de la présente mission RCT. En particulier, selon l'indicateur de performance 02 « Pourcentage de projets bénéficiant d'un taux de subvention compris entre 25 % et 35 % » de l'objectif 01 « Promouvoir les projets de développement local » de l'action 01 « Soutien aux projets des communes et groupements de communes » du programme 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes », **en 2006 65 % des projets financés par la DGE des communes et par la DDR devront avoir un taux de subvention de l'Etat compris entre 25 % et 35 %.**

B. ETENDRE LA « LOGIQUE LOLF » AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Dans leur rapport « *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances : réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace* », remis au gouvernement en septembre 2005, notre collègue Alain Lambert et notre collègue député Didier Migaud, en leur qualité de parlementaires en mission, jugent nécessaire d'« *inciter les collectivités territoriales à développer un processus de performance* ».

Ils estiment que les collectivités territoriales devraient donner davantage d'importance aux résultats de l'exécution budgétaire, ce qui impliquerait d'adopter une structuration en missions, programmes et actions. Compte tenu de la complexité d'une telle réforme, il conviendrait de distinguer entre trois catégories de collectivités territoriales :

- les plus grandes pourraient soit utiliser la « structuration LOLF » au niveau de l'autorisation budgétaire, soit rester à un vote par nature, la « structuration LOLF » étant utilisée de manière indicative ;

- celles se situant dans la moyenne pourraient elles aussi utiliser la « structuration LOLF » de manière indicative, en regroupant les crédits en une dizaine de postes fonctionnels ;

- les plus petites resteraient dans un système par nature.

Le recours à une « structuration LOLF » purement indicative ne nécessiterait pas de modification en profondeur des instructions comptables existantes.

Le débat d'orientation budgétaire (DOB) pourrait en outre être revalorisé.

Extrait du rapport « Lambert-Migaud »

« Le reproche principal pouvant être adressé à la présentation des budgets locaux est d'être organisée par nature : elle ne témoigne pas d'une gestion orientée vers les résultats. Son principal avantage est de présenter une homothétie totale entre le budget et les comptes. La présentation fonctionnelle à laquelle ont recours certaines collectivités n'est pas plus un instrument de gestion orientée vers les résultats : elle n'est assortie ni de fongibilité, ni d'objectifs, ni d'indicateurs, ni de projets annuels de performance.

« Etendre les principes de la LOLF revient à réfléchir à la manière d'introduire une démarche de performance dans les budgets locaux. Trois solutions peuvent être envisagées :

« - une structuration en missions / programmes / actions de l'autorisation budgétaire ;

« Cette solution aboutirait à une modification fondamentale du cadre budgétaire actuel, fondé sur la distinction des sections de fonctionnement et d'investissement, qui est l'une des garanties de la saine gestion des collectivités.

« L'actuelle présentation par fonction est par ailleurs insuffisamment précise et une autorisation structurée en missions / programmes / actions, soit par destination de la dépense, serait complexe à mettre en œuvre, car elle obligerait à un traitement matriciel pour une articulation lisible avec les comptes des collectivités, trop lourd sans doute pour les plus petites d'entre elles.

« - une présentation indicative du budget selon une nomenclature de type missions / programmes / actions, complémentaire de celle retenue pour les votes ;

« Le rapport intérêt/complexité de la tâche est peut-être trop faible, surtout pour les petites collectivités territoriales et cette solution nécessiterait un suivi fin en exécution pour que la présentation indicative initiale ait un sens. Mais elle constitue la piste la plus adaptée si l'on veut éviter de réformer en profondeur les instructions comptables existantes.

« Un système hybride pourrait être envisagé : une présentation par destination améliorée pour les collectivités désirant rester à un vote par nature, mais capables de gérer la complexité d'une articulation matricielle du budget et des comptes et une présentation en une dizaine de postes fonctionnels pour les petites-moyennes collectivités, les plus petites restant dans un système purement par nature.

« - l'ajout à toute présentation ou structuration à caractère fonctionnel d'un système d'objectifs et d'indicateurs.

« Cette piste ne nécessite pas d'ajustement technique difficile et doit donc être favorisée.

« Elle peut être associée à l'une ou l'autre des pistes évoquées.

« S'agissant de la procédure budgétaire, la LOLF conduit à renforcer considérablement le contenu de la phase préalable à la discussion budgétaire, ainsi que le rôle qu'y tient le Parlement. Le contenu du débat d'orientation budgétaire (DOB) et le chaînage vertueux que doit permettre une discussion avancée du projet de loi de règlement pourraient inspirer les pratiques des grandes collectivités territoriales. Le débat d'orientation budgétaire organisé par les collectivités territoriales paraît notamment très pauvre au regard du statut renforcé prévu par la LOLF pour le budget de l'Etat, qui en fait un rendez-vous important de la procédure budgétaire.

« Une amélioration des outils budgétaires des collectivités territoriales pourrait donc être envisagée, et contribuer tant à la transparence de l'action qu'à la performance de la gestion locale. Une fois les outils forgés, elle pourrait faire l'objet d'une expérimentation, sur la base du volontariat, dans les collectivités. »

Source : Alain Lambert, Didier Migaud, « La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances : réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace », rapport au gouvernement, septembre 2005

VII. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. MODIFICATION DES CRÉDITS

L'Assemblée nationale a majoré les crédits de la présente mission, pour un montant de 175.629.500 euros en autorisations d'engagement, et **72.629.500 euros en crédits de paiement.**

Ces majorations concernent exclusivement le programme 122 « Concours spécifiques et administration ».

1. Modification des crédits à titre non reconductible

L'Assemblée nationale a majoré, à titre **non** reconductible, les crédits du programme 122 précité à hauteur de 105.254.500 euros en autorisations d'engagement, et **67.254.500 euros** en crédits de paiement.

Cette majoration concerne le programme 122 « Concours spécifiques et administration » :

- pour 105.174.500 euros en autorisations d'engagement et **67.174.500 euros** en crédits de paiement, l'action 01 « aides exceptionnelles aux collectivités territoriales » ;

- pour **80.000 euros** en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, l'action 02 « administration des relations avec les catégories territoriales ».

2. Modification des crédits à titre reconductible

Les crédits du programme 122 précité ont été abondés, à titre **reconductible**, de 70.375.000 euros en autorisations d'engagement, et **5.375.000 euros** en crédits de paiement.

Cette majoration concerne l'action 01 « aides exceptionnelles aux collectivités territoriales ».

B. MODIFICATION DES ARTICLES RATTACHÉS

1. Modification de l'article 82 rattaché

A l'initiative du rapporteur général du budget, notre collègue **Gilles Carrez**, et avec l'avis **favorable** du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté **deux amendements rédactionnels** sur le présent article.

2. Modification de l'article 83 rattaché

A l'initiative de notre collègue député Marc Laffineur, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement rédactionnel** sur le présent article.

3. Modification de l'article 84 rattaché

L'Assemblée nationale a adopté un amendement, présenté par son **rapporteur général**, à l'article 84 rattaché à la mission « Relations avec les collectivités territoriales », avec un avis **favorable** du gouvernement.

On rappelle que l'article 84 rattaché est relatif à la répartition de la dotation de solidarité urbaine (DSU).

Il s'agit **d'améliorer les données utilisées pour la répartition de la DSU**, en alignant la procédure de recensement des logements sociaux pris en compte pour cette répartition sur celle mise en œuvre dans le cadre de l'enquête SRU, instituée par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

Ainsi, cet amendement prévoit que *« les organismes d'habitations à loyer modéré, les sociétés d'économie mixte locales et les filiales de la Société centrale immobilière de la Caisse des dépôts et consignations sont tenus de fournir au représentant de l'Etat dans la région, chaque année avant le 31 octobre, un inventaire par commune des logements sociaux dont ils sont propriétaires au 1^{er} janvier »*.

4. Modification de l'article 85 rattaché

L'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue député **Marc Laffineur**, a adopté, avec l'avis **favorable** du gouvernement, un amendement à l'article 85 rattaché.

Pour mémoire, l'article 85 précise les effets dans le temps du droit d'option dont disposent les agents qui relèvent du statut de la fonction publique d'Etat et dont les services sont transférés aux collectivités territoriales.

Le présent article additionnel précise les effets dans le temps du détachement sans limitation de durée dans lequel seront placés d'office les agents qui, au terme du délai précité de deux ans suivant le transfert, n'auraient pas explicitement fait jouer leur droit d'option :

- si le décret de transfert est publié entre le 1^{er} janvier et le 31 août d'une l'année n, ce détachement prendra effet au 1^{er} janvier de l'année n+3 ;
- si le décret de transfert est publié entre le 1^{er} septembre et le 31 décembre d'une l'année n, ce détachement ne prendra effet qu'au 1^{er} janvier de l'année n+4.

C. ARTICLES ADDITIONNELS RATTACHÉS À LA PRÉSENTE MISSION

1. Article 84 bis

Cet article additionnel, inséré à l'initiative de notre collègue député **Axel Poniatowski**, avec l'avis **favorable** du gouvernement et de la commission des finances, **permet aux communes membres d'une communauté d'agglomération issue de la transformation d'une communauté d'agglomération nouvelle ou d'un syndicat d'agglomération nouvelle d'éviter une prise en compte trop rapide dans le calcul de leur potentiel fiscal de la dotation de compensation reçue au titre de la suppression de la « part salaires » des bases de taxe professionnelle.**

a) Le droit existant

Le 8° du I de l'article 47 de la loi de finances pour 2005 a **prorogé** jusqu'au **31 décembre 2005** le dispositif dérogatoire prévu dans le cas des EPCI issus de la transformation **d'un syndicat ou d'une communauté d'agglomération nouvelle (SAN ou CAN).**

(1) Un dispositif dérogatoire depuis 2004

Les communes membres de ces EPCI bénéficiaient d'un régime particulier, prévu à l'article 48 de la loi de finances rectificative pour 2003. La disposition concernée, inscrite à l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales, prévoyait que, **pour la seule année 2004, la compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle n'était pas prise en compte** dans le calcul du potentiel fiscal de ces EPCI.

Il s'agissait de **neutraliser** en 2004 les conséquences de la transformation d'un SAN ou d'une CAN en EPCI.

En effet, la loi n° 99-1126 du 28 décembre 1999 a décidé que le potentiel fiscal des communes et des EPCI serait majoré du montant, pour la dernière année connue, de la compensation de la suppression de la part « salaires ». **Toutefois, le potentiel fiscal des communes appartenant aux SAN et aux CAN, n'a pas été modifié par cette loi.**

Il résulte de cette exception touchant au mode de calcul du potentiel fiscal des communes membres d'un SAN ou d'une CAN une difficulté, lorsque ceux-ci se transforment en une autre catégorie d'EPCI, puisque le potentiel fiscal est alors majoré du montant de compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle, et augmente de manière brutale et importante.

(2) La modification adoptée à l'article 49 de la loi de finances pour 2005 : proroger cette dérogation en 2005

Le 8° du I de l'article 49 de la loi de finances pour 2005 a **prorogé** jusqu'au 31 décembre 2005 ce dispositif dérogatoire.

Cette mesure avait été jugée pertinente par notre collègue Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances, qui avait souligné, lors de la discussion du projet de loi de finances rectificative pour 2003, qu'il s'agissait, en pratique, de permettre la transformation, dans de bonnes conditions, des SAN de Cergy-Pontoise et de Saint-Quentin-en-Yvelines en communautés d'agglomération.

La dérogation proposée pour l'année 2005 avait ainsi vocation à s'appliquer à ces deux SAN, ainsi qu'à la CAN d'Evry.

Compte tenu de la volonté affichée d'encourager la transformation des syndicats d'agglomération nouvelle en communautés d'agglomération, **votre commission avait exprimé son accord avec cette mesure.**

b) Le dispositif proposé

A l'initiative de notre collègue député Axel Poniatowski, et avec l'avis favorable du gouvernement et de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté un article additionnel **permettant d'aligner le régime dérogatoire sur le régime de droit commun décrit ci-dessus, mais de manière progressive sur 5 ans.** Il lève ainsi une forte incertitude qui pesait sur les dotations de ces communes, dont le potentiel fiscal aurait pu connaître une hausse brutale en 2006, rien n'étant à l'heure actuelle prévu à l'article 2334-4 du code général des collectivités territoriales.

Le dispositif proposé consiste à prendre en compte la dotation de compensation reçue au titre de la compensation de la suppression de la « part salaires » des bases de taxe professionnelle **à raison de 20 % par an**, et ce pendant **5 ans à compter de 2006**. En conséquence, cette dotation sera intégralement prise en compte en 2010, et le régime dérogatoire pourra s'éteindre.

c) Une mesure bienvenue

Cette mesure, bienvenue, permet de limiter l'impact trop « brutal » du passage au droit commun pour les communes concernées.

2. Article 84 ter

A l'initiative de notre collègue député **Gilles Carrez**, rapporteur général du budget, l'Assemblée nationale a inséré, avec l'avis **favorable** du gouvernement, un article additionnel **élargissant la marge de manœuvre dont dispose le comité de finances locale pour indexer l'évolution de la dotation forfaitaire de la DGF des départements, afin de tenir compte des résultats du recensement complémentaire effectué par l'INSEE en 2005.**

En effet, ce recensement complémentaire, qui se traduit par une augmentation importante de la « population DGF », susciterait en 2006, sans mesure correctrice, une forte augmentation de la dotation forfaitaire, et donc une faible progression des dotations de péréquation.

Le présent article additionnel tend donc à élargir la fourchette au sein de laquelle le comité des finances locales peut faire varier la dotation forfaitaire : il est proposé de passer de l'intervalle **60 %-70 %** du taux d'augmentation de la DGF à l'intervalle **35 %-70 %**.

a) Le droit existant

L'article 49 de la loi de finances initiale pour 2005 a réformé en profondeur l'architecture de la DGF des départements.

Ainsi, la **dotation forfaitaire** est dorénavant composée de deux éléments :

- d'une part, une **dotation de base**, égale à 70 euros par habitant ;
- d'autre part, une **garantie** égale à la différence entre le montant qu'il aurait perçu en appliquant à sa dotation forfaitaire de 2004 un taux de progression égal à 60 % du taux de croissance de l'ensemble de la DGF, d'une part, et sa dotation de base pour 2005, d'autre part.

Le comité des finances locales, en application du cinquième alinéa de l'article L. 3334-3 du code général des collectivités territoriales, détermine, à compter de 2006, le taux d'évolution de la dotation de base et, le cas échéant, de la dotation de garantie, en choisissant **un taux de progression compris entre 60 % et 70 % de l'évolution de la DGF**. Le différentiel ainsi dégagé permet d'alimenter **les dotations de péréquation** que sont **la dotation de péréquation urbaine** et **la dotation de fonctionnement minimale**.

En conséquence, le choix du comité des finances locales détermine l'évolution des dotations de péréquation pour l'année.

b) Le dispositif proposé

L'INSEE prévoit, pour 2005, une année exceptionnelle s'agissant des recensements complémentaires, pris en compte dans la dotation de base. Cette dotation étant une fonction croissante de la population, **sa progression devrait être très forte en 2006**. Or les dotations de péréquation sont

déterminées à « enveloppe fermée » : en conséquence, si la dotation forfaitaire augmente très fortement, **l'évolution de la DPU et la DFM pourraient être réduites dans des proportions significatives.**

Selon les simulations transmises à votre commission des finances, en cas d'indexation au minimum de la dotation forfaitaire, soit 60 % de l'évolution de la DGF, **les dotations de péréquation progresseraient de 8,90 %** après le recensement complémentaire, contre **11,95 % sans recensement complémentaire.**

Le présent article additionnel tend donc à élargir la fourchette au sein de laquelle le comité des finances locales peut faire varier la dotation forfaitaire : il est proposé de passer de l'intervalle **60 %-70 %** à l'intervalle **35 %-70 %**. Cette marge de manœuvre devrait permettre de tenir compte pour le futur des évolutions exceptionnelles de population, susceptibles de déséquilibrer les dotations de péréquation.

Ainsi, si le comité des finances locales décide d'indexer la dotation forfaitaire au minimum, soit **35 %**, les dotations de péréquation augmenteront de **13,24 %**. S'il décide d'indexer la dotation forfaitaire au maximum, soit **70 %**, les dotations de péréquation progresseront de **6,73 %**. En conséquence, le choix qui sera fait par le comité des finances locales conduira les dotations de péréquation à évoluer entre **6,73 % et 13,24 % en 2006.**

c) Une disposition bienvenue

Cette mesure qui offre plus de souplesse au comité des finances locales dans la détermination de l'évolution des dotations de péréquation. La fourchette retenue actuellement paraît en effet trop contraignante au regard des résultats du recensement complémentaire, résultats qui pourraient être reproduits les années suivantes.

Il s'agit donc d'une adaptation du principe adopté lors de l'examen de la loi de finances pour 2005, et qui consistait à créer une part « population » dans la dotation forfaitaire des départements.

3. Article 84 quater

L'Assemblée nationale, à l'initiative de son rapporteur général, a adopté, avec l'avis **favorable** du gouvernement, un amendement tendant à insérer le présent article additionnel. Cet article **aménage les modalités de calcul du potentiel fiscal utilisé pour la répartition de la dotation de péréquation des régions.**

Pour mémoire, suivant l'article L. 4332-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la dotation de péréquation¹ bénéficie aux

¹ Le montant de la dotation de péréquation est égal à la différence entre, d'une part, l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement des régions et, d'autre part, la dotation forfaitaire de celles-ci.

régions d'outre-mer et aux régions métropolitaines dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 15 % au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des régions. **Le calcul de ce potentiel fiscal, conformément à l'article L. 4332-5 du CGCT, prend en compte, pour l'année n, les compensations versées aux régions en n+2 au titre de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation et de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle.** Ainsi, pour le calcul du potentiel de 2005, ce sont les compensations de 2003 qui ont été prises en compte.

Or, ces compensations, à la suite de la réforme de l'architecture des concours financiers de l'Etat opérée par la loi de finances initiale pour 2004, se trouvent désormais intégrées dans la dotation forfaitaire des régions. Par conséquent, en l'état du droit, il ne serait pas possible, à partir de 2006, de déterminer le potentiel fiscal des régions, faute de pouvoir individualiser les compensations versées aux régions à partir de 2004 au titre de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation et de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle.

L'article 84 *quater* permettra de continuer à prendre en compte ces compensations dans le calcul du potentiel fiscal, selon les mêmes modalités que jusqu'à présent.

4. Article 84 quinquies

L'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, a adopté, avec l'avis favorable du gouvernement, un amendement tendant à insérer l'article 84 *quinquies*, rattaché à la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Cet article **aménage les modalités de compensation de la perte de recettes subie par les communes (ou groupements de communes) du fait de l'application de l'article 15 de la loi relative au développement des territoires ruraux (loi n° 2005-157 du 23 février 2005).**

Conformément au I de cet article 15, **les employeurs de certains organismes** (en particulier les fondations et associations reconnues d'utilité publique, à but non lucratif, dont l'activité est de caractère social) **situés dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) sont, dans certaines limites, exonérés, notamment, du versement de transport¹.** En vue de compenser la perte de recettes induite pour les collectivités territoriales, le II du même article prévoit **un relèvement de la dotation globale de fonctionnement de ces dernières.**

Or cette mesure de compensation s'avère inapplicable en l'état. En effet, **les règles de répartition et d'évolution de la dotation globale de fonctionnement ne sont pas compatibles avec un système faisant varier le**

¹ Ce versement, destiné à couvrir les charges résultant pour les communes ou groupements de communes de l'organisation du transport urbain, est institué par délibération du conseil municipal ou de l'organe compétent du groupement de communes.

montant attribué à certaines collectivités, chaque année, en fonction de données extérieures à celles utilisées pour la répartition de la dotation globale de fonctionnement.

Aussi, l'article 84 *quinquies* modifie les modalités de compensation des pertes de recettes résultant, pour les collectivités territoriales, du I, précité, de l'article 15 de la loi relative au développement des territoires ruraux. **Ces pertes seront compensées à due concurrence par un prélèvement spécifique sur les recettes de l'Etat, au titre de la compensation des exonérations relatives à la fiscalité locale.**

LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

I. DES RÉPONSES EXCESSIVEMENT TARDIVES

Les dispositions de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoient que le gouvernement répond aux questionnaires budgétaires des commissions des finances de l'Assemblée Nationale et du Sénat, au plus tard, le 10 octobre.

A cette date, votre rapporteur spécial n'avait reçu **aucune réponse**. Le 14 octobre, il n'en avait reçu **que 5**, sur un total de 20.

Il n'a actuellement reçu que **18 réponses**.

II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. L'article 31 du présent projet de loi de finances prévoit que les versements de TIPP aux départements dans le cadre de la compensation du transfert du RMI se feront désormais dans le cadre du programme 833 « Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes » du présent compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » (ACT). On rappelle que les versements de TIPP ne transitent pas actuellement par le compte d'avances 903-54, que remplace le programme 833 précité. Cette disposition devrait permettre une plus grande régularité des recettes départementales de TIPP, ce dont se félicite votre rapporteur spécial.

2. Le programme 832 « Avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et Etats d'outre-mer » du présent compte de concours financiers ne comporte **aucun objectif et indicateur**. Votre rapporteur spécial souhaiterait entendre les explications du gouvernement à ce sujet.

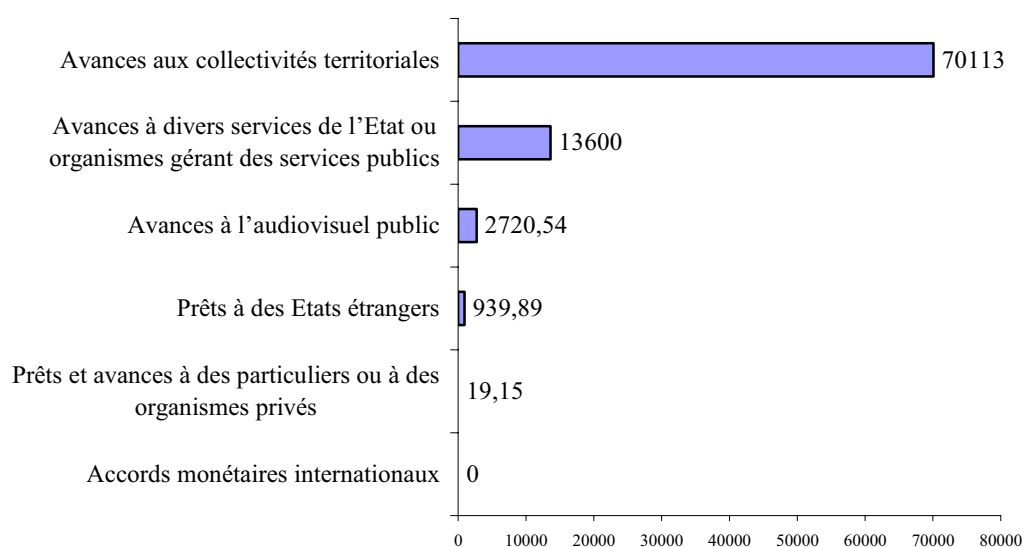
3. Le programme 833 précité ne comporte que trois objectifs et trois indicateurs, mais votre rapporteur spécial considère que, compte tenu de sa nature particulière, il était difficile de faire autrement. En effet, comme dans le cas du compte de concours financiers RCT, les crédits concernés sont des dépenses de transfert de l'Etat aux collectivités territoriales, pour lesquelles l'Etat a compétence liée. L'efficacité des opérations de recouvrement des impôts et de compensation des remboursements et dégrèvements est quant à elle évaluée par les objectifs et indicateurs des missions « Gestion et contrôle des finances publiques » et « Remboursements et dégrèvements ».

III. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS

Le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » (ACT) est **le principal compte de concours financier**, et, avec plus de 70 milliards d'euros de recettes, correspond à la quasi-totalité des recettes des comptes de concours financiers, comme l'indique le graphique ci-après.

Les recettes des comptes de concours financiers (2006)

(en millions d'euros)



Source : présent projet de loi de finances

A titre de comparaison, on rappelle que la principale mission du budget général en termes financiers, la mission « Remboursements et dégrèvements », ne s'élève « qu'à » 68,4 milliards d'euros.

Le présent compte de concours financiers ACT résulte de l'article 31 du présent projet de loi de finances, qui supprime tous les comptes de prêts et comptes d'avances existant actuellement, et les remplace par divers comptes de concours financiers.

Le nouveau régime des comptes spéciaux : quelques rappels

L'article 19 de la LOLF prévoit que les comptes spéciaux ne peuvent être ouverts que par une loi de finances.

Il distingue quatre catégories de comptes spéciaux :

- les comptes d'affectation spéciale ;
- les comptes de concours financiers ;
- les comptes de commerce ;
- les comptes d'opérations monétaires.

Seuls les comptes d'affectation spéciale et les comptes de concours financiers sont dotés de crédits. Ils doivent donc, à ce titre, constituer une mission, en application de l'article 20 de la LOLF.

L'article 19 précité prévoit également que l'affectation d'une recette à un compte spécial ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances.

Par ailleurs, l'article 20 prévoit qu'il est interdit d'imputer directement à un compte spécial des dépenses résultant du paiement de traitements, salaires, indemnités et allocations de toute nature.

Les articles 21 à 24 déterminent le régime des différentes catégories de comptes spéciaux.

L'article 24 détermine celui des comptes de concours financiers, qui « *retracent les prêts et avances consentis par l'Etat* ». Il prévoit notamment qu'à l'exception de quelques cas particuliers¹, ces comptes sont dotés de crédits limitatifs.

Il précise que les prêts et avances, accordés pour une durée déterminée, sont assortis d'un taux d'intérêt qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance, sauf dérogation par décret en Conseil d'Etat.

Il prévoit que toute échéance qui n'est pas honorée à la date prévue doit faire l'objet, selon la situation du débiteur :

- soit d'une décision de recouvrement immédiat, ou, à défaut de recouvrement, de poursuites effectives engagées dans un délai de six mois ;
- soit d'une décision de rééchelonnement faisant l'objet d'une publication au Journal officiel ;
- soit de la constatation d'une perte probable faisant l'objet d'une disposition particulière de loi de finances et imputée au résultat de l'exercice, les remboursements ultérieurement constatés étant portés en recettes au budget général.

¹ Il s'agit des comptes ouverts au profit des Etats étrangers et des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international, qui sont dotés de crédits évaluatifs.

A. UN COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS QUI REMPLACE DEUX COMPTES D'AVANCES

Le compte de concours financiers « **Avances aux collectivités territoriales** » (ACT), qui résulte de l'article 31 précité, remplace deux comptes d'avances du Trésor :

- le compte 903-53 « **Avances** aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et Etats d'outre-mer » ;

- le compte 903-54 « **Avances sur le montant des impositions** revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes ».

Le compte de concours financiers ACT ne reprend pas les opérations retracées sur l'actuel compte d'avances 903-52 « Avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur », du fait de la suppression, par l'article 10 du présent projet de loi de finances, du reliquat de taxe différentielle sur les véhicules à moteur (« vignette ») encore perçu par les départements.

Dans un souci de lisibilité, **le II de l'article 31 précité** prévoit que ce compte comporte **deux sections**, correspondant chacune à un programme, et à l'un de ces anciens comptes d'avances :

- la première section, correspondant au **programme 832**, retrace, respectivement en dépenses et en recettes, le versement et le remboursement des avances aux collectivités et établissements publics, territoires et établissements d'outre-mer ;

- la seconde section, correspondant au **programme 833**, retrace, respectivement en dépenses et en recettes, le versement et le remboursement des avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes.

Le programme 833 regroupe la quasi-totalité des recettes et des crédits, comme l'indique le tableau ci-après.

Le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales »

(en millions d'euros)

Programmes et actions	Recettes	Crédits	Solde
Section 1 = programme 832 « Avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et Etats d'outre-mer »	3	6,8	-3,8
01 Remboursement des avances de l'article 70 de la loi du 31 mars 1932 et de l'article L. 2336-1 du code général des collectivités territoriales (1)	3	6	
02 Remboursement des avances de l'article 14 de la loi n° 46-2921 du 23 décembre 1946 et de l'article L. 2336-2 du code général des collectivités territoriales (2)	0	0,8	
03 Remboursement des avances de l'article 34 de la loi n° 53-1336 du 31 décembre 1953 (avances spéciales sur recettes budgétaires) (3)	0	0	
04 Avances à la Nouvelle-Calédonie (fiscalité nickel) (4)	0	0	
Section 2 = programme 833 « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes »	70.110	70110	0
01 Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes	70.110	70110	
TOTAL	70.713	70.116,8	-3.8

(1) Ces avances concernent les collectivités faisant face à des difficultés momentanées de trésorerie.

(2) Ces avances concernent les collectivités décidant de contracter un emprunt à moyen ou long terme. Aucune avance n'a été accordée à ce titre depuis plusieurs années, du fait de la baisse des taux d'intérêt du marché.

(3) Ces avances concernent les territoires d'outre-mer confrontés à des difficultés de trésorerie liées à une différence de rythme entre le recouvrement des recettes et le paiement des dépenses.

(4) Ces avances concernent un dispositif arrivé à expiration en 1994. Depuis 1990, la Nouvelle-Calédonie est débitrice d'une somme de 289,65 millions d'euros.

Source : présent projet de loi de finances

B. LA PRISE EN COMPTE D'UNE DEMANDE DE LA COMMISSION CONSULTATIVE D'ÉVALUATION DES CHARGES RELATIVE À LA COMPENSATION DU TRANSFERT DU RMI

Le II de l'article 31 précité du présent projet de loi de finances répond par ailleurs à **une demande de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) relative à la compensation aux départements du transfert du RMI** par la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003¹.

¹ Loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

Cette compensation s'opère par l'affectation, à chaque département, d'une fraction de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP).

1. L'irrégularité des versements de TIPP aux départements

Actuellement, les recettes de TIPP ne sont pas versées aux départements dans le cadre du compte d'avances précité 903-54. En effet, l'article 34 de la loi n° 77-574 du 7 juin 1977 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier prévoit que ce compte d'avances ne retrace que les avances aux collectivités territoriales relatives aux impositions établies par voie de rôle.

Il en résulte **une certaine irrégularité des recettes de TIPP versées aux départements**. Cette irrégularité a été déplorée par la parité élue de la CCEC, en particulier lors de la réunion du 21 avril 2005. Ainsi, dans sa note sur *Les premiers bilans de la CCEC* (juin 2005), notre collègue Jean-Pierre Fourcade, président de la CCEC, souligne la nécessité de la « *mise en place d'un système d'alimentation régulière des départements afin d'éviter les problèmes de trésorerie* ». A l'époque, cette demande s'était heurtée à un refus de l'Etat.

2. La réalisation de ces versements par le compte d'avances aux collectivités territoriales à partir de 2006

Le II de l'article 31 précité du présent projet de loi de finances tend à satisfaire cette demande de la CCEC. Il prévoit en effet que la seconde section du compte de concours financiers ACT « *retrace notamment le versement de la part du produit* » de la TIPP versée aux départements. Ainsi, à partir du 1^{er} janvier 2006 :

- la part du produit de la TIPP affectée à chaque département pour la compensation du RMI et du RMA sera versée mensuellement, à raison d'un douzième du montant du droit à compensation du département ;

- si le produit affecté en vertu du pourcentage de la fraction de tarif qui lui est attribué par la loi de finances représente un montant annuel supérieur au montant total de son droit à compensation au titre du RMI et de l'allocation de revenu de solidarité, « *la différence fait l'objet d'un versement complémentaire dès ce montant connu* ».

En conséquence de cette disposition, l'Assemblée nationale a majoré de 4,94 milliards d'euros en première lecture les recettes et les crédits du compte spécial « Avances aux collectivités territoriales », le gouvernement ayant omis d'en tenir compte dans l'élaboration du projet de loi de finances.

Votre rapporteur spécial se félicite bien entendu de cette disposition. Il tient cependant à rappeler que **l'essentiel reste à faire.** En particulier, la compensation intégrale du coût du RMI pour les départements en 2004, à laquelle s'est engagé le Premier ministre le 7 mars 2005, doit encore être inscrite dans le projet de loi de finances rectificative pour 2005.

IV. DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS SATISFAISANTS

Le responsable du principal des deux programmes, le programme 833, est M. Dominique Lamiot, directeur général de la comptabilité publique.

Celui du programme 832 est M. Xavier Musca, directeur général du Trésor et de la politique économique.

Les objectifs et indicateurs du présent compte de concours financiers ACT sont synthétisés par le tableau ci-après.

Les objectifs et les indicateurs du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales »

(montants en millions d'euros)

Programmes et actions	Recettes	Crédits	Solde	Objectifs	Indicateurs	Réalisation 2004	Prévision 2005	Prévision 2006	Cible 2007
Section 1 = programme 832 « Avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et Etats d'outre-mer »	3	6,8	-3,8	Aucun objectif	Aucun indicateur	-	-	-	-
01 Remboursement des avances de l'article 70 de la loi du 31 mars 1932 et de l'article L. 2336-1 du code général des collectivités territoriales (1)	3	6		-	-	-	-	-	-
02 Remboursement des avances de l'article 14 de la loi n° 46-2921 du 23 décembre 1946 et de l'article L. 2336-2 du code général des collectivités territoriales (2)	0	0,8		-	-	-	-	-	-
03 Remboursement des avances de l'article 34 de la loi n° 53-1336 du 31 décembre 1953 (avances spéciales sur recettes budgétaires) (3)	0	0		-	-	-	-	-	-
04 Avances à la Nouvelle-Calédonie (fiscalité nickel) (4)	0	0		-	-	-	-	-	-

Programmes et actions	Recettes	Crédits	Solde	Objectifs	Indicateurs	Réalisation 2004	Prévision 2005	Prévision 2006	Cible 2007
Section 2 = programme 833 « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes »	70.110	70.110	0						
01 Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes	70.110	70.110		Objectif n° 1 (du point de vue de l'utilisateur) : Mettre les avances à disposition des collectivités locales à une date certaine.	Indicateur n° 1 : Pourcentage des opérations de versement réalisé par le comptable à la date prévue	-	-	90	100
				Objectif n° 2 (du point de vue de l'utilisateur) : Assurer aux collectivités une recette certaine correspondant à la totalité des taxes et impositions directes locales émises au titre d'une année donnée.	Indicateur n° 1 : Différentiel entre les avances versées par l'Etat aux collectivités et les rôles émis (en euros)	0	0	0	0
				Objectif n° 3 (du point de vue du contribuable) : Réduire le délai de remboursement par les collectivités des sommes versées à tort par l'Etat.	Indicateur n° 1 : Pourcentage des trop-perçus constatés au cours de l'année n-1 et apurés au 31 décembre de l'année n	-	-	80	100

(1) Ces avances concernent les collectivités faisant face à des difficultés momentanées de trésorerie. (2) Ces avances concernent les collectivités décidant de contracter un emprunt à moyen ou long terme. Aucune avance n'a été accordée à ce titre depuis plusieurs années, du fait de la baisse des taux d'intérêt du marché. (3) Ces avances concernent les territoires d'outre-mer confrontés à des difficultés de trésorerie liées à une différence de rythme entre le recouvrement des recettes et le paiement des dépenses.

(4) Ces avances concernent un dispositif arrivé à expiration en 1994. Depuis 1990, la Nouvelle-Calédonie est débitrice d'une somme de 289,65 millions d'euros.

Source : présent projet de loi de finances

A. LE PROGRAMME 832 N'A NI OBJECTIF NI INDICATEUR

On constate que **le programme 832 « Avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et Etats d'outre-mer » ne comprend ni objectif, ni indicateur.**

Interrogé à ce sujet par votre rapporteur spécial, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie n'a pas répondu.

Votre rapporteur spécial s'interroge sur le bien-fondé de cette absence d'objectif et d'indicateur, et souhaiterait entendre le gouvernement à ce sujet.

B. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DU PROGRAMME 833

1. Seulement trois indicateurs pour la mission la plus importante financièrement de tout le budget

Le programme 833, qui correspond à la quasi-totalité des crédits du compte de concours financiers ACT, lui-même **la mission la plus importante financièrement** de toutes les missions, **ne dispose que de trois objectifs, chaque objectif se voyant associer un indicateur. Les indicateurs sont :**

- le pourcentage des opérations de versement réalisé par le comptable à la date prévue, qui doit atteindre 90 % en 2006 et 100 % en 2007 ;
- le différentiel entre les avances versées par l'Etat aux collectivités et les rôles émis, qui doit demeurer nul ;
- le pourcentage des trop-perçus constatés au cours de l'année *n-1* et apurés au 31 décembre de l'année *n*, qui doit atteindre 80 % en 2006 et 100 % en 2007.

2. Un faible nombre d'indicateurs qui s'explique par la nature particulière du compte de concours financiers ACT

Ce faible nombre d'indicateurs résulte, selon votre rapporteur spécial, de la nature particulière du présent compte de concours financiers ACT.

En effet, comme dans le cas de la mission RCT, les crédits concernés sont des dépenses de transfert de l'Etat aux collectivités territoriales, pour lesquelles l'Etat a compétence liée.

L'efficacité des opérations de recouvrement des impôts et de compensation des remboursements et dégrèvements est quant à elle évaluée par les objectifs et indicateurs de programmes d'autres missions. Il s'agit, en particulier :

- du programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » de la mission « Gestion et contrôle des finances publiques » ;

- du programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » de la mission « Remboursements et dégrèvements ».

Votre rapporteur spécial renvoie à cet égard aux travaux des deux rapporteurs spéciaux concernés, ses collègues Bernard Angels et Marie-France Beaufils. Dans le cas du programme 156 précité, il relève en particulier la présence de l'objectif n° 1 « Favoriser l'accomplissement volontaire de leurs démarches et obligations fiscales par les usagers (civisme fiscal) » et de l'indicateur n° 3 « Taux net de recouvrement des impôts sur rôle », qui rendent compte du taux net de recouvrement des impôts sur rôle.

V. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative du gouvernement, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement du présent compte spécial a été augmenté de **4.940 millions d'euros**, afin de **corriger un oubli**.

Le programme visé est le programme 833 « Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes ».

Il s'agissait en effet de prendre en compte le **transfert de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) aux départements**, retracé sur ce compte à partir de 2006. Un amendement d'un montant identique avait été adopté, en première partie du présent projet de loi de finances, majorant les recettes du présent compte spécial.

**EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS À LA MISSION
« RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES »**

ARTICLE 82

**Extension de l'objet de la dotation de développement rural (DDR) au
développement des services publics en milieu rural**

Commentaire : le présent article tend à créer une seconde part à la dotation de développement rural (DDR) qui serait réservée aux communes afin de réaliser des projets destinés à maintenir et à développer les services publics en milieu rural.

I. LE DROIT EXISTANT

A. OBJET DE LA DOTATION DE DÉVELOPPEMENT RURAL

L'objet de la dotation de développement rural est de favoriser le développement de la solidarité en milieu rural. La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale **en a réservé le bénéfice aux seuls établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).**

L'article 47 de la loi n° 2004-1484 de finances pour 2005 l'a intégrée au budget de l'Etat¹, et a déterminé que, à compter de 2005, la dotation évoluerait au rythme du taux de croissance de la formation brute du capital fixe (FBCF) des administrations publiques. Ainsi, en 2005, la dotation s'élève à 119,58 millions d'euros, en hausse de 3 % par rapport à 2004.

B. LES CONDITIONS POUR BÉNÉFICIER DE LA DDR

Seuls les EPCI remplissant les conditions fixées au deuxième alinéa de l'article L. 2334-40 du code général des collectivités territoriales sont éligibles à la DDR.

Afin d'être éligibles, les EPCI doivent remplir les conditions suivantes :

- être placés sous le régime de la fiscalité propre ;

¹ La DDR fait partie du programme 117 « concours financiers aux communes et groupements » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » du présent projet de loi de finances.

- exercer une compétence en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique ;
- avoir une population qui n'excède pas 60.000 habitants ;
- ne pas satisfaire au seuil de population nécessaire pour une transformation en communauté d'agglomération, si les deux tiers au moins des communes du groupement font moins de 5.000 habitants.

Le tableau suivant permet de synthétiser les conditions démographiques nécessaires pour pouvoir bénéficier de la DDR.

Les critères démographiques d'éligibilité à la DDR

Critères	Eligibilité
Population supérieure à 50.000 habitants et commune centre de plus de 15.000 habitants	Non éligible
Population comprise entre 50.000 et 60.000 habitants avec une commune centre de moins de 15.000 habitants et 2/3 des communes de moins de 5.000 habitants	Eligible
Population inférieure à 50.000 habitants avec commune centre de plus de 15.000 habitants	Eligible

C. LA RÉPARTITION DE LA DDR ENTRE LES DÉPARTEMENTS

Le troisième alinéa de l'article L. 2334-40 du code général des collectivités territoriales précise la répartition de l'enveloppe globale de DDR entre les départements.

Avant de répartir l'enveloppe globale, une quote-part est prélevée au bénéfice des départements d'outre-mer, des anciens territoires d'outre-mer et de Mayotte.

Cette répartition **entre les départements** se fait en tenant compte des éléments suivants, fixés dans la loi, suivant des pondérations qui relèvent du décret :

- pour **25 %** du nombre de communes membres des EPCI éligibles et du nombre d'établissements, avec une valeur doublée lorsque plus de la moitié des communes concernées sont situées en zone de montagne ;
- pour **25 %** en fonction de la population des EPCI à fiscalité propre concernés ;
- pour **50 %** en fonction du produit de la population par l'écart relatif entre le potentiel fiscal moyen par habitant de la catégorie et le potentiel fiscal par habitant de chacun de ces EPCI, pondéré par le coefficient d'intégration fiscale.

La répartition de la DDR entre les départements en 2005 est décrite dans le tableau ci-après.

Répartition de la DDR par département en 2005

(en euros)

	Nom département	DDR 2005
1	AIN	1 510 196
2	AISNE	1 964 144
3	ALLIER	721 668
4	ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE	734 290
5	HAUTES-ALPES	822 237
6	ALPES-MARITIMES	379 706
7	ARDECHE	1 060 977
8	ARDENNES	925 667
9	ARIEGE	1 060 113
10	AUBE	331 302
11	AUDE	1 197 026
12	AVEYRON	1 304 233
13	BOUCHES-DU-RHONE	370 361
14	CALVADOS	2 135 125
15	CANTAL	815 510
16	CHARENTE	1 143 345
17	CHARENTE-MARITIME	1 811 874
18	CHER	645 755
19	CORREZE	961 239
20A	CORSE-DU-SUD	229 601
20B	HAUTE-CORSE	424 122
21	COTE-D'OR	1 145 393
22	COTES-D'ARMOR	2 207 805
23	CREUSE	940 448
24	DORDOGNE	1 493 384
25	DOUBS	1 273 584
26	DROME	1 365 961
27	EURE	1 770 025
28	EURE-ET-LOIR	1 230 559
29	FINISTERE	2 950 777
30	GARD	1 603 002
31	HAUTE-GARONNE	1 277 215
32	GERS	1 043 900
33	GIRONDE	2 868 201
34	HERAULT	1 802 830
35	ILLE-ET-VILAINE	2 124 302
36	INDRE	760 373
37	INDRE-ET-LOIRE	1 633 828
38	ISERE	1 872 292
39	JURA	1 325 084
40	LANDES	949 491
41	LOIR-ET-CHER	1 058 974
42	LOIRE	1 179 526
43	HAUTE-LOIRE	1 012 671
44	LOIRE-ATLANTIQUE	2 136 629
45	LOIRET	667 766
46	LOT	1 114 110
47	LOT-ET-GARONNE	1 143 568

	Nom département	DDR 2005
48	LOZERE	462 343
49	MAINE-ET-LOIRE	1 750 669
50	MANCHE	2 011 778
51	MARNE	1 353 377
52	HAUTE-MARNE	720 815
53	MAYENNE	757 271
54	MEURTHE-ET-MOSELLE	1 897 398
55	MEUSE	1 251 024
56	MORBIHAN	1 610 083
57	MOSELLE	2 045 585
58	NIEVRE	755 611
59	NORD	2 101 147
60	OISE	2 063 466
61	ORNE	1 324 368
62	PAS-DE-CALAIS	2 852 399
63	PUY-DE-DOME	2 040 940
64	PYRENEES-ATLANTIQUES	1 464 924
65	HAUTES-PYRENEES	1 040 718
66	PYRENEES-ORIENTALES	1 255 332
67	BAS-RHIN	1 984 057
68	HAUT-RHIN	1 334 617
69	RHONE	1 406 944
70	HAUTE-SAONE	1 344 390
71	SAONE-ET-LOIRE	1 188 414
72	SARTHE	1 471 785
73	SAVOIE	1 000 162
74	HAUTE-SAVOIE	1 203 718
76	SEINE-MARITIME	1 979 501
77	SEINE-ET-MARNE	1 281 252
78	YVELINES	539 591
79	DEUX-SEVRES	1 219 053
80	SOMME	1 773 065
81	TARN	1 206 517
82	TARN-ET-GARONNE	496 244
83	VAR	500 995
84	VAUCLUSE	635 428
85	VENDEE	1 616 632
86	VIENNE	973 981
87	HAUTE-VIENNE	969 943
88	VOSGES	1 029 318
89	YONNE	911 677
90	TERRITOIRE DE BELFORT	242 291
91	ESSONNE	612 049
94	VAL-DE-MARNE	48 415
95	VAL-D'OISE	533 304

Source : direction générale des collectivités locales

D. LA RÉPARTITION AU SEIN DES DÉPARTEMENTS

1. Des dépenses totalement déconcentrées

Le quatrième alinéa de l'article L. 2334-40 du code général des collectivités territoriales précise que les attributions sont décidées par le préfet, **après consultation d'une commission composée d'élus**.

2. Le rôle de la commission d'élus

Les alinéas 6 à 11 de l'article L. 2334-40 du code général des collectivités territoriales précisent la composition de la commission d'élus chargée d'assister le préfet dans la répartition des crédits de la DDR du département.

Les élus sont ceux des EPCI éligibles à la dotation. Si le département comporte une association des maires, elle désigne les représentants. S'il existe plusieurs associations, ou s'il n'en existe pas, les représentants sont désignés à la proportionnelle par les présidents des EPCI. Le nombre de représentants, qui ne peut être inférieur à deux, est égal au tiers du nombre d'EPCI éligibles à la DDR.

3. Les projets subventionnés

Le cinquième alinéa de l'article L. 2334-40 du code général des collectivités territoriales précise le rôle respectif du préfet, de la commission d'élus, ainsi que le champ des projets ouvrant droit au bénéfice de la DDR.

Les projets sont présentés par les EPCI éligibles, et doivent être attribuées « *en vue de la réalisation de projets de développement économique et social ou d'actions en faveur des espaces naturels* ».

La commission consultative examine le projet, et transmet au préfet un avis sur sa pertinence. Il convient de relever que cet avis n'est que consultatif, le préfet restant *in fine* le seul à décider de la répartition de l'enveloppe du département.

Dans la pratique, les projets subventionnés doivent ouvrir des perspectives réelles de créations d'emplois ou d'augmentation de la richesse. L'aide prend la forme d'une subvention, qui ne peut excéder 66 % afin de respecter les règles générales relatives aux subventions de l'Etat.

Les crédits non consommés par les départements peuvent être reportés, dans le même département, sur l'exercice suivant.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article tend à créer, au sein de l'enveloppe de la DDR, une **seconde part**, spécifiquement destinée au maintien et au développement des services publics en milieu rural.

A. LE MONTANT ET L'ÉVOLUTION DE LA SECONDE PART

Le 1° du présent article insère une nouvelle phrase au premier alinéa de l'article L. 2334-40 du code général des collectivités territoriales. Il est ainsi créé une **seconde part à la DDR**, dont le montant est fixé à **20.000.000 d'euros en 2006**. Il est précisé que la première part représente, en 2006, un montant de **104.370.000 euros**, ce qui donne, pour l'enveloppe de la DDR, une somme totale de **124.370.000 millions d'euros**. A compter de 2007, les deux enveloppes évolueront suivant le rythme d'évolution de la FBCF prévu dans le cadre du projet de loi de finances. Il convient de remarquer que l'enveloppe globale de la DDR n'est pas modifiée, puisqu'elle résulte bien de l'application à la dotation de l'année précédente du taux d'évolution prévu de la FBCF : **la réforme se fait donc à enveloppe constante**.

En conséquence, la seconde part est abondée par des crédits provenant de l'ancienne DDR, scindée en deux dotations qui évolueront suivant un rythme identique à partir de 2007.

B. LES BÉNÉFICIAIRES DES DEUX PARTS

La seconde part est destinée à deux catégories de bénéficiaires :

- **les EPCI actuellement éligibles** à ce qui devient la première part, dans des conditions inchangées. Ils sont donc éligibles aux deux parts ;
- d'autre part, **les communes éligibles à la seconde fraction de la dotation de solidarité rurale¹**, c'est-à-dire celles dont le potentiel financier par habitant est inférieur au double du potentiel financier moyen par habitant des communes appartenant au même groupe démographique. Ces communes ne peuvent prétendre qu'au bénéfice de la seconde part, mais, si elles sont membres d'un EPCI éligibles, elles peuvent recevoir des subventions à ce titre de la première.

L'enveloppe de la seconde part, soit 20 millions d'euros, est attribuée, tout comme la première part, par département. Il n'y a donc pas de changement dans la « philosophie » de la DDR, qui demeure une dotation dont la gestion est déconcentrée.

¹ Il convient de rappeler que la dotation de développement rural (DDR) ne doit pas être confondue avec la dotation de solidarité rurale (DSR) qui fait partie de la dotation d'aménagement de la DGF des communes et des EPCI.

La répartition est effectuée en proportion « *du rapport entre la densité moyenne de population de l'ensemble des départements et de la densité de population du département* ». **Il s'agit donc de favoriser les départements où la densité de population est faible.** La réforme se faisant à enveloppe constante, elle entraînerait des transferts relativement fiables au profit des départements les moins peuplés.

Selon les informations transmises à votre rapporteur spécial, la répartition de l'enveloppe de la seconde part de la DDR pour 2006 serait être la suivante, en fonction des critères de densité retenus :

Répartition de la seconde part de la DDR en 2006
(en euros)

Nom du département	Part Maintien des Services publics en milieu rural
AIN	139 284
AISNE	177 365
ALLIER	274 146
ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE	633 703
HAUTES-ALPES	573 504
ALPES-MARITIMES	54 496
ARDECHE	244 966
ARDENNES	232 966
ARIEGE	454 664
AUBE	263 786
AUDE	248 386
AVEYRON	425 649
BOUCHES-DU-RHONE	35 649
CALVADOS	108 388
CANTAL	486 950
CHARENTE	224 663
CHARENTE-MARITIME	154 509
CHER	296 465
CORREZE	322 012
CORSE-DU-SUD	426 896
HAUTE-CORSE	413 233
COTE-D'OR	221 032
COTES-D'ARMOR	162 371
CREUSE	575 615
DORDOGNE	298 641
DOUBS	134 423
DROME	189 641
EURE	142 896
EURE-ET-LOIR	185 268
FINISTERE	100 883
GARD	118 633
HAUTE-GARONNE	74 303
GERS	464 393
GIRONDE	98 779
HERAULT	85 831
ILLE-ET-VILAINE	97 402
INDRE	377 187
INDRE-ET-LOIRE	140 634
ISERE	86 213
JURA	256 836

Nom du département	Part Maintien des Services publics en milieu rural
LANDES	352 764
LOIR-ET-CHER	258 419
LOIRE	83 865
HAUTE-LOIRE	305 486
LOIRE-ATLANTIQUE	75 946
LOIRET	141 109
LOT	412 492
LOT-ET-GARONNE	224 620
LOZERE	896 292
MAINE-ET-LOIRE	125 135
MANCHE	158 274
MARNE	185 827
HAUTE-MARNE	411 200
MAYENNE	230 618
MEURTHE-ET-MOSELLE	94 270
MEUSE	416 997
MORBIHAN	132 845
MOSELLE	77 471
NIEVRE	390 555
NORD	28 963
OISE	98 489
ORNE	269 146
PAS-DE-CALAIS	59 517
PUY-DE-DOME	168 749
PYRENEES-ATLANTIQUES	161 901
HAUTES-PYRENEES	256 174
PYRENEES-ORIENTALES	130 904
BAS-RHIN	59 452
HAUT-RHIN	63 760
RHONE	26 502
HAUTE-SAONE	300 039
SAONE-ET-LOIRE	201 918
SARTHE	149 063
SAVOIE	205 547
HAUTE-SAVOIE	87 466
SEINE-MARITIME	65 136
SEINE-ET-MARNE	61 054
YVELINES	21 649
DEUX-SEVRES	221 789
SOMME	143 131
TARN	209 427
TARN-ET-GARONNE	225 278
VAR	83 765
VAUCLUSE	91 136
VENDEE	157 442
VIENNE	223 104
HAUTE-VIENNE	199 834
VOSGES	198 683
YONNE	287 354
TERRITOIRE DE BELFORT	57 031
ESSONNE	20 391
VAL-DE-MARNE	2 576
VAL-D'OISE	14 446

Source : direction générale des collectivités locales

C. L'OBJECTIF DE LA SECONDE PART: LE MAINTIEN ET LE DEVELOPPEMENT DES SERVICES PUBLICS EN MILIEU RURAL

Le b) du 4° du présent article précise l'objet de la seconde part de la DDR. Elle est attribuée aux communes « *en vue de la réalisation de projets destinés à maintenir et développer les services publics en milieu rural* ».

De facto, cette seconde part répond donc aux préoccupations exprimées par les élus locaux, notamment dans les zones rurales, qui ont relayé les craintes relatives à la fermeture des services publics dans des zones faiblement peuplées.

Deux points doivent être relevés :

- **il n'y a pas de crédits supplémentaires** ouverts afin de financer ces besoins, puisque l'enveloppe reste celle de la DDR ;

- pour autant, **cette seconde part offre une plus grande souplesse d'utilisation dans les départements les plus faiblement peuplés**. En effet, dans le droit existant, le bénéfice de la DDR n'est pas ouvert aux communes qui ne seraient pas membres d'un EPCI à fiscalité propre. Or il existe de nombreuses de petites communes qui ne sont pas regroupées mais qui ont néanmoins de forts besoins de financement. Le fait de leur réserver une fraction de l'enveloppe de DDR, en plus de l'aide que celles qui sont membres d'un EPCI pourraient recevoir par ailleurs, constitue indéniablement un progrès, puisqu'il devrait permettre de concentrer l'aide sur les plus défavorisées d'entre elles.

D. LES CONDITIONS D'ATTRIBUTION

Les modalités d'attribution de la seconde part de la DDR sont très proches de celles de la première part.

Ainsi, il s'agit toujours d'une dotation qui est répartie par le préfet, après avis consultatif d'une commission composée d'élus. Le 6° prévoit que **les maires des communes éligibles à la seconde part de la DDR suivant les conditions exposées en *supra* sont également membres de la commission, mais ne se prononcent que sur la seconde part, dont ils sont les bénéficiaires.**

III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative du rapporteur général du budget, notre collègue Gilles Carrez, et avec l'avis favorable du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements rédactionnels sur le présent article.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur spécial est favorable à cette disposition, qui, tout en ne constituant pas une charge supplémentaire pour le budget de l'Etat, constitue **un début de réponses aux difficultés nombreuses rencontrées par les maires des petites communes rurales.**

Le dispositif, qui entrerait en application dès 2006, devra cependant être examiné avec beaucoup d'attention et de pragmatisme, afin de vérifier s'il donne satisfaction au niveau de la concentration des crédits, et s'il se révèle un soutien utile pour les services publics en milieu rural.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 83

Réforme des concours de la dotation générale de décentralisation (DGD) relatifs au financement des bibliothèques

Commentaire : le présent article tend à moderniser l'architecture des concours particuliers de l'Etat au fonctionnement et à l'investissement des bibliothèques municipales et départementales de prêt.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE FINANCEMENT DES BIBLIOTHÈQUES MUNICIPALES

Depuis le 1^{er} janvier 1986, les crédits précédemment inscrits au budget de l'Etat au titre des subventions de fonctionnement et des dépenses d'investissements des communes au titre des bibliothèques municipales font l'objet d'un **concours particulier dans la dotation générale de décentralisation (DGD)**.

Ce concours particulier est divisé en **trois parts**, la dernière ayant été créée en 1992. En 2005, le montant inscrit dans la loi de finances initiale est de **68,361 millions d'euros**.

La première part est destinée au financement des dépenses de **fonctionnement** des bibliothèques municipales. Elle représente 35 % de l'enveloppe globale, et **1803 communes en ont bénéficié en 2004**.

Seules les communes dont le montant annuel des dépenses est au moins égal à un pourcentage du montant moyen national des dépenses par habitant sont éligibles. Ce pourcentage, fixé par décret, est de 70 % pour les communes de plus de 10.000 habitants, 60 % pour les communes de moins de 10.000 habitants, et 50 % dans les départements d'outre-mer.

Les dépenses éligibles prises en compte doivent être spécifiques aux bibliothèques, et ne doivent pas concerner les dépenses de fonctionnement à caractère courant (eau, chauffage...). Les crédits sont répartis par voie de taux de concours, appliqué à l'ensemble des dépenses éligibles, soit **3,27 % en 2004** et **3,16 % en 2005**.

La deuxième part est destinée à aider aux dépenses d'équipement et d'investissement.

Les opérations éligibles doivent concerner la construction, l'extension, ou la restructuration d'une bibliothèque ou d'une annexe, la préservation des fonds anciens, rares et précieux, l'équipement informatique, ou encore l'acquisition de bibliobus communaux et intercommunaux.

Chaque région reçoit ainsi une enveloppe de crédit, qui est calculée en prenant en compte le **besoin d'équipements**, exprimé comme le rapport entre le nombre d'habitant de la région et le nombre de mètres carrés de surface de bibliothèque municipale. Le préfet examine les dossiers qui lui sont soumis par les communes ou les intercommunalités, et attribue un fonds de concours. En 2004, **724 opérations** ont été aidées à hauteur de **34,81 %** en moyenne

La troisième part a été créé en 1992 afin d'aider à l'investissement des bibliothèques municipales à vocation régionale. Elle concerne 12 villes, mais est éteinte depuis 2002, les seuls crédits étant constitués des reports d'une année sur l'autre.

B. LES BIBLIOTHÈQUES DÉPARTEMENTALES

Il existe un **concours particulier destiné à aider l'investissement dans les bibliothèques départementales de prêt**, pour un montant total de **6 millions d'euros**. Les crédits de fonctionnement ont pour leur part été intégrés à la dotation générale de décentralisation.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article constitue la partie législative de la réforme d'ensemble des financements de l'Etat aux bibliothèques, réforme qui devrait faire l'objet de plusieurs décrets présentés au comité des finances locales et actuellement préparés par les services du ministère de l'intérieur et du ministère de la culture.

A. LES INSUFFISANCES DU CADRE ACTUEL

Le système en vigueur a montré ses limites, principalement dues à trois points :

- d'une part, **la très grande complexité de la gestion de la première part**, dédiée au fonctionnement, dont le mode de calcul fait intervenir des données relatives à l'année « n-2 », et qui nécessite le traitement de milliers de formulaires pour assurer le remboursement ;

- d'autre part, **le phénomène de « saupoudrage »** observé sur cette part de fonctionnement, et qui se traduit par un taux de concours extrêmement faible, de 3,27 % en 2004 et de 3,16 % en 2005 ;

- enfin, la multiplication des projets sur la deuxième part dédiée à l'investissement et à l'équipement engendre **des tensions grandissantes dans un nombre croissant de régions**, conduisant à réduire le taux de subvention, voire ajourner des projets éligibles, ce dont s'inquiètent légitimement les élus locaux.

Il est donc proposé de refondre l'architecture des concours particuliers de l'Etat aux bibliothèques.

B. LES LIGNES DIRECTICES DE LA RÉFORME

1. La fusion du concours aux départements et du concours aux communes et EPCI au titre de la deuxième part

Le I du présent article modifie l'article L. 1614-10 du code général des collectivités territoriales, qui traite de la deuxième part du concours particulier des bibliothèques municipales, c'est-à-dire la part destinée à aider l'investissement.

Il est ainsi proposé de rendre éligibles les dépenses d'équipement et d'investissement des **départements**, en plus des communes et des établissements publics de coopération intercommunale. **Il convient de préciser que les crédits ouverts au titre du concours particulier des départements, soit 6 millions d'euros, viendront abonder cette dotation.**

2. La suppression en conséquence du concours particulier aux départements

Le II du présent article supprime les articles du code général des collectivités territoriales relatifs au concours particulier aux départements. Les articles supprimés sont :

- l'article L. 1614-12, qui établit le concours particulier attribué aux départements, ce concours étant intégré à celui des communes par le I du présent article ;

- l'article L. 1614-13, qui répartit, au sein de la dotation générale de décentralisation, l'enveloppe attribuée pour les bibliothèques entre les communes et les départements ;

- l'article L. 1614-14, qui précise les modalités d'attribution du concours particulier aux départements.

3. La suppression de la troisième part

L'article L. 1614-15, qui constitue la troisième part du concours particulier aux communes, attribué aux bibliothèques municipales à vocation régionale, est également supprimé. On rappelle que cette part n'a pas été abondée depuis 2002.

Le III du présent article est pour sa part rédactionnel, et réalise la coordination au sein de l'architecture globale de la DGF.

C. VERS UNE NOUVELLE ARCHITECTURE DES AIDES DE L'ETAT

L'architecture proposée par le présent article vise donc à intégrer le concours particulier des départements dans le concours particulier des communes et des établissements publics de coopération intercommunale. Il ne constitue en fait que **la première étape d'une réforme qui sera essentiellement prise par décrets soumis au comité des finances locales.**

Selon les informations fournies à votre rapporteur spécial, la nouvelle architecture devrait conduire à :

- **l'extinction progressive de la première part sur 4 ans**, sur la base des dotations servies au titre de 2005, par une diminution des versements aux communes de 25 % la première année, de 50 % la deuxième année et de 75 % la troisième année soit pour la première année 6 millions d'euros, la deuxième année 12 millions d'euros, la troisième année 18 millions d'euros et 24 millions d'euros la quatrième année ;

- le transfert progressif des crédits ainsi récupérés sur la **deuxième part dédiée à l'investissement, deuxième part déjà abondée par les 6 millions d'euros du concours particulier des départements ;**

- la concentration des aides sur **l'investissement** en faveur des bibliothèques municipales et départementales de prêt pour une enveloppe globale, au terme des trois années de montée en charge, de l'ordre de 75 millions d'euros. Une fraction des crédits pourrait être réservée aux grands projets structurants d'intérêt régional ou national.

III. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de notre collègue député Marc Laffineur, l'Assemblée nationale a adopté un amendement **réactionnel** sur le présent article.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur spécial note que cette réforme, dont le présent article ne constitue que le premier pas, cherche à atteindre un double objectif :

- d'une part, la **concentration des moyens sur l'investissement**, que ce soit pour les bibliothèques d'intérêt national ou pour les petites bibliothèques, ce qui devrait contribuer à une plus grande efficacité des crédits de l'Etat ;

- d'autre part, **la simplification des procédures**, avec la disparition progressive de la première part, qui s'avérait très complexe à gérer.

Il convient donc de se féliciter de cette initiative du gouvernement, qui sera suivi avec le plus grand intérêt par le comité des finances locales.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 84

Aménagement de la répartition de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU)

Commentaire : le présent article prévoit d'aménager la répartition de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), afin :

- de pérenniser la majoration de la DSU réalisée en 2005 pour les communes de 5.000 à 9.999 habitants ;
- d'étendre aux communes de plus de 200.000 habitants la majoration de DSU pour les communes disposant d'une ZUS ou d'une ZFU ;
- de proroger en 2006 la garantie en faveur des communes cessant d'être éligibles à la DSU.

I. LE DROIT EXISTANT

La dotation de solidarité urbaine (DSU) a été créée par la loi n° 91-429 du 13 mai 1991¹.

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA DOTATION DE SOLIDARITÉ URBAINE

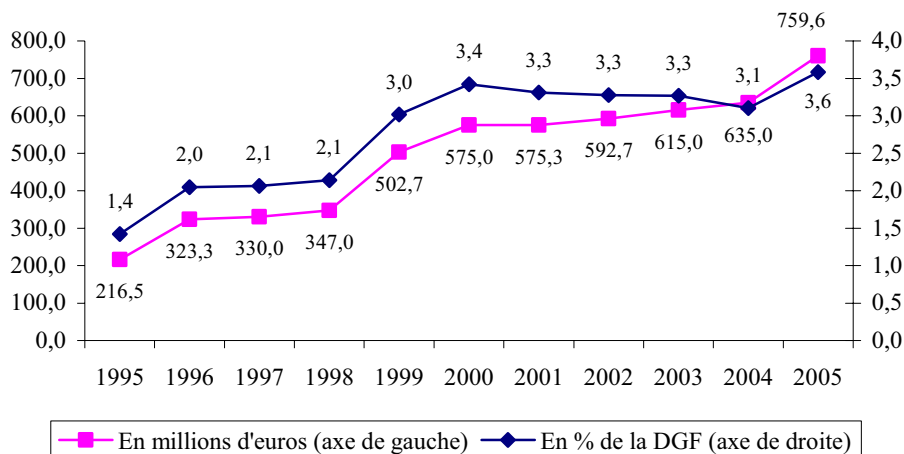
La DSU s'élève à environ 600 millions d'euros par an, soit 3 % de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes et de leurs groupements, comme l'indique le graphique ci-après.

¹ Loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes.

La dotation de solidarité urbaine

(en millions d'euros)

(en % de la dotation globale de fonctionnement des communes et EPCI)



Source : comité des finances locales

L'article L. 2334-13 du code général des collectivités territoriales prévoit que **la DSU fait partie de la dotation d'aménagement**, qui regroupe également :

- une dotation au bénéfice des groupements de communes ;
- une dotation nationale de péréquation (DNP) ;
- une dotation de solidarité rurale (DSR).

L'augmentation annuelle de la DSU est déterminée en deux temps.

1. La détermination de l'augmentation de la dotation d'aménagement

Tout d'abord, le comité des finances locales détermine l'augmentation de la dotation d'aménagement.

En effet, l'article L. 2334-13 précité prévoit que le montant de la dotation d'aménagement est égal à la différence entre l'ensemble des ressources affectées à la DGF des communes et la dotation forfaitaire. Or, c'est le comité des finances locales (CFL) qui fixe le taux d'augmentation de la dotation d'aménagement. L'article L. 2334-7 du code précité prévoit qu'à compter de 2004, la dotation forfaitaire de chaque commune évolue chaque année selon un taux de progression fixé par le comité des finances locales

entre 45 % et 55 % du taux de progression de l'ensemble des ressources de la DGF¹.

2. La répartition de la dotation d'aménagement

Après plusieurs prélèvements, dont celui de la dotation d'intercommunalité², dont le montant total « *est fixé chaque année par le comité des finances locales* » (article L. 5211-29 du code général des collectivités territoriales), le solde de la dotation d'aménagement est réparti entre la dotation nationale de péréquation, la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale.

Les modalités de cette répartition ont été profondément modifiées par l'article 52 de la loi de finances initiale pour 2004, comme l'indique le tableau ci-après.

¹ L'article 29 du projet de loi de finances pour 2005 prévoit de réformer les modalités de détermination du taux de progression de la dotation forfaitaire des communes et de leurs groupements. En 2005, chacune des nouvelles composantes de la dotation forfaitaire des communes et de leurs groupements serait égale à un montant fixé par l'article 29 précité. Les années suivantes, ces composantes évolueraient à des taux fixés par le comité des finances locales, dans la limite de certains plafonds.

² Les autres prélèvements sont la dotation de compensation et la quote-part destinée aux communes d'outre-mer.

**La répartition de la dotation d'aménagement
(article L. 2334-13 du code général des collectivités territoriales)**

Répartition antérieure à la loi de finances initiale pour 2004	Répartition actuellement prévue

* L'augmentation annuelle du solde de la dotation d'aménagement était répartie par le CFL entre la DSU et la DSR de manière à ce que chacune reçoive 55 % au moins et 45 % au plus de cette augmentation.

** L'augmentation annuelle du solde de la dotation d'aménagement est **librement** répartie par le CFL entre la dotation nationale de péréquation, la DSU et la DSR.

a) La situation avant la loi de finances initiale pour 2004

Avant la loi de finances initiale pour 2004, l'augmentation annuelle du solde de la dotation d'aménagement était répartie par le CFL entre la DSU et la DSR de manière à ce que chacune reçoive 55 % au moins et 45 % au plus de cette augmentation.

Le comité des finances locales a toujours privilégié la progression maximale pour la DSU (55 %, et donc 45 % pour la DSR).

Afin de permettre à la DSU de progresser de manière satisfaisante, le gouvernement a régulièrement abondé les crédits de cette dotation. Ainsi, la DSU a bénéficié en 1999 et en 2000 d'une majoration exceptionnelle de 75 millions d'euros (500 millions de francs). De même, la loi de finances initiale pour 2003 a accordé 141 millions d'euros supplémentaires à la DSU (dont 25 millions d'euros résultant d'un amendement adopté à l'initiative de votre commission des finances).

b) La réforme mise en œuvre par la loi de finances initiale pour 2004

Depuis la loi de finances initiale pour 2004, **les pouvoirs du CFL en matière de répartition de la dotation d'aménagement ont été accrus.**

En effet, la variation annuelle du solde de la dotation d'aménagement est désormais **librement** répartie par le CFL entre la dotation nationale de péréquation, la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale.

Lors de la répartition de la DGF pour l'année 2004, le CFL a décidé d'affecter 66 % de l'augmentation à la DSU.

B. LA RÉPARTITION DE LA DOTATION DE SOLIDARITÉ URBAINE

Le mode de calcul actuel des attributions, ainsi que les critères d'éligibilité à la DSU, résultent des dispositions de la loi n° 96-241 du 26 mars 1996¹.

La DSU est attribuée à certaines communes de plus de 5.000 habitants, dont la liste découle de l'application des critères définis à l'article L. 2334-16 et suivants du code général des collectivités territoriales.

L'attribution de chaque commune est déterminée selon des modalités complexes, différentes selon la taille de la commune prise en compte.

Dans un premier temps, les communes ayant une population comprise entre 5.000 et 9.999 habitants se voient attribuer globalement une « enveloppe », dont le montant est calculé de manière à être égal, par habitant, à celui de l'ensemble des communes éligibles.

Au sein de chacune des deux catégories – communes ayant une population comprise entre 5.000 et 9.999 habitants, et communes de 10.000 habitants et plus –, les communes sont classées en fonction d'un « *indice synthétique de ressources et de charges* », calculé de manière à prendre en compte la manière dont elles se situent par rapport aux communes de leur catégorie.

L'attribution de la dotation est calculée de manière différente selon :

- la taille de la commune ;

- depuis la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, pour les communes de moins de 200.000 habitants, la présence ou non sur son territoire d'une zone urbaine sensible (ZUS) ou d'une zone franche urbaine (ZFU).

Dans le cas de l'année 2005, la loi du 18 janvier 2005 précitée a augmenté l'enveloppe à répartir entre les communes de 5.000 à 9.999 habitants de **20 millions d'euros** par rapport à l'enveloppe mise en répartition en 2004.

¹ Loi portant diverses dispositions relatives aux concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales et aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités territoriales.

La répartition de la DSU entre communes

		Communes de 5.000 à 9.999 habitants	Communes de 10.000 habitants et plus
Montant de l'enveloppe des communes ayant entre 5.000 habitants et 9.999 habitants <i>(article L. 2334-18-1 du CGCT)</i>		Population x montant moyen par habitant revenant à l'ensemble des communes éligibles (1)	-
Communes bénéficiant de la DSU <i>(article L. 2334-16 du CGCT)</i>		Le premier dixième des communes	Les trois premiers quarts des communes
Indice synthétique de ressources et de charges utilisé pour le classement des communes	Article du CGCT	L. 2334-18	L. 2334-17
	Facteurs pris en compte dans le calcul de l'indice	Potentiel financier (2), proportion de logements sociaux, proportion du total des bénéficiaires d'aides au logement, revenu moyen par habitant	
	Communes prises pour référence pour la prise en compte des facteurs ci-avant	Communes de 5.000 à 9.999 habitants	Communes de 10.000 habitants et plus
Dotation individuelle de chaque commune <i>(article L2334-18-2 du CGCT)</i>	Situation antérieure à la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale	<u>(A)</u>	<u>(B)</u>
		Population x Indice synthétique x effort fiscal (3) dans la limite de 1,3	<u>(A)</u> x coefficient variant uniformément de 2 à 0,5 selon le rang de classement
	Situation actuelle	<u>(B)</u> x deux coefficients introduits par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale (pour les communes de moins de 200.000 habitants), majorant la DSU pour les communes situées en ZUS ou en ZFU (4)	

(1) En 2005, l'enveloppe à répartir entre les communes de 5 000 à 9 999 habitants est augmentée de 20 millions d'euros par rapport à l'enveloppe mise en répartition l'année précédente (article 135 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale).

(2) Potentiel fiscal jusqu'à la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances initiale pour 2005, qui a remplacé la notion de potentiel fiscal par celle de potentiel financier.

(3) Effort fiscal = produit fiscal / potentiel fiscal hors TP.

(4) Ces deux coefficients sont présentés dans les développements ci-après relatifs à la réforme réalisée par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

Source : code général des collectivités territoriales

B. LA RÉFORME RÉALISÉE PAR LA LOI DU 18 JANVIER 2005 DE PROGRAMMATION POUR LA COHÉSION SOCIALE

La DSU a été profondément réformée par les articles 135 et suivants de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale – qui l’a en outre rebaptisée « *dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale* ».

1. Une réforme ambitieuse

a) Une dotation abondée de 120 millions d’euros chaque année jusqu’en 2009

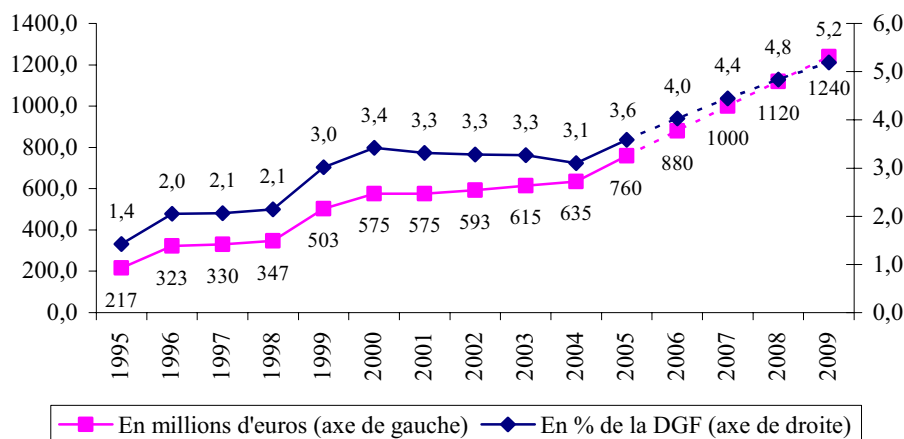
Tout d’abord, l’article L. 2334-1 du code général des collectivités territoriales prévoit désormais que **la DSU augmente de 120 millions d’euros, chaque année de 2005 à 2009.**

Cette somme est prélevée sur la DGF des communes et de leurs groupements.

Il s’agit d’une **accélération considérable** de l’augmentation de cette dotation, comme l’indique le graphique ci-après.

L’impact d’une augmentation de la DSU de 120 millions d’euros par an

(montant de la DSU, en millions d’euros)



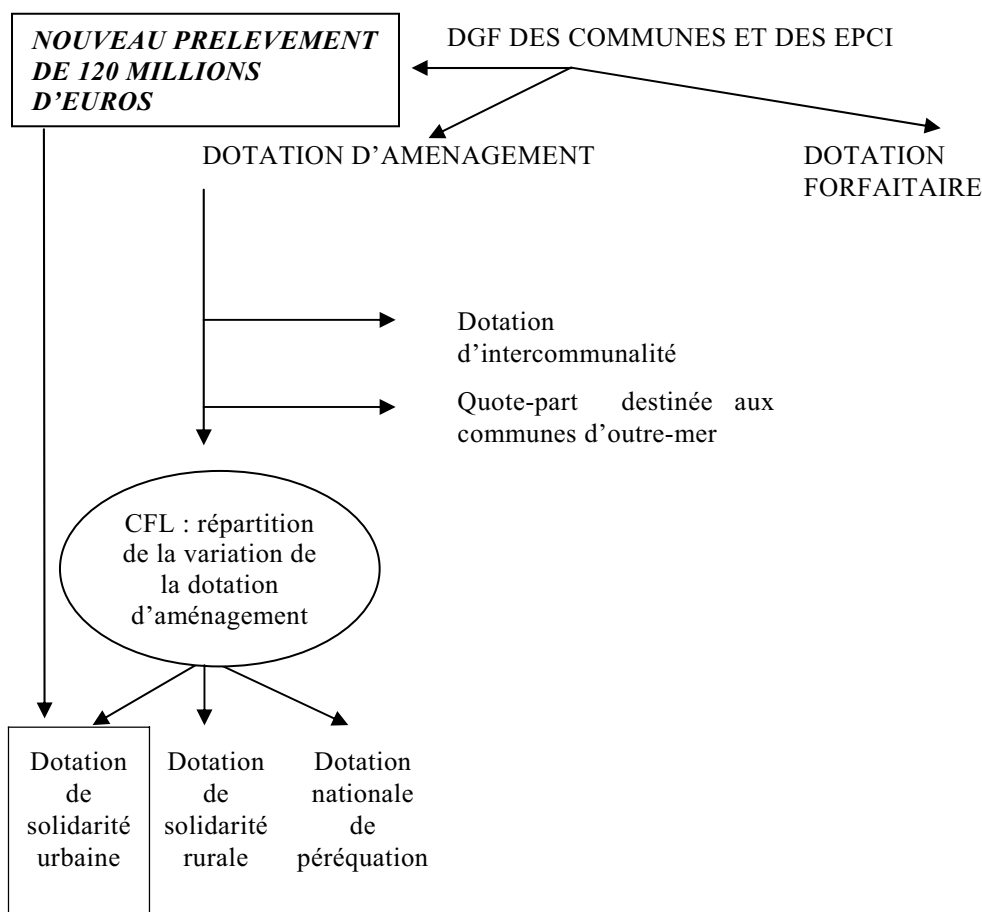
Sources : comité des finances locales, calculs de votre commission des finances

Ainsi, **le montant de la DSU doublerait presque, passant, en chiffres arrondis, de 600 millions d’euros à 1.200 millions d’euros.** Cette augmentation correspond à près de 10 % des crédits de la mission « Ville et logement », de l’ordre de 7 milliards d’euros.

Par ailleurs, la part de la DSU dans la DGF augmenterait de 0,4 point chaque année, passant de 3,1 % en 2004 à 5,2 % en 2009.

La réforme n'a pas modifié le dernier alinéa de l'article L. 2334-13 du code général des collectivités territoriales, qui prévoit qu' « à compter de 2004, la variation annuelle du solde de la dotation d'aménagement est répartie par le comité des finances locales entre la dotation nationale de péréquation, la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale ». Ainsi, le CFL peut toujours décider librement de la répartition de l'augmentation du solde de la dotation d'aménagement entre la DSU et les deux autres dotations, comme l'indique le schéma ci-après.

La réforme de la DSU réalisée par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale



b) Une dotation davantage concentrée

Par ailleurs, la réforme précitée a davantage concentré la DSU sur les communes les plus en difficulté.

En effet, la répartition de la DSU a été rendue plus favorable aux communes situées dans une zone urbaine sensible (ZUS), et, parmi celles-ci, à celles disposant d'une zone franche urbaine (ZFU).

Désormais, l'attribution de DSU est **multipliée par deux coefficients**, calculés selon les formules ci-après :

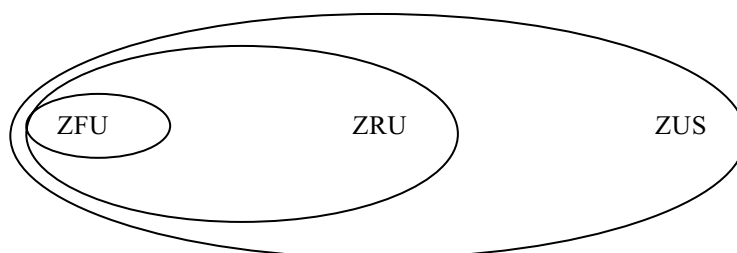
$$1 + \frac{2 \times \text{population des ZUS}}{\text{Population totale}}$$

$$1 + \frac{\text{Population des ZFU}}{\text{Population totale}} .$$

Seules sont concernées par cette majoration les communes de moins de 200.000 habitants.

ZUS, ZRU, ZFU : quelques rappels

Les zones franches urbaines (ZFU), les zones de redynamisation urbaine (ZRU) et les zones urbaines sensibles (ZUS) constituent les trois cercles concentriques du zonage de la politique de la ville, conformément au schéma ci-après.



Les 416 zones de redynamisation urbaine (ZRU) et les zones franches urbaines (ZFU), aujourd'hui au nombre de 85, qui en font partie, ont été instaurées par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville.

Ces zones sont incluses dans l'ensemble, plus vaste, des 751 zones urbaines sensibles (ZUS), caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi.

En 1999, les ZUS comprenaient près de 4,7 millions de personnes. 86 % des logements appartenaient à un immeuble collectif, et les deux tiers avaient été construits entre 1949 et 1974. Le taux de chômage y était de 25 %.

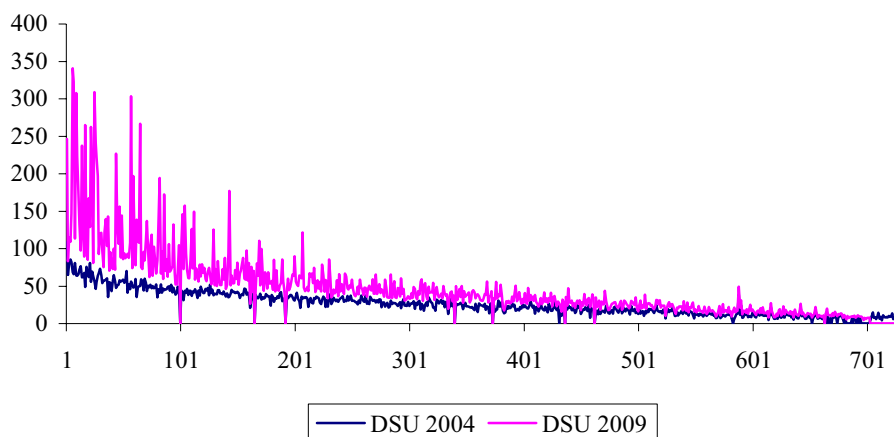
Avant la réforme, les deux tiers des 801 communes bénéficiaires recevaient moins que la dotation moyenne de 25 euros par habitant, et seulement 39 recevaient plus de 60 euros par habitant.

Comme le soulignait votre rapporteur général, dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2004, « *il serait sans doute souhaitable, à moyen terme, de concentrer davantage la DSU (...) sur les communes qui en ont le plus besoin* ».

Tel est ce qui a été réalisé par la réforme de la DSU réalisée en 2005, comme l'indique le graphique ci-après.

L'impact de la réforme de la DSU réalisée en 2005 : DSU par habitant

(en euros)



DSU 2009 calculée selon l'hypothèse d'une croissance de la DSU de 120 millions d'euros par an.

Source : ministère de l'intérieur

2. Des dispositions presque entièrement réécrites par le Parlement

La réforme de la DSU réalisée par la loi précitée de programmation pour la cohésion sociale se caractérise par le fait que, bien que d'initiative gouvernementale, elle a vu ses dispositions **presque entièrement réécrites** par le Parlement.

a) Les modifications apportées par le Sénat

Tout d'abord, **le Sénat a corrigé de nombreuses imperfections techniques**, essentiellement à l'initiative de sa commission des finances. Il s'agissait, en particulier :

- à l'initiative du gouvernement, répondant à une demande de votre commission des finances, de prévoir que si le montant de l'accroissement de la DGF des communes et de leurs groupements est inférieur à 500 millions d'euros, le prélèvement, normalement de 120 millions d'euros, est limité à 24 % de l'accroissement constaté¹ ;

- à l'initiative de votre commission des finances, soutenue par votre commission des affaires sociales, de corriger une erreur rédactionnelle qui aurait entraîné la disparition de la DSU pour les communes situées en ZFU ;

- à l'initiative du gouvernement, répondant à une demande de votre commission des finances, de prévoir, pour chaque commune, une clause de progression minimale de la DSU de 5 % pour chacune des années de 2005 à 2009 ;

- à l'initiative du gouvernement, répondant à une demande de votre commission des finances, d'instaurer, pour l'année 2005, une garantie de non baisse pour les communes cessant d'être éligibles à la DSU.

Par ailleurs, à l'initiative du gouvernement, le Sénat a adopté une disposition tendant à limiter les augmentations de DSR et de DNP des communes connaissant une forte augmentation de DSU².

b) Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a apporté plusieurs modifications importantes, tendant en particulier :

- à l'initiative de notre collègue député Pierre Cardo, à prévoir qu'en 2005, l'enveloppe à répartir entre les communes de 5.000 à 9.999 habitants est augmentée de vingt millions d'euros par rapport à l'enveloppe mise en répartition l'année précédente ;

- à l'initiative du gouvernement, répondant à une demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale, à modifier le coefficient de majoration de la DSU pour les communes situées en ZUS ou en ZFU, afin **d'éviter un effet pervers** selon lequel une commune dont la ZUS était constituée exclusivement d'une ZFU aurait perçu davantage de DSU qu'une commune qui, toutes choses égales par ailleurs, aurait eu une grande ZUS.

¹ Compte tenu des règles d'indexation de la DGF (prévision d'inflation de l'année $n + 50\%$ de la croissance du PIB de l'année $n-1$) et du montant de la DGF des communes et des EPCI, cela signifie que le prélèvement est de l'ordre de 100 millions d'euros en cas de croissance réelle du PIB nulle, et atteint 120 millions d'euros pour une croissance réelle du PIB de l'ordre de 0,8 %.

² Le Sénat a également adopté, à l'initiative de sa commission des finances, une disposition selon laquelle les régulations négatives de DGF s'appliquaient aux seules communes non situées en ZUS ou en ZFU, mais cette disposition a été supprimée par l'Assemblée nationale.

Les coefficients de majoration de la DSU des communes ayant une ZUS ou une ZFU

	Texte initial (1)	Texte adopté par le Sénat en 1^{re} lecture (2)	Texte adopté par l'Assemblée nationale et promulgué (3)
Majoration pour les communes ayant une ZUS	$2 \times \frac{\text{population des ZUS}}{\text{Population totale}}$	$1 + \frac{2 \times \text{population des ZUS}}{\text{Population totale}}$	
Majoration pour les communes ayant une ZFU	$\frac{\text{Population des ZFU}}{\text{Population des ZUS}}$	$1 + \frac{\text{Population des ZFU}}{\text{Population des ZUS}}$	$1 + \frac{\text{Population des ZFU}}{\text{Population totale}}$

(1) A cause d'une erreur rédactionnelle, le texte initial multipliait par 0 la DSU des communes n'ayant pas de ZFU. (2) Le texte adopté par le Sénat en 1^{re} lecture se contentait de corriger cette erreur. (3) Le texte adopté par l'Assemblée nationale corrigeait un effet pervers selon lequel une commune dont la ZUS était constituée exclusivement d'une ZFU aurait perçu davantage de DSU qu'une commune qui, toutes choses égales par ailleurs, aurait eu une grande ZUS.

Par ailleurs, à l'initiative du gouvernement, la DSU a été rebaptisée dotation de solidarité urbaine **et de cohésion sociale**.

II. LA RÉFORME PROPOSÉE PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article propose de porter quelques modifications complémentaires à la réforme de la DSU réalisée par la loi précitée n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

A. LA PÉRENNISATION DE LA MAJORATION DE LA DSU RÉALISÉE EN 2005 POUR LES COMMUNES DE 5.000 À 9.999 HABITANTS

Tout d'abord, **le I du présent article propose de pérenniser la majoration de la DSU réalisée en 2005 pour les communes de 5.000 à 9.999 habitants.**

Comme cela a été indiqué ci-avant, dans le cas de l'année 2005, la loi du 18 janvier 2005 précitée a augmenté l'enveloppe à répartir entre les communes de 5.000 à 9.999 habitants de **20 millions d'euros** par rapport à l'enveloppe mise en répartition en 2004. Cette disposition résultait d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Pierre Cardo.

En l'absence de la mesure de coordination proposée par le présent article, cette majoration aurait été suivie d'une diminution à due concurrence en 2006. En effet, l'article L. 2334-18-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que, si l'on excepte l'année 2005, « *l'enveloppe à répartir entre les communes de 5.000 à 9.999 habitants éligibles à la dotation est égale au produit de leur population par le montant moyen par habitant revenant à l'ensemble des communes éligibles* ». Autrement dit, en 2006, le montant par habitant de la DSU des communes de 5.000 à 9.999 habitants serait redevenu égal à la moyenne.

Afin d'éviter qu'un tel phénomène se produise, le présent article propose de prévoir que ce n'est plus le **montant par habitant** de la DSU des communes de 5.000 à 9.999 habitants qui est égal à celui des autres communes éligibles, mais le **taux de croissance du montant par habitant**. Ainsi, la majoration de la DSU des communes de 5.000 à 9.999 habitants effectuée en 2005 serait pérennisée.

B. L'EXTENSION AUX COMMUNES DE PLUS DE 200.000 HABITANTS DE LA MAJORATION DE DSU POUR LES COMMUNES DISPOSANT D'UNE ZUS OU D'UNE ZFU

Le II du présent article propose de supprimer la disposition de l'article L. 2334-18-2 précité du code général des collectivités territoriales, qui prévoit que la majoration de DSU pour les communes disposant d'une ZUS ou d'une ZFU ne s'applique qu'aux communes « *de moins de 200.000 habitants* ».

L'exposé des motifs de l'article concerné¹ justifiait l'exclusion des communes de plus de 200.000 habitants par le fait que « *les écarts de richesse que l'on y enregistre et les effets de masse permettent d'y organiser une solidarité locale et donc d'absorber les poches de grande pauvreté urbaine* ».

Certains élus se sont pourtant opposés à cette exclusion. Ainsi, selon l'association des maires de grandes villes de France, ceux-ci ont « *exprimé leur profond désaccord face à la proposition exposée dans le Plan de cohésion sociale qui prévoit de ne pas faire bénéficier les villes de plus de 200.000 habitants de la majoration de DSU* ».

Concrètement, les communes de plus de 200.000 habitants éligibles à la DSU représentent au total 5,7 millions d'habitants, et percevraient 66 millions d'euros de DSU en 2006 selon la législation actuelle, ce qui correspond à peu près à leur part dans la population totale (environ 10 %). Du fait de leur potentiel financier, Paris, Lyon et Bordeaux ne sont pas éligibles à la DSU.

¹ Il s'agissait de l'article 59, devenu article 135 du texte promulgué.

Le présent article aurait pour effet d'augmenter la DSU des communes de plus de 200.000 habitants de 7,4 millions d'euros, mais, comme 1,5 million d'euros proviendraient du bénéfice, par la ville de Nice, de l'extension de la garantie instaurée par le III du présent article pour les communes sortantes, l'extension de la majoration ZUS/ZFU aux communes de plus de 200.000 habitants ne majorerait la DSU de ces communes que de **6 millions d'euros**. Cette somme serait en quasi-totalité attribuée à Strasbourg, Marseille et Lille, comme l'indique le tableau ci-après.

La DSU par habitant des communes de plus de 200.000 habitants

(en euros)

Commune	Population DGF (2005)	DSU 2005 notifiée	Présence d'une ZUS	Présence d'une ZFU	La réforme proposée par le présent article		
					DSU en 2006 à législation actuelle	DSU en 2006 selon la réforme proposée par le présent article	Ecart
Paris	2.223.582	0	Oui	Non	0	0	0
Marseille	813.890	27.554.640	Oui	Oui	28.932.372	30.955.169	2.022.797
Lyon	461.158	0	Oui	Non	0	0	0
Toulouse	404.357	4.355.588	Oui	Oui	4.573.367	4.665.625	92.258
Nice	365.435	2.909.605	Oui	Oui	0 (1)	1.454.803 (1)	1.454.803
Nantes	280.704	5.061.170	Oui	Oui	5.314.229	5.314.229	0
Strasbourg	269.694	4.928.927	Oui	Oui	5.175.373	7.345.528	2.170.155
Montpellier	232.959	6.897.288	Oui	Oui	7.242.152	7.279.815	37.663
Bordeaux	222.262	0	Oui	Oui	0	0	0
Lille	221.194	5.853.236	Oui	Oui	6.145.898	7.762.533	1.616.635
Rennes	215.038	5.622.838	Oui	Non	5.903.980	5.903.980	0
TOTAL	5.710.273	63.183.292	-	-	66.196.976	69.226.879	7.394.311
<i>Hors bénéfice par Nice de la garantie instaurée par le III du présent article</i>	5.710.273	63.183.292	-	-	66.196.976	69.226.879	5.939.508

(1) A législation inchangée Nice ne bénéficierait d'aucune attribution en 2006. La garantie dégressive prévue par le III du présent article conduit à lui attribuer 50 % du montant perçu en 2004.

Source : ministère de l'intérieur

Cette somme de 6 millions d'euros ne se serait, en conséquence, pas perçue par les communes de moins de 200.000 habitants, qui verraient donc leur DSU très légèrement réduite – de moins de 1 % en moyenne – par rapport à ce que serait leur DSU à législation inchangée.

C. LA PROROGATION EN 2006 DE LA GARANTIE EN FAVEUR DES COMMUNES CESSANT D'ÊTRE ÉLIGIBLES À LA DSU

Le III du présent article propose de prévoir un mécanisme **d'extinction dégressive** de la **garantie** mise en place par la loi du 18 janvier 2005 précitée pour les communes cessant d'être éligibles à la DSU.

Cette disposition, figurant à l'article L. 2334-18-3 du code général des collectivités territoriales, résulte d'un amendement du gouvernement, répondant à une demande de votre commission des finances. Elle prévoit que, **pour la seule année 2005**, lorsqu'une commune cesse d'être éligible à la DSU, elle perçoit, « à titre de garantie non renouvelable », une attribution égale à celle qu'elle a perçue en 2004.

Certaines communes devaient en effet cesser d'être éligibles à la DSU en 2005, du fait du passage de la notion du potentiel fiscal à celle de potentiel financier, pour l'attribution des dotations de péréquation.

Le III du présent article propose de supprimer la disposition selon laquelle cette garantie est « non renouvelable », et de prévoir qu'en **2006**, chaque commune concernée « perçoit à titre de garantie une attribution égale à la moitié du montant perçu en 2004 ».

La mesure proposée coûterait environ 4,5 millions d'euros, comme l'indique le tableau ci-après. Comme cela a été indiqué ci-avant, 1,5 million d'euros seraient attribués à la ville de Nice.

L'impact de l'extension de la garantie à l'année 2006

(en euros)

	Nombre de communes bénéficiant de la garantie	Coût de la garantie en 2005	Coût de la garantie en 2006
Communes entre 5.000 habitants et 9.999 habitants	13	2.190.796	1.095.398
Communes de 10.000 habitants et plus	26	6.856.618	3.428.309
TOTAL	39	9.047.414	4.523.707

Source : ministère de l'intérieur

Il convient donc de distinguer deux cas de figure :

- une commune cessant d'être éligible en 2005 percevrait 100 % de son attribution 2004 en 2005 puis 50 % de cette attribution en 2006 ;
- une commune cessant d'être éligible en 2006 percevrait 50 % de cette attribution en 2006.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances juge les dispositions du présent article pleinement justifiées :

- la pérennisation de l'abondement de 20 millions d'euros de la DSU des communes de 5.000 à 9.999 habitants, proposée par le I du présent article, est une **mesure de bon sens**, qui vise en réalité à corriger un effet non souhaité de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale ;

- l'extension aux communes de plus de 200.000 habitants de la majoration de DSU pour les communes disposant d'une ZUS ou d'une ZFU, proposée par le II du présent article, correspond à **une demande de votre commission des finances**, qui lors de la discussion du projet de loi précitée de programmation pour la cohésion sociale avait adopté un amendement en ce sens¹ ;

- enfin, l'extension à l'année 2006 de la garantie en faveur des communes cessant d'être éligibles à la DSU, proposée par le III du présent article, permet une sortie dégressive du dispositif, conforme à l'usage en pareil cas, et favorable à la **sécurité financière** des communes concernées.

Votre commission des finances estime que le présent article peut donc être adopté **sans modification**.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ L'amendement proposé par votre commission des finances, qui proposait d'étendre l'éligibilité à cette majoration aux communes de moins de 400.000 habitants, a été retiré en séance.

ARTICLE 85

Mise en œuvre du droit d'option posé par l'article 109 de la loi relative aux libertés et responsabilités locales

Commentaire : le présent article précise les effets dans le temps du droit d'option dont disposent les fonctionnaires des services de l'Etat dont les compétences ont été transférées aux collectivités territoriales. Ce droit d'option, qui permet aux agents de choisir entre l'intégration dans la fonction publique territoriale et le détachement sans limitation de durée, lorsqu'il sera exercé entre le 1^{er} septembre de l'année n et le 31 août de l'année n+1, ne prendra effet que le 1^{er} janvier de l'année n+2. De la sorte, la compensation financière des collectivités pourra être organisée en amont.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN DROIT D'OPTION OUVERT PENDANT DEUX ANS

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales¹ a prévu d'importants **transferts de compétences de l'Etat au profit des collectivités territoriales**, essentiellement en direction des régions et des départements. Ces transferts doivent intervenir de manière progressive, entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2008.

Le titre V de la loi « libertés et responsabilités locales » a organisé les **modalités des transferts de services et de personnels dont les transferts de compétences s'accompagnent**. Le chapitre II de ce titre V, en particulier (articles 109 et suivants), régit la situation individuelle des agents des services transférés, fonctionnaires statutaires d'une part, agents non titulaires de droit public d'autre part. Il convient de noter que, si des transferts de compétence sont déjà intervenus en 2005 en application de la loi « libertés et responsabilités locales », **les premiers transferts de personnels ne doivent intervenir qu'à compter du 1^{er} janvier 2006** – notamment celui des agents techniciens et ouvriers de service (TOS) de l'éducation nationale, dont la gestion incombera désormais aux départements en ce qui concerne les collèges et aux régions en ce qui concerne les lycées².

¹ Loi n° 2004-809, ci-après désignée : loi « libertés et responsabilités locales ».

² Cf. articles L. 213-2-1 et L. 214-6-1 du code de l'éducation, insérés par l'article 82 de la loi « libertés et responsabilités locales ».

L'article 109 de la loi « libertés et responsabilités locales » fixe le **régime applicable aux agents qui relèvent du statut de la fonction publique d'Etat**, défini par la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984. Ce régime, en vertu du paragraphe IV du même article, est **également applicable aux fonctionnaires de l'Etat qui ont été mis à disposition des départements** (en application de l'article 42 de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003) **à la suite de la décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion**¹.

Le paragraphe I de l'article 109 précité prévoit que les fonctionnaires exerçant leurs fonctions dans un service (ou une partie de service) transféré, disposent d'un **droit d'option**. Celui-ci est ouvert **pendant deux ans à compter de la publication des décrets** (en Conseil d'Etat) **qui fixent le transfert définitif des services** en cause². Durant cette période, les agents peuvent ainsi choisir :

- **soit de conserver leur statut de fonctionnaires de l'Etat ;**
- **soit de relever, à l'avenir, du statut de la fonction publique territoriale**, fixé par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984³.

B. LE RÉGIME DES OPTIONS OFFERTES

Les paragraphes II et III de l'article 109, précité, de la loi « libertés et responsabilités locales » fixent le régime associé à chacune des deux branches de l'option offerte aux fonctionnaires exerçant leurs fonctions dans un service transféré.

Le paragraphe IV du même article a prévu l'intervention d'« *un décret en Conseil d'Etat* » afin de préciser les conditions d'application de ces dispositions. En pratique, **deux décrets sont annoncés**, l'un relatif au cas du maintien dans la fonction publique d'Etat, l'autre au cas de l'intégration dans la fonction publique territoriale. Ces textes, après avoir fait l'objet des consultations requises, se trouvent actuellement **en cours d'examen par le Conseil d'Etat**.

1. Le maintien dans la fonction publique d'Etat

En vertu du paragraphe III de l'article 109 précité, **les fonctionnaires de l'Etat ayant opté pour le maintien de leur statut sont placés en position de détachement auprès de la collectivité territoriale**, ou du groupement de collectivités territoriales, dont relève désormais leur service. Ce détachement,

¹ Cf. paragraphe IV de l'article 109 de la loi « libertés et responsabilités locales ».

² Dans le cas des TOS, ces décrets, dits « décrets de partition définitive », devraient être pris à la fin de l'année 2005 ou au début de l'année 2006.

³ Pour mémoire, les agents non titulaires de droit public de l'Etat, quant à eux, conformément aux dispositions de l'article 110 de la loi « libertés et responsabilités locales », deviennent agents territoriaux non titulaires de droit public à la date d'entrée en vigueur des décrets fixant les transferts définitifs des services auxquels ils appartiennent.

par dérogation expresse de la loi « libertés et responsabilités locales » au droit commun¹, est **sans limitation de durée**. L'autorité territoriale exerce le pouvoir disciplinaire sur les fonctionnaires ainsi détachés ; le cas échéant, elle est toutefois tenue d'informer l'administration gestionnaire des sanctions prononcées.

Ce détachement sans limitation de durée est par ailleurs **appliqué d'office aux agents qui, au terme du délai précité de deux ans** suivant le transfert, **n'auraient pas explicitement opté** pour le maintien dans la fonction publique d'Etat ou pour le changement de statut en faveur de la fonction publique territoriale.

La loi « libertés et responsabilités locales » dispose cependant que les fonctionnaires d'Etat détachés sans limitation de durée (par choix ou à défaut d'option explicite) auprès des collectivités territoriales, **peuvent, à tout moment, demander à être intégrés dans la fonction publique territoriale**.

2. L'intégration dans la fonction publique territoriale

Suivant le paragraphe II de l'article 109 précité, les fonctionnaires de l'Etat qui optent pour le statut de fonctionnaire territorial sont intégrés dans un cadre d'emplois de la fonction publique territoriale dans les **conditions prévues par les dispositions statutaires applicables à ce cadre**. Les services effectifs accomplis par les intéressés dans leur corps d'origine sont alors assimilés à des services accomplis dans le cadre territorial auquel ils sont intégrés.

Contrairement à l'option du maintien dans la fonction publique d'Etat, l'intégration dans la fonction publique territoriale constitue, pour l'agent qui l'a choisie, **un choix irréversible**.

C. LA CHARGE DE RÉMUNÉRATION DES FONCTIONNAIRES DES SERVICES TRANSFÉRÉS

Avant l'exercice du droit d'option ci-dessus décrit, les fonctionnaires des services transférés se trouvent *ipso facto* placés en position de **mise à disposition de la collectivité territoriale**, ou du groupement de collectivités territoriales, dont leur service relève en vertu du transfert intervenu. Comme tels, ils continuent, provisoirement, d'être **rémunérés par l'Etat**.

¹ Conformément au troisième alinéa de l'article 45 de la loi précitée du 26 janvier 1984 portant statut de la fonction publique de l'Etat, et suivant les dispositions réglementaires en vigueur (décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions de fonctionnaires de l'Etat, articles 20 et suivants), le détachement ne peut être accordé, normalement, que pour une durée limitée. Celle-ci est soit « courte » (six mois, ou un an dans les territoires d'outre-mer et à l'étranger, type de détachement non renouvelable), soit « longue » (au maximum, cinq années ; ce type de détachement est cependant renouvelable).

Dès lors qu'ils optent, soit pour une intégration dans la fonction publique territoriale, soit pour le maintien dans la fonction publique d'Etat en position de détachement sans limitation de durée – **ou, à défaut de choix, à l'issue du délai de deux ans suivant le transfert de compétences**, placés d'office en position de détachement sans limitation de durée –, **ces agents sont pris en charge, financièrement, par leur nouvelle collectivité de rattachement**. Le **droit à compensation de cette collectivité**, au titre de la nouvelle charge de personnel qui lui incombe, se trouve alors ouvert, sur le fondement et selon les modalités des dispositions du titre VI (articles 118 et suivants) de la loi « libertés et responsabilités locales », et conformément au quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution¹.

II. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES

Le présent article propose **un aménagement des effets dans le temps du droit d'option des fonctionnaires des services transférés, afin d'organiser en amont la compensation financière des collectivités territoriales**.

La loi « libertés et responsabilités locales », en effet, **n'a pas prévu de disposition spécifique quant aux effets dans le temps de l'exercice du droit d'option** ouvert, ainsi qu'il a été rappelé ci-dessus, aux fonctionnaires des services de l'Etat dont les compétences ont été transférées aux collectivités territoriales. En l'état du droit existant, par conséquent, **le choix formulé par les agents entraînerait quasi-immédiatement effet** – soit intégration à la fonction publique territoriale, soit placement en position de détachement sans limitation de durée. **Dès lors, les collectivités territoriales** concernées se trouveraient juridiquement **en situation de devoir prendre en charge, au plan financier, ces personnels, au fur et à mesure** qu'ils exerceraient, au cours du délai de deux ans imparti, leur droit d'option.

Or, conformément au principe retenu par le paragraphe II de l'article 119 de la loi « libertés et responsabilités locales », **c'est en loi de finances** (et, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature²) **que s'opère la compensation financière des compétences transférées aux collectivités territoriales**. Celles-ci, pour rémunérer les personnels dont la gestion leur incombe nouvellement, seraient donc, théoriquement, **contraintes**

¹ *Le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, introduit par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, énonce notamment 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 ».*

² *Pour mémoire, en pratique, il s'agit, dans le cas des régions, de l'attribution d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP), et, pour les départements, de l'attribution d'une part du produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurances contre les risques de toutes nature relatifs aux véhicules terrestres à moteur (TSCA). Cf., respectivement, articles 26 et 27 du présent projet de loi de finances.*

à des avances de trésorerie. En vue de remédier à cette situation, le présent article propose **un aménagement des effets dans le temps du droit d'option** des fonctionnaires des services transférés.

Suivant le **premier alinéa** du présent article, *« lorsque le droit d'option prévu [...] est exercé avant le 31 août d'une année, l'intégration ou le détachement de l'agent et le droit à compensation qui en résulte ne prennent effet qu'à compter du 1^{er} janvier de l'année suivante »*. Selon le **deuxième alinéa**, *« lorsque le même droit d'option est exercé entre le 1^{er} septembre et le 31 décembre d'une année, l'intégration ou le détachement de l'agent et le droit à compensation qui en résulte ne prennent effet qu'à compter du 1^{er} janvier de la deuxième année suivant l'exercice de ce droit »*.

En d'autres termes, en vertu de ces dispositions :

- exercé entre le **1^{er} janvier et le 31 août d'une année n**, le **droit d'option prendra effet dès le 1^{er} janvier de l'année n+1**, soit au plus tard 12 mois après le choix de l'agent ;
- exercé entre le **1^{er} septembre d'une année n et le 31 août de l'année n+1**, le **droit d'option ne prendra effet que le 1^{er} janvier de l'année n+2**, soit au plus tard 16 mois après le choix de l'agent¹.

De la sorte, **il sera possible de prendre en compte, dans le projet de loi de finances initiale se rapportant à l'année d'effectivité de l'option retenue par les fonctionnaires des services transférés, les effets budgétaires induits par le droit à compensation des collectivités territoriales.**

Le **troisième alinéa** du présent article prévoit l'intervention d'un **décret** afin de préciser les modalités d'application du dispositif proposé.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur spécial **approuve les dispositions du présent article**. Celles-ci, en effet, en aménageant les effets dans le temps de l'exercice du droit d'option dont disposent les fonctionnaires des services de l'Etat transférés aux collectivités territoriales, visent à **rendre compatible l'exercice individuel de ce droit d'option avec la prise en charge financière des agents par les collectivités** qui, désormais, en assureront la gestion.

¹ Dans le cas des fonctionnaires TOS, de cette façon : le droit d'option exercé entre le 1^{er} janvier et le 31 août 2006 prendra effet le 1^{er} janvier 2007 ; le droit d'option exercé entre le 1^{er} septembre 2006 et le 31 août 2007 prendra effet le 1^{er} janvier 2008 ; le droit d'option exercé entre le 1^{er} janvier et le 31 août 2008 prendra effet le 1^{er} janvier 2009.

Les garanties statutaires des agents restent inchangées. Le décalage dans le temps des effets de leur choix, cependant, permet que la compensation financière des compétences ainsi transférées aux collectivités territoriales soit précisément calculée au stade de la loi de finances initiale, sans nécessité d'une avance de trésorerie de la part des collectivités.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

A. EXAMEN DE LA MISSION

Au cours d'une réunion tenue le mercredi 16 novembre 2005, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a examiné le rapport spécial de M. Michel Mercier, rapporteur spécial, sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (RCT), le compte spécial « Avances aux collectivités territoriales » (ACT) et les articles 82 à 85 rattachés.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a estimé que la mission et le compte spécial précités ne permettaient pas de se faire une idée des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Il a rappelé que les crédits de la mission RCT étaient de seulement 2,9 milliards d'euros, contre 13,3 milliards d'euros pour le programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » de la mission « Remboursements et dégrèvements », et 47,3 milliards d'euros pour le prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales, qui, en tant que prélèvement sur recettes, ne pouvait faire l'objet d'une mission, mais figurait en première partie (article 29) du projet de loi de finances.

Il a indiqué que la mission RCT comprenait quatre programmes, eux-mêmes organisés autour de dix budgets opérationnels de programme :

- le programme 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes » (724 millions d'euros) ;
- le programme 120 « Concours financiers aux départements » (771 millions d'euros) ;
- le programme 121 « Concours financiers aux régions » (1,4 milliard d'euros) ;
- le programme 122 « Concours spécifiques et administration » (25 millions d'euros).

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a considéré que la LOLF pouvait difficilement s'appliquer à la mission RCT, de même qu'aux autres concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, l'Etat ayant peu de liberté en matière de répartition des dotations, cette répartition obéissant généralement à des critères fixés par la loi. Il a souligné, à cet égard, que l'Etat n'avait aucun pouvoir de décision pour 80 % des crédits de la mission RCT.

Il a jugé que l'essentiel des dispositions du projet de loi de finances pour 2006 relatives aux finances locales ne figuraient pas dans la mission RCT, mais dans ses articles 23, 24, 58 et 67, relatifs respectivement à la reconduction du contrat de croissance et de solidarité, à la réforme de la dotation globale d'équipement (DGE) des départements, au « bouclier fiscal » et à la réforme de la taxe professionnelle. Il a précisé que ces dispositions feraient l'objet des débats sur les recettes des collectivités territoriales du mardi 29 novembre 2005, à l'exception des articles 58 et 67 précités, figurant dans la seconde partie du projet de loi de finances, dont la discussion stricto sensu aurait lieu à partir du samedi 10 décembre 2005.

Il a considéré que les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales traversaient une période difficile, les transferts de compétences prévus par la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité et la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales n'ayant pas été compensés de manière satisfaisante. Il a jugé, en outre, que la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées aurait un coût élevé pour les départements, et a estimé que le Sénat en était en partie responsable.

Il a considéré qu'au total, les départements étaient la catégorie de collectivités territoriales dont la situation financière était la plus difficile, leurs dépenses consistant, de plus en plus, en la mise en œuvre de dispositifs nationaux dans le domaine social, et leur autonomie fiscale étant de plus en plus faible. Il a estimé que l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) devrait être prise en charge à hauteur d'au moins 50 % par l'Etat, soulignant à cet égard que dans le département du Rhône, le nombre d'allocataires de l'APA augmentait de 200 personnes par mois, ce qui en portait désormais le nombre total à 20.000, et suscitait en 2005 un coût net de 55 millions d'euros. Il a déploré que la compensation du revenu minimum d'insertion (RMI) ait été inférieure de 453 millions d'euros en 2004 aux dépenses des départements, et rappelé à cet égard que M. Jean-Pierre Raffarin, alors Premier ministre, s'était engagé, le 7 mars 2005, à ce que l'Etat finance le coût exact de la dépense, y compris le décalage constaté par les départements au titre de l'année 2004. Il a déploré qu'il ne soit pas prévu de rendre cette compensation pérenne, ni de compenser le décalage observé en 2005, qu'il a jugé compris entre 800 millions d'euros et un milliard d'euros. Il s'est inquiété du fait que les négociations actuellement en cours au sujet de l'assurance-chômage puissent se traduire par des dépenses supplémentaires pour les départements. En ce qui concerne la prestation de compensation du handicap (PCH), il a rappelé que la décision d'attribution serait prise par une « commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées », et indiqué que dans le cas du département du Rhône, 44.000 dossiers devraient être prochainement examinés, ce qui constituait une charge considérable.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a considéré que les départements n'avaient pas les ressources nécessaires pour financer ces nouvelles charges. Il a déploré qu'ils n'aient aucun contrôle sur les ressources concernées : contributions de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) au financement de l'APA et à la PCH, fraction de tarif de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) destinée à compenser le transfert du RMI. Il a considéré que le produit des droits de mutation à titre onéreux allait devenir moins dynamique du fait du tassement, voire du retournement, du marché de l'immobilier, et rappelé que le gouvernement, pour des raisons techniques et d'équité, avait renoncé à permettre aux départements de moduler le taux de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) contre les risques de toute nature relatifs aux véhicules terrestres à moteur. Il a en outre estimé que la réforme du plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée prévue par l'article 67 du projet de loi de finances pour 2006 allait fortement réduire l'autonomie fiscale des collectivités territoriales. Il a considéré qu'en conséquence, les départements n'auraient d'autre choix que d'augmenter les taux de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés bâties, impôts dont il a déploré l'inéquité.

Il a considéré que le Sénat, de par sa fonction de représentant des collectivités territoriales de la République, devait se saisir de la question du financement, par les départements, de leurs nouvelles compétences. Il a en outre proposé que soit appliqué un « moratoire » d'une année sur la mise en œuvre des transferts ou extensions de compétences. Il a indiqué son intention de faire recenser sur une année tous les textes, généralement réglementaires ou infra-réglementaires, augmentant les dépenses des départements.

Il a néanmoins proposé à la commission d'adopter sans modification les crédits de la mission RCT et du compte spécial ACT, ainsi que les articles 82 à 85, rattachés à la mission RCT.

Un large débat s'est ouvert.

M. Jean Arthuis, président, a félicité le rapporteur spécial pour la qualité de son intervention, et considéré que l'insuffisance de la compensation des transferts de compétences aux départements pourrait se reporter, par contagion, sur les autres catégories de collectivités territoriales. Il a estimé que la question des charges des départements ne pouvait être dissociée de celle, plus globale, des charges de l'ensemble des administrations publiques.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a considéré que l'article 24 du projet de loi de finances pour 2006, qui réformait la dotation globale d'équipement (DGE) des départements, partait d'une bonne idée, puisqu'il s'agissait de mettre fin à un « saupoudrage » inefficace. Il a cependant déploré que cette réforme ne soit qu'imparfaitement compensée, puisqu'aux 35 millions d'euros non compensés en 2006 s'ajouteraient, les années suivantes, les 98,4 millions d'euros ne devant l'être qu'en 2006. Au sujet de la réforme de la taxe professionnelle prévue par l'article 67 du projet de loi de finances, il a jugé nécessaire que la commission dispose de simulations

nominatives par collectivité, et que le dispositif soit modifié afin que les collectivités territoriales dont la bonne gestion permettait de faibles taux d'imposition ne soient pas pénalisées. Il a affirmé qu'il ne se voyait pas voter un projet de loi de finances comprenant de telles dispositions. Il a jugé que le gouvernement aurait dû plus clairement indiquer que l'objectif de l'article 24 précité était d'effectuer des économies, et considéré, faisant référence à un récent rapport de la Cour des comptes, que les établissements publics de coopération intercommunale étaient parfois la source de dépenses injustifiées.

M. Henri de Raincourt a déclaré partager les analyses du rapporteur spécial, en particulier sur la situation financière des départements, et a approuvé sa proposition que le Sénat se saisisse de la question du financement des nouvelles compétences des départements. Il a considéré que les articles 24 et 67 précités du projet de loi de finances pour 2006, relatifs respectivement à la réforme de la DGE des départements et de la taxe professionnelle, devraient être modifiés afin de ne pas déstabiliser les finances des collectivités territoriales.

M. Jean Arthuis, président, a estimé que tout supplément de dépenses décidé par l'Etat devait être financé par l'Etat.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a souligné la difficulté d'appliquer la LOLF à la mission RCT. En ce qui concernait l'article 24 précité, il a annoncé son intention d'obtenir une meilleure compensation de la réforme de la DGE des départements. Il a considéré que ce qui importait n'était pas tant la répartition des charges entre les différentes catégories d'administrations publiques que les charges globales des administrations publiques. Il a jugé nécessaire que la commission approfondisse la question des ressources et des charges des départements. En ce qui concernait l'article 67 précité, il a estimé que la commission devait disposer de simulations nominatives. Il a considéré, comme le rapporteur spécial, que la réforme du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée ne devait pas pénaliser les collectivités territoriales qui avaient peu augmenté leurs taux ces dernières années, et a indiqué son intention de proposer des dispositions en ce sens.

M. Yves Fréville a estimé que la réforme de la DGF réalisée par les lois de finances initiales pour 2004 et 2005 ne permettait pas de réduire suffisamment rapidement la part des anciennes dotations de péréquation, fondues depuis longtemps dans la DGF, et ayant évolué jusqu'en 2004 comme la dotation forfaitaire, alors même que leur existence n'était plus justifiée. Au sujet de la réforme de la taxe professionnelle, il a considéré que les collectivités qu'il convenait d'aider étaient non celles à faible taux, mais celles à faible potentiel financier.

M. Gérard Miquel a considéré, pour le déplorer, que les transferts de compétences aux départements et les dispositions du projet de loi de finances pour 2006 allaient contraindre les départements à accroître les taux d'imposition au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe d'habitation.

M. Michel Moreigne a considéré que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre étaient générateurs d'inégalités devant l'impôt, parce qu'ils appliquaient un taux unique à des bases différentes d'une commune à l'autre. Il s'est inquiété des conséquences des articles 24 et 67 précités, réformant respectivement la DGE des départements et la taxe professionnelle.

M. François Marc a indiqué qu'il ne pensait pas suivre la proposition du rapporteur spécial de voter les crédits de la mission RCT, à cause d'un problème de confiance, et de la nécessité dans laquelle se trouvaient les collectivités territoriales d'augmenter les taux des impôts reposant sur les ménages. Il a estimé que les positions de la commission en matière de finances locales s'appuyaient insuffisamment sur des simulations. Il a considéré que le gouvernement avait trop tendance à tenir un discours de culpabilisation des élus locaux, en particulier en ce qui concernait l'augmentation par les régions des taux d'imposition. Enfin, il a jugé que les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale devaient être élus au suffrage universel.

M. Jean Arthuis, président, s'est félicité de ce qu'un an après qu'il l'ait demandé, le Sénat soit sur le point de se doter d'une base de données relative aux finances locales, en particulier grâce à l'implication de M. Philippe Dallier, membre de l'observatoire de la décentralisation.

Après avoir regretté que le projet annuel de performance de la mission RCT ne permette pas de se faire une idée complète des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales, **Mme Marie-France Beaufile** s'est inquiétée des conséquences sur les établissements publics de coopération intercommunale de la réforme de la taxe professionnelle proposée par l'article 67 du projet de loi de finances, et de l'insuffisance de la compensation des transferts de compétences opérés en faveur des départements.

M. Jean-Claude Frécon s'est inquiété des conséquences sur les collectivités territoriales des articles 58, 61 et 67 du projet de loi de finances pour 2006, relatifs respectivement au « bouclier fiscal », au plafonnement des « niches » fiscales et à la réforme de la taxe professionnelle. Il a jugé nécessaire de réviser les valeurs locatives cadastrales. Il a déploré que l'article 82 du projet de loi de finances pour 2006 propose de créer, au sein de la dotation de développement rural (DDR), une seconde part réservée aux communes.

M. Michel Charasse a considéré que l'ensemble des concours de l'Etat aux collectivités territoriales devait faire partie d'une mission unique. Il a approuvé la proposition de M. Henri de Raincourt, soutenue par M. Philippe Marini, rapporteur général, que la commission se saisisse de la question du financement des nouvelles compétences des départements. Il s'est inquiété de la diminution en 2004 de la part des ressources propres dans les ressources des collectivités territoriales, considérant que cet écart allait vraisemblablement se creuser en 2005 et en 2006. Il a jugé, comme M. Jean Arthuis, président, que le déficit des administrations publiques devait être perçu de manière globale, et a approuvé l'idée de « moratoire » des transferts et extensions de compétences avancée par M. Michel Mercier, rapporteur spécial. Il a jugé que les établissements publics de coopération intercommunale réalisaient souvent des dépenses injustifiées. A l'issue de ce débat, la commission a **décidé de réserver son vote sur les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », du compte spécial « Avances aux collectivités territoriales », ainsi que sur les articles 82 à 85 rattachés**, jusqu'à l'audition de M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, prévue pour le mardi 22 novembre 2005. **A l'issue de cette audition, la commission, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », du compte spécial « Avances aux collectivités territoriales », ainsi que des articles 82 à 85 rattachés.**

Réunie le jeudi 24 novembre 2005, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, elle a **confirmé son vote favorable à l'adoption des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » tels qu'amendés à l'Assemblée nationale, ainsi que du compte spécial « Avances aux collectivités territoriales »**. Elle a également **adopté l'article 82** relatif à la dotation du développement rural tel qu'amendé à l'Assemblée nationale, **l'article 83** concernant la réforme des concours de la DGD relatifs au financement des bibliothèques, **l'article 84** relatif à la répartition de la dotation de solidarité urbaine et de la cohésion sociale, **l'article 84 bis** (nouveau) sur la prise en compte de la dotation de compensation dans le calcul du potentiel fiscal de certaines communes, **l'article 84 ter** (nouveau) élargissant la marge de manœuvre dont dispose le comité des finances locales pour indexer l'évolution de la dotation forfaitaire de la DGF des départements, **l'article 84 quater** (nouveau) aménageant les modalités de calcul du potentiel fiscal utilisé pour la répartition de la dotation de péréquation des régions, **l'article 84 quinquies** (nouveau) relatif aux modalités de compensation de la perte de recettes subie par les communes du fait de l'application de l'article 15 de la loi relative au développement des territoires ruraux, **l'article 85**, tel qu'amendé à l'Assemblée nationale, précisant les effets dans le temps du droit d'option dont disposent les agents qui relèvent du statut de la fonction publique d'Etat et dont les services sont transférés aux collectivités territoriales.

B. AUDITION DE MM. NICOLAS SARKOZY, MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'INTERIEUR ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, BRICE HORTEFEUX, MINISTRE DÉLÉGUÉ AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, ET CHRISTIAN ESTROSI, MINISTRE DÉLÉGUÉ À L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Réunie le mardi 22 novembre 2005 sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'audition de MM. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, et Christian Estrosi, ministre délégué à l'aménagement du territoire, sur le projet de loi de finances pour 2006.

M. Nicolas Sarkozy a présenté la mission « Sécurité » pour 2006. Il a indiqué, avant tout, que l'année 2006 serait la quatrième année d'application de la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI).

Concernant, en premier lieu, la police nationale, il a d'abord fait valoir que 3.900 emplois de policiers avaient été créés depuis 2003, et que 1.300 recrutements supplémentaires interviendraient en 2006, soit au total 5.200 créations d'emplois de policiers, représentant 80 % des 6.500 créations prévues par la LOPSI. Il a signalé, ensuite, que les moyens de fonctionnement, d'intervention et d'investissement de la police se trouveraient, en 2006, en hausse de 3,5 %, soit une augmentation de 38 millions d'euros, à périmètre constant, par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2005. Il a ajouté que les grands programmes d'amélioration de l'équipement et de la protection des fonctionnaires définis par la LOPSI seraient poursuivis :

- d'une part, près de 80 % des policiers devraient être dotés, à la fin de l'année 2006, de pistolets SIG-SAUER ;

- d'autre part, 45.500 nouvelles tenues d'uniforme devraient être achetées en 2006, et toutes les commandes achevées afin d'équiper l'ensemble des fonctionnaires.

Enfin, il a indiqué que le financement de la troisième tranche de la réforme des corps et carrières serait entièrement assuré en 2006, pour un total de 59 millions d'euros.

Concernant, en second lieu, la gendarmerie, il a constaté que des retards, dans la mise en œuvre de la LOPSI, affectaient les effectifs comme les moyens financiers d'investissement. Mais il a assuré que des progrès significatifs, en la matière, seraient réalisés en 2006. En particulier, il a annoncé que 2.000 recrutements devraient permettre d'atteindre 73 % des effectifs prévus par la LOPSI.

Puis **M. Nicolas Sarkozy** s'est attaché à exposer les prolongements, en 2006, de la politique menée à l'encontre des violences urbaines survenues entre le 27 octobre et le 16 novembre 2005. De manière liminaire, il a insisté sur le caractère pérenne de ces mesures, visant à renforcer la sécurité des habitants des quartiers en cause.

Il a d'abord annoncé que, sur les sites les plus difficiles, 17 unités de CRS et 7 escadrons de gendarmerie, soit 2.000 policiers et gendarmes, seraient employés de façon permanente. Il a souligné que ces effectifs seraient mobilisés, notamment, aux heures nocturnes.

Il a annoncé, ensuite, que 2.000 adjoints de sécurité supplémentaires seraient recrutés dans les quartiers « sensibles » et pour ces quartiers, sur le fondement de contrats d'accès à l'emploi.

Il a également déclaré que 500 caméras embarquées étaient prévues dans le projet de loi de finances pour 2006, portant à 600 le nombre de ces caméras dont dispose la police nationale. Il a fait remarquer l'efficacité dissuasive de ce dispositif à l'égard des délinquants, et son utilité aux fins de constituer les preuves nécessaires dans le cadre des procédures judiciaires. Il a précisé qu'un amendement au projet de loi de finances pour 2006 serait proposé par le gouvernement en vue de financer une nouvelle caméra embarquée pour l'hélicoptère de la préfecture de police de Paris. Il a souligné la grande utilité, à ses yeux, de l'intervention de ce dernier matériel durant les récentes émeutes.

Il a encore annoncé que 1.000 pistolets à impulsion électrique seraient acquis pour la police nationale, et 700 pour la gendarmerie. Il a précisé que cette arme non létale permettait de mettre hors d'état de nuire un individu dangereux en offrant, pour lui comme pour les victimes et pour les policiers intervenants, le maximum de sécurité. Il en a détaillé les modalités techniques de fonctionnement. En outre, il a indiqué que 5 millions d'euros seraient dégagés afin de financer la reconstitution des stocks de munitions non létales et d'équipements spécialisés, en particulier des fusils « flashball » et des grenades à fragmentation.

Par ailleurs, il a signalé qu'un amendement au projet de loi de finances pour 2006 serait proposé par le gouvernement en vue de financer une prime exceptionnelle pour les policiers. Il a tenu à souligner le caractère exemplaire du comportement et de la mobilisation de ces derniers durant les récentes violences urbaines. De même, il a signalé qu'un amendement au projet de loi de finances serait proposé en vue de financer les heures supplémentaires et indemnités d'absence des fonctionnaires de police durant ces émeutes.

M. Nicolas Sarkozy a alors dressé le bilan chiffré de la politique de sécurité menée depuis 2002. Ainsi, il a fait valoir que le nombre de crimes et délits constatés par les services de police et de gendarmerie, entre 2002 et 2004, avait baissé de 7 %. Il a ajouté que, sur les neuf premiers mois de l'année 2005, on constatait, en ce domaine, une diminution supplémentaire de

1,6 %. Il a souligné que la délinquance de voie publique baissait davantage, à hauteur de 17 % entre 2002 et 2004, et de 5 % sur les neuf premiers mois de l'année 2005. Il a précisé que les instruments statistiques employés pour l'élaboration de ces chiffres étaient les mêmes que ceux qui avaient révélé, sur la période 1997-2002, une hausse de 15 % de la criminalité.

En outre, il a indiqué que le taux d'élucidation des affaires, qui était de moins de 25 % en 2001, se situait à près de 32,4 % en 2005.

M. Jean Arthuis, président, a souligné la pertinence de ces indications au regard de l'objectif général de performance fixé par la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

M. Nicolas Sarkozy a alors présenté la politique menée depuis 2002 en matière d'immigration irrégulière, et a tracé les perspectives de celle-ci pour les prochaines années. Il a d'abord souligné que la totalité des 38 millions d'euros, susmentionnés, constituant l'augmentation des crédits affectés aux moyens de la police nationale en 2006 par rapport à 2005, se trouverait consacrée à la lutte contre l'immigration illégale.

En premier lieu, il a annoncé qu'un effort important serait consenti afin d'augmenter le nombre des places en centres de rétention administrative. Il a indiqué que ces centres comptaient moins de 1.000 places en juin 2002, et déclaré qu'ils devaient atteindre près de 1.800 places en juin 2006, puis 2.540 en juin 2007 et 2.880 en juin 2008.

En second lieu, il a signalé que les crédits supplémentaires précités financeraient également le coût des reconduites aux frontières. Il a indiqué que 12.000 de ces reconduites avaient été pratiquées en 2001, et que 25.000 le seraient en 2005. Il a déclaré son intention de voir ces opérations se multiplier dans l'avenir. Dans cette perspective, il a annoncé la mise en place de visas biométriques, qui devraient permettre d'identifier avec certitude les migrants en situation illégale et faciliter leur éloignement. Il a précisé que 7 consulats étaient équipés de ce dispositif en 2005, et annoncé que 25 consulats devraient l'être en 2006.

Il s'est ensuite attaché à présenter la mission « Sécurité civile » pour 2006. Il a d'emblée indiqué que, hors masse salariale, les moyens de la sécurité civile apparaissaient en baisse de 3,8 %, mais que cette baisse traduisait seulement l'achèvement des programmes d'acquisition de deux avions bombardiers d'eau de type « Dash 8 ». Il a souligné l'efficacité de ces appareils, de même que celle de l'hélicoptère bombardier d'eau.

En outre, il a annoncé que les avions tragiquement accidentés en 2004 et 2005 seraient remplacés, comme suit :

- l'appareil remplaçant le Canadair perdu en mars 2004 sera définitivement acquis en 2006 ;

- l'appareil remplaçant le Canadair perdu en 2005 sera acheté pour la saison de risques d'incendies en 2006 ;

- les deux appareils « Tracker » perdus en 2005 seront remplacés par un avion « Dash » qui serait livré en 2008.

M. Nicolas Sarkozy a alors rappelé les trois accidents mortels dont des pilotes s'étaient trouvés victimes durant l'été 2005. Il a fait part de son émotion à cet égard, et a indiqué que ces événements l'avaient conduit à réviser la stratégie de la sécurité civile aérienne. Ainsi, il a insisté sur l'absence de nécessité de faire courir des risques vitaux aux pilotes lorsqu'aucune vie humaine ne se trouvait en danger.

Pour conclure sa présentation, il a annoncé une augmentation de la contribution de l'Etat au financement de la prestation de fidélisation et de reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires. Soulignant que les sinistres s'avéraient de plus en plus complexes et durables, il a insisté sur le besoin de valoriser le volontariat en ce domaine. Il a indiqué que des réformes étaient à l'étude, en vue d'éviter aux entreprises employant ces volontaires de devoir supporter l'intégralité des charges liées aux heures de travail qu'ils ne pouvaient effectuer, en raison de leur engagement dans la lutte contre le feu.

Un large débat s'est ensuite instauré.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a tenu à féliciter le ministre d'Etat pour l'action qu'il menait. Il a demandé des informations complémentaires sur les objectifs de performance associés à la lutte contre l'immigration irrégulière. Il a souhaité obtenir, également, des précisions quant au sort des étrangers délinquants. En outre, il s'est enquis des modifications éventuelles qu'il conviendrait d'apporter aux règles relatives au regroupement familial.

M. Nicolas Sarkozy s'exprimant d'abord sur la situation des étrangers délinquants, a rappelé que la loi permettait d'ores et déjà l'expulsion des étrangers, en situation régulière, qui constitueraient une menace pour la paix civile et l'ordre public. Il a précisé que cette procédure ne requérait pas l'intervention préalable d'une décision judiciaire. Il a indiqué qu'une centaine de personnes étrangères ont été interpellées dans le cadre des récentes violences urbaines, précisant qu'environ une dizaine d'entre elles, en situation régulière, faisaient actuellement l'objet de procédures d'expulsion. Il a, en outre, signalé que 4.740 interpellations, au total, avaient été effectuées à la suite des émeutes précitées. Il a fait remarquer que ce nombre témoignait de l'efficacité des services de la police nationale, mais également de l'ampleur de la délinquance. Il a indiqué que la majeure partie des personnes interpellées étaient déjà connues, défavorablement, de la police et que de nouvelles interpellations restaient à venir.

En ce qui concerne le regroupement familial, il a rappelé que ce droit avait été accordé, en France, au milieu des années 1970, et avait été consacré par la ratification de la Convention européenne des droits de l'homme, afin de permettre aux travailleurs immigrés d'être rejoints par leur famille. Il s'est déclaré favorable à cette garantie dans son principe, mais il a souligné la nécessité que les conditions matérielles d'accueil des familles soient mieux

vérifiées qu'elles ne le sont actuellement. Il a annoncé qu'une réflexion était en cours en vue d'apporter à cette situation les améliorations souhaitables.

Sur le plan de la lutte contre l'immigration irrégulière, il a signalé que tous les consulats français, en 2007, devraient être équipés d'un dispositif de biométrie. Il a insisté sur la grande efficacité attendue de cette mesure en vue de réduire les fraudes au droit de séjour sur le territoire national. En outre, il a fait part de son souhait que soit instaurée une obligation, pour les étrangers autorisés à séjourner en France, de signaler leur sortie définitive du territoire.

M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial de la mission « Sécurité », a souligné l'importance de la présence policière sur le terrain. Il a interrogé le ministre d'Etat sur la clé de répartition des forces de police. Il a d'ailleurs signalé les réticences à une présence dans les zones périurbaines dont témoignait, selon lui, la gendarmerie. Il a également demandé au ministre d'Etat si les effectifs policiers affectés aux quartiers « difficiles » joueraient le rôle d'une police de proximité. Il l'a encore interrogé sur la présence des renseignements généraux dans ces quartiers. De même, il s'est enquis de la manière dont il était tenu compte, par le ministère de l'intérieur, de l'exemple des autres pays européens. A cet égard, il a notamment cité le cas du Royaume-Uni, employant de nombreuses caméras de surveillance. Il a souligné que ce matériel était moins coûteux qu'une présence humaine. Enfin, il s'est interrogé sur la signification des 28 millions d'euros que représentaient les saisies de drogue annoncées au titre du bilan des groupements d'intervention régionaux (GIR).

M. Nicolas Sarkozy, en réponse, a d'abord indiqué que la répartition des forces de police déterminée depuis 2002 n'avait donné lieu à aucune contestation de la part des élus locaux. Cependant, il a annoncé que la révision des effectifs de référence était en cours, en vue d'un redéploiement concernant l'ensemble des départements. Il a, d'ailleurs, reconnu que la petite comme la grande couronne parisienne se trouvaient insuffisamment dotées, à cet égard, par rapport aux effectifs mis à la disposition de la préfecture de police de la capitale.

Il a, ensuite, indiqué que la discussion avec les syndicats avait permis la révision des horaires de travail des CRS, assurant leur présence sur le terrain jusqu'à quatre heures du matin. Il a ajouté qu'un changement dans la stratégie opérationnelle de ces compagnies, mis en place depuis cinq mois, avait témoigné de son efficacité lors des récentes émeutes urbaines. Il a expliqué que ce changement consistait dans une intervention des agents par binôme, en remplacement de l'ancienne stratégie de « cordon ». Il a souligné que cette nouvelle stratégie facilitait les interpellations. Il a fait part de la confiance qu'il plaçait dans les CRS en vue du rétablissement de l'ordre public dans les zones difficiles. Il a d'ailleurs invité la commission à venir constater, sur place, les nouvelles méthodes de travail mises en œuvre.

S'agissant des renseignements généraux, il a déclaré que ce service avait été pleinement utilisé dans le cadre de la répression des violences urbaines, et le serait systématiquement, dans l'avenir, au sein des quartiers « sensibles ».

Quant à l'exemple des autres pays européens, il a indiqué qu'il était pris en compte, citant en particulier la couverture de vidéosurveillance déployée par le Royaume-Uni. Il a indiqué que la France, dans l'avenir, devrait s'inspirer, notamment, de ce dernier modèle. Toutefois, il a fait remarquer que la référence la plus pertinente, dernièrement, avait été notre propre pays. En particulier, il a relevé que, contrairement à d'autres pays touchés par des violences urbaines comparables, aucun mort n'avait été à déplorer à l'occasion des récentes émeutes. Il a d'ailleurs souligné, pour s'en féliciter, le sang-froid dont avaient fait preuve, dans ce cadre, les forces de l'ordre.

S'agissant des saisies de drogue par les GIR, il a estimé que la somme de 28 millions d'euros lui paraissait modeste compte tenu de l'ampleur des trafics existants. Il a, cependant, souligné la difficulté d'appréhender des trafiquants très bien organisés.

M. Claude Haut, rapporteur spécial de la mission « Sécurité civile », a relevé que l'un des deux avions « Tracker » perdus dans les combats contre le feu ne serait pas remplacé. Par ailleurs, il a fait observer le caractère problématique du déficit actuel de sapeurs-pompiers volontaires. Il a également exprimé son inquiétude quant à la dotation, pour 2006, du Fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours (FAI-SDIS), qu'il a jugée insuffisante. Il a en outre fait observer que les crédits votés pour ce fonds, au titre de l'année 2005, n'avaient toujours pas été débloqués.

M. Nicolas Sarkozy, en réponse, a d'abord indiqué que les crédits du FAI-SDIS, doté de 743 millions d'euros en 2006, avaient enregistré une augmentation de 50 % sur les trois dernières années. Il a annoncé que, pour remédier au retard de déblocage des crédits de ce fonds, une dérogation à la règle d'interdiction des reports de crédits serait aménagée.

En ce qui concerne les deux « Tracker » perdus, il a rappelé que ces appareils seraient remplacés par un avion « Dash ». Il a précisé que la charge d'eau de ce dernier était trois fois supérieure à celle d'un « Tracker ». Il a annoncé qu'une commande en 2006 permettrait une livraison pour 2008.

S'agissant du manque de sapeurs-pompiers volontaires, il a rappelé ses propos précédents sur ce point. En outre, il a fait observer l'absence de mouvement social parmi les pilotes d'avions bombardiers d'eau de la base aérienne de Marignane, ce qui témoignait, selon lui, d'une bonne gestion de la situation.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », a souligné l'importance des sapeurs-pompiers volontaires. S'appuyant sur l'exemple du département du Rhône, qui compte 4.000 volontaires sur un total de 6.000 pompiers, il a évoqué le rôle de ces volontaires lors des récentes émeutes dans les banlieues de l'agglomération lyonnaise, notamment ceux des 14 centres ruraux qui envoyaient chaque soir des volontaires en ville. Il a relevé que, grâce à cette aide, aucune heure supplémentaire n'avait eu à être payée aux sapeurs-pompiers professionnels, et que le département du Rhône avait même pu envoyer des renforts en région parisienne. Expliquant cette implication par la considération dont ils jouissent et par la formation professionnelle poussée dont ils bénéficient, il a donné raison au ministre d'Etat de faire porter son effort sur le volontariat et il lui a demandé s'il envisageait d'aider les départements sur cette question.

Il a ensuite évoqué l'harmonisation du système de liaison radio entre les sapeurs-pompiers et les forces de police. Il a estimé que celle-ci risquait d'être coûteuse et il a demandé au ministre d'Etat si la gendarmerie serait à l'avenir concernée par ce changement.

M. Nicolas Sarkozy a félicité M. Michel Mercier pour l'action du département du Rhône en faveur des sapeurs-pompiers volontaires et a insisté sur l'importance qu'il attachait au développement du volontariat. Il a également précisé que la gendarmerie serait en effet concernée, à l'avenir, par la création d'un système commun de liaison radio entre la police et les pompiers. Il a souligné la nécessité de l'interopérabilité entre les diverses forces de sécurité.

M. Jean Arthuis, président, a remercié le ministre d'Etat pour son intervention devant la commission et l'a **encouragé à poursuivre son action**.

M. Christian Estrosi, ministre délégué à l'aménagement du territoire, a ensuite remercié la commission de lui permettre d'exposer les grandes lignes du budget du programme « Aménagement du territoire » de la mission « Politique des territoires » pour l'année 2006.

Il a indiqué que ce budget était un budget tout entier au service des territoires français, précisant que le programme « Aménagement du territoire » totalisait 382 millions d'euros d'autorisations d'engagement, soit une augmentation de 11 % par rapport à 2005, et 275 millions d'euros de crédits de paiement, soit une augmentation de 3,5 %. Il a ajouté que ce programme représentait environ 40 % de la mission « Politique des territoires ».

Il a déclaré que le programme « Aménagement du territoire » se déclinait en quatre actions.

La première action vise à renforcer la compétitivité des territoires et représente 23 % du total des autorisations d'engagement, soit 87 millions d'euros. **M. Christian Estrosi** a indiqué que c'était, en premier lieu, les crédits de la prime à l'aménagement du territoire (PAT) qui devraient

permettre de faire face à toutes les demandes prévisibles en 2006, rappelant en exemple, que la PAT avait aidé à la création de plus de 6.000 emplois sur les neuf premiers mois de 2005. Il a ajouté que, dans cette action, figurait également la subvention versée par l'aménagement du territoire à l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) ainsi que les subventions versées aux agences régionales de développement.

S'agissant des pôles de compétitivité, il a indiqué qu'il en avait visité près de la moitié, précisant que le Comité interministériel à l'aménagement et au développement des territoires (CIADT) avait retenu, le 12 juillet 2005, 67 projets, devenus 66 à la suite de la fusion de 2 pôles et que le Comité interministériel pour l'aménagement du territoire (CIAT) avait validé 55 projets de contrats cadre permettant désormais de saisir le Conseil d'Etat sur les projets de zonage R & D. Il a ajouté que les onze contrats restant à valider devraient l'être dès le début 2006 et qu'ainsi, près de 200.000 emplois pourraient être créés dans les 10 ans grâce à cette politique.

En ce qui concerne la deuxième action du programme « Aménagement du territoire », qui exprime la solidarité nationale envers les territoires les plus fragiles, il a précisé qu'elle représentait 59 % du total, soit 227 millions d'euros, en augmentation de 11 %. Elle permettait, notamment, de respecter la part de l'aménagement du territoire dans le cadre des contrats de plan Etat-régions, soit 150 millions d'euros de crédits. Il a noté que, grâce à ces crédits, près de 3.000 projets étaient soutenus dans des secteurs variés, le développement économique, le tourisme, les nouvelles technologies d'information et de la communication (NTIC), l'emploi et la formation, les équipements publics...

Il a précisé que cette action reflétait aussi les grandes politiques d'aménagement du territoire lancées lors des CIADT depuis 2002 telles que la couverture du territoire en téléphonie mobile et en haut débit, la politique du littoral, l'accès aux services publics, la politique des métropoles ainsi que les futurs pôles d'excellence ruraux.

Concernant la fracture numérique du territoire, il a souhaité que tous les Français bénéficient, d'ici à 2007, de l'accès aux nouvelles technologies de l'information et de communication. S'agissant de la téléphonie mobile, il a noté que plus de 175 sites étaient d'ores et déjà opérationnels dans le cadre du plan national de résorption des zones blanches, couvrant plus de 250 communes, relevant qu'il avait obtenu, de la part des opérateurs mobiles, des engagements supplémentaires pour assurer que le programme serait bien réalisé d'ici à 2007. Il a précisé que, d'ici à fin 2006, plus de 300 sites devraient être opérationnels, couvrant plus de 500 communes.

M. Christian Estrosi a indiqué que, pour le haut débit, le nombre de lignes éligibles à l'ADSL progressait très rapidement, le nombre de communes couvertes par l'Internet à haut débit étant passé de 7.600 à fin 2002 à plus de 30.000 aujourd'hui, l'objectif étant que 100 % des communes puissent bénéficier du haut débit d'ici à 2007.

Abordant le sujet de la TNT, il a considéré que tous les Français devaient avoir droit à la télévision numérique gratuite, proposant, dès septembre, la mise en œuvre d'un bouquet satellite sans abonnement qui reprendrait notamment les chaînes gratuites de la TNT; il a espéré que ce bouquet pourrait être diffusé dès 2006 et, au plus tard, en 2007.

M. Christian Estrosi a abordé ensuite le problème de l'accès aux services dans les territoires les plus fragiles dont l'action est guidée par trois principes :

- suspendre jusqu'à la fin de l'année les réorganisations, sauf accord local ;

- se concerter au niveau local à l'initiative des préfets avec le triple objectif d'écouter les besoins pour placer l'usager au centre de la réflexion, de faire émerger des solutions locales adaptées aux territoires, et de dégager certaines mesures ou orientations à l'échelle nationale ;

- proposer des mesures d'envergure destinées à améliorer la qualité et l'accès aux services aux publics en milieu rural à l'occasion du Congrès des maires, avec les orientations suivantes : améliorer la concertation, permettre la polyvalence des agents, faciliter les collaborations entre prestataires de services, privés ou publics, dégager un concours financier permettant de financer les améliorations de service.

Concernant la troisième action du programme, il a rappelé que celle-ci regroupait les crédits destinés aux grands projets interministériels d'aménagement du territoire, soit 14 % du total des crédits, représentant 55 millions d'euros, en augmentation de 35 % par rapport à 2005. Il a signalé que ces crédits permettaient la mise en œuvre concrète de projets globaux coordonnés par l'aménagement du territoire : le programme Mont-Saint-Michel en Normandie-Bretagne, l'opération Euromed à Marseille, la valorisation du canal Saône-Rhin, le plan d'aménagement du littoral languedocien... Cette action regroupe également les crédits de la politique de la montagne en faveur des grands massifs qui représentent le cinquième du territoire.

S'agissant de la quatrième et dernière action du programme, qui regroupe les crédits de fonctionnement et de personnel de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) représentant 4 % du total des crédits, il a indiqué que cette enveloppe était volontairement maîtrisée pour affecter la quasi-totalité des crédits aux territoires. Il a précisé que le plafond d'emplois de la DATAR était fixé à 117 équivalents temps plein travaillés (ETPT), auxquels s'ajoutent 50 personnels mis à disposition par les autres ministères.

Il a précisé, par ailleurs, que le CIADT était devenu un Comité interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires et que son objet serait le même, mais complété d'une dimension liée à la compétitivité, l'attractivité et aux mutations économiques. De même, il a noté que cette

décision s'accompagnait d'une évolution significative des missions de la DATAR et de son organisation : la DATAR et la Mission interministérielle aux mutations économiques (MIME) doivent fusionner pour donner naissance à la Délégation à l'aménagement et à la compétitivité du territoire (DIACT).

S'agissant des crédits mis en place par l'Etat au sein des contrats de plan Etat – Régions, soit 17,7 milliards d'euros sur la période 2000-2006, il a rappelé qu'ils ne relevaient pas du programme « Aménagement du territoire », mais qu'ils concouraient néanmoins à la politique d'aménagement du territoire. Il a souligné que leur taux d'exécution devrait avoisiner 66 % fin 2005. Il a ajouté que c'était également le cas des crédits permettant des exonérations de charges fiscales et sociales dans des territoires précisément délimités, pour un montant de 879 millions d'euros en 2006 et que, bien sûr, les zones de revitalisation rurale étaient également concernées. S'agissant des crédits européens de la politique régionale, il a précisé que ceux-ci s'élevaient à 2,3 milliards d'euros par an.

Pour terminer son propos, **M. Christian Estrosi** a abordé le sujet des pôles d'excellence ruraux. En effet, il a indiqué que le Premier ministre lui avait demandé de formuler des propositions d'actions pour valoriser, au sein des territoires ruraux, d'autres activités que l'industrie, afin de prolonger la démarche des pôles de compétitivité dans d'autres domaines. Il a annoncé qu'il avait proposé d'engager une démarche de reconnaissance de « pôles d'excellence ruraux » qui prendrait la forme d'un appel à candidatures largement ouvert pour encourager des initiatives réellement innovantes dans des territoires allant de la taille d'un canton à celle d'un bassin de vie rural, précisant que les projets qui s'inscrivent dans des territoires défavorisés (ZRR) seraient examinés avec une attention particulière et qu'il proposerait au Premier ministre que le taux de subvention puisse y atteindre 50 %.

Il a ajouté qu'à condition qu'ils soient créateurs d'emplois et innovants, ces projets pourraient s'inscrire dans l'une des thématiques suivantes : la promotion et la valorisation des richesses culturelles, artistiques, touristiques, patrimoniales, environnementales, la valorisation et la gestion durable des bio-ressources, l'accueil de nouvelles populations et de nouvelles activités et l'offre de nouveaux services à la population notamment en matière de télémédecine, de visioguichets, de services à la personne. La préférence serait accordée aux projets les plus créateurs d'emplois. Il a ajouté qu'il espérait pouvoir retenir au moins 200 projets dès le printemps prochain.

Un large débat s'est ensuite engagé.

M. Roger Besse, rapporteur spécial de la mission « Politique des territoires », a demandé au ministre délégué de préciser quels seraient le montant et l'origine des crédits bénéficiant aux pôles de compétitivité. Il a relevé que les documents budgétaires fixaient une cible de 30 % de la prime d'aménagement du territoire (PAT), soit environ 10,7 millions d'euros, attribués aux pôles de compétitivité. Il a exprimé son inquiétude quant à la pertinence de cette cible, estimant que, compte tenu de la réforme des aides à

finalité régionale, la PAT aurait vocation à se concentrer sur les zones en difficulté économique et non sur les pôles les plus compétitifs.

Il a ensuite demandé au ministre délégué si les pôles d'excellence ruraux seraient dotés de moyens réels, exprimant la crainte que les pôles de compétitivité n'assèchent l'ensemble des ressources disponibles.

Puis **M. Roger Besse, rapporteur spécial de la mission « Politique des territoires »**, a interrogé le ministre délégué sur la baisse des crédits consacrés à l'assistance technique assurée dans le cadre de l'action « Développement territorial et solidarité » et pour savoir si celle-ci ne risquait pas de pénaliser les actions du réseau de la DATAR.

Il a de plus demandé au ministre délégué quels étaient les critères d'inscription des différentes actions dans le programme « Interventions territoriales de l'Etat » (PITE). Il s'est en particulier étonné de la présence dans le programme de l'action n° 8 « Accueil des demandeurs d'asile en Rhône-Alpes », qui semble plus relever, au sein de la mission « Solidarité et intégration », du programme 104 « Accueil des étrangers et intégration ».

Ensuite, il a décrit les conséquences des aménagements de la carte scolaire dans les départements défavorisés. Prenant l'exemple du Cantal, qui a perdu 127 postes d'enseignants dans le premier degré en moins de dix ans alors même que le nombre d'élèves a augmenté ces deux dernières années, il a expliqué que les taux d'encadrement pédagogique ne pouvaient être appliqués seuls sans tenir compte de la spécificité des zones de montagne. Il a demandé au ministre délégué ce qu'il comptait faire dans ce sens.

Enfin, **M. Roger Besse, rapporteur spécial de la mission « Politique des territoires »**, a exprimé son inquiétude au sujet de la réorganisation territoriale de la direction départementale de l'équipement (DDE) du Cantal, qui prévoit le regroupement de 24 subdivisions sur trois centres opérationnels situés dans la préfecture et dans les deux sous-préfectures du département.

M. Dominique Mortemousque, rapporteur pour avis de la mission « Politique des territoires » au nom de la commission des affaires économiques, a félicité le ministre délégué pour son action en faveur de la réduction de la fracture numérique. Il a souligné l'importance croissante de ce problème sous l'effet de l'arrivée de populations urbaines dans les territoires ruraux.

M. Aymeri de Montesquiou a interrogé le ministre délégué au sujet de la carte des dégrèvements fiscaux pour activité de recherche et de développement. Il a expliqué que celle-ci recouvrait des territoires urbains alors que les territoires ruraux pourraient utilement en bénéficier sans nécessiter l'installation de grandes infrastructures.

M. Christian Estrosi a expliqué que ce zonage correspondait aux pôles de compétitivité. Il a rappelé que ceux-ci seraient financés à hauteur de 300 millions d'euros par des exonérations fiscales et sociales et de 1,2 milliard

d'euros par le biais d'agences de moyens. Il a expliqué qu'il fallait disposer d'un accord de la Commission européenne pour bénéficier de ces aides et que celui-ci était conditionné à l'adoption d'une politique de concentration d'activités de recherche et de développement sur une zone précise. Il a souligné que le choix de 67 pôles de compétitivité, au lieu de 15 dans le schéma initial, montrait l'importance que le gouvernement attachait à l'aménagement du territoire par ces pôles mais que par définition, un zonage impliquait que tout le monde ne pouvait bénéficier de ces aides. Il a néanmoins estimé que le zonage était modifiable, dans une certaine mesure, si des sociétés extérieures désiraient participer à l'activité du pôle, et que, par le biais de la sous-traitance, les effets induits de ces aides dépassaient le cadre de ces pôles.

M. Jean Arthuis, président, ayant objecté que la numérisation rendait moins pertinente la notion de zonage géographique, **M. Christian Estrosi** a rappelé les contraintes européennes ainsi que le rôle des pôles de compétitivité dans l'aménagement du territoire.

Au sujet des pôles d'excellence ruraux, **M. Christian Estrosi** a répondu qu'ils disposeraient d'importants moyens financiers. Les crédits viendraient du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) et de redéploiements de crédits d'autres ministères. Il a expliqué qu'il plaidait pour que les aides soient d'un montant significatif, de l'ordre de 500.000 à 1 million d'euros et a souligné que les pôles bénéficieraient également d'aides fiscales importantes.

Concernant les associations du réseau de la DATAR, il a répondu que leurs subventions ne figuraient pas sur la ligne de crédit dont la baisse avait été relevée par M. Roger Besse. Il a affirmé que leur budget resterait stable en 2006.

Au sujet du PITE, il a souligné que ce programme avait des objectifs territoriaux et non thématiques, et qu'il revenait aux préfets de région de proposer ces actions. Revenant sur la présence dans le PITE d'une action n° 8 « Accueil des demandeurs d'asile en Rhône-Alpes », il a indiqué que la procédure d'inscription normale avait été suivie. Il a aussi rappelé que les ressources budgétaires qui figuraient au PITE étaient retranchées des programmes ministériels où elles auraient eu vocation à apparaître.

Revenant sur la PAT, il a estimé qu'en cas de non utilisation de l'ensemble de ses crédits, il n'était pas illogique d'utiliser cette ressource budgétaire pour aider les pôles de compétitivité.

Puis **M. Christian Estrosi** a évoqué les préoccupations de **M. Roger Besse** concernant la carte scolaire. Il a indiqué avoir donné des instructions claires pour qu'aucune fermeture brutale de classe ou d'école ne se produise plus, une concertation avec les élus locaux sur une durée de trois ans devant précéder toute décision en ce sens. Il a estimé qu'un tel processus, qui ferait l'objet d'une charte avec l'association des maires de France,

donnerait aux élus le temps nécessaire pour attirer de nouvelles activités susceptibles de sauver l'école.

Il a enfin expliqué que le même esprit de concertation prévaudrait pour la réorganisation territoriale des DDE.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », a ensuite exprimé son souhait de voir le ministère délégué aux collectivités territoriales devenir pleinement le ministère desdites collectivités. Après avoir donné acte au gouvernement du respect de ses engagements en termes de dotation, il a jugé, toutefois, que la suppression de la première part de la dotation globale d'équipement (DGE) des départements, prévue à l'article 24 du projet de loi de finances pour 2006, « assombrissait le tableau ».

Puis il a souhaité attirer l'attention du ministre délégué sur le problème de la maîtrise de leurs ressources et de leurs dépenses par les départements. Notant qu'une part croissante des ressources des départements était constituée de transferts d'impôts non modulables, il a estimé que la réforme de la taxe professionnelle accentuerait encore cet état de fait, seules les ressources issues de la taxe d'habitation et la taxe foncière sur les propriétés bâties devant alors demeurer sous le contrôle des départements. Il a également souligné qu'une part élevée des dépenses des départements correspondait à des prestations sociales, dont le montant et les conditions d'attribution étaient déterminés par l'Etat. Il a ensuite interrogé le ministre délégué sur la compensation du revenu minimum d'insertion (RMI) aux départements et sur les ressources de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

M. Christian Estrosi a tout d'abord remercié M. Michel Mercier pour ses remarques liminaires.

Puis il a abordé la question de la réforme de la DGE. Il a précisé que le gouvernement en attendait une économie structurelle de 130 millions d'euros par an, et a expliqué que la réforme de la DGE présentait le triple avantage de correspondre pour l'Etat à une recette pérenne, faisant participer tous les départements et ne comportant pas d'effet de seuil.

Au sujet de l'évolution des dépenses et des ressources des départements, il a fait valoir qu'il fallait apprécier leur évolution dans le temps, et non sur une seule année. Il a évoqué, de plus, le cas de certains départements, qui ont connu en 2005 une juste compensation des recettes au titre des droits de mutation à titre onéreux (DMTO).

M. Michel Mercier, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », a objecté, s'appuyant sur l'exemple du département du Rhône, que les départements supportaient des charges croissantes au titre du RMI et de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

M. Christian Estrosi a insisté sur le dynamisme des DMTO.

M. Jean Arthuis, président, a fait valoir qu'une hausse des taux d'intérêt, qui risquerait d'entraîner une baisse des prix de l'immobilier et du nombre des transactions, était susceptible de les faire diminuer.

M. Christian Estrosi a estimé que globalement, les départements connaîtraient pour 2005 un déficit de compensation de l'ordre d'un milliard d'euros au titre du RMI. Il a toutefois précisé qu'une fois déduit le montant que l'Etat aurait à verser pour respecter le considérant n° 23 de la décision n° 2003-489 DC du Conseil constitutionnel rendue sur la loi de finances pour 2004, ce déficit serait réduit à 815 millions d'euros tandis que le supplément de recettes des DMTO pour les départements s'élèverait à 836 millions d'euros.

M. Serge Dassault s'est inquiété que 1,5 milliard d'euros soit attribué, sur trois ans, aux 55 pôles de compétitivité validés en 2005, alors que 750 millions d'euros avaient été prévus en 2004, sur la même période, au bénéfice de 15 pôles seulement.

M. Christian Estrosi, en réponse, a expliqué que les 15 pôles de compétitivité envisagés en 2004 correspondaient à de grands pôles d'activité, alors que les 40 pôles supplémentaires labellisés en 2005 étaient de petite dimension. Il a précisé que l'attribution des crédits prévus serait, naturellement, proportionnée à l'importance de chaque pôle.

M. Jean Arthuis, président, a fait valoir le taux de consommation insuffisant des crédits inscrits aux contrats de plan Etat-régions. Il a précisé que les crédits associés à la période 2000-2006 n'avaient commencé à être utilisés qu'en 2002. En conséquence, il a indiqué qu'il était nécessaire de proroger l'actuelle génération de ces contrats, au-delà de 2006.

Puis la commission a entendu **M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales**, qui a présenté l'effort financier consacré par l'Etat, en 2006, aux collectivités territoriales. Il a d'abord indiqué que cet effort représentait plus de 64,9 milliards d'euros, soit environ le cinquième du budget de l'Etat, et qu'il s'inscrivait dans le cadre de la reconduction du contrat de croissance et de solidarité. Il a signalé que l'enveloppe associée à ce contrat de croissance progresserait de 2,49 % en 2006 par rapport à 2005, ayant déjà enregistré une progression de 2,87 % en 2005 par rapport à 2004, de 1,7 % en 2004 par rapport à 2003, et de 2,3 % en 2003 par rapport à 2002. Il a précisé que la dotation globale de fonctionnement (DGF), à elle seule, progresserait de 2,73 % en 2006 par rapport à 2005, ce qui représentait une augmentation de plus de 1,10 milliard d'euros. Il a signalé que la DGF des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) progresserait ainsi de plus de 577 millions d'euros, celle des départements de 297 millions d'euros, et celle des régions de 135 millions d'euros.

S'agissant des communes, il a fait valoir que l'alimentation de la dotation de solidarité urbaine (DSU), telle que prévue par la loi n° 205-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, ne serait pas remise en cause. Au contraire, il a indiqué que cette dotation, en 2006, devrait progresser de 120 millions d'euros par rapport à 2005. En outre, il a signalé que la DSU serait consolidée par trois mesures :

- en premier lieu, la consolidation de la majoration, intervenue en 2005, de 20 millions d'euros de l'enveloppe des communes de 5.000 à 10.000 habitants ;

- en deuxième lieu, l'extension aux communes de plus de 200.000 habitants des deux coefficients multiplicateurs proportionnels à la population en zone franche urbaine (ZFU) et en zone urbaine sensible (ZUS). **M. Brice Hortefeux** a précisé que six villes seraient concernées par cette mesure, dont Strasbourg, Lille, Marseille et Toulouse ;

- en troisième lieu, la mise en place d'une deuxième tranche de garantie pour les communes ayant perdu leur éligibilité à la DSU en 2005, à hauteur de 50 % du montant perçu précédemment.

M. Brice Hortefeux a déclaré qu'il souhaitait accentuer la solidarité au sein du système de dotations de l'Etat au bénéfice des collectivités territoriales. Il a signalé qu'il avait proposé d'abonder la DGF des communes et des EPCI pour 2006 du montant de la régularisation effectuée au titre de l'année 2004, soit 92 millions d'euros. Ainsi, cette régularisation ne serait pas allouée aux communes et EPCI au prorata des attributions de 2004, mais principalement affectée à la péréquation. Il a précisé que cette mesure permettrait notamment d'assurer, parallèlement à la croissance de la DSU (de 15,8 % en 2006 par rapport à 2005), une croissance similaire de la dotation de solidarité rurale (DSR).

En outre, il a annoncé qu'un amendement au projet de loi de finances pour 2006 serait proposé par le gouvernement en vue de réserver, sur la régularisation de la DGF pour 2004, 20 millions d'euros, afin d'alimenter un nouveau « Fonds d'aide au relogement d'urgence ». Il a indiqué que cette mesure tenait compte des événements dramatiques survenus à Paris au cours du printemps et de l'été 2005, qui avaient mis en évidence la nécessité de pouvoir remédier rapidement aux risques encourus par les occupants d'immeubles en situation manifeste d'insalubrité ou de péril, notamment lorsque l'occupation était irrégulière. Il a ajouté que le nouveau fonds précité, destiné à soutenir financièrement les communes dans la mise en œuvre des mesures d'urgence accompagnant l'évacuation d'immeubles en situation d'insalubrité ou de péril, pourrait être mobilisé pendant 5 ans.

Puis il a évoqué deux mesures visant à rénover le soutien à l'investissement des collectivités territoriales : la réforme de la dotation globale d'équipement (DGE) des départements d'une part, la clarification des règles d'attribution du Fonds de compensation de la TVA (FCTVA) d'autre part.

Concernant la première mesure, il a rappelé que le taux de concours de la fraction principale de la première part de la DGE des départements était très faible (2,77 % en 2005, contre 14 % pour le taux de concours de la deuxième part). Il a expliqué que la réforme consistait, par conséquent, dans la suppression de la première part de la DGE des départements. Il a fait valoir qu'une analyse similaire avait conduit à décider, en 1996, la suppression de la première part de la DGE des communes. Il a précisé les contreparties dont cette suppression serait accompagnée :

- d'une part, les opérations en cours seront intégralement soldées, conduisant à l'inscription de 98,4 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2006 ;

- d'autre part, les crédits correspondant à l'actuelle fraction « voirie » ainsi qu'à la majoration « potentiel fiscal », à hauteur de 54,3 millions d'euros, seront basculés dans la dotation de compensation de la DGF des départements ;

- enfin, la suppression de la première part de la DGF des départements sera compensée, partiellement, et incluse dans la dotation de compensation de la DGF. M. Brice Hortefeux a indiqué que, dans la version initiale du gouvernement, cette compensation devait s'élever à 73,6 millions d'euros et bénéficier à 71 départements, mais que, à l'issue de la première lecture à l'Assemblée nationale, elle concernait désormais 76 départements, pour un montant de 89,5 millions d'euros.

S'agissant de la clarification des règles d'attribution du FCTVA, il a indiqué que la réforme ouvrait le bénéfice de ce fonds aux biens mis à disposition de tiers, dès lors que l'utilisation de l'équipement par le tiers constituait une simple modalité d'exécution d'un service public ou répondait à un besoin d'intérêt général. Il a expliqué qu'en pratique, une collectivité, à l'avenir, pourrait bénéficier plus sûrement du FCTVA lorsqu'elle construirait une maison de retraite et en confierait la gestion à un tiers, ou encore lorsqu'elle mettrait à la disposition d'une association dépourvue d'activité concurrentielle les locaux dont elle est propriétaire. Il a ajouté que cette réforme réglait également le cas des biens confiés par les collectivités territoriales à l'Etat pour l'exercice de ses missions de service public, en les rendant éligibles aux attributions du FCTVA.

Il a souligné que cette réforme revêtait un double intérêt pour les collectivités :

- d'une part, un intérêt financier, dans la mesure où le montant du FCTVA inscrit dans le projet de loi de finances pour 2006 apparaissait supérieur à 4 milliards d'euros, soit une augmentation de 6,3 % par rapport à 2005 ;

- d'autre part, un intérêt opérationnel, étant donné que les conditions d'intervention du FCTVA ne viendraient plus interférer dans les choix effectués par les collectivités pour la gestion de ses services publics.

En outre, M. Brice Hortefeux a indiqué que le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie lui avait fait part de son accord pour que les collectivités territoriales concernées par les violences urbaines exceptionnelles intervenues entre le 27 octobre et le 16 novembre dernier puissent bénéficier des attributions du FCTVA l'année même de la réalisation des dépenses d'équipement qu'elles effectueront en réparation ou reconstruction des dégâts causés aux équipements publics. Il a expliqué que cette mesure permettrait d'apporter une aide en trésorerie, l'année même des dépenses, aux collectivités territoriales confrontées à des travaux urgents qu'elles n'auraient pas pu provisionner.

Puis il a relevé l'effort consacré par le projet de loi de finances pour 2006 en faveur des espaces ruraux. Il a signalé que cet effort recouvrait :

- en premier lieu, comme il l'avait déjà mentionné, la péréquation en faveur des collectivités rurales, l'affectation de la régularisation de la DGF pour 2004 garantissant une progression de la DSR de plus 15 % ;

- en deuxième lieu, un soutien spécifique à l'investissement, tous les départements éligibles à la dotation de fonctionnement minimale (DFM) bénéficiant d'une compensation de la réforme précitée de la DGE ;

- en troisième et dernier lieu, une enveloppe de 20 millions d'euros pour soutenir les projets innovants de services au public en milieu rural, projets d'ores et déjà prêts ou qui émergeront de la concertation menée par les préfets.

En conclusion de sa présentation, **M. Brice Hortefeux** a souligné que l'Etat n'avait pas souhaité imposer aux collectivités territoriales les contraintes budgétaires qu'il s'imposait à lui-même.

Un large débat s'est de nouveau instauré.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », a fait part de son souhait que le domaine de compétence du ministère chargé des collectivités territoriales soit élargi à l'ensemble des mesures qui concernent ces dernières. Il a donné acte au ministre délégué que le projet de loi de finances pour 2006 répondait aux exigences légales en matière de dotations de l'Etat aux collectivités territoriales. Cependant, il a estimé que la suppression de la première part de la DGE des départements, représentant une économie faible pour l'Etat, constituait une réforme superflue.

Par ailleurs, il a déploré que les charges transférées aux collectivités territoriales, et notamment aux départements, ne soient compensées que par des attributions d'impôts non modulables. Il a souligné que la réforme de la taxe professionnelle conduirait à limiter la capacité de modulation des collectivités. En particulier, il s'est inquiété des moyens qui seraient à la disposition des départements en vue de financer les prestations sociales leur incombant désormais.

M. Brice Hortefeux, en réponse, a d'abord remercié M. Michel Mercier pour son souhait de voir élargie l'autorité du ministère chargé des collectivités territoriales. En ce qui concerne la réforme de la DGE, il a assuré qu'il s'agissait d'une économie structurelle et réelle, de l'ordre de 130 millions d'euros. Il a précisé que l'ensemble des départements étaient associés à l'effort correspondant.

S'agissant de la modulation des impositions attribuées aux collectivités territoriales en compensation des charges qui leur sont transférées, il a précisé que celle-ci serait ouverte, pour ce qui concerne la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP), par la loi de finances rectificative pour 2005. En effet, il a rappelé que le Conseil des ministres de l'Union européenne avait autorisé la France, le 24 octobre 2005, à instaurer ce mécanisme.

Puis M. Brice Hortefeux et M. Michel Mercier, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », ont procédé à un large échange de vues concernant les dépenses que devraient assumer les départements en 2006, rapportées aux ressources dont elles disposeraient, notamment les droits de mutation à titre onéreux.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », a regretté l'absence de simulations non anonymes. Il a été rejoint dans cette opinion par **M. Jean Arthuis, président**. En outre, il a souhaité que les départements ayant témoigné d'une bonne gestion, traduite par le maintien de taux de taxe professionnelle à un niveau faible, ne se trouvent pas pénalisés par les modalités de calcul retenues pour la compensation.

M. Brice Hortefeux, reconnaissant la difficulté de ce problème, a fait savoir que le gouvernement étudiait la possibilité de mettre en place un ticket modérateur, visant à corriger d'éventuels effets pervers.

M. Yves Fréville s'est déclaré favorable à l'instauration d'un tel ticket modérateur. Il a évoqué cependant la possibilité que des départements disposent de taux de taxe professionnelle faibles en raison d'une base d'imposition très forte. Il s'est interrogé sur les modalités de mise en œuvre du correctif annoncé par le ministre délégué.

M. Jean Arthuis, président, a jugé que cette mise en œuvre serait vraisemblablement délicate.