

N° 1115

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2003.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2004** (n° 1093),

TOME IV

INTÉRIEUR et DÉCENTRALISATION

ADMINISTRATION GÉNÉRALE
ET
COLLECTIVITÉS LOCALES

PAR M. MANUEL AESCHLIMANN,

Député.

Voir le numéro : 1110 (annexe 29).

Institutions politiques – Administration – Collectivités locales.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIERE PARTIE - L'ECHELON LOCAL, FACTEUR DE CROISSANCE	6
I. — L'INVESTISSEMENT PUBLIC LOCAL	6
A. LE ROLE DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC LOCAL DANS LA CROISSANCE	6
B. L'EFFORT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES EN 2002 ET 2003	8
II. — L'ACTION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES EN MATIERE ECONOMIQUE	9
A. LES SYNERGIES ENTRE COLLECTIVITES TERRITORIALES	9
B. LES AIDES AUX ENTREPRISES	9
III. — LA GESTION Saine DES COLLECTIVITES TERRITORIALES	11
A. LES CHIFFRES STABLES DU CONTROLE BUDGETAIRE	11
B. DES AGREGATS DE GESTION SOLIDES	13
C. UN ROLE MAJEUR DANS LA REGULATION DES FINANCES PUBLIQUES	15
DEUXIEME PARTIE - L'ENGAGEMENT DU GOUVERNEMENT POUR UNE REPUBLIQUE DECENTRALISEE	17
I. — REFONDER L'ACTION LOCALE	17
A. LA CONSECRATION CONSTITUTIONNELLE	17
B. LES LOIS ORGANIQUES RELATIVES AU REFERENDUM LOCAL ET A L'EXPERIMENTATION	19
II. — ENGAGER L'ACTE II DE LA DECENTRALISATION	21
A. LE PROJET DE LOI RELATIF AUX RESPONSABILITES LOCALES	21
B. LE PROJET DE LOI ORGANIQUE RELATIF A L'AUTONOMIE FINANCIERE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES	29
TROISIEME PARTIE - LA TRADUCTION DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2004 DE L'ENGAGEMENT DANS LA DECENTRALISATION	33
I. — LES CREDITS DE L'ADMINISTRATION	33
A. LES CREDITS DE L'ADMINISTRATION GENERALE	33
B. LES CREDITS DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE	34

II. — L'EFFORT DE L'ETAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITES TERRITORIALES	38
A. LA REFONTE DE L'ARCHITECTURE DES DOTATIONS DE L'ETAT.....	38
B. LA RECONDUCTION DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITE.....	44
C. LES DOTATIONS HORS ENVELOPPE	50
AUDITION DE M. NICOLAS SARKOZY, MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE LA SECURITE INTERIEURE ET DES LIBERTES LOCALES, ET DE M. PATRICK DEVEDJIAN, MINISTRE DELEGUE AUX LIBERTES LOCALES	53
ANNEXE : PROJET DE LOI RELATIF AUX RESPONSABILITES LOCALES	65

MESDAMES, MESSIEURS,

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003, en consacrant le principe d'une organisation décentralisée de la République, a posé la première pierre d'une nouvelle architecture institutionnelle. Moins de deux mois après ont suivi la loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales et celle relative au référendum local ; ce mois-ci, c'est avec la même détermination, la même volonté d'accroître la responsabilité des élus locaux et, ce faisant, de rapprocher le pouvoir des citoyens, que le Gouvernement présente au Sénat le projet de loi relatif aux responsabilités locales. Le projet de loi organique relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales, déposé le 22 octobre, devrait être examiné par notre Assemblée très prochainement.

Le projet de loi de finances pour 2004, qui retrace les concours financiers de l'État en direction des collectivités territoriales témoigne de cette même détermination puisque le Gouvernement a pris la décision, en dépit d'un contexte budgétaire difficile, de reconduire le pacte de croissance et de solidarité, garantissant ainsi aux collectivités territoriales une stabilité de leurs ressources. L'effort financier de l'État représentera l'an prochain 59,4 milliards d'euros soit un cinquième du budget de l'État.

La confiance dont témoigne le Gouvernement à l'égard de l'échelon local ne va pas, reconnaissons-le, sans susciter scepticisme et interrogations : la crise internationale que nous connaissons ne plaiderait-elle pas au contraire pour une pause dans les réformes de décentralisation, voire une inversion du mouvement ? Mus par un réflexe jacobin, les contempteurs de la réforme vantent alors les mérites d'un État centralisé qui serait le mieux à même d'anticiper les chocs et de donner une direction pour retrouver le chemin de la croissance.

Il s'agit là d'une grave erreur et le rapporteur se félicite, à travers l'analyse des crédits budgétaires consacrés à l'administration générale et aux collectivités territoriales, de la volonté dont fait preuve le Gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin. Un État centralisé est un État qui souffre de lourdeurs administratives, qui ne s'adapte pas avec rapidité aux aléas de la conjoncture. À l'inverse, un État décentralisé permet de démultiplier les centres de décision et d'amplifier ainsi les réponses et les capacités d'adaptation.

La décentralisation est donc un levier d'action pour la croissance économique : c'est ce que s'attachera à démontrer le rapporteur dans une première partie. L'engagement du Gouvernement pour libérer les initiatives locales sera analysé dans une deuxième partie. Enfin, une troisième partie, consacrée à l'analyse des crédits proprement dits, fournira l'occasion de présenter la réforme des dotations aux collectivités territoriales, réforme indispensable dans la perspective d'un approfondissement de la décentralisation.

PREMIERE PARTIE

L'ECHELON LOCAL, FACTEUR DE CROISSANCE

I. — L'INVESTISSEMENT PUBLIC LOCAL

A. LE ROLE DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC LOCAL DANS LA CROISSANCE

L'organisation territoriale de la France est souvent décrite comme particulièrement complexe, trois niveaux de collectivités territoriales se juxtaposant sans qu'un lien de hiérarchie ne soit établi entre eux. Pour autant, les Français semblent profondément attachés à la richesse de cette organisation : les 36 779 communes, les 100 départements, les 26 régions sont vus comme autant de lieux de débat et d'enjeux politiques. Loin de n'être qu'un modèle abstrait d'organisation, la République décentralisée répond au contraire à une attente en termes de proximité du pouvoir : ainsi, pour 67 % des Français, la coexistence de trois échelons locaux est une bonne chose car elle permet de gérer les dossiers au plus près des citoyens, et de manière satisfaisante ; 57 % souhaitent aller plus loin en amplifiant largement cette évolution décentralisatrice ⁽¹⁾.

Mais la décentralisation ne saurait se résumer à un espace démocratique ; elle est aussi, de façon indiscutable, facteur de dynamisme économique.

Comme le montre le dernier rapport de l'Observatoire des finances locales ⁽²⁾, la structure des dépenses des administrations locales se caractérise par une part importante consacrée aux investissements : ainsi, plus de 70 % de l'investissement public en France a été réalisé en 2002 par la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques locales, ce qui représente, en volume total, plus de 28 milliards d'euros. La différence est ainsi très nette avec les autres administrations : alors que la part des dépenses d'investissement représente près de 22 % des dépenses totales des administrations publiques locales, elle n'est que de 5,9 % pour les organismes divers de l'administration centrale et de 2,4 % pour l'État ⁽³⁾ ; dans ces deux derniers cas, ce sont les transferts qui occupent la part la plus importante, à hauteur de 54 % pour les organismes publics et de 49,1 % pour l'État. Ainsi, comme le note Charles Desmons dans son rapport présenté au nom du Conseil économique et social : « *la fonction d'investisseur public civil apparaît être essentiellement l'apanage des collectivités locales, les autres collectivités montrant plutôt une spécialisation marquée pour la fonction redistributive* ».

La montée de la place de l'investissement public local s'inscrit dans une dynamique de longue durée : le montant en valeur courante de l'investissement des administrations publiques locales est ainsi passé de 4 milliards de francs au début des années soixante à près de 190 milliards de francs en 2000. Mesuré en prix 1995, son volume a été multiplié par 6 sur 40 années, ce qui représente une croissance annuelle de 4,6 %. Il faut distinguer dans cette dynamique les investissements de

(1) Sondage Sofres effectué pour la Commission pour l'avenir de la décentralisation en août 2000.

(2) Les finances des collectivités locales en 2003, Rapport de M. Joël Bourdin au nom de l'Observatoire des finances locales.

(3) Chiffres tirés de l'étude présentée par M. Charles Desmons au nom du Conseil économique et social : L'investissement public en France, bilan et perspectives, novembre 2002.

développement, qui visent à accroître l'offre des services locaux, des investissements de renouvellement dont l'objet est de la maintenir. Ainsi, l'essor des investissements locaux constaté en début de période, avec une croissance annuelle de plus de 10 %, s'explique essentiellement par la réalisation d'opérations de premier équipement ; la fin des années quatre-vingt-dix voit au contraire croître les dépenses d'investissement liées au besoin d'entretien et de renouvellement.

La performance des collectivités territoriales en matière d'investissement s'explique par plusieurs facteurs : il a ainsi été démontré en premier lieu un lien entre investissements publics locaux et progression des revenus des ménages, les collectivités territoriales s'efforçant de répondre à la demande sociale dans un contexte d'urbanisation croissante ; selon les termes d'une étude de l'Institut de la décentralisation ⁽¹⁾ : *« l'urbanisation, la construction de logements et les évolutions démographiques continueront d'induire des demandes d'investissement net. Si le rythme de la croissance urbaine s'est ralenti, le phénomène n'a pas disparu et de nouveaux territoires sont incorporés dans la ville exigeant la poursuite de l'effort d'équipement local. [...] Nombre de domaines – social, scolaire, sportif, culturel – pourraient illustrer ces efforts d'adaptation et de reconversion d'équipements existants, opérations qui s'accompagnent le plus souvent d'une incorporation de progrès techniques et d'élévation des normes qualitatives ».*

L'influence des échéances électorales a également été étudiée : pour les communes, elle se traduit par un recul de l'investissement les deux premières années, une prise de décision la troisième année, une stabilisation les deux années suivantes, avec la mise en place d'un régime de croisière, et enfin une nouvelle impulsion la dernière année. Ce cycle « sexennal » tend toutefois à s'estomper compte tenu de l'influence de la conjoncture nationale et des délais plus importants de maturation des investissements : les circuits de subventions et de financements se diversifient au détriment de la rapidité de l'engagement de la dépense.

Mais l'analyse de l'évolution des investissements locaux ne saurait passer sous silence le cadre normatif dans lequel s'opèrent ces investissements : l'accroissement notable de l'investissement des administrations publiques locales au milieu des années soixante-dix est imputable dans une large mesure aux dispositions de la loi du 29 décembre 1971 déclassant 50 000 kilomètres de routes nationales pour les transférer aux départements. De même, les lois de décentralisation de 1982 et 1983 ont directement joué sur l'ampleur des investissements locaux dans la deuxième moitié des années quatre-vingt, avec notamment les dépenses liées au transfert de la charge des lycées et collèges aux régions et départements : dans ce domaine, comme dans celui de toutes les collectivités territoriales ont dû faire face à un retard d'investissement très important et **l'effort qu'elles ont fourni est allé bien au-delà des compensations versées par l'État par le biais de la dotation départementale d'équipement des collèges et de la dotation régionale d'équipement scolaire.**

En outre, s'agissant du cadre normatif, l'analyse ne saurait se limiter aux lois de transferts de compétence. Tout en étant plus indirect, l'effet des

(1) La nouvelle donne de l'investissement public local, étude de MM. Antoine Courtière et Jean-Michel Uhaldeborde pour l'Institut de la décentralisation, septembre 2000.

modifications techniques et le respect des normes sanitaires inspirées très souvent par le droit communautaire induit des dépenses d'investissement conséquentes pour les collectivités territoriales. Une étude menée par le cabinet Arthur Andersen pour le compte de la Fédération des villes moyennes et le Crédit local de France⁽¹⁾ a permis de chiffrer l'impact financier pour les communes de la mise aux normes dans les secteurs de l'environnement, de la voirie, des équipements sportifs, des bâtiments publics et de la restauration collective. En extrapolant les résultats obtenus à partir de l'examen approfondi de 10 villes moyennes, cette mise aux normes a été évaluée pour un montant oscillant entre 19,82 et 21,34 milliards d'euros sur la période allant de 1992 à 2005, voire 2013 pour les travaux liés à la teneur en plomb de l'eau. Plus de 30 % de ces investissements auraient déjà été réalisés ; resterait alors une dépense à venir de près de 15 milliards d'euros pour la France entière.

L'effort des collectivités territoriales en matière d'investissement constitue désormais une caractéristique de notre pays. La France est ainsi devenue une référence incontournable en matière d'équipements publics, d'infrastructures et de cadre de vie. Cette « culture » de l'espace local français a contribué à créer un partenariat fructueux avec les entreprises, permettant ainsi à nombre d'entre elles d'exporter leur savoir faire dans le monde entier. Plus généralement, l'investissement public local est devenu une composante essentielle de la croissance économique : le lien entre produit intérieur brut et investissement public local a en effet été mis en lumière dans une étude macroéconomique du Crédit local, qui a observé un effet stimulant de l'investissement public local sur la productivité et l'emploi du secteur privé⁽²⁾. Trois conclusions majeures se dégagent de cette étude : *« les variations de la dépense totale de l'État n'ont pas d'impact systématique (ni positif, ni négatif) sur les variations concomitantes ou chronologiquement voisines du PIB ; les variations de la dépense des administrations de sécurité sociale sont corrélées positivement avec les variations du PIB, par l'intermédiaire des variations des transferts sociaux qu'elles financent, la causalité de cette liaison jouant à double sens ; enfin, les variations de la dépense des collectivités locales exercent une influence stimulante sur la croissance nationale, essentiellement par le moyen de leurs investissements »*.

B. L'EFFORT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES EN 2002 ET 2003

En 2002, l'effort en matière d'investissement s'est poursuivi : le maintien d'une marge d'autofinancement importante – bien qu'en réduction de 2,8 % pour l'ensemble – et le dynamisme des recettes d'investissement ont en effet permis aux collectivités territoriales de financer une bonne partie de leurs dépenses d'équipement sur fonds propres. Les évolutions restent cependant contrastées en fonction des différents niveaux de collectivités : les départements ont ainsi accru leur effort d'équipement de 4,8 % et les régions de 1,3 %. La baisse de 5,8 % des dépenses des communes est très certainement liée aux effets du cycle électoral qui voit une baisse des investissements l'année de l'élection et l'année suivante ; cette baisse est cependant compensée par la forte croissance de l'investissement public des groupements de communes, la progression constatée de 21,9 % par rapport à

(1) Étude citée dans L'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales, rapport présenté par M. Jean-Pierre Brunel au nom du Conseil économique et social, juin 2001.

(2) Jacques Méraud, Les collectivités locales et l'économie nationale, Crédit local de France-Dexia, 1997.

l'année précédente résultant tout à la fois de la création de nouveaux organismes et de la montée en puissance de structures encore jeunes. Ainsi, au titre de l'année 2002, les investissements émanant des établissements publics de coopération intercommunale ont représenté 14,7 % des dépenses totales des collectivités, contre seulement 6 % en 1993. L'importance de l'intercommunalité semble se confirmer pour l'année 2003, puisque les programmes d'investissement sont inscrits à hauteur de 1,7 milliard d'euros pour les communautés d'agglomération, soit une progression de 25,9 % sur une année. Les communautés urbaines, d'existence plus ancienne, voient au contraire leur prévision de dépenses d'équipement décroître de près de 2 % par rapport à l'année précédente. Les départements et les régions affichent de leur côté une augmentation de 3,9 % des investissements directs par rapport aux prévisions pour 2002.

II. — L'ACTION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES EN MATIERE ECONOMIQUE

A. LES SYNERGIES ENTRE COLLECTIVITES TERRITORIALES

Pour importante qu'elle soit dans le circuit économique, la place des collectivités territoriales ne se résume pas à la seule fonction d'investisseur. Il leur incombe également un rôle d'animation des territoires et de l'espace économique. Pour cela, les collectivités ont su développer une nouvelle forme d'intervention fondée sur le partenariat, en direction des autres collectivités et des entreprises privées.

S'agissant des synergies développées entre collectivités, les contrats de plan ou les chartes intercommunales de développement et d'aménagement permettent de mieux coordonner l'action de l'État et des collectivités territoriales. Le partenariat mis en place s'apparente à de l'investissement public indirect ; pour 2003, les dépenses inscrites dans ce secteur par les départements et les régions traduisent une hausse sensible des subventions d'investissement, de l'ordre de 4,1 % pour les départements et de 12,2 % pour les régions, dans la lignée des taux de croissance observés les années précédentes. Ainsi, les régions et départements contribuent de façon importante à l'investissement d'autres agents économiques et notamment des communes. Les subventions d'équipement versées dépassent d'environ 80 % les investissements directs des régions et atteignent, pour les départements, 60 % de leur effort d'équipement direct.

B. LES AIDES AUX ENTREPRISES

- *Les aides directes et les aides indirectes*

Les contrats de plan servent également de support aux interventions économiques des collectivités territoriales en direction des entreprises : sur le fondement de l'article L. 1511-5 du code général des collectivités territoriales, celles-ci sont en effet autorisées à mener des actions de politique agricole et industrielle, dans le cadre de conventions conclues avec l'État et fixant les modalités des aides qu'elles peuvent consentir.

S'agissant des aides directes, le législateur a entendu conférer à la région une place prépondérante en lui donnant un rôle de chef de file ; aux termes de l'article L. 1511-2, les départements, les communes ou leurs groupements ne peuvent participer au financement de ces aides directes que dans le cadre d'une convention avec la région.

Pour l'année 2001 ⁽¹⁾, les aides directes, qui comprennent les subventions, les primes, les prêts et avances, les bonifications d'intérêts et les aides directes à l'achat et à la location de bâtiments et de terrains sont en légère progression (+ 1,3 %). Ce type d'aides constitue toujours le mode d'intervention privilégié des collectivités locales puisqu'elles ont représenté 1,7 milliard d'euros en 2001, soit 77 % du volume total des aides.

Parmi ces aides directes, les subventions aux entreprises constituent le type d'aide le plus utilisé avec 83 % du total. Par rapport à l'année 2000, elles progressent encore de 2,2 %. Elles sont principalement accordées aux secteurs de l'industrie, du commerce et de l'artisanat. La prime régionale à l'emploi et la prime régionale à la création d'entreprises ont connu une hausse de 12 %. Toutefois, avec 29 millions d'euros, soit moins de 2 % du total des aides directes, elles n'occupent plus qu'une place marginale.

Contrairement aux aides directes, les aides indirectes qui permettent d'agir sur l'environnement immédiat des entreprises ne sont pas soumises à la règle de primauté régionale ; prenant le plus souvent la forme de soutien à l'immobilier d'entreprises, de garanties d'emprunt ou de cautionnement, ces aides sont accordées librement par tous les niveaux de collectivités territoriales et les groupements.

Le montant des aides indirectes, qui comprennent pour l'essentiel les aménagements de zones d'activités et plus généralement les opérations d'immobilier d'entreprise ainsi que la gestion des fonds de garanties et des fonds d'investissement, ont connu une forte diminution en 2001 (- 19,5 %). Elles ont représenté cette année-là 23% du montant total des aides soit 500 millions d'euros.

Les aides indirectes les plus utilisées sont les opérations d'immobilier d'entreprises (aménagements de zones industrielles, aides immobilières) qui sont réalisées dans 41 % des cas par les communes, 32,2 % par les départements et 26,9 % par les régions. Ces opérations représentent 51 % des aides indirectes. S'agissant des garanties d'emprunts, on assiste à une stabilisation de l'encours de ces garanties à 33,6 milliards d'euros, due à une progression identique des remboursements et des nouvelles garanties accordées.

Par ailleurs, comme les années précédentes, les nouvelles garanties accordées concernent essentiellement le secteur du logement qui couvre près de 94 % du total de ces garanties.

Qu'elles soient directes ou indirectes, les aides des collectivités territoriales ont pour objectif essentiel le développement économique et l'amélioration de l'environnement des entreprises. Les aides aux entreprises en difficulté ne

(1) Derniers chiffres connus et recensés par la Direction générale de la comptabilité publique.

constituent donc plus, dans cet objectif, qu'une part infime des aides accordées, puisqu'elles ne représentent désormais que 2 % du volume total des aides (25 millions d'euros). Cette forme d'intervention est en effet tombée en désuétude à la suite de la réforme de 1988 qui interdit désormais aux communes d'attribuer ce type d'aides, compte tenu de la trop grande proximité entre décideurs municipaux et entreprises en difficulté.

- *La répartition entre niveau de collectivités locales*

Avec une nouvelle diminution de leurs interventions en 2001 (- 10,4%), le rôle prépondérant joué par les communes et les groupements de communes dans la mise en œuvre des dispositifs d'aides en faveur des entreprises est remis en question. Ces collectivités ont en effet accordé 807 millions d'euros d'aides en 2001, soit 37 % de l'ensemble des aides. La plupart de ces aides prenant la forme de subventions (56 %) et de prêts et avances (16 %).

L'année 2001 a, en revanche, été marquée par une hausse légère des interventions des régions (+ 1%) qui représentent désormais 37 % de l'ensemble des aides pour un montant de 796 millions d'euros.

Les départements ont, quant à eux, légèrement diminué leur niveau d'intervention, de l'ordre de 3 %, le volume total de leurs aides représentant en 2001 26 % de l'ensemble.

- *La répartition par secteur d'activité*

Les aides des collectivités locales se concentrent sur les grands secteurs de l'activité économique. Les collectivités locales accordent la majorité de leurs aides aux secteurs de l'industrie, du commerce et de l'artisanat (41 % en 2001 de l'ensemble des aides).

Le secteur du logement est en diminution constante même s'il reste à un niveau élevé (- 7,3 %, soit 18,3 % en 2001 de l'ensemble des aides).

Les interventions dans le domaine de l'agriculture sont en baisse (- 2,5 %), tout comme celles dans le secteur du tourisme qui connaissent une diminution de 21,5 % à 166 millions d'euros.

III. — LA GESTION SAINTE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

A. LES CHIFFRES STABLES DU CONTROLE BUDGETAIRE

Les interventions des collectivités locales, qu'elles soient directes par le biais de l'investissement, ou indirectes, par la voie de subventions, sont indispensables pour faire vivre le tissu économique local. Ces interventions n'ont pas pour autant induit une dérive budgétaire : il est ainsi devenu incontestable que les décideurs locaux ont acquis, vingt ans après les premières lois de décentralisation, une véritable culture de gestion et possèdent dorénavant une réelle expertise financière.

Les chiffres du contrôle financier des collectivités territoriales témoignent de cette bonne gestion.

Le contrôle financier mis en place par les lois de décentralisation comprend deux volets, un contrôle de légalité exercé par le préfet en application de l'article 72 de la Constitution, et un contrôle exercé par une nouvelle catégorie de juridictions créée par la loi du 2 mars 1982, les chambres régionales des comptes. Leurs missions sont triples : le jugement des comptes, le contrôle des actes budgétaires et l'examen de la gestion des collectivités et des établissements publics locaux. Dans les faits, la suppression de la tutelle a considérablement affaibli la portée du contrôle *a priori* exercé par le préfet ; celui-ci n'exerce plus qu'un rôle de filtre au profit du véritable contrôle exercé par les juridictions financières.

Ainsi, le préfet, en liaison avec la chambre régionale des comptes a pour mission de faire respecter les règles applicables en matière d'élaboration et d'exécution des budgets. Ces règles portent sur quatre points essentiels que sont la date de vote et de transmission du budget primitif, l'équilibre réel du budget, la date de vote du compte administratif et son équilibre, l'inscription et le mandatement d'office des dépenses obligatoires.

En 1999, 575 saisines de chambres régionales des comptes sont intervenues. Les saisines pour absence d'équilibre du budget sont les plus importantes et représentent plus de 31 % du nombre total de saisines. Vient ensuite le cas des saisines pour non-adoption des budgets dans le terme légal, qui représente 29 % de l'ensemble. Ce chiffre, qui avait tendance à augmenter depuis 1997 en raison de la mise en place de la nouvelle instruction budgétaire M 14, semble se stabiliser du fait des nombreuses actions de formation menées en direction des élus et gestionnaires locaux. Mieux comprise, la M 14 ne paraît plus devoir poser de difficultés dans son interprétation. Dans les mêmes proportions, pour 29 % des saisines, l'absence d'inscription d'une dépense obligatoire est en cause ; enfin, 11 % des saisines concernent les cas de compte administratif en déficit.

Ces chiffres sont à comparer avec le nombre de collectivités territoriales, plus de 38 000 si l'on inclut les établissements publics de coopération intercommunale, et le nombre de documents transmis aux préfetures pour contrôle budgétaire, de l'ordre de 403 000 pour la seule année 1999. En proportion, les saisines pour absence d'équilibre réel du budget ne représentent que 0,15 % du total des budgets ; celles pour compte administratif en déficit moins de 0,6 % de l'ensemble des comptes. La non-inscription pour dépenses obligatoires n'a donné lieu qu'à 17 inscriptions d'office et 10 mandatements d'office.

Sans nier les difficultés financières que connaissent les collectivités ayant fait l'objet d'une saisine de la chambre régionale des comptes, il faut ainsi se féliciter du peu de cas dénombrés. Les chiffres constatés en 1999 et 2000 semblent en outre se confirmer pour les deux années suivantes : ils attestent indubitablement d'une bonne gestion de l'échelon local.

L'étude des comptes des collectivités par agrégats confirme cette analyse.

B. DES AGREGATS DE GESTION SOLIDES

Les collectivités locales ont cherché depuis vingt ans à limiter la progression de leurs charges de fonctionnement tout en accroissant leurs marges de financement. Pour l'année 2002, l'Observatoire des finances locales confirme cette tendance tout en soulignant la charge croissante des nouveaux transferts de compétence. L'entrée en vigueur des compétences « allocation personnalisée d'autonomie » pour les départements et « régionalisation du transport ferroviaire » s'est en effet traduite par une croissance de dépenses de gestion de l'ordre de 8,3 % entre 2001 et 2002, contre 2,8 % l'année précédente. Cette évolution est toutefois contrastée puisqu'elle dépasse 10 % pour l'ensemble « départements-régions » contre seulement 4,1 % pour les communes. La situation pour 2003 semble s'inscrire dans cette tendance puisque les départements envisagent une croissance de leurs dépenses de gestion de 10,9 % et les régions de 8,2 %.

La croissance des dépenses de personnel est également venue alourdir les charges de fonctionnement des collectivités. En 2002, les dépenses de personnel ont ainsi représenté un volume de 32 milliards d'euros pour l'ensemble, soit une progression de 5,9 % par rapport à l'année précédente. Plusieurs facteurs concomitants ont joué dans cette hausse :

— la progression du point d'indice (0,6 point au 1^{er} mars et 0,7 au 1^{er} décembre) ;

— les effets du glissement vieillesse technicité (GVT), avec une hausse mécanique de la masse salariale liée aux progressions des agents dans la grille salariale ;

— les créations d'emplois liées à l'exercice des nouvelles compétences, les départements ayant annoncé qu'ils auraient recours à des embauches pour satisfaire aux besoins de l'APA ;

— enfin, la généralisation des 35 heures au 1^{er} janvier 2002, dont l'effet aurait occasionné un recrutement de personnel supplémentaire de 1 % ⁽¹⁾. Une étude de la DGCL et du Centre national de la fonction publique territoriale a estimé à ce sujet que seulement 10 % des collectivités pratiquaient une durée hebdomadaire du travail inférieure à 39 heures au 31 décembre 1999, avec des situations contrastées selon la taille des collectivités. Cette étude permet de montrer l'importance des réorganisations et des mesures nécessaires pour adapter la réduction du temps de travail aux structures locales.

En 2003, les prévisions des départements et des régions ont fait état d'une nouvelle hausse des charges de personnel (+ 7,9 %), à peine inférieure à celle de 2002 (+ 8,9 %).

En dépit de cette croissance des charges de fonctionnement, les collectivités territoriales ont su adapter leur gestion afin de dégager des marges d'autofinancement. Ainsi, par une gestion active de la dette, les collectivités ont, en 2003, réduit leurs frais financiers, à hauteur de 10 % pour les départements et les régions. Les

(1) Chiffre tiré d'une étude de l'Association des maires des grandes villes de France et Dexia.

groupements à fiscalité propre ont connu une hausse des intérêts de leur dette en 2001 due à une forte reprise des opérations d'investissement. Cependant, en 2002, les bonnes conditions du marché et la faiblesse des taux d'intérêt ont permis, pour les groupements, un renversement de la tendance avec une diminution des intérêts de la dette de l'ordre de 6 %. Ainsi, sur l'ensemble des collectivités locales et de leurs groupements, les frais financiers ont connu une baisse de 9,3 % en 2002 grâce à la nouvelle baisse des taux et au recours à des produits sophistiqués de gestion de dette.

Le rapport de l'Observatoire des finances locales pour 2003 décrit la naissance d'un véritable « cercle vertueux de la dette » : pendant les années de forte inflation, accompagnée de taux d'intérêts élevés, les frais financiers constituaient un facteur considérable d'entraînement des budgets de fonctionnement et absorbaient une telle partie de l'épargne que les collectivités devaient d'autant plus emprunter pour financer leurs investissements. À cette spirale de l'endettement succède un renversement de tendances, les collectivités territoriales mettant à profit les gains obtenus par la baisse des taux d'intérêt pour se désendetter par des remboursements anticipés.

En terme de comptabilité publique, l'évolution de la dette des collectivités territoriales est la suivante :

**Dette des collectivités territoriales au 31 décembre
(communes, départements et régions)**

(en milliards d'euros)

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002*
73,08	78,03	81,89	84,07	84,88	83,73	82,36	80,36	78,36	77,02	76,72

* *Estimations*

Source : direction générale de la comptabilité publique et direction générale des collectivités locales.

Ce mouvement d'allègement de la dette ne s'est pas fait au détriment des capacités d'investissement puisque l'épargne de gestion dégagée par les collectivités locales a atteint des niveaux tels qu'une grande partie des nouveaux investissements ont été autofinancés. L'épargne brute des collectivités locales, qui mesure l'excédent des recettes de fonctionnement sur les dépenses, a ainsi connu entre 1992 et 2000 une très nette progression, passant, sur la période, d'un peu moins de 15 milliards d'euros à plus de 24 milliards.

Grâce à ce contexte économique favorable, les administrations publiques locales ont pu dégager pour la septième année consécutive une capacité de financement. En 2002, cette capacité s'est élevée à 3,3 milliards d'euros, soit un montant supérieur à 2000 et 2001.

Au total, au regard de l'analyse de ces agrégats, force est de constater que la décentralisation n'a pas conduit à un surendettement de l'échelon local tant redouté. C'est même exactement l'inverse qui s'est produit : à l'exception de quelques cas médiatisés de gestions calamiteuses, les élus et décideurs locaux en sont venus à acquérir une réelle compétence en matière financière. La stratégie financière des collectivités locales est ainsi devenue un enjeu de taille et plusieurs d'entre elles n'ont pas hésité à faire appel, comme aux États-Unis ou en Grande-Bretagne, à des agences de notation – Standard and Poor's, Moody's, Fitch – pour

accéder aux marchés et séduire les investisseurs nationaux et internationaux. Ce système de notation, qui garantit, par une étude indépendante et approfondie, la solvabilité de l'emprunteur, est de plus en plus sollicité par les collectivités locales puisque 28 d'entre elles ont été notées en 2002, contre seulement 14 en 1998.

Cette recherche de crédibilité est révélatrice du rôle nouveau que les collectivités territoriales ont été appelées à jouer dans le circuit économique ; le souci de maîtrise des finances publiques locales a en effet produit des résultats auxquels l'État serait bien en peine de parvenir.

C. UN ROLE MAJEUR DANS LA REGULATION DES FINANCES PUBLIQUES

La contrainte en terme d'endettement public posée par l'Union européenne a été définie au Traité de Maastricht : le niveau de l'endettement public ne peut dépasser plus de 60 % du PIB. Le calcul de cet endettement prend en compte l'ensemble des administrations publiques, à savoir l'État, les organismes divers d'administration centrale, les administrations publiques locales et les administrations de sécurité sociale.

Comme le note le rapport précité de M. Jean-Pierre Brunel au nom du Conseil économique et social : « *l'objectif [fixé par le Traité de Maastricht] n'a été atteint en 1997 que grâce à la capacité de financement dégagée par les collectivités territoriales à partir de 1996* ».

Les deux tableaux qui suivent illustrent ce double phénomène d'une croissance linéaire du montant de la dette publique avec une régulation à la baisse de la dette des administrations publiques locales.

STRUCTURE DE LA DETTE PUBLIQUE AU SENS DU TRAITÉ DE MAASTRICHT ⁽¹⁾

Années	Administrations publiques	Années	Administrations publiques
<i>en milliards d'euros</i>			
2002	896,6		
<i>en points de PIB</i>			
1977	20,7	1990	35,1
1978	21,3	1991	35,8
1979	21,1	1992	39,6
1980	20,7	1993	45,3
1981	21,8	1994	48,4
1982	25,2	1995	54,6
1983	26,6	1996	57,1
1984	29,0	1997	59,3
1985	30,6	1998	59,5
1986	31,1	1999	58,5
1987	33,3	2000	57,2
1988	33,2	2001	56,8
1989	34,0	2002	59,0

Années	Administrations publiques	Sous-secteurs			
		État	Organismes divers d'administration centrale	Administrations publiques locales	Administrations de sécurité sociale
<i>en milliard d'euros</i>					
2002	896,6	732,8	44,9	104,1	14,9
<i>en points de PIB, en %</i>					
1995	54,6	40,2	2,8	8,9	2,8
1996	57,1	42,5	4,2	8,8	1,6
1997	59,3	44,2	4,6	8,5	2,0
1998	59,5	46,0	4,3	8,2	1,1
1999	58,5	45,9	3,8	7,8	0,9
2000	57,2	45,2	3,6	7,4	0,9
2001	56,8	45,4	3,3	7,2	0,9
2002	59,0	48,2	3,0	6,9	1,0

Source : INSEE, bases 1980 et 1995 des comptes nationaux ; Banque de France, calculs Direction de la prévision et de l'analyse économique avant 1995.

(1) La dette au sens de Maastricht est la dette de l'ensemble des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale. Il s'agit d'une dette brute. Elle diffère de la dette au sens de la comptabilité nationale à trois niveaux : il s'agit d'une dette consolidée, exprimée en valeur nominale et elle exclut certaines formes d'endettement (crédits commerciaux, décalages comptables).

Au vu de l'ensemble de ces indicateurs économiques, il apparaît clairement que les collectivités locales sont un atout pour la croissance française. C'est précisément parce que le Gouvernement est pleinement conscient de ces performances qu'a été mis en œuvre l'acte II de la décentralisation. Force est de constater que le chemin accompli en moins de dix-huit mois est immense. Durant cette courte période aura été reconnu dans la loi fondamentale le principe fondateur d'une organisation décentralisée de la République ; deux lois organiques seront venues décliner cette consécration, l'une relative à l'expérimentation, l'autre portant sur le référendum local.

Mais le chantier s'annonce encore vaste : le projet de loi relatif aux responsabilités locales, ainsi que le projet de loi organique relatif à l'autonomie financière des collectivités locales devront parachever la réforme, dotant alors la France d'un mode d'organisation tout à fait novateur, entre « *l'étatisme jacobin et le fédéralisme importé* », selon l'expression du Président de la République.

DEUXIEME PARTIE

L'ENGAGEMENT DU GOUVERNEMENT POUR UNE REPUBLIQUE DECENTRALISEE

I. — REFONDER L'ACTION LOCALE

A. LA CONSECRATION CONSTITUTIONNELLE

En consacrant, à l'article 1^{er} de la Constitution, le principe d'une organisation décentralisée de la République, la révision constitutionnelle imprime à la réforme de l'État une dynamique irréversible puisqu'elle permet de conférer à la décentralisation le même rang constitutionnel que le principe d'égalité ou celui d'indivisibilité. La rigidité du cadre constitutionnel antérieur faisait en effet reposer le mouvement de décentralisation sur des principes juridiques mouvants, au gré des décisions du Conseil constitutionnel. La révision permet ainsi de conférer une assise juridique solide préparant la prochaine étape de la décentralisation ; mais elle ne s'en tient pas là : la force de la révision constitutionnelle est en effet d'être allée au-delà du simple énoncé théorique en proposant, aux articles 72, 72-1 et 72-2, une grille de lecture très concrète des principes régissant la décentralisation.

L'article 72 affirme en premier lieu le principe de subsidiarité comme mode d'élaboration de la décision administrative : les collectivités territoriales ont ainsi vocation à se voir transférer l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être exercées à l'échelle de leur ressort. L'inscription de ce principe dans la Constitution répond à une double exigence de rationalité et de démocratie : en rapprochant le niveau de décision, on permet en effet une identification du décideur, une plus grande responsabilisation des élus locaux et une meilleure adéquation de la décision au terrain.

Par ailleurs, afin d'encourager la création de synergies locales, l'article 72 prévoit la possibilité d'une collaboration entre plusieurs échelons territoriaux, le législateur ayant la faculté de confier à une collectivité chef de file le soin de définir les modalités de l'action menée conjointement.

Le projet de loi innove également en prévoyant, à l'article 72, un droit à l'expérimentation pour les collectivités locales. Ce droit, qui fait le pendant du droit à l'expérimentation pour l'État reconnu à l'article 37-1, permet de mettre en œuvre des politiques publiques sur une portion du territoire, d'en apprécier la validité, puis de l'étendre à l'ensemble du pays. Il s'agit ainsi pour les collectivités territoriales de déroger à des dispositions législatives ou réglementaires, à l'exception des domaines touchant aux libertés publiques ou à des droits constitutionnellement garantis.

Afin de permettre aux collectivités d'exercer leurs compétences de façon adéquate, leur pouvoir réglementaire acquiert une valeur constitutionnelle.

La révision constitutionnelle a également permis de mettre fin à de nombreuses querelles doctrinales au sujet de la latitude du législateur en matière de création de collectivités territoriales : les régions sont dorénavant explicitement reconnues et inscrites au rang des collectivités territoriales au même titre que les départements et les communes. De même, la rédaction retenue pour le premier alinéa de l'article 72 met fin à une rigidité de la rédaction originale, qui avait été interprétée comme faisant obstacle à ce qu'une collectivité unique créée par le législateur puisse se voir transférer une part substantielle des attributions normalement exercées par les collectivités expressément mentionnées à cet article et, *a fortiori*, se substitue à l'une ou à l'autre de ces collectivités.

Tout en consacrant le pouvoir local, la révision constitutionnelle n'a pas pour autant, et contrairement à ce que certains contempteurs de la réforme ont voulu faire accroire, mis en péril l'unité nationale : le rôle du préfet se trouve au contraire confirmé et son autorité est renforcée par une référence à sa fonction de représentation de tous les membres du Gouvernement dans le ressort des collectivités territoriales.

En outre, la réforme constitutionnelle n'a pas cherché à aller au-delà de la réalité des territoires et, en ce sens, elle a fait preuve de pragmatisme et de prudence : ainsi, tout en se voyant reconnaître un droit à l'expérimentation et la possibilité d'être nommé chef de file sur un projet, l'échelon intercommunal n'a pas été élevé au rang de collectivité territoriale : cette reconnaissance est apparue en effet prématurée s'agissant d'établissements publics dont les représentants ne sont pas élus directement au suffrage universel.

Afin de consacrer pleinement le principe de libre administration, un nouvel article 72-2 reconnaît aux collectivités le droit de bénéficier de ressources dont elles peuvent librement disposer dans les conditions fixées par la loi. Cet article permet également de garantir aux collectivités territoriales le droit de percevoir le produit d'impositions et d'en fixer elles-mêmes le taux et l'assiette, dans les conditions définies par le législateur. Les recettes fiscales et les autres ressources propres devront représenter une part déterminante de l'ensemble des ressources, ceci afin de faire pièce aux tentatives de recentralisation des ressources que n'a pu censurer jusqu'à présent le Conseil constitutionnel, faute de dispositions explicites dans la Constitution.

La révision constitutionnelle a également permis d'approfondir la décentralisation en prévoyant des mécanismes de démocratie directe. A cet effet, un nouvel article 72-1 inscrit le droit pour les collectivités locales d'organiser des référendums décisionnels, et non plus simplement consultatifs, sur des questions relevant de leurs compétences. Un droit de pétition est également reconnu aux électeurs leur permettant de demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de leur collectivité une question relevant de sa compétence.

La révision constitutionnelle permet ainsi de refonder l'action locale en garantissant par des modalités très concrètes le principe d'autonomie des collectivités territoriales. La décentralisation est désormais devenue un mouvement irréversible, à l'abri des velléités des tenants d'un retour au centralisme démocratique ou d'un revirement jurisprudentiel du Conseil constitutionnel.

Adoptée le 28 mars 2003, la loi constitutionnelle a été suivie dès le mois de mai de la présentation au Parlement de deux projets de loi organiques, l'un portant sur le référendum local, l'autre sur l'expérimentation.

B. LES LOIS ORGANIQUES RELATIVES AU REFERENDUM LOCAL ET A L'EXPERIMENTATION

- *La recherche d'une nouvelle légitimité démocratique*

La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, indiquait, dans son article 1er, que des lois ultérieures viendront préciser « *le développement de la participation des citoyens* ». La décentralisation devait ainsi contribuer, selon les auteurs de la réforme, à rendre l'État aux citoyens en bâtissant une nouvelle citoyenneté.

Force a été de constater vingt ans après que les promesses n'ont pas été tenues : la décentralisation s'est ainsi construite sans associer les citoyens à un processus qui était pourtant censé rapprocher les lieux de pouvoir.

Oubliant d'associer le citoyen, la décentralisation a même paru parfois se construire contre lui : elle a ainsi souvent conduit à rendre plus complexe l'organisation territoriale, au détriment des liens avec les élus. La fragmentation des compétences qu'elle implique a également rendu plus difficiles la localisation du pouvoir de décision et la mise en œuvre des responsabilités. Enfin, la décentralisation a favorisé la montée en puissance des services administratifs locaux et leur autonomie face aux élus.

Le mouvement de décentralisation n'a donc pu inverser les tendances lourdes qui caractérisent notre démocratie et qui se traduisent par un affaiblissement de l'implication politique. L'acte électoral se dévalorise, les contacts directs et personnalisés avec les élus locaux se distendent, accroissant le désengagement des habitants par rapport aux structures territoriales.

Pour autant, la demande de citoyenneté existe mais elle prend des formes différentes : un sondage réalisé il y a quelques années ⁽¹⁾ montrait que 66 % des sondés seraient prêts à participer à des actions citoyennes au niveau local si les associations et les structures locales avaient davantage de pouvoir ; 92 % des sondés souhaitent être davantage consultés ; 85 % considèrent comme essentiel de mettre en place et de financer des projets qui favorisent la participation des citoyens à la vie locale, et ce d'autant plus que le vote, caractéristique essentielle de la démocratie, n'arrive qu'en troisième position pour définir ce qu'est l'exercice de la citoyenneté ; 73 % considèrent que la mobilisation sur un problème local et la participation à une manifestation d'intérêt local constituent un acte de citoyenneté.

C'est conscient de cette attente, de la nécessité de faire de la décentralisation une réforme qui soit autre chose qu'une simple réforme de structures que le Gouvernement a proposé très rapidement au Parlement la loi organique sur le référendum local, prévue par le deuxième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution. En permettant ainsi aux collectivités territoriales d'organiser des

(1) *Sondage CSA-Opinion 19-20 novembre 1997, La communication des collectivités locales, relais de la citoyenneté.*

référendums ayant valeur décisionnelle pour des actes relevant de leur champ de compétences, le Gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin s'est attaché à redonner une nouvelle légitimité démocratique à l'action des collectivités territoriales au moment où s'ouvre l'acte II de la décentralisation.

- *La démarche pragmatique de l'expérimentation*

La méthode expérimentale n'était pas inconnue en droit français mais restait placée sous l'égide de l'État. Elle pouvait, certes, concerner des collectivités locales, mais elle n'était pas à leur initiative. A l'exception du complément local de ressources et de la dotation globale de développement intercommunal mis en place en 1986 et 1988 par le conseil général d'Ille-et-Vilaine, qui constituent des initiatives isolées, les collectivités locales n'étaient pas maîtresses des procédures d'expérimentation ; elles suivaient à chaque fois une feuille de route en se conformant à des lois et règlements qui comportaient des dispositions expérimentales. Dans tous les cas, c'était la loi qui dérogeait, et non les collectivités locales.

Les collectivités territoriales ont donc été ignorées dans la mise en place des procédures expérimentales ; or l'échelon local est le seul susceptible d'exprimer la diversité des situations et de tenir compte de la complexité des questions économiques et sociales. Alors même que l'initiative des collectivités territoriales est freinée, le pouvoir central témoigne d'une certaine méconnaissance des réalités locales. Il en résulte une rigidité qui a incontestablement contribué à accroître le désintérêt des Français pour la chose publique et le découragement de nombreux élus locaux.

Fort de ce constat, le Président de la République plaide dès 1998 pour une diversification des initiatives locales : *« là où s'affermir localement une démocratie capable d'aller concrètement au-devant des besoins de nos compatriotes, une démocratie qui donne envie à chacun d'assumer sa citoyenneté, la République s'enrichit de cet apprentissage et se consolide. L'État retrouve ainsi la juste place qui doit être la sienne, aux côtés des élus et non pas contre eux, et la Nation, libérée des contraintes d'une administration pesante et lointaine, retrouve vigueur et ambition pour construire l'avenir. [...] Ce que nous devons inventer, c'est un nouvel équilibre fondé sur la capacité de l'État à assumer pleinement ses devoirs, et sur la capacité des collectivités locales à développer une véritable démocratie de proximité. »*

C'est cette démarche pragmatique qui a inspiré la rédaction de la loi organique sur l'expérimentation. Conformément à ce qui avait été prévu dans les travaux préparatoires de la révision constitutionnelle, la loi s'inspire de l'article 38 de la Constitution, qui fixe les conditions de délégation de la compétence législative à l'exécutif. Il revient ainsi au législateur de fixer lui-même, dans des termes précis et pour une durée limitée, les habilitations qu'il autorise, puis, à la fin de l'expérimentation, de déterminer les suites qu'il entend leur réserver en mettant fin à l'expérimentation ou au contraire, en la généralisant.

L'initiative de l'expérimentation revient ainsi au législateur ; une telle disposition n'interdit pas cependant que les collectivités territoriales aient une force de proposition en la matière. En effet, elles aussi, sont à même d'apprécier quelles

dispositions pourraient être susceptibles d'entrer dans le cadre d'une expérimentation.

Par cette méthode, la loi confie à l'échelon local un rôle d'entraînement : parce que telle compétence fonctionne dans telle région dans un cadre normatif adapté, parce que l'on a pu apprécier dans quelles conditions elle fonctionne en la comparant avec les conditions de droit commun, il est alors possible et souhaitable de l'étendre aux autres. Dans cette perspective, la décentralisation apparaît comme une dynamique de la réforme de l'État, et non comme un mouvement centrifuge.

La démarche expérimentale répond ainsi à des considérations pragmatiques qui permettront de renforcer l'action publique locale. C'est dans ce même esprit de pragmatisme que le Gouvernement s'emploie à développer la concertation entre collectivités locales par la voie de la contractualisation : le projet de loi relatif aux responsabilités locales, actuellement en discussion au Sénat, renoue avec cette pratique afin de mieux coordonner l'action locale.

II. — ENGAGER L'ACTE II DE LA DECENTRALISATION

A. LE PROJET DE LOI RELATIF AUX RESPONSABILITES LOCALES

Le projet de loi relatif aux responsabilités locales est le fruit d'un long travail de concertation, au travers notamment les Assises des collectivités locales, qui ont eu lieu l'année dernière et cette année dans tout le pays ; avec cette démarche à l'écoute des élus locaux et des citoyens, le Gouvernement a souhaité rompre avec la méthode empruntée en 1982 qui avait imposé aux responsables de l'échelon local une réforme sans l'expliquer ; en outre, en conduisant parallèlement la révision constitutionnelle, le Gouvernement a créé les moyens juridiques permettant d'accompagner les transferts de compétences de garanties suffisantes en termes de financement et de personnels pour les collectivités territoriales.

- *Les transferts de compétences proposés*

Le choix a été fait dans le projet de loi d'opérer par blocs de compétences : ainsi, à chaque fois que cela est possible, les mécanismes de co-gestion et les dispositifs de co-responsabilité ont été supprimés. Quand la complexité du sujet ne permettait pas de procéder à un transfert par bloc, il a été décidé de faire appel au principe dégagé dans le cinquième alinéa de l'article 72 de « chef de file », permettant ainsi à une collectivité d'organiser les modalités d'exercice d'une compétence partagée entre plusieurs niveaux. La clarification des compétences qui en résulte va ainsi permettre au citoyen de mieux identifier les responsables.

Les principaux transferts de compétence prévus sont ⁽¹⁾ :

— Le développement économique :

(1) On trouvera en annexe du présent avis un tableau récapitulatif des principales compétences transférées.

Le développement économique concerne aussi bien l'Etat, qui assume la responsabilité générale de la politique économique du pays, que les collectivités locales. Dans ce cadre, la loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité a confié à la région un rôle pilote en la matière.

Le projet de loi de décentralisation conforte et développe ce rôle. Il prévoit en effet que la région définit le schéma régional de développement économique, en concertation avec les autres collectivités territoriales et après avis des chambres consulaires. En outre, elle établira une évaluation annuelle des aides des collectivités locales aux entreprises mises en œuvre sur son territoire. Par ailleurs, la loi clarifie les responsabilités respectives des collectivités territoriales et de l'État au regard des procédures communautaires. Enfin, l'intervention directe de l'État par conventionnement avec des collectivités territoriales ne sera plus possible qu'à titre subsidiaire.

Le texte a également pour objet de transférer à la région des outils d'intervention que l'État mettait en œuvre, généralement au niveau déconcentré. Ce dispositif devrait ainsi favoriser une utilisation de ces instruments s'inscrivant en appui d'une politique de développement économique de proximité déterminée au regard des enjeux locaux.

— Le tourisme :

Les compétences demeureront partagées dans ce secteur : l'État conserve la définition de la politique nationale du tourisme, la promotion de la France à l'étranger, l'élaboration et la mise en œuvre de la réglementation des activités touristiques, ainsi que l'encadrement par décret des normes de classement et d'agrément des équipements et organismes touristiques.

Pour sa part, la région anime et coordonne les initiatives publiques et privées dans le domaine du tourisme. Enfin, le département a la charge de déterminer les règles de procédure relatives à l'instruction des demandes d'agrément ou de classement des équipements et organismes de tourisme (hôtels classés de tourisme, résidences de tourisme, campings classés, villages de vacances et meublés de tourisme), la décision d'agrément ou de classement relevant du président du conseil général.

— La formation professionnelle :

La loi élargit la compétence des régions en matière de formation professionnelle et d'apprentissage à l'ensemble du champ de la formation professionnelle des adultes. La région se voit notamment confier la charge d'assurer une offre de formation qualifiante accessible aux demandeurs d'emploi et la mission de contribuer à assister les candidats à la validation des acquis de l'expérience.

Cet élargissement de compétences est accompagné d'un transfert important de crédits, correspondant à ceux que l'État affectait auparavant à l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes. Dorénavant, dès lors que la formation ne relève pas d'une prise en charge par son employeur ou par l'assurance-chômage, c'est la région qui est l'autorité responsable.

Afin de doter la région d'outils de programmation qui soient pleinement effectifs, il est par ailleurs prévu d'étendre le champ du plan régional de développement des formations professionnelles (PRDF), qui concernera dorénavant les formations sociales et sanitaires, et de lui donner un caractère plus prescriptif, notamment pour ce qui concerne la formation professionnelle initiale.

Enfin, le texte confie aux régions la compétence de coordination de la politique d'accueil, d'information et de conseil à l'orientation des publics, sans distinction d'âge et de statut.

— La voirie :

Dans ce domaine, l'application du principe de subsidiarité implique que l'État reste opérateur – et donc gestionnaire d'un réseau routier national – lorsque cette fonction permet d'assurer des missions qui ne peuvent être réalisées par les collectivités territoriales. Certaines routes nationales assurent la circulation de grand transit, les déplacements entre les métropoles régionales, la desserte des équipements présentant un intérêt économique national ou européen et la desserte équilibrée du territoire. Les caractéristiques de ces routes nationales définissent la consistance du domaine routier. Toutes les routes ne répondant pas aux critères de définition du domaine public routier national sont transférées dans le domaine public des départements.

Les départements se voient accorder le droit d'utiliser le péage pour le financement de la construction ou de l'exploitation des routes express comprises dans leur domaine.

Le projet de loi permet également aux agents du département d'exercer des tâches concourant à assurer la police de la conservation du domaine public routier départemental.

— Les transports :

Le projet de loi propose de reconnaître la compétence des départements pour la création et l'exploitation d'infrastructures de transports ferrés ou guidés non urbains, sans qu'elle ait pour objet ou pour effet d'empiéter sur les missions de l'établissement public « Réseau ferré de France ». Afin d'éviter la concurrence avec des réseaux ferrés ou routiers urbains, il est précisé qu'à l'intérieur des périmètres des transports urbains, les dessertes locales des voies ferrées établies par le département seront créées ou modifiées en accord avec l'autorité organisatrice des transports urbains.

En région parisienne, le projet prévoit la transformation du Syndicat des Transports d'Île-de-France en un véritable établissement public territorial.

— Les fonds structurels :

Afin de faciliter l'utilisation des crédits provenant des fonds européens, le projet de loi prévoit que l'État pourra confier, à titre expérimental, aux régions qui en font la demande ou, à défaut, à d'autres collectivités territoriales, à leurs groupements ou à un groupement d'intérêt public, la responsabilité de la gestion

financière de programmes communautaires pour la période 2000-2006. Le cadre de cette expérimentation sera arrêté entre l'État et la collectivité expérimentatrice par une convention. L'autorité expérimentatrice adressera au préfet de région, avant la fin de l'année 2005, le bilan provisoire de l'expérimentation confiée et le Gouvernement, un rapport d'ensemble au Parlement courant 2006.

— Les ports, aéroports et cours d'eau :

Le transfert de compétences des ports d'intérêt national dépendant de l'État aux collectivités territoriales, principalement les régions, est prévu par le projet de loi.

Le projet transfère aux collectivités territoriales ou à leurs groupements la compétence pour créer, aménager, entretenir et gérer des aéroports, à l'exception notamment des aéroports relevant d'Aéroports de Paris, des plates-formes d'intérêt national et des aéroports indissociables des précédents.

Le texte transfère également la propriété du domaine public fluvial aux trois régions ayant accepté un transfert de compétences selon le dispositif de la loi du 22 juillet 1983.

— L'élimination des déchets :

Le projet de loi prévoit, dans le cadre d'une application du principe de subsidiarité, de confier aux départements le soin de l'élaboration des plans d'élimination des déchets, qui relèvent actuellement de l'échelon régional.

— L'action sociale :

Le rôle fondamental du département est confirmé en matière d'action sociale, parallèlement à la décentralisation complète du RMI opérée par le projet de loi créant le revenu minimum d'activité, comme en direction des personnes âgées qui devient un bloc homogène de compétence. Le département assure à ce titre la coordination des organismes publics et privés susceptibles d'allouer des aides aux personnes en grande difficulté, compétence assurée précédemment par l'État à travers les CASU.

Le projet de loi prévoit de confier au président du conseil général l'initiative, le pilotage et la responsabilité d'arrêter le schéma départemental de l'action sociale et médico-sociale, à charge pour lui de s'assurer des concertations nécessaires. Le texte assure en outre le transfert aux départements des fonds d'aide aux jeunes en difficulté (FAJ).

Les régions se voient, quant à elles, chargées des filières de formations des travailleurs sociaux.

— La protection judiciaire de la jeunesse :

Le projet de loi propose d'élargir, à titre expérimental, les compétences des conseils généraux en matière de mise en œuvre des mesures d'assistance éducative pour une durée fixée à quatre années à compter de la date de publication de la loi.

Les conseils généraux mettront ainsi directement en œuvre l'ensemble des mesures prononcées par les juges des enfants au titre des articles 375 à 375-8 du code civil.

— Le logement social :

La politique du logement social et celle du logement pour les étudiants sont réorganisées par le projet de loi. La première fait l'objet d'une délégation de compétences et non d'un transfert aux structures intercommunales pour la gestion des aides à la pierre, alors que les départements se voient confier la pleine responsabilité de tous les fonds de solidarité liés au logement ainsi que celle du logement des étudiants, par convention avec les CROUS.

Le département peut solliciter la délégation des compétences relatives aux aides à la pierre sur l'ensemble du territoire départemental à l'exception des territoires des structures intercommunales qui ont demandé à bénéficier de la délégation de compétence.

— La santé :

En matière d'organisation de l'offre des soins, les régions entrent désormais dans le système de santé en participant aux instances de décision : deux représentants de la région, désignés par le conseil régional, siègent avec voix consultative au sein de la commission exécutive de l'agence régionale de l'hospitalisation. Pour les régions qui souhaiteraient s'impliquer davantage dans l'organisation de l'offre de soins et participer plus activement au développement sanitaire de leur territoire, la loi offre la possibilité d'une participation volontaire au financement d'équipements sanitaires sur la base d'un contrat conclu avec l'agence régionale de l'hospitalisation. Cette participation financière serait assortie d'une participation des représentants du conseil régional au sein de la commission exécutive de l'agence régionale de l'hospitalisation, avec voix délibérative.

La région peut participer à des programmes régionaux spécifiques de santé publique, ainsi qu'à des investissements sanitaires, la région assure la gestion des écoles de formation des professions paramédicales.

Enfin, les autorisations et agréments des établissements de formation ainsi que leur financement seront décentralisés.

En matière de politique de santé, le projet de loi donne aux régions la possibilité d'engager des actions complémentaires à celles conduites par l'État. En revanche, les compétences confiées aux départements en matière de lutte contre les grandes maladies seront recentralisées au niveau de l'État.

— L'éducation :

Après un rappel du caractère national du service public de l'éducation, la loi prévoit de mieux associer les collectivités territoriales aux questions éducatives au sein d'un conseil territorial de l'éducation nationale, instance consultative, permettant de réunir deux fois par an, sous la présidence du ministre, les représentants de l'État chargés de l'éducation nationale et ceux des principales

collectivités territoriales (régions, départements, communes). Ce conseil associera à ses travaux des représentants des personnels et des usagers.

Ce conseil pourra être consulté par le ministre sur toute question intéressant, dans le domaine de l'éducation, les compétences des collectivités territoriales. Il sera tenu informé des initiatives prises par les collectivités territoriales et il formulera toutes recommandations destinées à favoriser l'égalité des citoyens devant l'éducation.

Les conseils académiques pourront désormais se constituer en commissions spécialisées.

Les communes recevront de nouvelles compétences pour définir la sectorisation des écoles en confiant la détermination du ressort des écoles publiques au conseil municipal. Il est également proposé le transfert au département de la définition du ressort des collèges publics, après avis du Conseil départemental de l'Éducation nationale. L'affectation des élèves dans les établissements continuera d'être assurée par l'État.

Une deuxième série de mesures vise à favoriser une plus grande implication des collectivités dans la gestion des moyens correspondant aux compétences déjà décentralisées depuis vingt ans, en matière immobilière ainsi que le transfert du patrimoine immobilier. L'objectif de cohérence impose que les personnels affectés aux tâches d'entretien et de maintenance soient placés sous la responsabilité de la collectivité, région ou département, qui supporte la charge financière de ces tâches.

— Le patrimoine :

Pour le patrimoine, le projet de loi prévoit une décentralisation de l'inventaire au profit des régions, à charge pour elles de passer convention avec les autres collectivités territoriales pour la réalisation des opérations d'inventaire que ces dernières souhaitent conduire.

La propriété et l'entretien des monuments historiques, dont la liste sera établie par décret en Conseil d'État (à l'exception des cathédrales et des monuments d'intérêt national), pourront être transférés aux collectivités territoriales qui en feront la demande.

- *Les transferts de personnels*

Le titre V du projet de loi décentralisation organise les modalités de transfert des services et des personnels exerçant des missions transférées aux collectivités locales. Ces opérations vont se dérouler en plusieurs étapes pour concilier d'une part l'effectivité et l'immédiateté des transferts de compétences et d'autre part la continuité du service public et les garanties statutaires des agents.

Ainsi, dans un premier temps, une mise à disposition provisoire des services et des personnels sera opérée, dans un délai maximal de trois mois à compter de la date de publication du décret approuvant la convention type de mise à disposition provisoire des services, par l'établissement d'une ou plusieurs conventions entre le préfet et le président de chaque collectivité territoriale

concernée ; à défaut de signature de cette convention, dans le délai de trois mois, et afin de ne pas bloquer le processus de transfert, un arrêté conjoint du ministre chargé des collectivités locales et du ministre intéressé définira la liste des services ou parties de services mis à disposition à titre transitoire.

En application de ces conventions, les agents affectés dans des services mis à la seule disposition d'une collectivité territoriale seront eux-mêmes mis à disposition de plein droit, à titre individuel et provisoire. Chaque ministère devra ensuite établir, par décret en Conseil d'État, un schéma de partition définitive des services transférés aux collectivités territoriales.

C'est à compter de la publication de ces décrets que les fonctionnaires affectés dans des services transférés disposeront d'un délai d'un an pour faire connaître leur option, soit l'intégration dans un cadre d'emplois de la fonction publique territoriale, soit un détachement sans limitation de durée auprès de la collectivité territoriale dont relève désormais le service dans lequel ils sont affectés. S'ils optent pour une intégration, dans le délai qui leur est accordé, celle-ci est de droit et les collectivités territoriales sont alors tenues de prononcer leur intégration et, pour ce faire, dispensées, à titre dérogatoire, des règles statutaires de recrutement et de nomination sur les postes correspondants.

Les fonctionnaires ayant opté pour le détachement peuvent conserver leur lien statutaire avec leur administration d'origine, et ainsi mener une double carrière, dans la fonction publique de l'État et dans la fonction publique territoriale. Ils peuvent également demander, à tout moment, leur intégration dans un cadre d'emplois de la fonction publique territoriale, les collectivités territoriales étant alors libres de la suite à donner à ces demandes. Les agents non titulaires de droit public ne bénéficient pas d'un droit d'option ; leur contrat est automatiquement repris par la collectivité d'accueil, dans l'intégralité de ses dispositions.

Le titre V instaure, pour cette opération de transfert de services et de personnels, une nouvelle catégorie de détachement, sans limitation de durée, dont le régime sera précisé par décret. Un certain nombre de situations particulières sont également prises en compte pour garantir aux agents concernés le maintien, à titre individuel, de leurs avantages statutaires. Il en est ainsi des agents non titulaires de l'État pouvant bénéficier, en application des dispositions de la loi dite « Sapin », d'une mesure de titularisation, qui resteront mis à disposition jusqu'à leur éventuelle titularisation, ce qui leur permet de conserver leurs droits acquis, et pourront, par la suite, opter dans les mêmes conditions que les autres agents titulaires de la fonction publique de l'État, le délai de huit mois prévu par la loi ne leur étant opposable qu'à compter de la date de leur titularisation.

Sont également conservés les droits acquis au titre des services actifs, qui peuvent être, à titre individuel, complétés, le cas échéant, en cas de maintien sur le même type de poste après le transfert des services.

L'ensemble de ces dispositions est également applicable aux services et agents transférés à la collectivité territoriale de Paris.

Enfin, les conseils supérieurs de la fonction publique de l'État et de la fonction publique territoriale mettront en place une commission spécialement

chargée du suivi des opérations de mise à disposition puis de transfert et d'intégration des personnels qui pourra notamment proposer toute mesure permettant d'assurer le bon déroulement de ces transferts de services et de personnels.

- *Les transferts financiers*

Conformément aux dispositions nouvelles de l'article 72-2 de la Constitution, le projet de loi de décentralisation prévoit une compensation financière des charges résultant pour les collectivités territoriales des prochains transferts de compétences. Cette compensation s'opérera, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature.

Les collectivités territoriales bénéficieront de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées par l'État, à la date du transfert, à l'exercice des compétences transférées. Pour l'évaluation des charges d'investissement transférées, il sera procédé à la moyenne des dépenses actualisées, hors taxes et hors fonds de concours, constatées sur une période d'au moins cinq ans précédant le transfert. Les modalités d'actualisation des dépenses et la période à prendre en considération, qui pourra être différente selon les secteurs de compétences, seront précisées par décret.

Pour assurer le transfert concomitant des charges et des ressources, les collectivités territoriales recevront, dès l'année du transfert, des ressources dont le montant aura été établi à titre provisionnel. Le montant définitif des dépenses résultant de l'accroissement net de charges sera constaté par arrêté interministériel, après avis de la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC).

L'ensemble des compétences sera donc financé par des transferts de fiscalité. Ainsi, dès la mise en œuvre de la loi de décentralisation, une fraction du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) sera attribuée aux régions, dans des conditions précisées en loi de finances.

Avec ces transferts de fiscalité, le gouvernement s'est engagé à garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales ; M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, a réitéré son souhait, lors de son audition devant la Commission des lois, que ces transferts se fassent dans la plus grande transparence et le plus grand esprit de loyauté. C'est bien dans cet esprit de dialogue que le rapporteur aborde cette discussion et qu'il ne craint pas d'exposer ses inquiétudes : le principe d'un transfert de ressources correspondant aux sommes consacrées par l'État à la date du transfert ne manque pas en effet de susciter des interrogations. Qu'en est-il en effet des secteurs pour lesquels l'investissement actuel de l'État est notoirement insuffisant ? On connaît les charges auxquelles ont dû faire face les régions et départements pour procéder à une remise à niveau minimale des constructions lors du transfert de la compétence relative aux lycées et collèges ; il ne faudrait pas renouveler les mêmes erreurs en basant les compensations des transferts de compétences sur une mauvaise évaluation des besoins initiaux.

- *Le rôle de l'État*

Le projet de loi sur les responsabilités locales n'organise pas le démembrement de l'État, mais permet au contraire à celui-ci de se concentrer sur ses missions essentielles. Ainsi, dans le domaine de la sécurité, de la justice, de l'éducation, de l'emploi, de la santé publique, des équipements nationaux, du logement dans une moindre mesure, l'État conserve la plénitude de ses compétences. S'agissant des compétences transférées, l'État acquiert un rôle de régulateur par sa capacité à fixer des règles minimales. Le contrôle de légalité est en voie d'être modernisé et l'accent est mis sur l'évaluation des politiques publiques.

Ainsi, le projet de loi relatif aux responsabilités locales n'est pas seulement une énième loi organisant une nouvelle répartition des compétences entre différents niveaux d'administration ; il a également pour objectif de constituer un véritable aiguillon pour la modernisation de l'État et l'évolution des structures administratives.

Indissociable de ce projet, la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités constitue une autre réforme prévue en 2004.

B. LE PROJET DE LOI ORGANIQUE RELATIF A L'AUTONOMIE FINANCIERE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Dans sa rédaction résultant de l'article 7 de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution reconnaît désormais le principe de l'autonomie financière des collectivités locales en disposant que :

« Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre ».

Par cet alinéa, le pouvoir constituant a entendu mettre un terme aux évolutions constatées ces dix dernières années, qui ont conduit à transformer 15 milliards d'euros de recettes fiscales locales en dotations de l'État, réduisant ainsi l'autonomie financière des collectivités locales.

Il revient désormais à une loi organique d'en préciser les modalités et de définir le contenu de chacun des paramètres utilisés pour déterminer la notion d'autonomie financière, à savoir :

- les ressources propres,
- les catégories de collectivités territoriales,
- l'ensemble des ressources prises en compte,
- la notion de part déterminante.

La notion de ressources propres est déjà utilisée pour le calcul de l'équilibre budgétaire des collectivités territoriales (article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales) mais vise uniquement les ressources propres de la section

d'investissement. Dans le projet de loi organique, les ressources propres comprendront les impositions de toutes natures, les redevances pour services rendus, les produits du domaine, les produits financiers et les dons et legs.

Cette définition positive des ressources propres permet donc de prendre en compte, outre les produits de gestion courante (redevances, locations ou mises à disposition, produits des services publics...), les produits exceptionnels, tels que les produits de cessions d'immobilisations, les produits financiers afférents aux placements autorisés, aux participations et immobilisations financières, aux valeurs mobilières de placement.

Les impositions de toutes natures comprennent, outre le produit de tous les impôts et taxes locales perçus directement par les collectivités, le produit d'impôts nationaux pouvant être transférés par la loi aux collectivités territoriales en application du deuxième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution. Le débat reste néanmoins ouvert de savoir si le transfert d'un impôt national sans la faculté de décider des taux ressortit à cette catégorie de ressources propres : le cas du transfert d'une partie du produit de la TIPP aux départements, sans que les départements n'aient le droit d'en fixer le taux, pour compenser le financement du RMI-RMA, constitue à n'en pas douter une interprétation quelque peu extensive de la notion de ressources propres. Il reviendra au législateur organique et, en dernier recours au Conseil constitutionnel, d'apporter sur ce sujet des réponses précises.

Le projet de loi organique précise également que les ressources propres toutes sections confondues ne comprennent pas les emprunts et recettes de trésorerie qui ne sont pas définitivement acquises, ainsi que les subventions et dotations versées par l'État ou d'autres collectivités.

Par ailleurs, la loi organique précisera que les ressources propres des communes feront l'objet d'une consolidation par l'apport des ressources propres des intercommunalités auxquelles elles appartiennent, en tenant compte plus particulièrement de la taxe professionnelle unique et de la fiscalité additionnelle. Les attributions de compensation et les dotations de solidarité communautaire, qui constituent un retour de taxe professionnelle ne seront donc pas comptées dans les ressources des communes afin de ne pas être prises en compte deux fois.

S'agissant de la notion de catégorie de collectivités territoriales, le projet de loi organique s'appuie sur le texte de l'article 72-2 : la Constitution reconnaît en effet la garantie de l'autonomie financière non pas aux collectivités locales prises individuellement, mais catégorie par catégorie.

Pour cette définition, il paraît souhaitable de retenir une définition la plus simple possible, afin de ne pas multiplier le nombre de catégories à prendre en compte pour la détermination du degré d'autonomie financière. Aussi, le projet de loi organique s'appuie-t-il sur les trois grands niveaux de droit commun que sont les communes, les départements et les régions.

Pour cette même raison, les collectivités territoriales d'outre-mer ont été rassemblées avec celles de métropole afin de ne pas constituer des catégories trop spécifiques, comprenant par ailleurs trop peu de membres pour garantir leur stabilité.

Par ailleurs, les intercommunalités n'étant pas des collectivités locales à part entière, elles ne sont pas identifiées en tant que telles au sein d'une catégorie donnée. Toutefois, la prise en compte de leurs ressources propres conjointement avec celles de leurs communes membres revient à les faire bénéficier de la garantie reconnue à la catégorie des communes à laquelle elles sont rattachées.

L'autonomie financière de chaque catégorie de collectivités territoriales s'apprécie en comparant le montant total des ressources propres de celle-ci à celui de l'ensemble de ses ressources, desquelles il convient de retirer toutefois les recettes d'emprunts, qui sont des ressources provisoires et dont le montant est de surcroît aléatoire et fluctuant puisqu'il dépend du volume et du rythme d'exécution des programmes d'investissement. Sur le même principe, le financement par l'État des transferts de compétences à titre expérimental qui sera assuré par l'attribution de dotations en raison de son caractère non pérenne ou encore celui mis en œuvre par délégation de crédits ne sera pas pris en compte pour déterminer le montant de l'ensemble des ressources de chaque catégorie de collectivités.

La loi définira les conditions dans lesquelles le Gouvernement rend compte au Parlement de la mise en œuvre de la loi organique et de l'évolution de la part des ressources propres pour chaque catégorie de collectivités territoriales.

Elle définira aussi la « part déterminante » comme celle qui assure l'autonomie financière des collectivités territoriales, au regard de la nature des compétences qu'elles ont à exercer et sous le contrôle du juge constitutionnel.

Compte tenu de l'hétérogénéité actuelle, d'une part des niveaux d'autonomie financière entre les catégories de collectivités locales et d'autre part des types de compétences exercées, il n'est pas envisagé de faire référence à un taux unique qui permettrait d'exprimer la part déterminante.

Le projet de loi organique proposera en conséquence que le niveau d'autonomie atteint en 2003, c'est-à-dire celui de l'année où la réforme de la taxe professionnelle est intégralement achevée, constitue un seuil au-dessous duquel ne peut être ramenée la part des recettes fiscales et autres ressources propres sous peine d'entraver la libre administration des collectivités territoriales. Cette disposition garantit la fin du mouvement de remise en cause de la fiscalité locale constaté ces dernières années. Cette référence au niveau atteint en 2003 n'est toutefois qu'un plancher qu'il sera souhaitable de dépasser au cours des prochaines années, conformément à la volonté du Gouvernement de renforcer l'autonomie financière des collectivités locales.

La loi prévoira également les conditions dans lesquelles le Gouvernement garantit au minimum le maintien de ce niveau. Un délai maximal de deux ans vise dans un premier temps à permettre la consolidation des données chiffrées. Dans un second temps, il permet de ne pas bloquer toute tentative de réforme de la fiscalité locale en permettant un rétablissement global du niveau des ressources propres dans le cadre de la loi de finances.

Le projet de loi relatif aux responsabilités locales, ainsi que le projet de loi organique relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales constituent

tous deux une étape décisive dans la modernisation de notre pays ; le projet de loi de finances pour 2004 propose, dans un contexte budgétaire pourtant difficile, une traduction concrète de l'engagement résolu du Gouvernement dans ce nouveau défi.

TROISIEME PARTIE

LA TRADUCTION DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2004 DE L'ENGAGEMENT DANS LA DECENTRALISATION

I. — LES CREDITS DE L'ADMINISTRATION

« *Si l'État central ne change pas, la décentralisation perd l'essentiel de sa vertu.* » L'analyse du sociologue Michel Crozier en 1992 acquiert une acuité toute particulière dans le contexte actuel : l'ouverture d'une nouvelle étape de la décentralisation exige en effet d'engager une réflexion sur les missions imparties à l'État, la décentralisation ne pouvant réussir que si elle s'accompagne des réformes de structure à l'échelon central. Les crédits de l'administration pour le projet de loi de finances pour 2004 illustrent très concrètement cette volonté de réforme : si, au niveau central, la structure des crédits reste stable, le niveau territorial est marqué par une réforme de grande ampleur destinée à renforcer la politique de déconcentration dans un objectif d'autonomie et de responsabilisation des préfetures.

A. LES CREDITS DE L'ADMINISTRATION GENERALE

L'agrégat budgétaire de l'administration générale du ministère de l'intérieur correspond aux crédits de l'administration centrale, en dehors de deux directions, la direction générale de la police nationale et la direction de la sécurité civile, qui relèvent des agrégats budgétaires correspondants.

Cet agrégat budgétaire correspond à un effectif de 5 247 emplois affectés en administration centrale et à six missions principales :

— la mise en œuvre des conditions d'exercice de la représentation démocratique : organisation des élections et financement des partis politiques ;

— la défense de l'État et de ses représentants : elle correspond aux attributions de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ), qui a en charge le contentieux général du ministère, le contentieux de la fonction publique, de la circulation et de la protection pénale des fonctionnaires ;

— l'action sociale du ministère : elle correspond aux missions de la direction générale de l'administration, en charge de l'action sociale de tous les agents du ministère en activité et retraités en versant les différentes allocations à caractère social et en gérant des structures à vocation médicale et sociale ;

— les prestations aux services : cette composante de l'agrégat correspond aux fonctions de conception exercées par les services centraux du ministère, ainsi que l'ensemble des services rendus au département ministériel (informatique, télécommunication, gestion du personnel...);

— les cultes : ces crédits servent à financer les services exerçant la tutelle des congrégations et collectivités religieuses et à assurer l'application du concordat en Alsace-Moselle ;

— les charges de pension : cette composante regroupe l'ensemble des pensions versées aux anciens agents du ministère.

En 2004, le montant des crédits inscrits au projet de loi de finances initiale pour l'administration générale est de 3 233 millions d'euros, contre 2 923 en 2003, par suite de l'augmentation de la charge des pensions, qui représente 75 % de la dépense totale. Les crédits de pension (chapitres 32-92 et 32-97) progressent ainsi de plus de 4 % ; cette progression concerne le fonds spécial des ouvriers de l'État (0,662 millions d'euros) et les pensions civiles (110,4 millions d'euros). En outre, l'année 2004 étant marquée par quatre échéances électorales, les crédits d'élection progressent de 121,4 millions d'euros et sont fixés à 259,5 millions d'euros.

Le tableau ci-dessous permet de retracer dans son ensemble l'évolution des crédits impartis aux différentes missions de l'administration centrale :

LES DÉPENSES DE L'AGRÉGAT « ADMINISTRATION GÉNÉRALE » PAR COMPOSANTE

(en millions d'euros)

Composantes	2001	2002	2003	2004
	Exécution	Exécution	Prévision	PLF
Mise en œuvre des conditions d'exercice de la représentation démocratique	257	381	159	340
Défense de l'État	106	116	76	76
Action sociale	39	39	39	40
Prestations aux services	216	260	241	257
Cultes	32	32	34	34
Charges de pensions	2 180	2 303	2 374	2 485
Total	2 830	3 131	2 923	3 233
<i>Dont rattachement de fonds de concours</i>	5	5		

B. LES CREDITS DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

La politique de déconcentration constitue un axe majeur de la réforme de l'État, visant à créer un partenariat fructueux entre collectivités territoriales et services de l'État.

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a conforté le rôle du représentant de l'État en en faisant désormais le représentant de l'ensemble des membres du Gouvernement. Cette consécration se devait d'être accompagnée de moyens performants : la globalisation des crédits de préfecture représente ainsi une avancée décisive, puisqu'elle permet à chaque préfet de disposer d'une dotation de crédits dont la responsabilité de gestion lui incombe. Sur le plan budgétaire, cette

mesure se traduit par le regroupement de l'ensemble des dépenses de fonctionnement sur une imputation unique, créée pour l'occasion. Le précédent chapitre budgétaire ne comprenait ni les charges de personnel, qui demeuraient inscrites sur les lignes budgétaires gérées par l'administration centrale, ni les dépenses d'investissement relevant du titre V, et concernant notamment les opérations immobilières.

Commencée au 1^{er} janvier 2000 dans quatre départements, la globalisation des crédits a été progressivement étendue ; en 2003, la globalisation avait concerné onze nouveaux départements. L'année 2004 sera marquée par la généralisation de la globalisation, à l'exception de la préfecture de Paris et de trois départements d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, La Réunion).

Le tableau joint retrace l'évolution des crédits déconcentrés depuis dix ans, de 1993 à 2003, y compris, depuis 2000, les crédits affectés aux dotations des préfectures expérimentant la globalisation des rémunérations et des dépenses de fonctionnement inscrits sur les chapitres 37-20 et 37-21 créés pour l'occasion. À compter de 2003, les dotations ont été inscrites sur un seul chapitre qui s'est substitué aux deux précédents : le 37-30, article 10.

MOYENS DE FONCTIONNEMENT DES PRÉFECTURES : ÉVOLUTION DES CRÉDITS DÉCONCENTRÉS DE 1993 A 2003 (LFI)

	37-10/10		37-20 (*)		37-21 (*)		37-30/10 (*)		TOTAL	LEGENDES	
1993	227 948 475		0		0		0		227 948 475	(A)	101 préfectures
1994	229 576 514		0		0		0		229 576 514	(B)	97 préfectures
1995	232 608 020		0		0		0		232 608 020	(C)	87 préfectures
1996	234 314 696	(A)	0	(F)	0		0		234 314 696	(D)	83 préfectures
1997	264 315 126		0		0	(F)	0		264 315 126	(E)	71 préfectures
1998	255 215 357		0		0		0	(F)	255 215 357	(F)	aucune préfecture
1999	254 895 214		0		0		0		254 895 214	(G)	4 préfectures
2000	235 711 139	(B)	52 845 564	(G)	0		0		288 556 703	(H)	6 préfectures
2001	209 479 495	(C)	65 671 330	(H)	92 429 508	(J)	0		367 580 333	(I)	9 préfectures
2002	181 083 212	(D)	14 367 707	(I)	16 394 027	(K)	0		211 844 946	(K)	8 préfectures
2003	156 280 600	(E)	0	(F)	0	(F)	333 387 599	(L)	489 668 199	(L)	29 préfectures

(*) Les dotations globalisées intègrent les dépenses de rémunération.

Source : DGCL.

L'expérimentation permet de donner au préfet, dans une vision pluriannuelle, une plus grande latitude dans l'emploi des moyens humains et budgétaires concourant à l'exercice des missions courantes de sa préfecture, après une concertation renforcée avec les représentants des personnels. Ses principes reposent sur la fongibilité complète des crédits au sein d'un budget global et sur la possibilité de modifier la pyramide des emplois par rapport à la dotation initiale.

Cette nouvelle méthode de gestion permet d'assigner aux préfectures des objectifs en terme de gestion et d'efficacité, dans le contexte de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. À l'appui de cette définition d'objectifs a été mis en place un système d'information commun à toutes les préfectures baptisé Info-pref et installé en accès direct sur intranet. Il regroupe l'ensemble des indicateurs de gestion nécessaire au pilotage de l'activité des préfectures, leur permettant ainsi d'évaluer leurs performances en se référant à un système commun d'indicateurs et en se comparant aux préfectures de même taille. Info-pref permet ainsi à chaque préfecture d'accéder non seulement à ses données propres, mais également à la moyenne des données comparables. Chaque préfecture est donc en mesure de confronter le résultat de ses indicateurs à la moyenne observée dans sa strate ou au niveau national.

En outre, les données recueillies permettront d'alimenter une réflexion sur les facteurs explicatifs des résultats des préfectures et aideront ainsi à définir un référentiel de qualité de service.

Parallèlement à la globalisation des crédits des préfectures, une réflexion est menée sur les missions imparties à l'échelon déconcentré, notamment dans son rôle d'interlocuteur des collectivités territoriales. Il est ainsi prévu, dans le projet de loi relatif aux responsabilités locales, d'alléger le nombre d'actes des collectivités territoriales soumises au contrôle de légalité et de moderniser les procédures. Dans cette optique, le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales a mis en œuvre à titre expérimental dans six départements un dispositif dématérialisé de contrôle de légalité des actes des collectivités locales. Baptisé « ACTES », ce projet a pour objectif l'allègement et la rationalisation des tâches matérielles liées à la rédaction, la transmission, le contrôle et l'archivage des actes.

Toujours dans l'objectif d'intensifier le partenariat entre l'échelon déconcentré et les collectivités territoriales, il est envisagé de créer plusieurs pôles interrégionaux qui auront pour vocation de renforcer l'expertise juridique des services déconcentrés de l'État placés sous l'autorité du préfet pour les questions relatives aux collectivités territoriales. Ces pôles rempliront ainsi une mission d'assistance juridique et d'information permanente. À titre expérimental a été créé à Lyon un premier pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité. Sa compétence territoriale s'étend aux vingt départements compris dans les régions Auvergne, Bourgogne, Franche-Comté et Rhône-Alpes.

II. — L'EFFORT DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

A. LA REFORTE DE L'ARCHITECTURE DES DOTATIONS DE L'ÉTAT

Le rapporteur avait qualifié le budget de l'année précédente, qui reconduisait les principes de répartition des années précédentes, de « choix de transition » ; il avait alors pu déplorer l'empilement des dotations et les artifices comptables qui avaient caractérisé la précédente législature.

Le Gouvernement de Jean-Pierre Raffarin a souhaité mettre un terme à une situation qui pourrait se révéler à la longue préjudiciable à l'approfondissement de la décentralisation ; les relations entre l'État et les collectivités territoriales doivent en effet reposer sur des principes simples et stables, afin que puissent être identifiées de façon claire les responsabilités de chacun.

Les articles 30 à 39 de la première partie du projet de loi de finances procèdent en conséquence à une refonte de grande ampleur de l'architecture des dotations de l'État. Le rapporteur général de la Commission des finances a fourni une excellente analyse technique de ces articles dans son rapport⁽¹⁾ ; votre rapporteur s'en tiendra dès lors à présenter les grands principes qui ont gouverné la réforme.

- *Le constat : l'extrême sophistication du système actuel*

Les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales sont caractérisées depuis 1996 par l'existence d'une enveloppe normée dont l'évolution annuelle est déterminée par l'application d'indices macro-économiques.

Au « pacte de stabilité » de la période 1996-1998, caractérisé par une indexation égale à l'inflation, a succédé pour la période 1999-2001 le contrat de croissance et de solidarité, bénéficiant d'une indexation plus favorable, égale à l'inflation majorée d'une part de l'augmentation du PIB.

La mise en place d'un mécanisme d'enveloppe normée répondait à un double objectif, permettant à la fois une meilleure prévisibilité des ressources pour les collectivités territoriales et, pour l'État, une plus grande maîtrise de l'évolution de ses concours. S'agissant de ce dernier objectif, il convient de mesurer à sa juste valeur l'enjeu que représente la décentralisation dans la stratégie de réduction des déficits publics : d'un montant de 59,4 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2004, les concours financiers en direction de l'échelon local constituent 1/5^e du budget de l'État et 17 % des 339 milliards d'euros de recettes brutes totales.

Le contrat de croissance et de solidarité n'a toutefois pas atteint tous ses objectifs : l'effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales a ainsi connu une progression de 53 % entre la loi de finances initiale pour 1997 et celle pour 2003, ce qui, en terme de maîtrise des dépenses publiques constitue un résultat

(1) Rapport général de M. Gilles Carrez au nom de la Commission des finances, n°1110, tome 2, p. 390 à 509.

médiocre. Cette progression vient du fait que l'enveloppe normée ne reflète plus que partiellement l'évolution réelle des concours de l'État : plusieurs dotations ont ainsi été mises en place hors enveloppe, qu'il s'agisse des mécanismes de compensations fiscales, des mesures de péréquation ou d'abondements exceptionnels. Ainsi, si le périmètre du pacte de stabilité de 1996 couvrait deux tiers de l'effort financier de l'État en faveur des collectivités locales, celui du contrat de croissance de 1999 n'en couvrirait plus que la moitié environ.

En terme de prévisibilité des ressources pour les collectivités territoriales, le résultat n'est pas meilleur : la pérennité du montant de la dotation globale de fonctionnement, qui constitue le principal concours de l'État, n'est absolument pas garantie : outre la complexité des critères qui entrent en jeu dans le calcul des répartitions, et qui rend difficile toute prévision à long terme, le mécanisme du recalage de la DGF d'une année sur l'autre et des régularisations *a posteriori* provoque des variations erratiques de la DGF qui altèrent en définitive la lisibilité de l'évolution de la dotation par rapport aux prévisions initiales.

Les objectifs poursuivis par les dotations sont en outre peu clairs ; la Cour des comptes, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000, dressait le bilan suivant : *« se mêlent ainsi des objectifs de stabilisation des budgets des collectivités, de péréquation entre celles-ci, de compensation de moindres recettes fiscales, ou encore d'encouragement à l'investissement qui rendent délicates la mise en place d'indicateurs de résultat et l'appréciation de l'efficacité de tels concours.[...] La gestion des principales dotations par le ministère de l'intérieur induit une charge de travail élevée : 22 personnes à temps plein en sont chargées à la direction générale des collectivités locales, dont plus de la moitié sont des cadres A »*.

Dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 2002, la Cour confirme son diagnostic et appelle à une mise en cohérence des objectifs poursuivis par l'État en matière de concours aux collectivités locales, jugés jusqu'à présent contradictoires et mal hiérarchisés. Elle fustige notamment la complexité de l'objectif de péréquation, pourtant désormais inscrit dans la Constitution ; elle note ainsi que la péréquation ne fait pas l'objet d'un objectif chiffré, puisque ni le législateur, ni le Gouvernement n'ont défini une norme concernant l'ampleur souhaitable de la péréquation. En outre, elle fait état de deux études qui ont essayé de mesurer l'effet redistributif entre collectivités des mécanismes de péréquation pour parvenir à des résultats divergents⁽¹⁾. Elle met en avant, pour expliquer l'absence de lisibilité du résultat, les multiples critères, de l'ordre d'une cinquantaine, pris en compte dans le calcul des dotations à vocation péréquatrice : *« [ce] nombre très élevé soulève des difficultés d'harmonisation des définitions et de recensement des données statistiques, pour lesquelles le ministère de l'intérieur dépend fréquemment de services qui lui sont extérieurs »*.

Il ne peut toutefois être procédé à une réforme d'ampleur des critères de répartition des dotations sans concertation préalable avec les élus locaux, et surtout, sans que l'architecture des dotations ne soit revue dans le sens d'une simplification.

(1) Cf. l'étude réalisée par Guy Gilbert et Alain Guengant pour le Commissariat général au plan, en janvier 2002 : « Effets redistributifs des dotations de l'Etat aux communes » et celle réalisée par la DGCL et le Ministère des Finances en juillet 2001, « Note d'orientation sur la réforme des ressources fiscales et financières des collectivités locales ».

La réforme des critères de répartition aura lieu, selon le ministre délégué aux libertés locales, dans le courant de l'année 2004. Le projet de loi de finances pour 2004 ne constitue donc qu'une première étape.

Outre l'extrême sophistication du dispositif actuel, le contrat de croissance et de solidarité appelle une réforme à court terme car ses mécanismes d'indexation apparaissent autrement difficilement tenables : l'enveloppe du contrat est en effet soumise à un régime d'indexation (la somme de l'inflation hors tabac et de 33 % de la croissance du PIB) qui est moins favorable que sa principale composante, la DGF (qui évolue, depuis 1996, comme la somme de l'inflation hors tabac et **la moitié** de la croissance). La dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) continue de servir de variable d'ajustement entre l'évolution globale de l'enveloppe du contrat de croissance et de solidarité et les mécanismes d'indexation spécifiques à chacune des dotations incluses dans le périmètre du contrat. À terme, en l'absence de modification, la DCTP est donc vouée à disparaître. L'intégration des 9 milliards d'euros de compensation de la part salariale de la taxe professionnelle dans la DGF à compter du 1^{er} janvier 2004 ne fait qu'accentuer le problème en renforçant le poids de la DGF dans l'enveloppe, réduisant en conséquence le volume de la variable d'ajustement.

Le moment est donc venu de procéder à cette réforme indispensable.

- *La refonte de l'architecture des dotations de l'État*

Le projet de loi de finances pour 2004 réorganise ainsi l'ensemble des dotations de l'État aux collectivités locales, en faisant de la DGF, qui atteindra plus de 36 milliards d'euros (soit un doublement), le pivot central des dotations. La DGF intègrera désormais : la compensation de la part salaire de la taxe professionnelle (9 milliards d'euros), la compensation aux régions des allègements de fiscalité régionale (droits de mutation à titre onéreux, taxe d'habitation pour un montant de 1,9 milliards d'euros), l'essentiel de la dotation générale de décentralisation (5,8 milliards d'euros soit 95% du montant de la DGD), le fonds national de péréquation, la compensation des baisses de dotation de compensation de la taxe professionnelle (0,8 milliards d'euros).

Le projet de loi de finances pour 2004 prévoit par ailleurs la suppression du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP), dans la mesure où le fonds national de péréquation (FNP) serait intégré dans la DGF. La dotation de développement rural (DDR) serait basculée en crédits budgétaires et les compensations de pertes de bases de taxe professionnelle seraient directement prises en charge par l'État.

Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 2004 ne modifie en rien le mode de répartition interne des différentes parts composant la DGF. La réforme des règles internes de répartition est renvoyée à la seconde étape décrite plus haut, dans la mesure où elle conduira inévitablement à des modifications importantes des attributions individuelles et nécessite à ce titre d'approfondir la concertation avec les élus locaux.

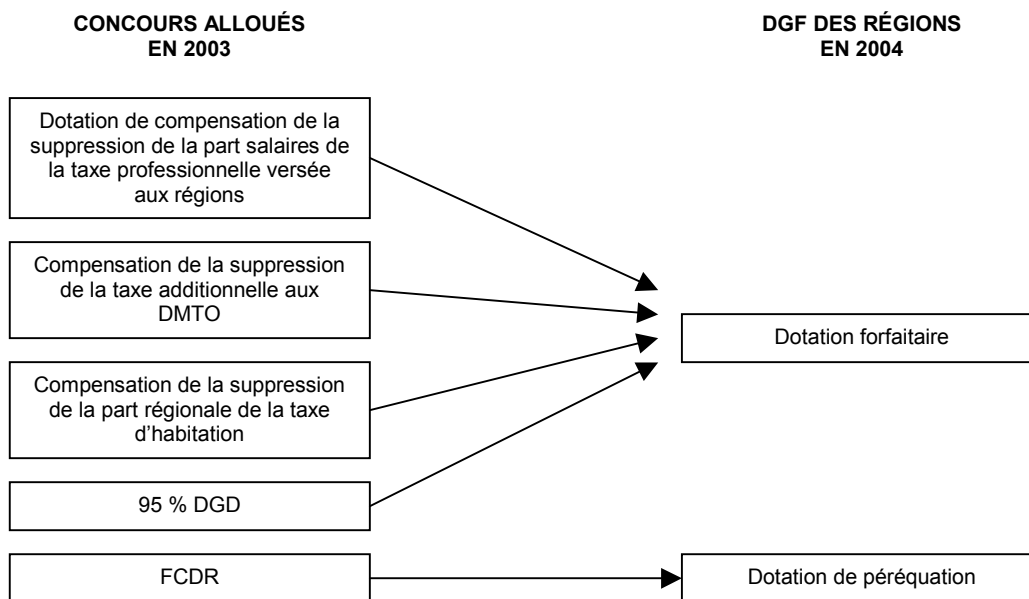
S'agissant de la future architecture de la DGF, les principales mesures envisagées dans le projet de loi de finances pour 2004 consistent en :

- la création d'une DGF des régions
- la réorganisation de la DGF sur le même modèle pour les trois niveaux de collectivités :
 - une dotation forfaitaire regroupant un ensemble de dotations diverses,
 - une dotation de péréquation.

Le schéma de la DGF des régions se décompose en :

— Une dotation forfaitaire, qui consisterait à fixer pour chaque région les compensations perçues en 2003 au titre de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle, de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation et de la suppression des droits de mutation à titre onéreux, ainsi que de 95 % de la DGD, avec indexation de cette masse sur un taux situé entre 75 % et 95 % du taux de la DGF (fixation du taux par le Comité des finances locales).

— Une dotation de péréquation, qui serait la reprise de l'actuel Fonds de correction des déséquilibres régionaux (FCDR).

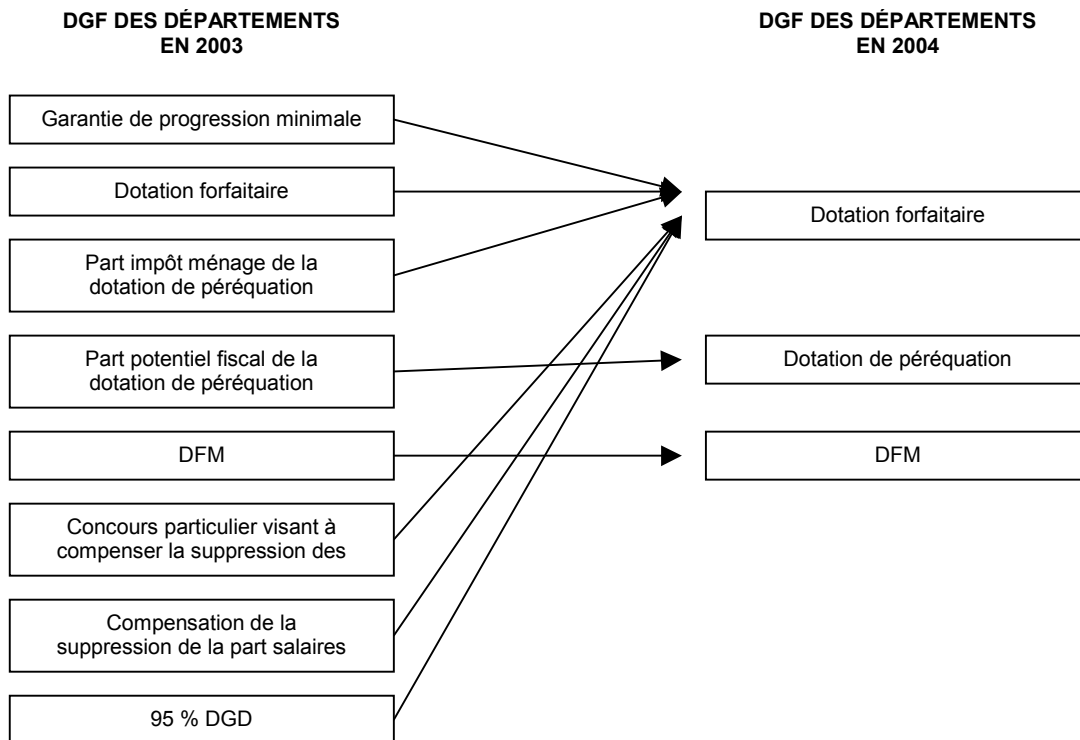


Source : *Projet de loi de finances pour 2004 - Rapport général n° 1110, tome 2*

Le schéma de la DGF des départements se décompose en :

— Une dotation forfaitaire qui reprendrait l'actuelle dotation forfaitaire, majorée de l'actuelle dotation « impôts ménages » et de l'actuelle dotation compensant la suppression des contingents communaux d'aide sociale, ainsi que la compensation au titre de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle et 95 % de la DGD, avec indexation de cette masse sur un taux situé entre 60 % et 80 % du taux de la DGF (le taux étant fixé par le Comité des finances locales).

— Une dotation de péréquation qui serait la reprise de l'actuelle dotation potentiel fiscal et de l'actuelle dotation de fonctionnement minimale.

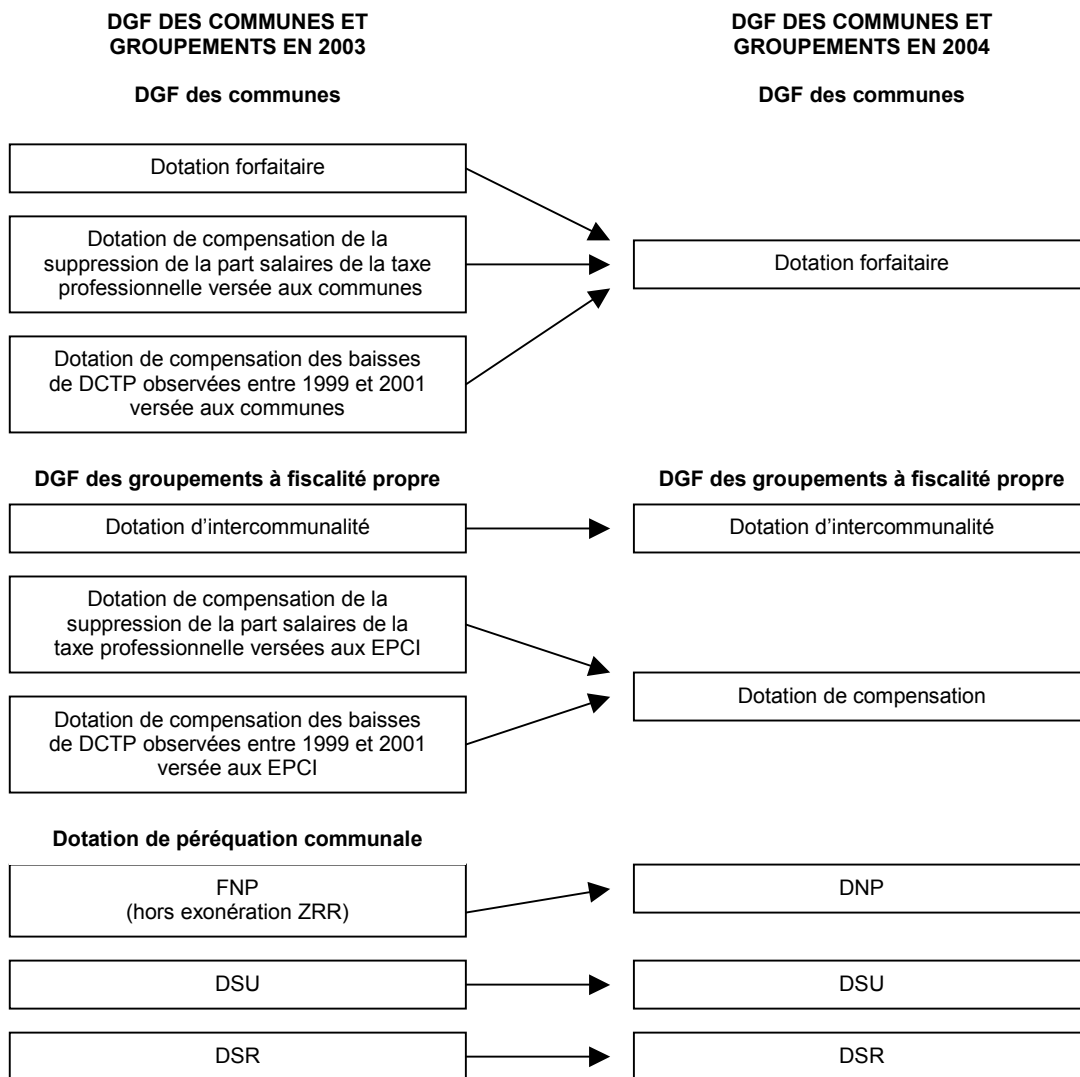


Source : *Projet de loi de finances pour 2004 - Rapport général n° 1110, tome 2*

Le schéma de la DGF des communes se décompose en :

— Une dotation forfaitaire qui reprendrait l'actuelle dotation forfaitaire, la compensation des baisses de dotation de compensation de la taxe professionnelle entre 1999 et 2001 et la compensation au titre de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle, avec indexation de cette masse sur un taux situé entre 45 % et 55 % du taux de la DGF (le taux étant fixé par le Comité des finances locales).

— Une dotation de péréquation qui serait la reprise des actuelles dotation de solidarité urbaine (DSU) et dotation de solidarité rurale (DSR), ainsi que du fonds national de péréquation (FNP), basculé du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) dans la DGF.



Source : *Projet de loi de finances pour 2004 - Rapport général n° 1110, tome 2*

Le renforcement significatif du montant de la DGF ne répond pas seulement à un objectif de rationalisation ; il permet également dans le même temps de favoriser considérablement la politique de péréquation en amplifiant les mouvements d'indexation internes à cette dotation. En effet, la dotation globale de fonctionnement comprend une part forfaitaire, qui évolue moins vite que le montant global de la DGF, puisque les critères d'indexation retenus oscillent entre 75 et 95 % de la DGF pour les régions, 60 et 80 % pour les départements et 45 et 55 % pour les communes et leurs groupements. Les dotations de péréquation étant à chaque fois définies comme le reliquat des dotations forfaitaires, il s'ensuit automatiquement que les dotations de péréquation sont assurées de progresser plus vite que la DGF elle-même.

Il s'agit là d'un bouleversement considérable, puisque les dotations éparses qui étaient auparavant consacrées à la péréquation sont désormais intégrées dans un ensemble beaucoup plus vaste, avec un taux d'indexation très favorable ; si l'on prend ainsi l'exemple de la nouvelle DGF des régions, il apparaît que la dotation de péréquation est désormais assurée de connaître une progression comprise entre 9 et 39 % ; dans la situation antérieure, la péréquation entre régions était financée par le Fonds de correction des déséquilibres régionaux, alimenté par les contributions de trois régions (Alsace, Île-de-France, Rhône-Alpes). La péréquation dépendait donc de l'évolution de la situation des collectivités les plus riches.

B. LA RECONDUCTION DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITE

- *La reconduction dans un contexte difficile*

Le montant total des ressources transférées par l'État aux collectivités locales en 2004 s'élèvera à 59,4 milliards d'euros contre 58,43 milliards d'euros en LFI 2003.

Ce montant total est calculé hors fiscalité transférée et tient compte des sommes versées en contrepartie d'allègements fiscaux décidés par l'État en faveur de certains contribuables locaux et de la compensation financière des transferts de compétences.

L'article 38 du projet de loi de finances pour 2004 reconduit pour un an le contrat de croissance et de solidarité ; ce contrat, qui a été institué pour les années 1999 à 2001 par l'article 57 de la loi de finances pour 1999 a posé le principe d'une contractualisation des concours financiers de l'État aux collectivités locales, dans la lignée de ce qui avait été proposé en 1996 par le Gouvernement de M. Alain Juppé avec le pacte de stabilité financière 1996-1999.

Les lois de finances pour 2002 et 2003 ont reconduit le dispositif du contrat de croissance et de solidarité respectivement pour les années 2002 et 2003, dans les mêmes conditions que celles de l'année 2001.

En dépit des difficultés budgétaires, le Gouvernement a décidé de maintenir l'effort accompli en faveur des collectivités locales en reconduisant pour 2004 le contrat de croissance et de solidarité selon les mêmes modalités d'indexation qu'en 2003 ; ce choix, dont le rapporteur ne peut que se féliciter, exprime la confiance profonde du Gouvernement à l'égard de l'échelon local et la conviction que les collectivités locales ouvrent pour la croissance.

Le contrat de croissance et de solidarité prévoit que l'enveloppe composée par l'ensemble des dotations actives de l'État évolue comme l'indice prévisionnel des prix à la consommation des ménages hors tabac (soit pour 2004 une croissance de + 1,5%), majoré d'une fraction du taux de croissance du PIB 2003, à hauteur de 33 %.

Cette enveloppe regroupe :

- la dotation globale de fonctionnement ;
- la dotation spéciale instituteurs (DSI) ;
- la dotation élu local ;
- la dotation globale d'équipement (DGE) ;
- les dotations générales de décentralisation (DGD, DGD Corse, DGD formation professionnelle) ;
- les dotations d'équipement scolaire des départements et des régions (DDEC, DRES) ;
- la dotation de compensation de la taxe professionnelle, hors réduction pour embauche et investissement (DCTP).

Au total, cette « enveloppe normée » évoluera ainsi de 1,67 % en 2004 pour s'établir à 42 509,67 millions d'euros.

La réforme de l'architecture des dotations prévue par le projet de loi de finances 2004 a pour conséquence d'accroître de manière conséquente le volume des concours financiers qui sont compris dans le contrat de croissance et de solidarité. Plusieurs compensations fiscales actuellement hors enveloppe seraient intégrées dans la DGF, et par voie de conséquence dans le périmètre du contrat de croissance et de solidarité. Il s'agit de la compensation de la suppression de la part salaires des bases de taxe professionnelle (8 966 millions d'euros), ainsi que des compensations des parts régionales de taxe d'habitation (999 millions d'euros) et de droits de mutation à titre onéreux (862 millions d'euros). Par ailleurs, le fonds national de péréquation (FNP) serait intégré dans la composante péréquation de la DGF des communes, l'intégralité des sommes qui y étaient consacrées dans le projet de loi de finances pour 2003 entrant dès lors dans le périmètre du pacte, alors que seule la majoration du FNP en faisait partie jusqu'en 2003. Enfin, le projet de loi de finances pour 2004 prévoit la disparition du Fonds national de péréquation de la taxe

professionnelle (FNPTP) en tant que tel qui, s'agissant de la compensation des pertes de bases de taxe professionnelle et de redevance des mines, serait remplacé par une prise en charge directe de ces dépenses par l'État, non intégrées dans le périmètre de l'enveloppe normée.

La dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), hors sa fraction réduction pour embauche ou investissement (REI), continue de servir de variable d'ajustement, les indexations des autres dotations demeurant quant à elles inchangées.

- *Les dotations sous enveloppe*

1. La dotation globale de fonctionnement (DGF)

En 2004, l'indice d'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) devrait s'établir à +1,75 % et résulter du taux d'évolution des prix à la consommation des ménages hors tabac prévu pour 2004 soit + 1,5 % et de la moitié du dernier chiffre connu du taux d'évolution du produit intérieur brut (PIB) en volume de l'année 2003 soit $0,5 \% / 2 = + 0,25 \%$.

Toutefois, ce taux de progression s'applique à un montant recalculé de la DGF pour 2003 dans la mesure où les derniers indices économiques connus diffèrent de ceux prévus dans le projet de loi de finances pour 2003. En effet, le taux d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages hors tabac pour 2003 s'établit à 1,7 % contre 1,5 % initialement prévu dans le projet de loi de finances 2003 ; le taux d'évolution du PIB en volume au titre de 2002 est fixé à 1,2 % tel que prévu en loi de finances initiale (LFI). Il est donc procédé, en application de l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales, à un « recalage » de la DGF à partir de ces nouveaux indices : la DGF 2003 ainsi « recalée » à partir d'un taux d'indexation de 2,3 %, au lieu de 2,10 % initialement prévu s'établit à 18 876,1 millions d'euros.

Par ailleurs, il faut rajouter à la DGF 2003 ainsi recalée, l'intégration de 23 millions d'euros correspondant à la majoration pérenne du solde de la dotation d'aménagement compensant la suppression de la taxe sur les débits de boisson prévue dans la précédente loi de finances.

Il convient également de tenir compte de la globalisation de dotations au sein de la DGF prévue par le projet de loi de finances pour 2004. L'intégration de plusieurs compensations fiscales (compensation de la part salaire de la taxe professionnelle, compensations des parts régionales de taxe d'habitation et de droits de mutation à titre onéreux), du FNP, de la compensation des pertes de DCTP et de 95% de la DGD représente pour la DGF un total de 17 209,2 millions d'euros. Le montant des dotations versées en 2003 (DGF 2003 + dotations hors DGF en 2003 mais intégrées en 2004) à indexer pour obtenir la DGF pour 2004 s'élève ainsi au total à 36 108,293 millions d'euros.

Le montant de la DGF inscrite dans le projet de loi de finances pour 2004 connaît ainsi une évolution de + 1,93 %, et se monte à 36 740,188 millions d'euros.

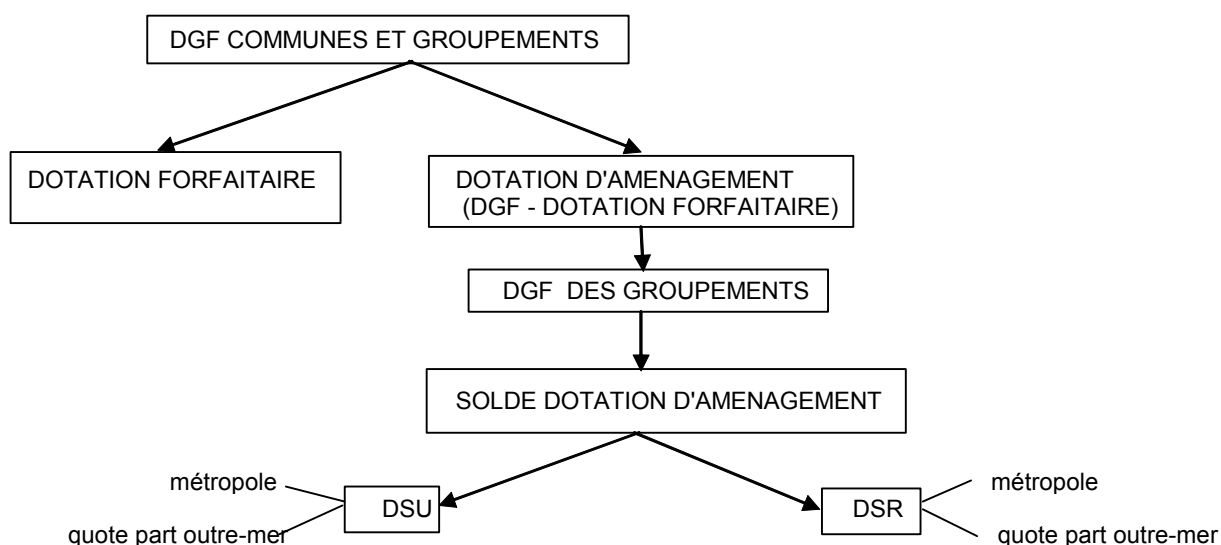
En outre, l'article L.1613-2 du code général des collectivités territoriales prévoit qu'à compter de 1996 il est procédé, avant le 31 juillet de chaque année, au calcul de la régularisation de la DGF afférente à l'exercice précédent. Cette régularisation intervient lorsque l'indice, calculé sur la base du taux d'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation des ménages hors tabac relatif à cet exercice (2002) et sur la base du taux d'évolution du PIB en volume de l'année précédente (2001), tels qu'ils sont constatés à cette date, appliqué au montant de la dernière dotation définitive connue (2001), entraîne un produit différent du montant prévisionnel de la DGF inscrit en loi de finances.

Conformément aux dispositions de l'article L.1613-2 précité, en cas de régularisation positive, le montant est réparti entre les bénéficiaires de la DGF. En application de l'article L.2234-1 du CGCT, cette répartition est effectuée au prorata des attributions initiales de DGF de l'année au titre de laquelle est faite la régularisation. En revanche, si la régularisation est négative, elle s'impute sur la masse à répartir de la DGF du plus prochain exercice.

La régularisation, au 31 juillet 2003, de la DGF 2002 a conduit à retenir un taux d'évolution définitif de 2,75 % (soit évolution des prix 2002 : + 1,7 % majoré de la moitié du PIB total en volume 2001 : + 2,1 %) contre 2,65 % en loi de finances initiale pour 2002. Le montant de cette régularisation positive s'est ainsi élevé à 61,433 millions d'euros, la DGF 2002 définitive atteignant 18 141,202 millions d'euros. Sur ces 61,433 millions d'euros, 45,032 millions reviennent à la DGF des communes et 16,4 millions à la DGF des départements.

L'article 39 du projet de loi de finances prévoit d'affecter la part de régularisation revenant aux communes et aux EPCI, à savoir 45,032 millions d'euros, aux dotations de péréquation intégrées dans la DGF. La quote-part de la régularisation de la DGF 2002 revenant aux départements devrait, quant à elle, faire l'objet d'une ouverture de crédits dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2003.

Dans l'architecture de la DGF des communes et groupements, les dotations de solidarité, qui recouvrent la Dotation de solidarité urbaine (DSU) et la Dotation de solidarité rurale (DSR), sont le produit du reliquat après répartition de la dotation forfaitaire et de la dotation d'aménagement réservée aux groupements :



Dès lors, et compte tenu de l'importance croissante du financement de l'intercommunalité dans l'enveloppe de la DGF, la DSU et la DSR baisseraient de façon importante s'il n'était pas procédé à divers abondements extérieurs. Afin d'éviter un écrasement total de ces dotations, il est donc prévu de leur affecter le solde de la régularisation positive de la DGF 2002, d'un montant de 45,032 millions d'euros. À cet abondement vient s'ajouter le reliquat comptable de la dotation pour le logement des instituteurs (DSI) afférente à l'exercice 2002, d'un montant de 15 millions d'euros, ainsi qu'un abondement exceptionnel de l'État de 36 millions d'euros.

Au total, ce sont 96 millions d'euros qui viendront abonder le solde de la dotation d'aménagement.

2. La dotation spéciale instituteurs (DSI)

La DSI évolue comme la DGF de LFI à LFI, soit + 1,93 % en 2004. La prise en compte de la baisse croissante du nombre d'ayants droit, en raison de l'intégration progressive des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles, conduit à une baisse de la dotation, qui à structure constante devrait s'établir à 199,295 millions d'euros (- 21,2 %).

3. La dotation particulière élu local

Indexée comme la DGF de LFI à LFI, la dotation particulière élu local se monte à 47,163 millions d'euros (contre 46,27 millions d'euros en 2003), soit une progression de + 1,93%.

4. Les dotations d'équipement

La dotation globale d'équipement (DGE) des communes et des départements :

La DGE des communes et des départements est indexée sur la formation brute de capital fixe des administrations publiques (FBCF) et s'élève à 904,470 millions d'euros en AP pour 2003 (+3,7%) soit 428,516 millions d'euros pour la DGE des communes et 475,954 millions d'euros pour la DGE des départements.

La dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) :

Ces deux dotations évoluent également comme la FBCF (soit +3,7%) et passent de 862,72 millions d'euros en 2003 à 894,640 millions d'euros en 2004.

5. Les dotations de transferts de compétences

La réforme de l'architecture des dotations prévue au projet de loi de finances pour 2004 prévoit d'intégrer 95% de la dotation générale de décentralisation (DGD) dans la DGF. Le solde, destiné à prévoir les transferts ultérieurs de compétences, se décompose ainsi pour 2004 :

— DGD des communes, des départements et des régions (chapitre 41-56) : 639,9 millions d'euros

— DGD de la collectivité territoriale de Corse (chapitre 41-57) : 235,8 millions d'euros.

A ces dotations viennent s'ajouter celles inscrites aux budgets d'autres ministères : la DGD Culture s'élève pour 2004 à 165 millions d'euros, dont 9,68 millions d'euros au titre de la Corse et 155,36 millions d'euros au titre des autres collectivités, ce qui aboutit finalement à une DGD gérée par le ministère de l'intérieur de 1 041 millions d'euros. La DGD-Formation professionnelle atteint 1 419 millions d'euros.

6. La Dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), hors sa fraction réduction pour embauche ou investissement.

En 2004, la DCTP s'établira à 1 370,171 millions d'euros, en tant que variable d'ajustement de l'enveloppe normée du contrat de croissance et de solidarité. Elle diminue de - 3,46 % par rapport à la DCTP 2003.

Elle bénéficie par ailleurs d'un abondement de 35,580 millions d'euros, en application des mesures prises à la suite de l'arrêt « Pantin ». Compte tenu de cet abondement, la DCTP s'établira donc en 2004 à 1 405,751 millions d'euros (en baisse de - 3,96%).

Les pertes de DCTP enregistrées entre 1998 et 2001 par les communes et groupements défavorisés continuent d'être compensées en 2003 par le FNPTP. Cette compensation s'élèvera à 188 millions d'euros, soit le montant attribué en 2002 et 2003.

C. LES DOTATIONS HORS ENVELOPPE

1. Le fonds de compensation de la TVA (FCTVA)

Le FCTVA est la principale contribution de l'État aux dépenses d'investissement des collectivités locales. Son montant prévisionnel inscrit en loi de finances pour 2004 s'élève à 3 710 millions d'euros, soit une augmentation de + 1,3%.

2. Les amendes forfaitaires de la police de la circulation routière

Le produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation s'élève en 2004 à 430 millions d'euros, soit une hausse de 16,8%. Les prévisions d'exécution pour 2003 sont révisées à la hausse (380 millions d'euros contre 368 inscrits en LFI 2003).

3. Les subventions et comptes spéciaux du Trésor

En LFI 2004, les subventions de fonctionnement des différents ministères devraient se situer à 684,937 millions d'euros (- 6,7%). Les subventions d'équipement des différents ministères s'élèveront à 1 158,885 millions d'euros (- 7,5%) et les comptes spéciaux du Trésor à 36,6 millions d'euros (- 80,4%).

4. Les compensations d'exonérations et dégrèvements législatifs

Les compensations d'exonérations et les dégrèvements législatifs devraient atteindre, en 2004, 9 904,62 millions d'euros.

Elles se composent des éléments suivants :

— la compensation au titre de la réduction pour embauche et investissement de la DCTP, soit 121,620 millions d'euros ;

— le montant des compensations relatives à la fiscalité locale, soit 2 180 millions d'euros en 2004;

— la contrepartie de divers dégrèvements législatifs pour un montant de 7 603 millions d'euros.

EFFORT FINANCIER DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Présentation détaillée

(en millions €)

	2002 (exécution)	2003 (prévision d'exécution)	2004 (PLF à structure courante)
I. Dotations sous enveloppe (structure 2004)			
1-1. Dotation globale de fonctionnement	18 566	(1) 18 909	36 791
<i>dont : Majorations exceptionnelles du solde de la dotation d'aménagement</i>	145	69	51
<i>Majoration de la dotation d'intercommunalité (2)</i>	311		0
<i>Majoration de la dotation d'aménagement</i>		23	0
1-2. Régularisation positive de la DGF	136	61	
1-3. Dotation spéciale instituteurs	252	(1) 243	199
1-4. Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle	557	572	0
1-5. Fonds national de péréquation	130	129	0
1-6. Dotation élu local	45	46	47
1-7. Compensation de la suppression de la part des salaires dans les bases de taxe professionnelle (3)	7 734	8 966	109
1-8. Dotation globale d'équipement (AP)	865	872	904
1-9. Dotation régionale d'équipement scolaire (AP)	562	576	598
1-10. Dotation départementale d'équipement des collèges (AP)	279	286	297
1-11. Dotation générale de décentralisation (4) (5)	6 066	6 264	797
1-12. Dotation générale de décentralisation Corse (4)	233	240	245
1-13. Dotation de décentralisation formation professionnelle	1 307	1 389	1 826
1-14. Compensation de la suppression de la part régionale des droits de mutation à titre onéreux et de la taxe d'habitation (6)	1 831	1 861	0
1-15. Dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors REI)	1 538	1 464	1 406
Total 1	40 101	41 880	43 220
II. Dotations hors enveloppe (structure 2004)			
2-1. Fonds de compensation pour TVA	3 794	3 664	3 710
2-2. Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation	214	380	430
2-3. Subventions et comptes spéciaux du Trésor :	2 221	2 342	2 063
2-3.1. Subventions de fonctionnement (divers ministères)	934	1 001	918
<i>dont : Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales</i>	149	149	130
<i>Anciens combattants</i>	0	0	0
<i>Aménagement du territoire</i>	21	20	18
<i>Culture & communication</i>	245	257	239
<i>Charges communes</i>	0	2	2
<i>Jeunesse, éducation nationale et recherche</i>	24	22	19
<i>Écologie et développement durable</i>	6	6	6
<i>Équipement</i>	0	0	0
<i>Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales</i>	94	93	95
<i>Sports</i>	11	12	12
<i>Justice</i>	5	4	3
<i>Outre-mer</i>	28	26	30
<i>Tourisme</i>	9	12	3
<i>Transports</i>	239	244	247
<i>Urbanisme et logement</i>	1	2	3
<i>Ville et rénovation urbaine</i>	77	121	81
<i>Reversement de TIPP à la Corse</i>	25	28	29
2-3.2. Subventions d'équipement (divers ministères) AP	1 075	1 147	1 108
<i>dont : Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales</i>	165	121	188
<i>Aménagement du territoire</i>	29	36	54
<i>Culture & communication</i>	233	219	219
<i>Défense</i>	0	15	10
<i>Jeunesse, éducation nationale et recherche</i>	14	25	20
<i>Enseignement supérieur</i>	67	62	47
<i>Écologie et développement durable</i>	34	41	63
<i>Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales (7)</i>	137	111	184
<i>Sports</i>	3	6	5
<i>Outre-mer</i>	50	45	32

	2002 (exécution)	2003 (prévision d'exécution)	2004 (PLF à structure courante)
<i>Tourisme</i>	23	24	9
<i>Transports</i>	107	149	11
<i>Urbanisme et logement</i>	64	124	65
<i>Ville et rénovation urbaine</i>	150	170	201
2-3.3. Comptes spéciaux du Trésor (AP)	212	194	37
<i>Dont : Fonds national de l'eau : 1^{re} section - FNDAE</i>	154	140	0
<i>2^e section - FNSE</i>	22	11	0
<i>Fonds national des haras</i>	0	0	0
<i>FNDS</i>	37	43	37
<i>2-4. Compensation d'exonérations et de dégrèvements législatifs</i>	10 467	9 907	10 043
<i>2-4.1. Réduction pour embauche et investissement (DCTP)</i>	84	109	122
<i>2-4.2. Compensation des pertes de bases de TP et de redevance des mines (8)</i>	0	0	138
<i>2-4.3. Contrepartie de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties</i>	93	99	0
<i>2-4.4. Compensation des exonérations relatives à la fiscalité locale</i>	1 852	1 937	2 180
<i>2-4.5. Contrepartie de divers dégrèvements législatifs</i>	8 437	7 762	7 603
Total 2	16 697	16 293	16 246
Total général 1 + 2 en DO + AP	56 799	58 173	59 466
III. Fiscalité transférée			
<i>– loi du 7 janvier 1983 (9)</i>	6 128	6 227	11 447
<i>– loi du 13 mai 1991 (Corse)</i>	0	0	0
Total 3	6 128	6 227	11 447
Total général 1 + 2 + 3	62 926	64 400	70 913

(1) La prévision d'exécution prend en compte l'application de l'article 61 de la loi relative à la démocratie de proximité.

(2) Le financement de l'intercommunalité est intégré dans la DGF à compter de 2002 et consolidé en base en 2003.

(3) Intégrée dans la DGF en 2004, sauf pour la part revenant au FDPTP.

(4) Dont crédits relatifs à la Culture.

(5) Intégrée dans la DGF à hauteur de 95 % hors concours particuliers.

(6) Intégrée dans la DGF à compter de 2004.

(7) L'exécution 2002 et la prévision d'exécution 2003 tiennent compte des crédits inscrits au titre de la réserve parlementaire. À compter de 2004, ces crédits comprennent la dotation de développement rural, inscrite sur le chapitre 67-52 suite à la budgétisation du FNPTP et du FNP.

(8) Financée jusqu'en 2003 par le FNTP.

(9) Dont un montant de 135,591 M€ en 2003 faisant l'objet d'un versement en ressources au fonds de compensation de la fiscalité transférée au titre de l'écrêtement des départements surfiscalisés. Le montant pour 2004 n'est pas déterminé actuellement.

À compter de 2004, une fraction de tarif de TIPP est affectée aux départements au titre de la compensation de la décentralisation de la gestion du RMI, pour un montant prévisionnel de 5 Mds€.

Source : Jaune budgétaire « Effort financier de l'État en faveur des collectivités locales », PLF 2004.

Avant d'émettre un avis sur les crédits, **la Commission a procédé, le 22 octobre 2003, à l'audition de M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, et de M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, sur les crédits du ministère de l'Intérieur pour 2004.**

M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur, s'est déclaré satisfait, dans un contexte économique difficile, de la croissance des crédits de son ministère, de l'ordre de 4 % hors dotations aux collectivités locales et crédits consacrés aux élections. Évoquant les bons chiffres obtenus en matière de délinquance, il a jugé qu'il s'agissait ainsi pour le Gouvernement de témoigner sa reconnaissance à l'égard d'un ministère qui obtient des résultats. Il a ensuite abordé successivement les questions de sécurité intérieure, de sécurité civile et d'administration territoriale.

S'agissant de la police, 2004 sera la deuxième année de mise en œuvre de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure ; alors que cette loi prévoit une enveloppe de 5,6 milliards d'euros de moyens supplémentaires pour la police et la gendarmerie sur cinq ans, les crédits dégagés en loi de finances pour 2004 permettent d'ores et déjà de garantir 55 % de cette enveloppe dès la deuxième année d'application. Le budget de la police nationale connaîtra en conséquence une croissance de 5,7 %. Mille emplois supplémentaires seront créés, dont 750 emplois « actifs » et 250 emplois administratifs, scientifiques et techniques. Les adjoints de sécurité voient leur statut consolidé, avec un effectif stabilisé à 11 300, et leur traitement sera revalorisé. Les moyens de fonctionnement impartis à la police sont également en augmentation, afin de poursuivre l'équipement individuel en gilets pare-balle, le renouvellement des uniformes, la modernisation de la police scientifique et technique, ainsi que la remise à niveau du parc automobile.

Pour les programmes d'investissement, l'accent est mis sur la mise en chantier ou la livraison des commissariats et hôtels de police ; en dépit des difficultés et de la lourdeur de ces opérations foncières, l'engagement rapide des programmes permet de se prémunir contre un éventuel gel des crédits en cours d'année. 2004 est également une année d'accélération en programmes d'équipement en informatique de transmissions, les crédits de paiement augmentant de 20 %. Un montant de 60 millions d'euros est ainsi prévu pour accélérer le déploiement du programme ACROPOL de transmissions sécurisées de la police nationale, et 6 millions d'euros pour subventionner les partenaires du ministère – principalement la SNCF et la RATP – qui souhaitent accélérer l'installation d'ACROPOL dans les lieux souterrains. L'année 2004 sera également celle de la réforme des corps et carrières de la police nationale ; le premier objectif de cette réforme est de créer une organisation hiérarchique plus efficace, avec une réduction des effectifs des corps supérieurs, commissaires et officiers de police, afin de responsabiliser davantage les niveaux intermédiaires. Les commissaires de police doivent retrouver leur vocation initiale, qui consiste à élaborer les doctrines d'emploi et commander les structures et les opérations les plus importantes. Les officiers de police doivent redevenir de vrais cadres, plus spécialement chargés de missions de commandement opérationnel et de fonctions techniques spécialisées. À terme, l'objectif est de ramener le nombre total d'officiers de police de 15 000 à 9 000. La suppression de 550 emplois d'officiers de police et de 50 emplois de commissaires constitue un premier pas ; il doit être

compensé par une forte augmentation du nombre de gardiens officiers de police judiciaire. Le budget prévoit ainsi des crédits pour permettre à 2000 agents supplémentaires d'acquérir cette qualification. La réduction des effectifs d'officiers et de commissaires ne devant toutefois pas fragiliser la structure hiérarchique, le projet de budget prévoit la création de 400 emplois supplémentaires de gradés et l'alignement des indices terminaux des brigadiers et brigadiers majors sur ceux des grades équivalents de la gendarmerie. En outre, à partir du 1^{er} octobre 2004, sera créé un nouveau grade entre gardien de la paix et brigadier, attribué en priorité aux gardiens ayant la qualification d'OPJ. Outre ce « repyramidage » des carrières, le budget pour 2004 a pour objectif de mieux motiver les fonctionnaires de police, en introduisant les notions d'évaluation et de mérite ; dans ce cadre a été prévue une enveloppe de 5 millions d'euros destinée à récompenser les services ayant atteint des objectifs préalablement déterminés. Le troisième objectif fixé pour le budget de la police nationale est de mieux adapter le potentiel opérationnel aux besoins du service, afin de pouvoir faire face plus efficacement aux événements exceptionnels et aux pics d'activité. Conformément à ce qui avait été annoncé dans la LOPSI, 3 millions d'euros vont être dégagés pour financer la création d'une réserve civile, faisant appel aux jeunes retraités. L'annonce de cette création a déjà suscité, avant même la publication du décret, la candidature de 3 273 retraités, ce qui constitue un signe de succès.

Le budget 2004 met également l'accent sur la rénovation du travail des fonctionnaires, l'objectif étant de travailler plus et plus efficacement : à cet effet, le nombre des jours d'aménagement-réduction du temps de travail (ARTT) sera porté de 6 à 8, avec une compensation correspondante de 85 € par jour. Enfin, une enveloppe de 6 millions d'euros est prévue pour remplacer par un paiement en argent une partie des récupérations en temps, permettant ainsi de rémunérer les astreintes et les permanences.

Dans le domaine de la sécurité civile, la saison passée a montré la nécessité de dégager des moyens adaptés. L'augmentation des crédits d'équipement sera de 18 % en autorisations de programme ; elle sera complétée par le projet de loi de finances rectificative, qui devrait prévoir le remplacement des deux avions Fokker, tandis que le repositionnement de moyens nationaux de renfort, dès le mois de juin, sera demandé et qu'apparaît la nécessité de disposer d'hélicoptères lourds adaptés aux régions montagneuses.

S'agissant des crédits de l'administration territoriale, le budget 2004 prévoit la généralisation à toute la métropole de la globalisation des crédits de fonctionnement et de rémunération. La fongibilité des crédits ainsi instaurée permet une souplesse de gestion et une responsabilisation des préfets. Cette innovation sera prochainement suivie d'une redéfinition du pouvoir de coordination du préfet de région, ainsi qu'une redéfinition des missions assignées aux sous-préfets.

Présentant les dotations de l'État aux collectivités locales, **M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales**, a indiqué que, dans le contexte budgétaire difficile, le budget des collectivités locales concrétisait financièrement l'engagement du Gouvernement pour la décentralisation, puisqu'il permet de préserver les finances des collectivités locales, de préparer la réforme de la dotation

globale de fonctionnement (DGF), de poser les bases d'une véritable péréquation et d'accompagner la décentralisation du RMI par un transfert de fiscalité.

- La préservation des finances des collectivités locales passe par la reconduction du contrat de croissance et de solidarité : l'effort financier de l'État représente ainsi 59,4 milliards d'euros en 2004 soit un cinquième du budget de l'État ; cette reconduction du contrat de croissance a fait l'objet d'un débat au sein du Gouvernement, puisqu'il était également envisageable d'appliquer aux collectivités locales le même effort de rigueur que l'État s'applique à lui-même. Le Premier ministre a néanmoins tranché en faveur des collectivités locales car il eût été difficile d'imaginer, à la veille d'une nouvelle étape de la décentralisation, que l'État reprenne d'une main ce qu'il accordait de l'autre avec l'attribution de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP). La progression du contrat de croissance et de solidarité sera donc en 2004 de nouveau indexée sur les prix, majorés du tiers de la croissance du PIB ; une indexation sur la moitié du PIB réclamée par les élus locaux est apparue en revanche peu réaliste dans le contexte budgétaire actuel.

- S'agissant de la réforme de la DGF, l'intégration d'un grand nombre de dotations permet de répondre à un double objectif de simplification et de soutien à la péréquation. La DGF passera ainsi de 19 à 36,7 milliards d'euros, mais conservera elle aussi ses règles actuelles d'indexation. À périmètre constant, la progression de la DGF devrait ainsi être de 1,93 %, ce qui représente une augmentation de 400 millions d'euros. Cette faible progression a des conséquences sur la dotation forfaitaire, qui connaîtra une croissance inférieure à 1 %. Il s'agit là d'une application stricte des règles de progression prévues dans le code général des collectivités territoriales, mais cela correspond également au choix clair du Gouvernement d'encourager la politique de péréquation même si c'est au prix d'une moindre progression de la dotation forfaitaire.

- Le principe de péréquation est désormais inscrit dans la Constitution ; la péréquation suppose une réforme d'ensemble de la DGF et des critères de répartition des dotations ; il a toutefois été jugé prématuré de procéder à une réforme des critères sans concertation préalable et sans qu'aient été arrêtés définitivement les prochains transferts de compétences. La démarche entreprise par le Gouvernement est donc en deux temps : dans un premier temps, avec le présent projet de loi de finances, est prévue la réorganisation de l'architecture de la DGF, qui s'articule autour d'une dotation forfaitaire et d'une dotation de péréquation attribuées aux communes et leurs groupements, aux départements et aux régions ; le deuxième temps, au cours de 2004 sera la réforme des critères d'attribution, avec une réflexion portant principalement sur le calcul du potentiel fiscal et du coefficient d'intégration fiscale. En complément de cette réforme, il est prévu dans le PLF 2004 de soutenir la péréquation par un abondement de 36 millions d'euros et par l'attribution à la DSU et à la DSR de la quote-part de la régularisation de la DGF de l'année dernière. L'autonomie financière est désormais garantie par la Constitution ; une loi organique viendra préciser le principe et permettra ainsi de mettre définitivement un terme à la baisse régulière de l'autonomie financière des collectivités locales, qui s'est traduite ces dernières années par la suppression de plus de 15 milliards d'euros, transformés en dotations de l'État. Il sera ainsi précisé dans la loi organique que la situation de 2003 constitue un plancher et sera la base d'une restauration progressive de l'autonomie financière.

Le PLF pour 2004 permet une première application du principe en transférant aux départements 5 milliards d'euros de TIPP au titre du financement du RMI-RMA. Le débat reste ouvert sur la question de savoir si l'attribution d'une taxe sans la possibilité d'en moduler les taux accroît l'autonomie financière ; l'engagement du Premier ministre de compléter prochainement ce transfert par une part de la taxe sur les conventions d'assurance traduit la volonté du Gouvernement de renforcer l'autonomie financière des collectivités locales. En outre, la réforme du RMI-RMA ne se fera pas au détriment des départements : un rapport sera déposé avant la fin de l'année prochaine sur les conditions de mise en œuvre de la décentralisation du RMI. Comme pour tous les transferts à venir, une attention toute particulière sera portée à la loyauté de la compensation, sous le contrôle du conseil constitutionnel.

M. Gérard Léonard, rapporteur pour avis des crédits de la police, après avoir relevé que la complexité des procédures des marchés publics ralentissait la réalisation des projets immobiliers des administrations alors que l'article 3 de la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure (LOPSI) avait précisément instauré des procédures simples et efficaces, a souhaité connaître, quatorze mois après l'adoption de cette loi, l'état d'avancement du décret prévu pour l'application de cet article. Ayant rappelé que l'article 29 de la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure avait largement étendu la liste des personnes dont les empreintes sont susceptibles de figurer dans le fichier national des empreintes génétiques (FNAEG), il a souhaité savoir quels étaient les objectifs du ministre en termes de nombre d'empreintes pour 2004. Abordant la mise en place progressive des sûretés départementales, il a souhaité connaître l'état d'avancement de celle-ci sur l'ensemble du territoire. Évoquant le redéploiement des zones de compétence entre la police et la gendarmerie nationales, il a interrogé le ministre sur le bilan qu'il pouvait dresser de cette mesure.

Après avoir fait état de ses nombreux déplacements en Île-de-France dans le cadre de la préparation de son rapport, il a indiqué que de nombreux agents de la police y étaient en service dans le cadre de leur première affectation, mais la quittaient trop rapidement pour d'autres régions. Observant que cette situation entraînait de sérieuses difficultés de gestion du personnel, il a interrogé le ministre sur les mesures, dites de « fidélisation », permettant de faciliter le maintien de ces fonctionnaires en région parisienne.

Évoquant la mise place par le préfet de police de Paris d'indicateurs de résultats, il a demandé au ministre si leur transposition dans le cadre de la loi organique sur les lois de finances était envisageable. Ajoutant que cette loi prévoyait la présentation des crédits par missions et par programmes, il a jugé indispensable, pour garantir le contrôle de l'application de la LOPSI par le Parlement, que la sécurité intérieure fasse l'objet d'une mission interministérielle comprenant un programme « police » et un programme « gendarmerie » ; s'appuyant sur les informations données en réponse au questionnaire budgétaire, selon lesquelles le ministre de la défense envisagerait de répartir les moyens consacrés à la gendarmerie dans différents programmes, il a fait part de son inquiétude et souhaité savoir quand le Gouvernement arrêterait sa position sur cette question.

Après avoir rappelé que les dramatiques incendies de l'été et la discussion prochaine d'un projet de loi de modernisation de la sécurité civile plaçait celle-ci au cœur de l'actualité, **M. Thierry Mariani, rapporteur pour avis des crédits de la sécurité civile**, a souhaité connaître les mesures concrètes, d'ores et déjà prises ou envisagées, en matière de prépositionnement et d'organisation des moyens de secours, de composition de la flotte aérienne et de sécurité des sapeurs-pompiers. Puis il a interrogé le ministre sur les dispositions prises pour améliorer la prévention et les moyens de lutte contre la menace terroriste, en particulier contre les risques d'attaques nucléaires, bactériologiques et chimiques, ainsi que sur les projets en cours concernant la modernisation des réseaux d'alerte et de transmission et l'amélioration de l'information des populations en situation de crise. Il a conclu son propos en demandant des précisions sur la modernisation des centres de déminage et sur l'état d'avancement du projet de création du centre de stockage intermédiaire des munitions anciennes.

Après avoir rappelé qu'il avait proposé un amendement à la loi de finances pour 2003 tendant à supprimer tout lien entre les taux des différents impôts directs locaux, auquel le Gouvernement s'était opposé, **M. Manuel Aeschlimann, rapporteur des crédits de l'administration générale et des collectivités locales**, a souhaité savoir si, compte tenu de la modération dont avaient fait preuve les collectivités locales dans le cadre d'un aménagement de la règle du lien entre les taux, le Gouvernement serait désormais favorable à une « déliaison » totale.

Abordant ensuite les dispositions du projet de loi organique sur l'autonomie financière des collectivités territoriales qui se réfèrent à la notion de « ressources propres » et à leur « part déterminante », il a demandé au ministre de préciser la définition de ces notions. Il a souhaité également savoir ce qui justifiait le maintien du FCTVA et plaidé pour une solution alternative qui permettrait aux collectivités locales d'inscrire en recettes la TVA acquittée sur les opérations d'investissement.

Observant que les dotations de l'État aux collectivités locales sont déterminées en fonction du potentiel fiscal de ces dernières, lui-même fondé sur les bases brutes des quatre impôts directs locaux, il s'est demandé s'il ne serait néanmoins pas préférable de se référer aux bases nettes afin de prendre en compte les différents abattements décidés par les élus locaux.

S'agissant de la police, le ministre de l'Intérieur a apporté les précisions suivantes en réponse aux rapporteurs :

— Il est vrai que la préparation du décret d'application relatif à la location avec option d'achat, prévu par l'article 3 de la LOPSI, a pris du temps, notamment devant le Conseil d'État. Mais il a été nécessaire de surmonter les fortes réticences des architectes, ainsi que les contraintes liées aux directives communautaires. La mise en œuvre de la procédure de conception-réalisation a été ralentie par les mesures de gel de crédits en cours d'année. En revanche, la maîtrise d'ouvrage déléguée aux collectivités territoriales est déjà un succès ; à titre d'exemple, parmi de très nombreuses réalisations, peuvent être citées les conventions pour la construction d'un commissariat à Ermont, dans le Val d'Oise, d'une unité canine à Saint-Martin-lès-Boulogne, du commissariat de police de Colmar, ou encore de huit opérations dans les Hauts-de-Seine.

— Les moyens du fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG) ont été renforcés par la création de sept postes d'ingénieur et de huit autres postes, ainsi que par l'acquisition de matériel lourd, qui se poursuivra en 2004. Cet effort a permis de passer à 500 analyses par jour, au lieu de 30 en début d'année, et de multiplier par six le nombre d'empreintes inscrites au fichier ; la toute récente campagne organisée dans les prisons a permis de collecter 1 200 empreintes supplémentaires. Pour l'exercice 2004, il est prévu de multiplier par dix le nombre des empreintes traitées ; à titre de complément, le Gouvernement souhaite externaliser autant que possible le traitement des empreintes, l'objectif étant, à terme, de faire aussi bien que la Grande-Bretagne.

— À la fin de l'année 2003, 42 sûretés départementales auront été constituées, au lieu de 14 en début d'année ; cette réforme est importante en ce qu'elle décloisonne les services d'investigation.

— Le redéploiement entre police nationale et gendarmerie est déjà achevé dans 25 départements, il le sera dans 23 autres en 2004, puis dans 12 en 2005.

— La question de la « fidélisation » des personnels de police dans les régions fait l'objet de discussions avec les syndicats ; il paraît souhaitable d'imposer aux fonctionnaires de rester au minimum 5 ans dans le ressort de leur première région d'affectation, et 5 ans également dans la région où ils ont pris un nouveau grade, afin d'assurer une stabilité satisfaisante des effectifs, en particulier en région parisienne. À cet égard, la question ne se pose pas seulement en Île-de-France, mais aussi dans des départements limitrophes, comme l'Oise. Le ministère de l'Intérieur travaille, en concertation avec le ministère des Finances, à la mise au point d'un programme renforcé de fidélisation tendant à augmenter le nombre de logements sociaux à la disposition des policiers, à l'attribution d'indemnités spécifiques, ainsi qu'à un système de prêts bonifiés à la construction en Île-de-France.

— L'élaboration d'indicateurs de lutte contre la délinquance est décisive pour améliorer la réactivité des services de sécurité intérieure en ajustant leurs effectifs à l'évolution de la délinquance ; l'objectif est d'assurer un suivi quotidien de la situation par circonscription de sécurité publique, cohérent avec la culture du résultat. Dès à présent, une réunion se tient chaque fin de semaine pour suivre les résultats à Paris et ajuster les effectifs en conséquence.

— L'inscription des crédits de la gendarmerie au budget de l'Intérieur n'a nullement été demandée ; en revanche, il est exact qu'un débat a lieu au sein du Gouvernement sur le principe d'un programme propre à la gendarmerie au sein du budget de la Défense. Le Parlement, qui a voté la LOPSI, est en droit d'en contrôler l'application ; à titre d'exemple, le rapport sur l'exécution de la LOPSI comporte des indications précises sur la police, mais le Gouvernement n'est pas en mesure de présenter des informations analogues en ce qui concerne la gendarmerie. Le Premier ministre devra rendre un arbitrage dans les mois qui viennent ; en attendant qu'il prenne cette décision, le soutien de la commission des Lois sera précieux.

S'agissant de la sécurité civile, le ministre de l'Intérieur a apporté les précisions suivantes :

— Le repositionnement des moyens de lutte contre les incendies de forêts devra être effectué dans des départements particulièrement exposés tels que la Corse, les Alpes-Maritimes ou le Var ; les efforts des collectivités locales, à l'exemple du département des Alpes-Maritimes, qui loue chaque été plusieurs hélicoptères, sont appréciables. L'utilisation d'appareils américains de grande capacité, prêtés par l'Italie, a été appréciée par les utilisateurs, ce qui doit inciter à approfondir la réflexion sur le choix des futurs matériels.

— 10 millions d'euros ont été débloqués pour accroître les équipements NRBC, qui sont aujourd'hui installés dans seize grands centres urbains ; chaque poste peut traiter trente victimes à l'heure, une partie du retard est ainsi rattrapée mais des efforts importants restent à accomplir ; vingt-huit exercices ont eu lieu en 2003, cinquante devraient être organisés l'année prochaine, toutes les grandes agglomérations ayant vocation à y participer.

— Le réseau d'alerte des 4 500 sirènes est obsolète : dans certaines villes, à l'occasion des événements naturels récents, toutes les communications ont été coupées pendant plusieurs heures. Il est prévu de mettre en place des systèmes de rechange dans divers grands centres, tandis que plusieurs systèmes d'alerte seront installés dans les villes et villages les plus menacés.

— Les artificiers seront tous intégrés dans la sécurité civile. Un effort particulier a été fait en faveur de l'acquisition de robots favorisant la sécurité des démineurs ; le programme immobilier de modernisation a déjà permis la réhabilitation de douze centres de déminage, sept restent à réaliser. Le centre de stockage intermédiaire de munitions anciennes sera mis en service fin 2006.

M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, a apporté les éléments de réponse suivants :

— Aucune région n'a utilisé le dispositif de déliaison partielle des taux des différentes impositions locales mis en place dans la précédente loi de finances, alors que 16 % des départements, 13 % des communes et 16 % des établissements publics de coopération intercommunales ont décidé d'y recourir ; les collectivités locales ont donc utilisé cette méthode avec prudence. Il ne paraît guère raisonnable de s'engager dans la voie d'une suppression totale du lien entre ces taux, contre laquelle la commission des Finances s'est d'ailleurs prononcée.

— Il n'y a pas à craindre que la poursuite du processus de décentralisation se traduise par une augmentation de la fiscalité locale, puisque la Constitution dispose désormais que chaque transfert de compétence s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes. Les augmentations des taux constatées ces dernières années, sans lien avec la décentralisation, sont dues à des transferts de charge résultant de la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale, de l'alourdissement des dépenses liées à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) ou aux services départementaux d'incendie et de secours.

— La part déterminante des ressources propres peut être définie comme celle qui assure la libre administration des collectivités locales ; elle inclut l'ensemble des impositions locales de toutes natures, par opposition aux dotations, qui sont versées par l'État.

— S'il peut être tentant de fonder le calcul du potentiel fiscal sur les bases nettes d'imposition plutôt que sur les bases brutes et donc de tenir compte des abattements pratiqués, un tel changement pourrait avoir des conséquences inéquitables, certaines communes prévoyant nombre d'abattements ou d'exonérations ; cette question nécessite donc à la fois une concertation et des simulations dont on ne dispose pas aujourd'hui.

— Le système du FCTVA, qui représentera 3,7 milliards d'euros en 2004, est devenu très complexe, la loi de finances en modifiant les règles chaque année. Mais il s'agit d'un instrument particulièrement important dès lors que les collectivités locales réalisent 70 % de l'investissement public. La suppression de la TVA sur les achats réalisés par les collectivités locales poserait inévitablement des difficultés de trésorerie ; en outre, elle serait sans doute contraire au droit communautaire.

M. Jean-Pierre Blazy a tout d'abord estimé qu'une partie des résultats obtenus en matière de sécurité était due aux efforts inscrits dans la loi de finances initiale pour 2002. Il a demandé sur quels chapitres avaient porté les annulations de crédits enregistrées à hauteur de 80 millions d'euros en 2003 et souhaité que ce type de mesure ne se reproduise pas en 2004. Soulignant que la loi sur les retraites de juillet dernier avait entraîné de nombreux départs anticipés, il a interrogé le ministre de l'Intérieur sur le nombre de départs de policiers prévus dans les années à venir et sur les effectifs réels qui seraient disponibles en 2004. Puis, ayant déploré le manque d'effectifs en région parisienne, il a demandé quelles pourraient être les fonctions de la réserve civile, autres que la surveillance de manifestations exceptionnelles. Il a demandé des précisions sur le régime et sur le calendrier de mise en œuvre du système de primes au mérite, ainsi que sur le financement prévu pour pérenniser 11 300 adjoints de sécurité. Il a posé la question du renforcement des efforts de formation dans un contexte de diminution du nombre d'officiers. Il a relevé une contradiction entre la réduction des crédits d'action sociale et la volonté affichée de conduire des actions ambitieuses dans ce domaine. Il a enfin interrogé le ministre sur la date de mise en service des nouveaux uniformes de la police nationale.

M. Christian Estrosi s'est réjoui du contenu du projet de budget, qui s'inscrit dans la continuité et dans l'action, grâce au respect des objectifs de la loi d'orientation pour la sécurité intérieure, à la modernisation de l'ensemble des forces de sécurité, à la création d'emplois tant dans les services administratifs que dans les services actifs. Il a salué la volonté de réduire le nombre des officiers de police afin d'en revaloriser la fonction, ainsi que les bons résultats obtenus grâce au budget de 2003 dans la lutte contre la criminalité et dans le rétablissement des droits de chacun, sans que jamais soit perdue de vue l'indispensable considération due aux victimes, dans un souci de d'équilibre entre fermeté et respect des libertés individuelles. Il a approuvé la meilleure prise en compte des performances et résultats par le biais d'un nouveau système de primes.

Il a demandé quelles économies étaient attendues de l'attribution à l'ensemble des forces de l'ordre d'un modèle unique d'arme, ainsi que de la participation expérimentale de gardes de sécurité privés au transfèrement des personnes décidée dans le cadre du projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration. Il a également demandé quel serait le calendrier de mise en place de l'Observatoire de la délinquance et quelle sera l'économie du futur régime des primes. Citant l'exemple du conseil général des Alpes-Maritimes, qui financera la construction de douze gendarmeries, il a jugé pertinente la participation des collectivités locales au logement des policiers et des gendarmes, en contrepartie de l'affectation de nouveaux effectifs sur leur territoire.

Tout en approuvant la nouvelle étape de la décentralisation, il s'est inquiété du transfert de charges sur le revenu minimum d'insertion, financé par les départements, de 600 000 personnes auparavant aidées par l'UNEDIC ; il a souhaité obtenir des garanties de compensation au titre des nouveaux transferts de compétence pour les années à venir.

M. Francis Delattre a fait observer que, sur le terrain, l'irréversibilité de l'unité de commandement opérationnel des forces de police et de gendarmerie était quelquefois mise en doute et a appelé de ses vœux, pour dissiper les interrogations, la mise en place rapide d'un grand ministère de la sécurité. Il a ensuite souhaité savoir à quelle date la couverture du territoire par le réseau ACROPOL serait achevée, soulignant l'importance de cet enjeu pour la sécurité des quartiers difficiles. S'agissant des départs en retraite, il a demandé au ministre quel en serait l'impact sur les effectifs opérationnels en matière de sécurité publique. S'émouvant enfin de ce que, contrairement aux prescriptions légales, les travaux réalisés par les sociétés d'économie mixte pour le compte des communes ne soient pas éligibles au FCTVA, il a souhaité savoir quelles instructions seraient données aux préfets pour mettre fin à cette non-application de la loi.

Dans le même esprit, **le président Pascal Clément** a déploré que les communes effectuant des travaux pour le compte des départements soient dans l'impossibilité de récupérer la TVA auprès de ces derniers, alors même que ceux-ci étaient remboursés par l'État. Rappelant que les budgets des départements avaient été lourdement grevés par la réforme de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), le président Pascal Clément a craint qu'il en soit de même avec la réforme de l'allocation spécifique de solidarité, dont les conséquences financières n'ont pas été précisément évaluées.

M. Christian Vanneste s'est réjoui de ce que le ministre de l'Intérieur soit parvenu à remettre les effectifs de la police sur le terrain et à avoir une connaissance précise de leur répartition. Il s'est demandé quand serait enclenchée l'étape suivante, consistant à rééquilibrer les effectifs des forces de sécurité par rapport au nombre d'habitants par département et à leur dangerosité. Il a rappelé à cet égard que le département des Bouches-du-Rhône comptait environ un policier pour 250 habitants, alors que celui du Nord, également confronté à des problèmes de sécurité publique, n'en comptait qu'un pour 400.

En réponse aux intervenants, le ministre de l'Intérieur a apporté les précisions suivantes :

— Si le budget de la police pour 2002 ne s'est pas accompagné d'une augmentation réelle des effectifs, c'est parce que l'équivalent de 7 800 emplois ont été perdus du fait de l'application de la réduction du temps de travail et que le ministère a enregistré 1 080 départs en retraite anticipée, liés à la réforme des retraites qui était attendue depuis plusieurs années. Ces déperditions ont dépassé les créations d'emplois.

— Après les gels de crédits décidés pour tous les ministères en cours d'année, le dégel de 400 millions d'euros a été obtenu pour le ministère de l'Intérieur, après quoi restent 6 % de crédits de fonctionnement gelés non annulés qui seront reportés sur l'exercice 2004, à hauteur de 40 millions d'euros pour la police. Quant aux crédits supprimés, il s'agit de crédits de paiement destinés aux collectivités locales sans autorisations de programme correspondantes.

— Les crédits nécessaires à la rémunération des 11 300 adjoints de sécurité en 2004 s'élèvent à 150 millions d'euros sur le chapitre 31-96 « Emplois de proximité. Dépenses de personnel » du budget de l'Intérieur. Cette dotation permettra de financer le nouveau régime indemnitaire : les ADS recevront 60 euros supplémentaires par mois en 2004, plus 150 euros pour ceux affectés en Île-de-France.

— Compte tenu de 3 114 départs en retraite en 2003, les effectifs des personnels actifs de la police, hors élèves, passeront de 110 545 en 2002 à 111 958 en 2003, puis à 112 166 en 2004.

— La négociation relative à la prime de résultat unique pour 2004 s'ouvrira à l'issue des élections professionnelles dans la police qui auront lieu du 17 au 20 novembre.

— Les crédits d'action sociale seront quasiment stables en 2004 (32,33 millions d'euros, contre 32,57 millions d'euros en 2003), et leur légère décroissance sera liée à l'échéancier défini par la LOPSI : 0,5 million d'euros en 2004, après 1,5 million d'euro en 2003.

— L'effectif des officiers de police judiciaire (OPJ) de la police, qui était de 18 600 en mai 2002 lorsque le Gouvernement a pris ses fonctions, atteindra 22 000 en 2004. Le budget comprend en particulier les crédits nécessaires pour former 2 000 OPJ supplémentaires ; ils ne seront naturellement opérationnels qu'au terme de leur formation.

— Le marché public commun à la police et à la gendarmerie pour commander la nouvelle arme de service, le pistolet automatique Sig Sauer (SP2022), a permis, compte tenu du volume de la commande, de ramener le coût unitaire hors taxes de 800 euros à 280 euros. Chaque fonctionnaire disposera d'une mallette personnelle numérotée pour son arme, dont la crosse sera personnalisée et qui sera dotée d'un étui de sécurité. À noter qu'un autre marché groupé, qui portait sur des

quantités moindres, celui destiné à l'attribution de « flash balls » aux unités de gendarmerie, aura à lui seul permis d'économiser 60 000 euros.

— Le conseil d'orientation de l'Observatoire de la délinquance sera installé le 4 novembre prochain.

— L'expérience conduite en Alsace avec le ministère de la Justice, permettant de faire participer le personnel pénitentiaire à la surveillance des transfèremments d'étrangers, est susceptible de réaliser à terme, si elle est généralisée, une économie de 4 200 emplois.

— La mise en place du commandement opérationnel unique de la police et de la gendarmerie est irréversible et les calculs d'arrière-garde fondés sur son abandon sont voués à l'échec. Il est vrai que des responsables d'unités avaient pu s'habituer à travailler dans une certaine d'autonomie, au service de leurs trois « patrons » : l'Intérieur, la Défense et les magistrats. Une telle conception est révolue ; la coordination interministérielle suppose également une procédure de « co-nomination » des commandants de groupements de gendarmerie.

— Le programme de transmissions ACROPOL sera achevé fin 2006.

— Le mouvement de départs à la retraite de personnels actifs de la police, qui atteindra 5 393 fonctionnaires fin 2003, commencera à se ralentir dans les années suivantes. Un groupe de travail présidé par M. Michel Gaudin, directeur général de la police nationale, est chargé de redéfinir les effectifs de référence dans la police. La définition des circonscriptions difficiles sera un exercice délicat, car il conviendra d'opérer des distinctions au sein des circonscriptions de sécurité publique, et même en fonction des heures de la journée.

— La nouvelle doctrine d'emploi des forces mobiles, qui s'appuie sur une modernisation des techniques d'intervention des CRS, sur l'adaptation de leur matériel, sur leur formation, ainsi que sur le rapprochement entre leurs cantonnements et leurs lieux d'emploi contribue à une meilleure utilisation des forces de sécurité publique. Il convient de concentrer l'action des forces mobiles sur les heures les plus difficiles, soit généralement entre dix-huit heures et une heure du matin, et sur les lieux les plus difficiles.

S'agissant des collectivités locales, M. Patrick Devedjian a donné les éléments de réponse suivants :

— La réforme de l'allocation spécifique de solidarité (ASS), qui entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2004, concerne environ 150 000 personnes. Le Gouvernement a accepté d'évaluer les effets de cette réforme sur les finances des départements afin d'être en mesure de respecter le principe constitutionnel de compensation financière. Les conseils généraux devront, en attendant cette compensation, faire effectivement l'avance des sommes nécessaires, qui ne seront pas nécessairement très élevées en raison des gains de productivité liés à la fusion de l'ASS et du revenu minimum d'insertion.

— En réponse à M. Christian Estrosi qui, donnant l'exemple de l'opacité de l'organigramme des centres locaux d'insertion, craignait que la réforme de l'ASS ne s'accompagne pas des moyens humains correspondants, il a été précisé qu'un amendement permettrait de clarifier la situation.

Le ministre de l'intérieur a enfin donné les précisions suivantes :

— La date de référence pour apprécier l'importance du transfert de charge en personnel induit par la réforme de l'ASS a été choisie par les élus locaux, qui l'ont fixée au 31 décembre 2002 ; le Gouvernement a fait preuve dans cette affaire d'un réel souci de transparence et, depuis la réforme constitutionnelle, les élus n'ont plus à craindre de transferts de charges non compensés.

— Alors qu'un fort courant était jusqu'alors défavorable au département, les assises régionales de la décentralisation ont permis de renforcer l'ancrage de cette collectivité dans les institutions de la République, la réforme du RMI et des services départementaux d'incendie et de secours contribuant largement à cette évolution.

*

* *

Après le départ des ministres, conformément aux conclusions du rapporteur pour avis, la Commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales pour 2004 : administration générale et collectivités locales.

ANNEXE

PROJET DE LOI RELATIF AUX RESPONSABILITÉS LOCALES

	RÉGIONS	DÉPARTEMENTS	COMMUNES ET GROUPEMENTS
VOIRIE, GRANDS EQUIPEMENTS	<ul style="list-style-type: none"> ● Aérodromes : création, aménagement, entretien, gestion ● Ports (principalement de commerce) : création, aménagement, entretien, gestion ● Propriété des ouvrages auparavant concédés aux sociétés d'aménagement régional ● Pleine responsabilité, organisation et fonctionnement des réseaux de transports à la région Île-de-France ● Responsabilité des transports scolaires à la région Île-de-France ● Gestion financière des programmes communautaires (à titre expérimental) 	<ul style="list-style-type: none"> ● Propriété et gestion de 20 000 km de routes aujourd'hui nationales ● Utilisation du péage pour le financement et la construction des routes express figurant dans leur domaine ● Aérodromes : création, aménagement, entretien et gestion (à la demande du département) ● Ports (principalement de pêche) : création, aménagement, entretien et gestion ● Création et exploitation des transports non urbains 	<ul style="list-style-type: none"> ● Utilisation du péage pour le financement et la construction des routes express figurant dans leur domaine ● Aérodromes : création, aménagement, entretien, gestion (à leur demande) ● Ports (principalement de plaisance) : création, aménagement, entretien, gestion
DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE	<ul style="list-style-type: none"> ● Chef de file en matière d'action économique ● Pleine responsabilité de la formation professionnelle des adultes, et notamment des crédits de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) ● Coordination de la politique d'accueil, d'information et de conseil à l'orientation ● Coordination des politiques de tourisme 	<ul style="list-style-type: none"> ● Agrément, classement des équipements et organismes de tourisme 	
ÉDUCATION, CULTURE	<ul style="list-style-type: none"> ● Patrimoine immobilier des lycées (transfert de propriété) ● Personnels techniques, ouvriers et de service (TOS) des lycées ● Responsabilité des écoles nationales de la marine marchande ● Propriété de monuments historiques (à la demande de la région, au sein d'une liste établie par décret) 	<ul style="list-style-type: none"> ● Patrimoine immobilier des collèges (transfert de propriété) ● Personnels techniques, ouvriers et de service (TOS) des lycées ● Définition de la sectorisation des collèges ● Propriété de monuments historiques (à la demande du département, au sein d'une liste établie par décret) 	<ul style="list-style-type: none"> ● Propriété de monuments historiques (à la demande de la commune ou du groupement, au sein d'une liste établie par décret) ● Enseignement artistique

	RÉGIONS	DÉPARTEMENTS	COMMUNES ET GROUPEMENTS
ÉDUCATION, CULTURE	<ul style="list-style-type: none"> ● Gestion des crédits de travaux sur les monuments historiques (à titre expérimental) ● Soutien financier aux communes pour l'enseignement artistique à caractère professionnel 	<ul style="list-style-type: none"> ● Gestion des crédits de travaux sur les monuments historiques (à titre expérimental) ● Schéma départemental d'enseignement artistique 	
ACTION SOCIALE, SOLIDARITÉ, LOGEMENT	<ul style="list-style-type: none"> ● Possibilité de participer aux financements d'équipements sanitaires ● Possibilité d'engager des programmes régionaux spécifiques de santé publique ● Responsabilité des formations sociales et paramédicales ● Aide aux étudiants suivant une formation sanitaire et sociale 	<ul style="list-style-type: none"> ● RMI-RMA ● Schéma départemental d'action sociale et médico-sociale ● Coordination des aides aux personnes en grande difficulté ● Fonds d'aide aux jeunes en difficulté ● Aide sociale et médico-sociale aux personnes âgées ● Mesures d'assistance éducative ● Aide à la construction de logements sociaux (zone rurale) ● Fonds solidarité pour le logement (FSL) 	<ul style="list-style-type: none"> ● Politique de l'habitat et aide à la construction de logements sociaux ● Logement des étudiants ● Lutte contre l'insalubrité et la présence de plomb dans les immeubles d'habitation, pour les communes disposant d'un service d'hygiène et de santé ● Reprise par les communes des immeubles abandonnés (biens vacants)

Avis n° 1115 tome IV de M. Manuel Aeschlimann au nom de la commission des lois sur le budget de l'administration générale et des collectivités territoriales du projet de loi de finances pour 2004