

N° 1868

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

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

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 2005** (n° 1800),

TOME III

INTÉRIEUR, SÉCURITÉ INTÉRIEURE et LIBERTÉS LOCALES

ADMINISTRATION GÉNÉRALE
ET
COLLECTIVITÉS LOCALES

PAR M. MANUEL AESCHLIMANN,

Député.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre. À cette date, environ 90 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur qui remercie les services du ministère de l'intérieur de leur collaboration.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. — L'ORGANISATION DECENTRALISEE DE LA REPUBLIQUE : CONSECRATION CONSTITUTIONNELLE ET TRADUCTIONS LEGISLATIVES	6
A. L'INSCRIPTION A L'ARTICLE PREMIER DE LA CONSTITUTION DE LA VEME REPUBLIQUE : UNE RUPTURE AVEC LE MODELE JACOBIN.....	6
B. LA LOI DU 13 AOUT 2004 RELATIVE AUX LIBERTES ET RESPONSABILITES LOCALES : PREMIERE TRADUCTION JURIDIQUE DU NOUVEAU PARTENARIAT ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITES LOCALES	7
1. De nouvelles responsabilités pour les collectivités territoriales.....	8
2. De nouvelles formes d'interventions locales	11
3. Des transferts reposant sur la loyauté et la transparence des compensations financières.....	14
4. Des garanties importantes pour le personnel.....	17
a) <i>Les transferts de services</i>	17
b) <i>Les garanties apportées aux agents</i>	19
C. LA LOI ORGANIQUE RELATIVE A L'AUTONOMIE FINANCIERE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES : UN COUP D'ARRET CONTRE LES TENTATIVES DE RECENTRALISATION DES FINANCES LOCALES	20
II. — LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2005 : LA TRADUCTION BUDGETAIRE ET FISCALE DE CETTE NOUVELLE ORGANISATION DECENTRALISEE	25
A. LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION CENTRALE ET TERRITORIALE	25
1. L'administration centrale	25
2. L'administration territoriale.....	26
a) <i>la globalisation des crédits des préfectures</i>	27
b) <i>La présentation des crédits dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances</i>	28
B. LA COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPETENCES.....	31
1. L'affectation aux régions d'une fraction de la taxe intérieure sur les produits pétroliers	33
2. L'attribution aux départements d'une fraction de taux de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance pour les transferts prévus par la loi du 13 août 2004	34

3. L'attribution aux départements d'une fraction de la taxe sur les conventions d'assurance pour contribuer au financement des services départementaux d'incendie et de secours.....	34
C. LES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES : VERS DAVANTAGE DE LISIBILITE ET DE PEREQUATION.....	35
1. La poursuite d'une réforme engagée en loi de finances pour 2004	35
2. La réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes	39
a) <i>La réforme à la lumière des conclusions du groupe de travail du Comité des finances locales.....</i>	39
b) <i>Une meilleure appréhension de la richesse des communes.....</i>	40
c) <i>La réforme de la dotation forfaitaire.....</i>	41
d) <i>La réforme des dotations de péréquation.....</i>	41
e) <i>L'équilibre de la réforme.....</i>	43
f) <i>Les dispositions relatives à l'outre-mer.....</i>	44
2. La réforme de la DGF des établissements publics de coopération intercommunale.....	44
a) <i>Le soutien aux intercommunalités en milieu rural.....</i>	44
b) <i>Le renforcement de la prévisibilité de la dotation d'intercommunalité.....</i>	45
3. La réforme de la DGF des départements.....	47
a) <i>Le constat établi par le Comité des finances locales.....</i>	47
b) <i>Une meilleure appréhension de la richesse des départements.....</i>	48
c) <i>La réforme de la dotation forfaitaire.....</i>	48
d) <i>La réforme des dotations de péréquation.....</i>	48
D. LA RECONDUCTION DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITE	49
a) <i>Le maintien des critères d'indexation dans un contexte pourtant difficile..</i>	49
b) <i>Les dotations sous enveloppe.....</i>	50
c) <i>Les dotations hors enveloppe.....</i>	52

LA COMMISSION A PROCÉDÉ À L'AUDITION CONJOINTE AVEC LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN, DE M. DOMINIQUE DE VILLEPIN, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES, ET DE M. JEAN-FRANÇOIS COPE, MINISTRE DÉLÉGUÉ À L'INTÉRIEUR, SUR LES STRATÉGIES MINISTÉRIELLES DE RÉFORME ET LES CRÉDITS DE CE MINISTÈRE	57
---	-----------

ANNEXE	85
---------------------	-----------

MESDAMES, MESSIEURS,

Deux ans presque jour pour jour après le lancement des Assises des libertés locales par le Premier ministre, le Gouvernement est en passe de tenir le pari de la décentralisation. Sur le plan juridique, la tâche accomplie est immense, puisque dans cette période sont intervenues une révision constitutionnelle posant le fondement d'une nouvelle organisation décentralisée de la République, trois lois organiques et une loi de plus de deux cents articles proposant, selon le principe de subsidiarité énoncé dorénavant dans la Constitution, des transferts de compétences sans précédent.

Sur le plan du débat politique, le pari était plus risqué : le thème de la décentralisation a en effet souvent été présenté, à dessein, comme éloigné des préoccupations des Français, sa complexité et sa technicité le réservant aux discussions des seuls élus locaux. Cette présentation, qui n'est pas dénuée d'une certaine condescendance, ignore la formidable vitalité de l'échelon local, les 36 679 communes, les 100 départements et les 26 régions étant désormais perçus comme autant de lieux de débats démocratiques. Un récent sondage atteste de l'adhésion des Français à cette nouvelle organisation décentralisée ⁽¹⁾ : pour deux tiers d'entre eux, la décentralisation est une bonne chose, l'échelon local étant mieux à même que l'État d'assurer la conduite des politiques publiques. Ainsi, ils sont désormais 66 % à penser que les collectivités territoriales sont plus efficaces en matière de soutien à la création d'emplois, de solidarité avec les plus démunis ou de gestion des fonds publics.

Les différentes lois de finances qui sont intervenues depuis 2002 ont contribué pour leur part à cette réussite, puisque sans financement adéquat, le partenariat entre l'État et les collectivités locales reste théorique. La loi de finances pour 2005 marque toutefois, par rapport aux autres, une étape décisive puisque elle propose une réforme en profondeur des dotations de l'État, tout en responsabilisant les collectivités locales par des transferts de fiscalité locale sans précédent.

Avant d'en présenter les grandes lignes (II), le rapporteur s'attachera (I) à étudier la nouvelle organisation décentralisée de la République dans sa portée constitutionnelle et ses traductions législatives.

(1) Sondage IFOP réalisé pour l'Association des petites villes de France, la Gazette des communes et la dépêche du Midi, septembre 2004.

I. — L'ORGANISATION DECENTRALISEE DE LA REPUBLIQUE : CONSECRATION CONSTITUTIONNELLE ET TRADUCTIONS LEGISLATIVES

A. L'INSCRIPTION A L'ARTICLE PREMIER DE LA CONSTITUTION DE LA VEME REPUBLIQUE : UNE RUPTURE AVEC LE MODELE JACOBIN

« La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée. »

La référence à une organisation décentralisée de la République inscrite à l'article 1^{er} de la Constitution fut, lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle, beaucoup discutée et commentée. Chacun se souvient des réserves émises alors sur la portée juridique d'une telle affirmation. Les opposants à la réforme, parmi lesquels, il faut le reconnaître, des juristes éminents, contestaient que l'on puisse ainsi toucher à un article emblématique de la Constitution, souvent présenté, selon les mots mêmes de René Cassin, comme une « *prolongation du préambule* ». S'il s'agissait effectivement de reconnaître les libertés locales, quel besoin était-il en effet de poser le principe en tête de la Constitution alors qu'un article sur le sujet existait déjà, en l'occurrence l'article 72 ? S'il s'agissait au contraire d'opposer au modèle fédéral un principe novateur d'organisation territoriale de l'État, ne valait-il pas mieux rester dans le silence des textes, ce silence étant seul à même de garantir la spécificité de certaines collectivités territoriales, et notamment celles d'outre-mer ?

Bien que pertinentes, ces questions dénotaient une vision très étroite du texte constitutionnel. En effet, avant même d'être un cadre juridique, la norme fondamentale est d'abord un ensemble de représentations symboliques. La modification de l'article 1^{er} de la Constitution doit être ainsi lue avant toute chose comme le désir de dépasser le modèle jacobin pour instaurer un véritable changement dans le mode d'organisation administrative. Il apparaît désormais, à la lecture de l'article 1^{er} de la Constitution, qu'est définitivement consacré le principe selon lequel l'administration d'État n'a pas vocation à exercer l'ensemble des fonctions administratives puisque les collectivités locales sont habilitées au même titre qu'elle, à exprimer l'intérêt général, et à l'adapter localement au regard des réalités et volontés politiques exprimées.

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 ouvre ainsi la voie à un véritable changement de perspectives : l'état d'esprit qui consistait jusqu'à présent à placer les autorités locales sous tutelle ou, plus exactement puisque le terme « tutelle » est aboli en théorie depuis 1982, à les soumettre à des contrôles superfétatoires au nom d'un intérêt supérieur paraît bel et bien avoir vécu. Deux principes juridiques élevés au rang de norme constitutionnel viennent conforter

cette analyse : la reconnaissance, à l'article 72, d'un pouvoir réglementaire dévolu aux collectivités locales ; la consécration, dans le même article, du principe de subsidiarité, qui induit une véritable dynamique de partage des pouvoirs.

Placé ainsi à l'article 1^{er} aux côtés du principe d'indivisibilité de la République et d'égalité devant la loi, la référence à une organisation décentralisée de la République oblige à l'avenir le législateur, mais également les autorités juridictionnelles à concilier des principes d'égale valeur en tenant compte, davantage que par le passé, des aspirations locales.

Mais l'expression « organisation décentralisée de la République » trace également les limites de ce mouvement centrifuge : le Constituant n'a pas souhaité en effet reconnaître, sur le modèle des États fédéraux, de pouvoir législatif aux collectivités territoriales. Si celles-ci, avec l'expérimentation normative, peuvent désormais intervenir dans le domaine de la loi, c'est uniquement pour un objet et une durée limités, et par habilitation expresse du Parlement. On reste ainsi dans le schéma classique de l'État unitaire, qu'il faut préserver, ne serait-ce que pour garantir l'obligation de solidarité et d'égalité dont l'État se doit de demeurer le garant.

Bien qu'original, le modèle français de réorganisation des pouvoirs publics s'inscrit néanmoins dans un mouvement européen plus ample, qu'il s'agisse de la révision de la Constitution espagnole ou celle, plus proche du système français, de la Constitution italienne. Toutes ces réformes aspirent à créer les conditions d'un véritable partenariat entre l'échelon central et les autorités locales. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales constitue, pour notre pays, la première illustration de ce nouveau mode de gestion publique.

B. LA LOI DU 13 AOUT 2004 RELATIVE AUX LIBERTES ET RESPONSABILITES LOCALES : PREMIERE TRADUCTION JURIDIQUE DU NOUVEAU PARTENARIAT ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITES LOCALES

La loi du 13 août 2004 a souvent été présentée comme l'acte II de la décentralisation, le premier acte ayant été joué en 1982 avec la loi du 2 mars relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. S'il existe évidemment une filiation entre les deux textes, il paraît pourtant erroné de ne voir dans la loi du 13 août 2004 qu'un prolongement de ce qui y a été fait en 1982. La loi du 2 mars 1982 se situe d'ailleurs elle-même dans la continuité d'une longue histoire de la décentralisation ; elle est à ce titre l'héritière directe du rapport Guichard de 1976 intitulé « Vivre ensemble » ou du projet de loi présenté par Christian Bonnet en 1980 relatif au développement des responsabilités des collectivités locales. Force est ainsi de reconnaître que la décentralisation ne saurait être l'apanage d'une famille politique ou d'une autre mais bien le résultat d'un constat unanime sur l'impuissance d'un État hypertrophié.

La loi du 13 août 2004 ne peut non plus être analysée comme un énième épisode de la décentralisation, au regard des nombreuses innovations qu'elle comporte. Au-delà des transferts de compétences qui sont prévus, dans la continuité de ce qui a été fait depuis 1982, et de ce qui était proposé, en 2000, par le Rapport de M. Pierre Mauroy sur l'avenir de la décentralisation, elle s'inscrit en effet dans un cadre juridique totalement nouveau, propre à une organisation décentralisée de la République. En cela, elle marque au contraire l'avènement d'une nouvelle ère fondée sur un partenariat rénové entre l'État et les collectivités locales.

1. De nouvelles responsabilités pour les collectivités territoriales

Le rapporteur avait, lors de son précédent avis, largement abordé la question des nouveaux transferts de compétences. Rappelons-en brièvement les grandes lignes ⁽¹⁾:

— Le développement économique

La région se voit confier un rôle de coordination des actions de développement économique des collectivités. Elle définit le régime et décide de l'octroi des aides aux entreprises. Les autres collectivités peuvent participer à ces aides dans le cadre d'une convention avec la région.

A titre expérimental, pour une durée de cinq ans, les régions peuvent se porter candidates pour élaborer un schéma régional de développement économique. Elles ont alors délégation de l'État pour distribuer les aides aux entreprises.

— La formation professionnelle

La région définit et met en œuvre la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes en recherche d'emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle. Pour les contrats d'apprentissage enregistrés à partir du 1^{er} janvier 2005, la région détermine la nature, le niveau et les conditions d'attribution de l'indemnité compensatrice forfaitaire qu'elle verse à l'employeur. Les stages de formation des adultes dispensés par l'Association nationale de formation professionnelle des adultes (AFPA) seront organisés et financés par les régions au plus tard au 31 décembre 2008.

— Les routes nationales

Les routes nationales n'ayant pas un intérêt national ou européen seront transférées de plein droit dans le domaine routier départemental, au plus tard le 1^{er} janvier 2008. Un état des routes et des investissements prévisibles sera établi avant fin 2005.

(1) Un tableau retraçant l'ensemble des transferts de compétences et le calendrier de mise en œuvre est présenté en annexe.

— Les grands équipements

La propriété et la compétence pour créer, aménager, entretenir et gérer les aérodromes civils n'ayant pas un intérêt national ou international sont transférées aux collectivités ou à leurs groupements au plus tard au 1^{er} janvier 2007, priorité étant donnée aux collectivités s'étant portées candidates avant le 1^{er} juillet 2006, à celles qui bénéficient déjà d'une mise à disposition, ou aux régions.

La propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion des ports non autonomes relevant de la compétence de l'État sont transférés, au plus tard au 1^{er} janvier 2007. Toute collectivité ou groupement peut en faire la demande, jusqu'au 1^{er} janvier 2006.

Les ports de commerce sont transférés en priorité aux régions, les ports de pêche aux départements et les ports de plaisance aux communes et à leurs groupements.

— Les dépenses d'aide sociale

Le département devient responsable de l'ensemble de la politique d'action sociale. Il définit et met en œuvre l'action sociale en faveur des personnes âgées. Le département devient également le seul gestionnaire du Fonds d'aide aux jeunes, alors qu'il partageait auparavant cette responsabilité avec l'État. Ce fonds est destiné aux jeunes de dix-huit à vingt-cinq ans en difficultés afin de favoriser leur insertion sociale et professionnelle.

— La santé

La région, à titre expérimental, peut se porter candidate pour participer au financement de la construction d'équipements sanitaires. À ce titre, elle siège au sein de l'Agence régionale d'hospitalisation avec voix délibérative.

La région est également chargée du fonctionnement et de l'équipement des établissements de formation des auxiliaires médicaux.

— Le patrimoine

L'État transfère aux collectivités ou aux groupements qui le demandent la propriété de monuments historiques dont la liste sera fixée par décret en Conseil d'État.

La région, et, à défaut le département, peut expérimenter, pendant quatre ans, au plus tard à partir du 1^{er} janvier 2006, la gestion des crédits affectés par l'État à l'entretien et à la restauration de monuments classés. Les départements se voient transférer les crédits que l'État consacre à la conservation du patrimoine rural non protégé.

— Le logement social

La loi du 13 août 2004 offre au préfet la possibilité de déléguer tout ou partie de son contingent préfectoral de réservation de logements sociaux. Cette délégation est accordée de façon prioritaire au maire de la commune d'implantation des logements, mais elle peut également être accordée au président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat, si le maire en est d'accord.

Les aides à la pierre versées par l'État peuvent être déléguées par convention aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre disposant d'un programme local de l'habitat et, pour les zones non couvertes par ces délégations intercommunales, aux départements. Les aides publiques concernées sont les aides à la pierre en faveur de la construction, de l'acquisition, de la réhabilitation et de la démolition de logements locatifs sociaux, les aides destinées à la rénovation de l'habitat privé, celles en faveur de la location accession et de la création de places d'hébergement. Dans les régions et départements d'outre-mer, elles concernent également les aides en faveur de l'accession sociales à la propriété.

Le département se doit également d'assumer seul le financement du Fonds de solidarité pour le logement, dont la gestion était auparavant assurée à parité entre l'État et le conseil général. Les aides ainsi octroyées dans le cadre de ce Fonds sont destinées aux personnes incapables de payer leur loyer, leur facture d'assurance locative, d'eau, d'électricité ou de téléphone.

Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale qui le demandent ont la charge de la construction, des grosses réparations et de l'équipement des locaux destinés au logement des étudiants. Ces biens leur sont alors transférés, la gestion pouvant être confiée par délégation au centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS), dans le cadre d'une convention.

Ces transferts de compétences ont tous été faits dans le sens d'une simplification de la gestion publique : la loi a ainsi mis fin à une multitude de schémas directeurs, de procédures de co-gestion et de partenariats divers. L'objectif a été, dans la mesure du possible, d'assigner à un niveau de collectivité locale la responsabilité pleine et entière d'un domaine défini.

Néanmoins, compte tenu de la complexité des matières, et de l'historique, la loi du 13 août 2004 fait également preuve de pragmatisme en évitant le discours trop simpliste de la rationalisation à tout prix. Elle a ainsi mis en place de nouvelles formes d'interventions locales qui reposent sur la concertation et le développement des initiatives.

2. De nouvelles formes d'interventions locales

- *Un partenariat rénové avec l'État par la voie des conventions*

La circulaire du ministère de l'Intérieur relative à l'entrée en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, en date du 10 septembre 2004, recense une vingtaine d'articles de la loi faisant intervenir une convention entre la collectivité locale et l'État, par l'intermédiaire du préfet.

Il s'agit ainsi, dans des domaines aussi divers que la formation professionnelle, l'action sociale, le logement social, la protection judiciaire de la jeunesse, ou les monuments historiques, de trouver la voie d'une concertation réussie entre l'échelon national et l'échelon local.

Un tel mode d'administration permet de conserver les prérogatives de l'État comme garant de la solidarité nationale, tout en adaptant les politiques aux diversités locales. Il en va ainsi, de façon emblématique, du logement social pour lequel les maires ont obtenu **la gestion directe du contingent de logements sociaux** réservés auparavant aux préfets : par convention, le préfet peut confier au maire la gestion de ce contingent en lui assignant des objectifs conformes aux orientations arrêtées dans le Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées. Les modalités d'accomplissement de la délégation devront faire l'objet d'une évaluation. En cas de non-respect des engagements, le préfet peut, après mise en demeure restée sans suite, récupérer la compétence de gestion des contingents réservés en se substituant au maire.

Cette forme originale d'administration locale exige que les collectivités locales puissent trouver des interlocuteurs au fait des réalités locales. C'est la raison pour laquelle la loi relative aux libertés et responsabilités locales consacre un titre complet à la réorganisation de l'État sur le territoire. Initiée dès la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, qui a affirmé le rôle du préfet en tant que représentant territorial de l'État et de chacun des membres du Gouvernement, la réforme consiste à confier au préfet de région un pouvoir général de coordination des services de l'État, avec un champ de compétences redéfini. Ce nouveau rôle de coordination concerne l'ensemble des services déconcentrés des ministères, sous réserve de dérogations précisément énumérées, ainsi que les politiques conduites par les préfets de département dans la région. Parallèlement, l'échelon départemental, qui représente le niveau de décision pertinent le plus proche des administrés, demeure, de par la loi, l'échelon de mise en œuvre des politiques de l'État.

- *Une concertation accrue entre collectivités locales*

La loi relative aux libertés et responsabilités locales a permis, pour la première fois, de mettre en œuvre de façon concrète le principe inscrit au cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution reconnaissant à une collectivité territoriale la possibilité d'être désignée chef de file sur un projet. Aux termes de la deuxième phrase de cet alinéa, « [...] lorsque l'exercice d'une compétence

nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune ».

La mise en place de ce « chef-de-filat », puisque le terme semble désormais entré dans le langage courant, s'est illustrée plus particulièrement sur le thème du développement économique, avec l'article 1^{er} de la loi. Reconnaissons d'emblée que les débats parlementaires sur cet article ont mis en lumière la difficulté de concilier ce principe de chef de file avec la première phrase du cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution interdisant toute tutelle d'une collectivité locale sur une autre.

En effet, la rédaction initiale de l'article 1^{er} du projet de loi rendait la région responsable du développement économique, avec la mise en place d'un schéma régional. Les autres collectivités locales étaient tenues de se conformer à ce schéma dans la mise en œuvre de leur propre politique de développement économique. Cette version est finalement apparue très contraignante pour les autres collectivités, s'agissant d'une compétence aussi essentielle que les aides aux entreprises pour l'animation et le développement des territoires.

C'est donc une rédaction plus respectueuse des initiatives locales qui a été finalement retenue, la région étant désormais chargée de la coordination des actions en matière de développement économique. Toutefois, de façon très pragmatique, l'article 1^{er} finalement adopté permet, pour les régions qui le souhaiteraient, et après concertation avec les autres collectivités locales de leur ressort, de s'engager plus avant dans ce rôle de chef de file en établissant un schéma régional de développement économique. L'établissement de ce schéma serait toutefois à titre expérimental et nécessiterait ainsi l'accord de l'État.

La loi relative aux libertés et responsabilités locales a également fait preuve de pragmatisme en prenant acte de l'enchevêtrement des compétences et de la multiplicité des intervenants. Dans un objectif de bonne administration et de responsabilisation, elle a encouragé les mécanismes souples de coopération entre collectivités locales par la voie de conventions. L'article 145 permet ainsi aux communes, sur une initiative de la région, du département ou à leur propre demande, de participer à l'exercice de tout ou partie des compétences relevant de la responsabilité du conseil régional ou du conseil général, dans des conditions prévues par convention. De même, l'article 151 autorise les groupements à demander à exercer tout ou partie des compétences dévolues à la région ou au département pour le compte de l'une ou l'autre de ces collectivités. Là encore, cet « appel à compétences » doit faire l'objet d'une convention déterminant l'étendue de la délégation, la durée, les conditions financières ainsi que les modalités d'exécution.

Cette nouvelle culture de partenariat que cherche à développer la loi du 13 août 2004 met en place les fondements d'une administration locale plus efficace, par la voie de conventions définissant des objectifs et reposant sur une

méthode d'évaluation. C'est sur cette même recherche d'évaluation que repose le développement des procédures d'expérimentation.

- *Le développement des initiatives locales par la voie de l'expérimentation*

S'appuyant sur les nouvelles possibilités offertes par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, la loi relative aux libertés et responsabilités locales a eu recours, dans de nombreux domaines, au principe de l'expérimentation.

Outre l'article 1^{er}, consacré au développement économique, mettant en place un schéma régional expérimental, la loi du 13 août 2004 permet aux collectivités territoriales d'assurer, à titre expérimental, les fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de paiement des fonds structurels européens pour la période 2000-2006 (article 44) ; toujours à titre expérimental, il est ouvert aux départements la possibilité de mettre en œuvre, dans le domaine de la protection judiciaire de la jeunesse, les placements prévus aux articles 375 à 375-8 du code civil (article 59) ; les régions se voient également reconnaître le droit, si elles le souhaitent, de participer au financement et à la réalisation d'équipements sanitaires (article 70) ; enfin, il est prévu une expérimentation portant sur une nouvelle organisation administrative des écoles primaires communales sous la forme d'établissements publics d'enseignement primaire (article 86).

Ces expérimentations illustrent le pragmatisme avec lequel le Gouvernement envisage la réforme de l'État : face à la complexité de nombreux domaines, il a été jugé nécessaire d'instaurer une progressivité d'application, avec des bilans d'étape et des procédures d'évaluation permettant de s'assurer que toutes les données d'un problème et toute la complexité d'une réforme ont bien été prises en compte. Il s'agit également de reconnaître, là encore dans l'esprit de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, que les collectivités locales peuvent, à leur échelon, être des lieux d'initiative, de réforme et de débat public pouvant servir par la suite de référence pour l'élaboration de la norme nationale.

Au-delà de ces nouvelles formes d'intervention et de partenariat, la loi relative aux libertés et responsabilités locales innove en proposant une méthode loyale et transparente de transfert permettant aux collectivités locales de faire face à leurs nouvelles responsabilités. Il s'agit pour le Gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin de rompre avec la méthode qui avait prévalu jusqu'alors en matière de transferts de compétences, l'État ayant trop souvent cherché à réduire son déficit par une politique de transfert à l'échelon local, sans accorder l'équivalent en terme de ressources.

3. Des transferts reposant sur la loyauté et la transparence des compensations financières

Les transferts de compétences aux collectivités territoriales s'accompagnent de l'attribution de ressources équivalentes aux dépenses consacrées par l'État à l'exercice des compétences transférées. Ce principe est désormais érigé en impératif constitutionnel depuis mars 2003, le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution disposant que « *Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi* ».

Afin de respecter ce principe constitutionnel, les modalités de la compensation financière des transferts, établis au sein des articles L.1614-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, ont été complétées par les articles 118 à 121 de la loi du 13 août 2004. Ces articles ont été longuement discutés au Parlement et ont fait l'objet d'un débat constructif sur l'engagement de l'État dans le processus de décentralisation.

La compensation financière des charges, résultant des transferts de compétences inscrits dans la loi, répond ainsi à plusieurs principes tendant à assurer la neutralité desdits transferts tant sur le budget de l'État que sur celui des collectivités territoriales bénéficiaires. La compensation financière est intégrale, conforme à l'objectif d'autonomie financière inscrit au sein de l'article 72-2 de la Constitution, concomitante aux transferts et loyale dans son évaluation :

- *Une compensation intégrale*

Les ressources transférées seront équivalentes aux dépenses effectuées par l'État au titre des compétences transférées. Toutes les dépenses, directes et indirectes, liées à l'exercice des compétences transférées seront prises en compte.

Les charges de fonctionnement seront évaluées à partir de la moyenne actualisée des dépenses consacrées par l'État **au cours des trois années précédant le transfert.**

S'agissant des charges d'investissement, le niveau de dépenses variant d'un exercice à l'autre, l'évaluation des charges transférées sera établie sur la base de la moyenne actualisée des crédits précédemment ouverts au budget de l'État, au titre des investissements exécutés ou subventionnés **au cours des cinq années, au moins, précédant le transfert.** Un décret en Conseil d'État précisera les modalités de l'actualisation et les périodes de dépenses à prendre en considération.

Conformément aux principes énoncés à l'article 72-2 de la Constitution, l'Etat doit reconnaître que les transferts de compétences le rendent créancier des

collectivités locales : il ne saurait donc s'abstraire de cette créance en redéployant des montants qu'il leur doit déjà, au titre de diverses dispositions législatives.

- *Une compensation conforme au principe constitutionnel d'autonomie financière*

La compensation se fait en outre selon les prescriptions constitutionnelles du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, et dans le cadre tracé par la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière qui garantit, dans son article 4, que la part des ressources propres dans les ressources de chaque catégorie de collectivités territoriales ne descende pas sous le niveau qui était le sien en 2003.

L'article 119 de la loi prévoit à cet effet que la compensation financière s'opérera, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature. Le Parlement, à l'initiative du rapporteur de l'Assemblée nationale en première lecture, M. Marc-Philippe Daubresse, a utilement complété cette disposition en précisant que « *si les recettes provenant des impositions attribuées [...] diminuent pour des raisons étrangères au pouvoir de modulation reconnu aux collectivités bénéficiaires, l'État compense cette perte dans des conditions fixées en loi de finances, afin de garantir à ces dernières un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de la compétence avant son transfert* ».

Les transferts de compétences seront ainsi, dans leur quasi totalité, financés par des transferts de fiscalité, dont les collectivités pourront, à terme, fixer elles-mêmes, dans des limites définies par le législateur, l'assiette et le taux. Les prochaines lois de finances transféreront ainsi aux régions une partie du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) et aux départements, une partie du produit de la taxe sur les conventions d'assurance ⁽¹⁾.

- *Une compensation concomitante*

Les transferts de ressources, amorcés dès le 1^{er} janvier 2005, s'effectueront sur plusieurs années parallèlement aux transferts de compétences.

Tout accroissement de charges résultant de ces transferts sera, en effet, accompagné du transfert concomitant des ressources nécessaires à l'exercice de ces compétences. Pour autant, concomitant ne signifie pas simultané, et il est utile de rappeler à ce sujet la polémique développée par les opposants au texte, au motif que les financements des compétences n'étaient pas précisés dans la loi même de transferts. La loi relative aux libertés et responsabilités locales ne pouvait en effet prévoir ces compensations sous peine d'être contraire aux prescriptions de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, et plus précisément de son article 36, qui prévoit que « *l'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'État ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances* ». Dans la mesure où le choix avait été fait,

(1) Cf. deuxième partie du rapport consacrée au projet de loi de finances pour 2005.

conformément à l'article 72-2 de la Constitution, d'affecter aux collectivités locales une part de recettes fiscales, les dispositions portant sur les compensations financières des transferts ne pouvaient figurer qu'en loi de finances.

La circulaire précitée en date du 10 septembre 2004 apporte des précisions supplémentaires sur la façon dont il sera procédé concrètement pour l'évaluation : l'année précédant le transfert de compétences, les ministères décentralisateurs procéderont à l'évaluation provisoire des dépenses qu'ils consacraient jusqu'alors à l'exercice des compétences transférées. Le montant correspondant permettra de prendre, en loi de finances, les dispositions nécessaires à la compensation provisoire des charges nouvelles. Dès que les données définitives seront connues, il sera procédé aux régularisations qui s'imposent.

- *Une compensation loyale dans son évaluation*

Le montant des accroissements de charges résultant des transferts de compétences sera constaté par arrêté interministériel, après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC).

À cet égard, il faut souligner que l'article 118 de la loi du 13 août 2004 modifie la composition et le rôle de la CCEC, afin de renforcer les moyens dont elle dispose et de l'associer plus en amont à la définition des modalités d'évaluation des transferts de compétences.

Présidée par un élu, et non plus par un magistrat, elle devient une formation restreinte du comité des finances locales (CFL) et bénéficie des mêmes garanties d'indépendance dans son travail que le comité.

Pour chaque transfert de compétences, la CCEC réunira paritairement les représentants de l'État et de la catégorie de collectivités territoriales concernées par le transfert. Pour l'examen de questions intéressant l'ensemble des catégories de collectivités, notamment celles relatives aux modalités d'évaluation de l'accroissement ou de la diminution des charges, il est prévu, en revanche, que la Commission siège en session plénière.

Le bilan établi par la CCEC à l'intention du Parlement, lors de l'examen de la loi de finances de l'année, retrace l'évolution des transferts de compétences les plus récents, les modalités de leur compensation mais également l'évolution des recettes provenant des impositions.

Un décret est actuellement en cours de rédaction permettant de préciser la composition et les modalités de fonctionnement de la CCEC. Il incombera à la représentation nationale de veiller, lors de l'examen du suivi de l'application de la loi, que le principe paritaire est strictement observé dans les modalités de fonctionnement de la Commission, les élus ne pouvant être placés en position minoritaire.

4. Des garanties importantes pour le personnel

La loi du 13 août 2004 comprend un important volet statutaire destiné à assurer les modalités de transfert des services et des personnels exerçant des missions transférées aux collectivités locales.

a) Les transferts de services

Le choix a été fait, là encore, de laisser les négociations se dérouler à l'échelon local plutôt que de recourir à un arbitrage au niveau national. Le titre V de la loi prévoit à cet effet la publication, au premier trimestre 2005, d'un décret approuvant la convention type de mise à disposition des services. Sur la base de cette convention type, une convention au niveau local, entre le préfet et le président de la collectivité territoriale, doit intervenir afin de fixer les modalités pratiques du transfert. Cette convention est élaborée dans le cadre d'une commission tripartite réunissant des représentants de l'État, des élus locaux et des personnels concernés.

C'est seulement si les parties à la convention ne parviennent pas à trouver d'accord qu'il sera fait appel à un arrêté conjoint du ministre des collectivités locales et du ministre concerné, après avis d'une commission de conciliation. Toutefois, comme il est précisé dans la circulaire du 10 septembre 2004 : « *Il est évidemment souhaitable de tout mettre en œuvre pour que ces conventions soient le résultat d'un accord local et ne soient pas systématiquement arbitrées au niveau national.* » À la suite de ces conventions, un décret de partition définitive doit intervenir dans chaque ministère. Bien que le délai d'élaboration de ces décrets ne soit pas précisé dans la loi, la circulaire indique à leur propos que « *le temps raisonnable d'élaboration ne semble pas devoir dépasser une année* ».

Le droit d'option pour les agents interviendra à partir de ces décrets de partition définitive. Ils auront ainsi deux ans pour faire connaître s'ils souhaitent intégrer le cadre d'emploi de la fonction publique territoriale ou bien être placés en détachement, sans limitation de durée, auprès de la collectivité territoriale dont relève le service dans lequel ils sont affectés.

Le processus de répartition des personnels est retracé dans le schéma suivant :

CALENDRIER ET MODALITÉS DE TRANSFERTS DES SERVICES ET DES PERSONNELS

Jusqu'à l'exercice effectif du droit d'option, les agents sont mis à disposition de plein droit, à titre individuel et provisoire

1^{er} janvier 2005 :
entrée en vigueur de la loi

Transfert de compétences

1^{er} trimestre 2005

- publication du décret approuvant la convention type de mise à disposition des services.

- signature, par le préfet et le président de chaque exécutif local, dans le délai de 3 mois à compter de la publication du décret approuvant la convention type, de la convention locale de mise à disposition des services.

2^e trimestre 2005

À défaut de convention, arrêté conjoint du ministre des collectivités locales et du ministre concerné après avis d'une commission nationale de conciliation.

À partir de la publication des décrets de partition définitive des services, les agents exerceront leur droit d'option.

1^{er} trimestre 2006
(date estimée)

Établissement par chaque ministère d'un schéma de partition définitive des services transférés

2006-2007

À compter des décrets de partition, exercice du droit d'option par les agents pendant deux ans

Intégration de droit dans la FPT

ou

Maintien dans la FPE
(détachement sans limitation de durée)

Les agents ayant décidé de poursuivre leur carrière dans la fonction publique d'État pourront, à tout moment, demander à être intégrés dans la fonction publique territoriale ; seulement, une fois le délai de deux ans passé, ce droit d'option est laissé à la libre appréciation de la collectivité, ce qui n'est pas le cas du droit d'option exercé dans le délai puisque les collectivités sont alors tenues de prononcer l'intégration.

Les agents n'ayant pas exercé de droit d'option dans le délai seront placés d'office en position de détachement longue durée. Ils pourront néanmoins demander à être intégrés par la suite, sous réserve de l'accord de la collectivité territoriale concernée.

b) Les garanties apportées aux agents

Une décentralisation réussie ne peut se faire sans l'implication des agents chargés de l'incarner au quotidien. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a veillé avec une attention toute particulière à apaiser les inquiétudes légitimes qui avaient pu naître lors de l'examen du projet de loi.

L'engagement du Gouvernement porte en premier lieu sur les effectifs concernés par les transferts : afin qu'il n'y ait pas de doute sur la loyauté de leur évaluation, la loi relative aux libertés et responsabilités locales a précisé explicitement que les effectifs transférés au 31 décembre 2004 ne pourront être inférieurs, de manière globale, à ceux constatés le 31 décembre 2002. Cette disposition éloigne tout soupçon qui aurait pesé sur d'éventuelles restructurations de services entreprises par l'État dans l'objectif de ne procéder qu'à un transfert *a minima*. Les agents ont donc la garantie que le transfert se fera sur un décompte d'effectifs satisfaisant, leur permettant de mener à bien leur tâche.

Un effort spécifique a également porté sur les avantages statutaires liés à des situations particulières : ainsi, les agents non titulaires de l'État pouvant prétendre, en application de la loi « Sapin » à une mesure de titularisation pourront bénéficier d'une mise à disposition jusqu'à leur titularisation. Une fois celle-ci acquise, ils bénéficieront, dans les mêmes conditions que les autres agents, d'un droit d'option dans un délai de deux ans.

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.

Afin de recueillir le plus large consensus dans le processus de transfert d'effectifs, les conseils supérieurs de la fonction publique territoriale et de la fonction publique d'État seront consultés sur le décret de convention type, par le biais d'une commission commune spécialement chargée de suivre les opérations de mise à disposition, transfert et intégration des personnels. Cette commission aura également la faculté de proposer toute mesure permettant d'assurer le bon déroulement des transferts.

Enfin, au titre des garanties apportées aux agents, une disposition spécifique a été réservée aux personnels TOS : le Gouvernement s'est en effet engagé auprès des agents d'entretien et d'accueil, des ouvriers professionnels et des maîtres ouvriers à procéder à une intégration dans des cadres spécifiques, en cours d'élaboration. Les cadres d'emplois qui seront créés pour l'accueil des personnels TOS dans la fonction publique territoriale garantiront notamment aux personnels concernés leur affectation dans les établissements scolaires du 2^e degré

et la définition de leurs missions, qui seront identiques à celles qu'ils assurent aujourd'hui.

Reste la question des retraites des personnels ayant choisi le transfert dans la fonction publique territoriale : même s'il est à ce jour difficile d'évaluer l'impact des transferts de personnel sur l'équilibre financier de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités territoriales (CNRACL), dès lors que n'est pas connue la proportion d'agents qui exerceront le droit d'option, le risque d'un déséquilibre du financement de cette caisse apparaît néanmoins mineur, compte tenu de la structure de la pyramide des âges de cette fonction publique. La représentation nationale devra néanmoins faire preuve de vigilance pour que l'État ne se désengage pas sur cette question.

C. LA LOI ORGANIQUE RELATIVE A L'AUTONOMIE FINANCIERE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES : UN COUP D'ARRET CONTRE LES TENTATIVES DE RECENTRALISATION DES FINANCES LOCALES

Discutée simultanément avec le projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales, la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales constitue l'autre pierre angulaire de la réforme. Elle a eu pour objet essentiel de préciser le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, introduit par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, qui dispose que « *Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre* ».

Il est inutile de revenir sur l'historique qui a conduit à l'inscription du principe d'autonomie financière des collectivités territoriales dans la Constitution : le rapporteur, lors de ses précédents avis, a déjà détaillé la lente recentralisation des finances locales à laquelle on a assisté ces vingt dernières années. Citons donc simplement pour l'essentiel la suppression de la part salariale des bases de taxe professionnelle, de la part régionale de la taxe d'habitation, de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur pour les particuliers, de la taxe régionale additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux ainsi que l'abaissement, puis le plafonnement du tarif du droit de mutation à titre onéreux, soit autant de mesures qui ont fortement érodé les marges de manoeuvre dont jouissaient les collectivités locales. Ces mesures ont, en outre, menacé à terme les équilibres budgétaires des collectivités dans la mesure où la prise en charge par l'État d'une part croissante de la fiscalité locale s'est faite principalement par le biais de compensations d'exonérations, et non par des dégrèvements : alors que ces derniers assurent une totale neutralité pour la collectivité puisqu'ils consistent à faire prendre en charge par l'État le montant de l'impôt local, la compensation d'exonération s'analyse comme un dédommagement, calculé par rapport à une année de référence et indexé plus ou moins justement pour les années suivantes.

Au total, en tenant compte de l'ensemble des mesures intervenues en matière de fiscalité locale, la part des recettes fiscales propres par rapport aux recettes totales est passée, entre 1997 et 2002, de 58,2 % pour les communes à 54,7 %, de 58,3 % pour les départements à 52,2 % et de 57,8 % pour les régions à 36,5 %.

L'évolution de cette part est retracée dans le tableau suivant :

**RESSOURCES PROPRES PRISES EN COMPTE :
RECETTES FISCALES ET PRODUIT DES SERVICES ET DU DOMAINE**

en milliards d'euros

Communes + groupements	1997	1998	1999	2000	2001	2002*	2003
Recettes totales hors emprunts	69,25	71,76	75,14	77,37	80,97	83,17	nd
Produit des services et du domaine	5,63	5,59	5,73	6,16	6,29	6,49	nd
Recettes fiscales hors compensations	34,69	36,39	36,95	37,78	38,06	39,03	nd
dont produit 4 taxes	30,02	31,23	31,46	31,92	31,68	32,18	nd
RECETTES PROPRES/RECETTES TOTALES HORS EMPRUNTS	58,2 %	58,5 %	56,8 %	56,8 %	54,8 %	54,7 %	nd

Les reversements des groupements aux communes ont été neutralisés des recettes totales, fiscales et du produit 4 taxes

Départements	1997	1998	1999	2000	2001	2002*	BP 2003
Recettes totales hors emprunts	32,26	33,30	34,91	35,09	35,45	38,07	40,88
Produit des services et du domaine	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08
Recettes fiscales hors compensations	18,71	19,85	19,80	19,64	19,09	19,81	21,01
dont produit 4 taxes	13,00	13,54	13,66	13,85	13,80	14,22	15,04
RECETTES PROPRES/RECETTES TOTALES HORS EMPRUNTS	58,3 %	59,8 %	57,0 %	56,2 %	54,1 %	52,2 %	51,6 %

Régions	1997	1998	1999	2000	2001	2002*	BP 2003
Recettes totales hors emprunts	10,55	10,99	11,55	11,61	11,94	13,63	14,06
Produit des services et du domaine	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Recettes fiscales hors compensations	6,10	6,33	5,63	5,83	5,00	4,97	4,99
dont produit 4 taxes	3,68	3,78	3,80	3,95	3,09	2,97	2,93
RECETTES PROPRES/RECETTES TOTALES HORS EMPRUNTS	57,8 %	57,7 %	48,7 %	50,3 %	41,9 %	36,5 %	35,5 %

* 2002 : estimations (DGCP)

La loi organique propose ainsi de mettre un coup d'arrêt aux évolutions constatées, qui ont conduit à transformer 15 milliards d'euros de recettes fiscales locales en dotations de l'État, réduisant ainsi l'autonomie financière.

Elle procède pour cela à une « explication de texte » en précisant l'article 72-2 de la Constitution. Ainsi, il appartenait à la loi organique d'explicitier le ratio utilisé pour définir l'autonomie financière des collectivités locales, en définissant :

- les ressources propres (*article 3 de la loi*);
- l'ensemble des ressources prises en compte (*article 4*);
- la notion de part déterminante, ou, plus exactement le seuil en deçà duquel l'autonomie financière n'est plus assurée (*article 5*).

L'article 72-2 de la Constitution précisant en outre que le principe de l'autonomie financière s'apprécie « pour chaque catégorie de collectivités locales », il a paru également nécessaire de définir, à l'article 2, ce que l'on inclut dans chaque catégorie afin de parvenir au calcul d'un ratio homogène réunissant des collectivités locales aux caractéristiques semblables.

S'agissant du seuil, la loi organique dispose, à l'article 4, que le niveau d'autonomie atteint en 2003, c'est-à-dire l'année où la réforme de la taxe professionnelle initiée en 1999 est intégralement achevée, constitue un seuil au dessous duquel ne peut être ramenée la part des recettes fiscales et autres ressources propres.

L'article 5 institue un mécanisme de garantie de l'autonomie financière définie au précédent article, en prévoyant la remise d'un rapport par le Gouvernement sur l'évolution des recettes et la mise en œuvre des mesures correctrices nécessaires, s'il apparaît, au vu du rapport, que les règles posées à l'article 3 ne sont pas respectées.

Le débat, qui a été âpre, a porté sur la définition du numérateur du ratio d'autonomie, pour savoir ce que l'on devait inclure parmi les ressources propres. La rédaction retenue aux termes du premier alinéa du nouvel article L.O. 1114-2 du code général des collectivités territoriales indique que les ressources propres « sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs ». Le deuxième alinéa ajoute que, pour la catégorie des communes, « les ressources propres sont augmentées du montant de celles qui [...] bénéficient aux établissements publics de coopération intercommunale ».

Ainsi, la rédaction retenue permet d'inclure parmi les ressources propres les impôts nationaux dont la loi « localise » l'assiette ou le taux par collectivité, de manière à en répartir le montant entre collectivités selon une clé préétablie et stable. Il s'agit de la sorte d'obliger le législateur à garder un lien entre l'imposition et la collectivité, que ce soit par le taux ou par l'assiette.

Pour extensive qu'elle soit, la définition retenue par la loi organique s'appuie sur un fondement constitutionnel solide, dont M. Guy Geoffroy, rapporteur de la Commission des lois à l'Assemblée nationale, fut le brillant défenseur. Il a ainsi fait appel à une lecture combinée du deuxième et du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : *« La première phrase du deuxième alinéa fixe un principe général qui permet aux collectivités locales de recevoir tout ou partie des impositions de toute nature. La seconde phrase précise que la loi peut autoriser les collectivités à en fixer le taux et l'assiette ; il ne s'agit donc que d'une possibilité et non d'une condition déterminante pour classer ces produits d'imposition parmi les ressources fiscales locales. La fixation d'un taux et d'une assiette n'apparaît ainsi que comme une modalité de la perception d'un impôt local.*

En outre, en indiquant, au troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution 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 », le Constituant invite à interpréter comme étant des ressources propres toutes les recettes fiscales, sans exclusive. La définition des impositions de toutes natures ayant été donnée au deuxième alinéa, le projet de loi organique ne pouvait, sauf à encourir le risque d'une censure du Conseil constitutionnel, sortir de ce champ en restreignant la notion de produit des impositions de toute nature comme étant celui sur lequel les collectivités territoriales avaient un pouvoir de fixation des taux. Une telle rédaction serait en effet au delà des prescriptions constitutionnelles. ⁽¹⁾ »

Cette version fut combattue, notamment au Sénat, par les rapporteurs MM. Daniel Hoeffel et Michel Mercier, qui plaidèrent pour une rédaction *a priori* plus conforme à l'idée naturelle que l'on se fait des ressources propres, comme étant celles pour lesquelles les collectivités ont le pouvoir de fixer le taux ou le montant.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision en date du 29 juillet, confirme pourtant mot pour mot l'interprétation donnée par le rapporteur de l'Assemblée nationale et soutenue par le Gouvernement : *« Considérant qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions que les recettes fiscales qui entrent dans la catégorie des ressources propres des collectivités territoriales s'entendent, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, du produit des impositions de toutes natures non seulement lorsque la loi autorise ces collectivités à en fixer l'assiette, le taux ou le tarif, mais encore lorsqu'elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette ».*

Non seulement constitutionnelle, cette définition des ressources propres paraît également la seule possible dans le cadre d'une modernisation des finances locales. Elle permet en effet de concilier le principe de subsidiarité posé à l'article 72 de la Constitution, qui induit une dynamique des transferts de

(1) Rapport n° 1541 de M. Guy Geoffroy au nom de la Commission des lois, avril 2004.

compétences, avec le principe de compensation, posé à l'article 72-2 de la Constitution qui oblige l'État à accompagner ces transferts de compétences par le versement à ces dernières de ressources équivalentes, tout en tenant compte de l'extrême difficulté politique et technique d'une réforme de la fiscalité locale, qui passe inévitablement par l'allocation de dotations ou d'impôts d'État affectés.

Comme le notait un observateur attentif de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, commentant le pragmatisme dont avaient fait preuve à la fois le législateur et le Conseil constitutionnel dans cette définition extensive des ressources propres : *« la solution retenue par le législateur organique déjoue la fatalité de cette contradiction en adoptant une définition large des ressources propres ⁽¹⁾ . »*

Le coup d'arrêt porté à la recentralisation des finances locales avec la loi organique ne signifie donc pas pour autant que le Gouvernement ait fait le choix de l'immobilisme. La loi organique du 29 juillet 2004 pose au contraire les bases d'une fiscalité locale moderne, fondée notamment sur le partage d'impôts nationaux. Le législateur devra ensuite trouver la voie entre des impôts transférés, sans pouvoir de fixation des taux, et la légitime revendication des élus de préserver des marges de manœuvre dans la détermination des montants reçus. L'article 9 de la Charte européenne du 15 octobre 1985 du Conseil de l'Europe, qui définit le principe d'autonomie locale, peut utilement servir de référence à la future réforme :

« Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences. »

Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.

Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.

Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences. »

La loi de finances pour 2005 constitue le prolongement logique de la loi organique, en proposant une compensation des transferts de compétences à la fois loyale et innovante. Elle met également en application, par une réforme sans précédent des dotations de l'État aux collectivités locales, le principe de péréquation posé par le dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution.

(1) L'autonomie financière des collectivités territoriales devant le Conseil constitutionnel, *Article de M. Jean-Eric Schoettl paru dans Les petites Affiches, 13 août 2004, n° 162.*

II. — LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2005 : LA TRADUCTION BUDGETAIRE ET FISCALE DE CETTE NOUVELLE ORGANISATION DECENTRALISEE

A. LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION CENTRALE ET TERRITORIALE

La réforme de l'administration générale, qui inclut l'administration centrale et l'administration territoriale, a été dictée par deux chantiers de modernisation convergents que sont la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), avec la définition de programmes et de projets annuels de performances, et la mise en place du nouveau cadre d'action exigé par l'organisation décentralisée de la République.

1. L'administration centrale

La réforme de l'administration centrale a constitué l'un des chantiers prioritaires de l'année 2004. Imposé par la prochaine entrée en vigueur de la LOLF, la réforme de l'administration territoriale en cours et la nécessité de rationaliser la dépense publique, cet impératif de modernisation figure au rang des actions prioritaires de la stratégie ministérielle de réforme (SMR).

À la suite de la stratégie ministérielle de réforme définie en 2003, le ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales s'est doté d'un secrétariat général en janvier 2004. Les missions imparties à ce secrétariat général, ainsi que les bénéfiques qui en sont attendus, sont doubles : il s'agit en premier lieu d'améliorer la performance des services et de réaliser des économies d'échelle, par la création d'un centre de décision et de coordination unique ; en second lieu, d'engager une action d'impulsion et d'animation au sein du ministère dans un objectif de modernisation. Au titre du premier de ces rôles, le secrétaire général a en charge la suppression des structures redondantes qui ont pu se créer au fil des années dans les différentes directions, ainsi que la réorganisation des directions ; au titre du second, il est chargé de coordonner la décision en matière de modernisation et réunit à cet effet chaque mois un comité de modernisation auquel est convié l'ensemble des directeurs du ministère.

Les effectifs de l'administration centrale s'élèvent à 5 270 agents, dont 1 369 relevant des cultes d'Alsace et de Lorraine, qui ont à charge six missions principales retracées dans le bleu budgétaire sous l'agrégat 31 :

— 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 2005, le montant des crédits inscrits au projet de loi de finances initiale pour l'administration générale est de 3 174 millions d'euros, contre 3 233 en 2003, la diminution étant justifiée par une diminution des crédits liés aux élections, l'année 2004 ayant été marquée par quatre échéances électorales.

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

(en millions d'euros)

Composantes	2002	2003	2004	2005
	Exécution	Exécution	Exécution 31/08	PLF
Mise en œuvre des conditions d'exercice de la représentation démocratique	381	133	200	110
Défense de l'État	116	117	73	80
Action sociale	39	32	18	34
Prestations aux services	260	287	154	254
Cultes	32	31	21	32
Charges de pensions	2 303	2 374	2 485	2 664
Total	3 131	2 982	2 951	3 174
<i>Dont rattachement de fonds de concours</i>	5	5	1	5

2. L'administration territoriale

Ainsi que le rapporteur l'a rappelé en première partie, la modernisation de l'échelon déconcentré constitue le corollaire indispensable d'une relance de la décentralisation. Les élus locaux doivent pouvoir s'appuyer sur des interlocuteurs pertinents pour établir un véritable partenariat entre l'État et les collectivités locales, partenariat qui constitue le véritable fondement d'une organisation

décentralisée de la République. La loi relative aux libertés et responsabilités locales a mis l'accent sur la reconnaissance juridique de cet échelon déconcentré. La loi de finances pour 2005 transcrit cette reconnaissance en termes financiers, par l'achèvement de la procédure de globalisation des crédits.

a) la globalisation des crédits des préfectures

Initiée en 2000, la procédure de globalisation des crédits des préfectures présente un caractère primordial dans la modernisation de l'administration territoriale, dans la mesure où elle mise sur la responsabilisation des acteurs au niveau déconcentré. Mise en œuvre à titre expérimental dans quatre préfectures (Finistère, Seine-Maritime, Doubs et Isère), elle a progressivement été étendue à 14 préfectures en 2001, puis 18 préfectures en 2002 et 28 préfectures en 2003.

Les bilans positifs successivement tirés par toutes les préfectures expérimentales puis par deux rapports de l'Inspection générale de l'Administration, dont un commun avec l'Inspection générale des Finances, ont conduit à décider la généralisation de ce nouveau mode de gestion. Ainsi, en 2005, le programme devrait concerner tout les préfectures, y compris celles des départements d'outre-mer et la préfecture de Paris.

La réforme vise à accroître l'efficacité des préfectures en faisant en sorte que les moyens nécessaires à l'exercice des missions puissent être mobilisés plus facilement. Jusqu'à la mise en place de la globalisation, les modes de gestion ne favorisaient pas la responsabilisation des gestionnaires locaux, puisque seul le budget de fonctionnement des préfectures relevait d'une logique de déconcentration. En revanche, l'immobilier, l'informatique et les télécommunications relevaient pour partie d'un financement national et les emplois et les rémunérations restaient gérés par l'administration centrale. En conséquence aucun échelon ne disposait d'une vue globale de la répartition des moyens entre les préfectures. Cette absence de visibilité avait incité les préfectures à développer une logique systématique de demande de moyens supplémentaires, empêchant toute réflexion sur l'utilisation optimale des moyens.

Dans ce contexte, et selon les termes mêmes du ministère de l'Intérieur *« les actions de modernisation et de réorganisation étaient plus subies que portées localement. »*

Ces constats ont conduit à lancer l'expérimentation de la globalisation en 2000 sur la base de deux principes : la souplesse dans la gestion budgétaire ; la responsabilisation des préfets et de leurs collaborateurs.

Chaque préfecture dispose ainsi d'une dotation unique englobant les moyens nécessaires à son activité. Cette dotation est garantie et fongible. Son emploi est encadré par des règles de plafonds. La composition de la dotation globale est fixée par une instruction conjointe Intérieur/Finances du 25 septembre 2003 relative à la généralisation de la globalisation des crédits de rémunération et de fonctionnement des préfectures pour les années 2004 et 2005. Cette dotation

globale se compose de deux sous ensembles : les crédits relatifs à la prise en charge des personnels entrant dans le périmètre de la globalisation (rémunérations d'activité et charges sociales); les crédits de fonctionnement qui intègrent d'une part, les crédits de fonctionnement courant et, d'autre part, les crédits de maintenance immobilière qui figuraient auparavant dans le programme régional d'équipement (PRE).

Toutefois, la dotation globale continue à ne pas prendre en compte les crédits relatifs à certaines dépenses, telles que la rémunération spécifique de certains agents, les pensions civiles et prestations sociales, les dépenses d'informatique, celles liées à l'organisation d'élections et les dépenses afférentes à l'investissement immobilier.

Le montant de la dotation est notifié à chaque préfecture et garanti pour les deux années du « contrat » de globalisation (2004 et 2005). En outre, l'instruction conjointe du 25 septembre 2003, fixe une norme de progression de la dotation globale d'une année sur l'autre de 0,2 %. 95 % de la dotation sont délégués en début d'année, les 5 % restants le sont au plus le 15 septembre.

La notification à chaque préfecture de sa dotation globale est accompagnée d'une notification d'un double plafond en terme d'emplois (en équivalent temps rémunéré) et de masse indiciaire. Les contrôleurs financiers déconcentrés veillent à ce que ces plafonds ne soient jamais dépassés. Pour formuler une demande de recrutement d'un agent (par mutation, détachement ou concours), la préfecture doit ainsi vérifier que la disponibilité en emplois et en masse indiciaire est suffisante, compte tenu de ces plafonds.

Au terme de quatre ans d'expérience et d'une évaluation approfondie, les bénéfices de la globalisation semblent être de trois ordres : elle facilite en premier lieu l'allocation optimale des moyens ; elle permet, par le biais du pilotage par objectif, une amélioration des performances ; elle favorise enfin la modernisation de la gestion des ressources humaines, notamment par le biais de l'élaboration d'un plan de charge prévisionnel du personnel.

En outre, la globalisation a largement renouvelé le dialogue social au sein des préfectures, puisque les nouvelles règles de gestion ont fait l'objet d'une large information du personnel et de leurs représentants. Les Comités techniques paritaires ont vu leur rôle s'accroître notamment pour arrêter les stratégies budgétaires, compte tenu des priorités et des contraintes locales. La globalisation ne produit pleinement ses effets, que si les décisions de gestion prises au niveau local, sont comprises par l'ensemble du personnel.

b) La présentation des crédits dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances

La loi organique du 1^{er} août 2001 oblige désormais à une présentation de la loi de finances par mission, programmes et actions.

Premier niveau de présentation, la mission a un caractère transversal puisqu'elle relève « *d'un ou de plusieurs services d'un ou de plusieurs ministères* », et forme « *un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* ».

Les programmes constituent quant à eux le cadre d'exécution du budget. Contrairement aux missions, ils sont définis au sein d'un ministère et créés de manière à substituer à la spécialisation par nature de dépense actuellement en vigueur une spécialisation par destination de dépense, même s'ils seront, également à titre indicatif, ventilés par nature de dépense. Ils peuvent être déclinés en actions, ces dernières formant le troisième niveau de la nouvelle nomenclature budgétaire.

Les programmes se présentent sous la forme d'enveloppes totalement fongibles, la ventilation des crédits entre les actions étant totalement libres, sous réserve toutefois de ne pas dépasser les crédits de personnel qui constitueront un plafond.

Les actions permettent de structurer le programme selon des finalités homogènes et clairement définies.

S'agissant des crédits du ministère de l'Intérieur, le programme « Administration territoriale » est décliné en six actions distinctes, que sont :

- Action 1 : la coordination de la sécurité des personnes et des biens ;
- Action 2 : la garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres ;
- Action 3 : le contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales ;
- Action 4 : le pilotage territorial des politiques gouvernementales ;
- Action 5 : la participation de l'Union européenne à des projets cofinancés ;
- Action 6 : l'animation du réseau des préfetures.

Les crédits impartis à chaque action sont retracés dans le tableau suivant :

	Actions	Titre 2 Dépenses de personnel		Titre 3 Dépenses de fonctionnement		Titre 5 Dépenses d'investissement		Titre 6 Dépenses d'intervention		Totaux	
		LFI 2004	PLF 2005	LFI 2004	PLF 2005	LFI 2004	PLF 2005	LFI 2004	PLF 2005	LFI 2004	PLF 2005
1	Coordination de la sécurité des personnes et des biens	133 989 843	141 612 604	33 974 543	33 369 095	0	1 247 969	0	0	167 964 386	176 229 668
2	Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres	327 700 900	346 470 534	97 166 353	96 065 994	0	3 052 507	0	0	424 867 253	445 589 035
3	Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales	116 138 215	122 754 644	26 632 430	26 051 878	0	1 081 782	0	0	142 770 645	149 888 304
4	Pilotage territorial des politiques gouvernementales	263 719 800	278 688 622	70 883 668	69 748 295	0	2 456 743	0	0	334 603 468	350 893 660
5	Participation de l'Union européenne à des projets cofinancés	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6	Animation du réseau des préfectures	414 244 850	442 567 180	13 538 292	19 089 724	37 191 571	46 301 091	0	31 812 000	464 974 713	539 769 995
Totaux		1 255 793 608	1 332 093 584	242 195 286	244 324 986	37 191 571	54 140 092	0	31 812 000	1 535 180 465	1 662 370 662

B. LA COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPETENCES

Conformément aux principes posés par l'article 72-2 de la Constitution, déclinés dans la loi organique du 29 juillet 2004 et les articles 118 à 121 de la loi relative aux libertés et responsabilités locales, le projet de loi de finances pour 2005 consacre deux articles précisant les modalités de compensation financière aux régions et départements des transferts de compétences résultant de la loi relative aux libertés et responsabilités locales. Cette compensation se fait, comme le Gouvernement s'y était engagé, par le transfert aux collectivités locales de ressources fiscales, constituant des ressources propres au sens de la loi organique du 29 juillet 2004.

L'ensemble des transferts de compétences, et l'évaluation de leur coût, est retrace dans les tableaux suivants :

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

(en euros)

Articles de loi	Compétences	Ministère décentralisateur	Région	Département	EPCI	Commune	Autre	Total	Modalités de compensation
A - Transferts de compétences			449 489 007	156 560 000	—	14 317 003	113 600 000	733 966 010	
Titre II - Dispositions relatives au développement des infrastructures, aux fonds structurels et à la protection de l'environnement			45 000 000	30 000 000	—	14 317 003	113 600 000	202 917 003	
	<u>Chapitre I - La voirie</u>		—	—	—	14 317 003	—	14 317 003	
Art 25	Voirie de Paris (décrets impériaux)	Équipement	—	—	—	14 317 003	—	14 317 003	DGD
	<u>Chapitre III - Les transports dans la région Île-de-France</u>		45 000 000	30 000 000	—	—	113 600 000	188 600 000	
Art 37+38	Syndicat des transports d'Île-de-France	Équipement	45 000 000	30 000 000	—	—	—	75 000 000	Budget Équipement
Art 41	Transports scolaires et des personnes handicapées	Éducation nationale	—	—	—	—	113 600 000	113 600 000	Budget Éducation nationale
Titre III - La solidarité et la santé			390 250 000	121 110 000	—	—	—	511 360 000	
	<u>Chapitre I - L'action sociale et médico-sociale</u>		140 250 000	44 630 000	—	—	—	184 880 000	
	<u>La lutte contre les exclusions</u>								
Art 51	Aides aux jeunes en difficultés - Fonds d'aide aux jeunes (FAJ)	Cohésion sociale	—	25 550 000	—	—	—	25 550 000	TCA
Art 53	Formation des travailleurs sociaux	Cohésion sociale	122 560 000	—	—	—	—	122 560 000	TIPP
Art 55	Aides aux étudiants des instituts de formations des travailleurs sociaux	Cohésion sociale	17 690 000	—	—	—	—	17 690 000	TIPP
	<u>Les personnes âgées</u>								
Art 56	Mise en œuvre de la politique en faveur des personnes âgées (CLIC)	Cohésion sociale	—	19 080 000	—	—	—	19 080 000	TCA
	<u>Chapitre III - Le logement social et la construction</u>		—	76 480 000	—	—	—	76 480 000	
	<u>La gestion du logement social</u>								
Art 65	Fonds de solidarité pour le logement (FSL)	Équipement	—	76 480 000	—	—	—	76 480 000	TCA
	<u>Chapitre IV - La santé</u>		250 000 000	—	—	—	—	250 000 000	
Art 73	Financement des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes	Santé	250 000 000	—	—	—	—	250 000 000	TIPP
Titre IV - L'éducation, la culture et le sport			14 239 007	5 450 000	—	—	—	19 689 007	
	<u>Chapitre I - Les enseignements</u>		12 309 007	—	—	—	—	12 309 007	
Art 82	Convention de restauration	Éducation nationale	5 380 000	—	—	—	—	5 380 000	TIPP
Art 84	Lycées à section binationales ou internationales, lycée d'État de Font-Romeu et établissements publics nationaux d'enseignement agricole	Éducation nationale	6 929 007	—	—	—	—	6 929 007	DGD
	<u>Chapitre II - Le patrimoine</u>		⁽¹⁾ 1 930 000	5 450 000	—	—	—	7 380 000	
Art 95	Inventaire général du patrimoine culturel	Culture	⁽¹⁾ 1 930 000	—	—	—	—	1 930 000	TIPP
Art 99	Transfert des crédits de l'État consacrés à la conservation du patrimoine rural non protégé	Culture	—	5 450 000	—	—	—	5 450 000	TCA

⁽¹⁾ Provisions non ventilées entre régions et départements

MODE DE COMPENSATION RETENU

	RÉGION	DÉPARTEMENT	COMMUNE	STIF	TOTAL
TIPP	397 560 000	—	—	—	397 560 000
TCA	—	126 560 000	—	—	126 560 000
DGD	6 929 007	—	14 317 003	—	21 246 010
CRÉDITS BUDGÉTAIRES	45 000 000	30 000 000	—	113 600 00	188 600 000
TOTAL	449 489 007	156 560 000	14 317 003	113 600 00	733 966 010

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

Le projet de loi de finances pour 2005 prévoit d'attribuer aux régions une fraction de tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP), sur un principe identique à celui adopté l'année dernière pour compenser la décentralisation du RMI/RMA aux départements. Le gazole professionnel serait exclu du dispositif.

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

Dans un objectif de responsabilisation des collectivités locales, et conformément aux principes posés par la loi organique relative à l'autonomie financière, le Gouvernement prévoit de régionaliser cette taxe en autorisant les collectivités à moduler le tarif de la taxe autour d'un cours pivot.

Ainsi, sur demande de la France, la Commission européenne vient de transmettre au Conseil une proposition de dérogation fondée sur l'article 19 de la directive 2003/96/CE du 27 octobre 2003. Les modalités de cette régionalisation de la TIPP seraient les suivantes : à compter de 2006, les régions seraient bénéficiaires d'un produit de TIPP établi non plus en fonction de consommations nationales, mais dépendant des consommations enregistrées sur le territoire régional lui-même, de telle sorte que l'assiette de la taxe soit localisée. Cette assiette régionale étant établie, les régions pourront fixer un taux régional de TIPP applicable au 1^{er} janvier

2007, le taux voté à l'échelon local devant respecter une marge 1,77 € par hectolitre pour l'essence sans plomb et de 1,15 pour le gazole.

2. L'attribution aux départements d'une fraction de taux de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance pour les transferts prévus par la loi du 13 août 2004

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

Cette taxe, régie par les dispositions des articles 991 et suivants du code général des impôts, a pour assiette toute convention d'assurance conclue avec une société ou une compagnie d'assurances, ou avec tout autre assureur français ou étranger. Les différents risques assurés subissent un taux de prélèvement différent.

La réforme ne concerne qu'un seul type de risque et de contrat : les contrats d'assurance contre les risques de toute nature relatifs aux véhicules terrestres à moteur, lesquels sont actuellement taxés au taux de 18 %. La catégorie des départements bénéficiera de l'attribution d'une fraction de taux fixée à 0,91 % ; cette fraction a été calculée de telle sorte que, appliquée sur une base nationale, elle permette la détermination d'un produit couvrant les charges transférées aux départements dans le cadre de la loi du 13 août 2004. Cette fraction sera ensuite répartie entre chaque département en fonction d'une clé de répartition qui permet le maintien d'un lien entre la collectivité et la ressource transférée. Cette clé correspond au rapport entre le montant des charges transférées à chaque collectivité par la loi du 13 août 2004 et le montant des charges transférées à l'ensemble de la catégorie de la collectivité.

À compter de 2007, au plus tôt, les départements seraient habilités à moduler les fractions de taux de taxe ainsi attribués, à la hausse comme à la baisse, autour d'une certaine limite.

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

Le projet de loi de finances pour 2005 prévoit également, dans un objectif de responsabilisation de l'échelon local, de remplacer une partie de la DGF destinée aux départements par une fraction de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance, destinée au financement des services départementaux d'incendie et de secours.

Cette deuxième fraction est différente de celle attribuée aux mêmes départements au titre des transferts de compétences de la loi relative aux libertés et responsabilités locales.

Les départements se verront ainsi attribuer une fraction correspondant à un produit de TSCA de 900 millions d'euros. Le produit ainsi prévu est gagé par une réduction de la DGF ; cette réduction n'est toutefois pas exactement équivalente puisqu'elle ne porte que sur un montant de 880 millions d'euros. La différence de 20 millions d'euros, qui devraient être portée à 30 millions l'année prochaine, correspond à la prise en charge par l'État du nouveau régime de retraite des sapeurs-pompiers volontaires.

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

C. LES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES : VERS DAVANTAGE DE LISIBILITE ET DE PEREQUATION

1. La poursuite d'une réforme engagée en loi de finances pour 2004

La loi de finances pour 2004 posait déjà les bases d'une réforme de grande ampleur des concours de l'État aux collectivités locales : tout en maintenant le principe du contrat de croissance et de solidarité, qui permet de faire évoluer la plus grande partie des concours de l'État au sein d'une enveloppe normée progressant selon des critères d'indexation fixés dans la loi, la réforme visait à réorganiser l'ensemble des dotations autour de la dotation globale de fonctionnement, devenue ainsi le pivot central de l'effort de l'État en faveur des collectivités territoriales.

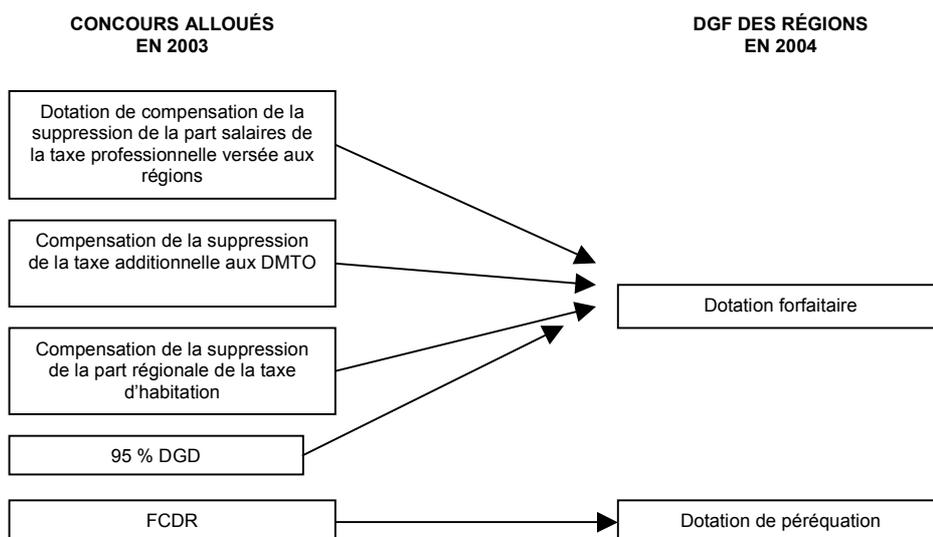
Les mesures envisagées en loi de finances initiale pour 2004 prévoyaient ainsi la création d'une DGF pour les régions ; par ailleurs, pour chaque niveau de collectivité, la DGF était réorganisée sur un même modèle avec la partition en une dotation forfaitaire et une dotation de péréquation.

La réorganisation s'est traduite de façon concrète par la globalisation au sein de la DGF d'un ensemble de dotations et compensations fiscales auparavant disparates : ont ainsi été basculés dans la DGF, la compensation « part salaire » de la taxe professionnelle, la compensation aux régions des allègements de fiscalité régionale, le Fonds national de péréquation, la compensation des baisses de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) et 95% de la dotation générale de décentralisation (DGD), le solde de cette DGD étant maintenu pour absorber les ajustements annuels en matière de compétences transférées. La loi de

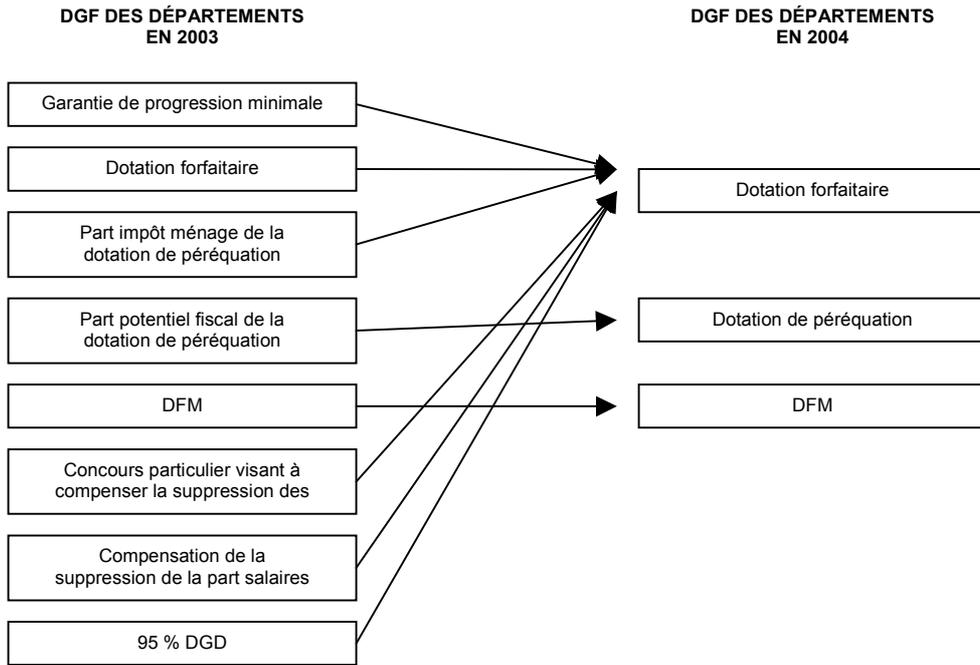
finances initiale pour 2004 prévoyait par ailleurs la suppression du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP), dans la mesure où sa composante principale, le fonds national de péréquation (FNP), est désormais intégré dans la DGF des communes pour constituer la dotation nationale de péréquation. La dotation de développement rural (DDR) était en revanche basculée en crédits budgétaires.

Les schémas suivants retracent, pour chaque niveau de collectivité territoriale, le mécanisme de refonte opéré en loi de finances pour 2004 :

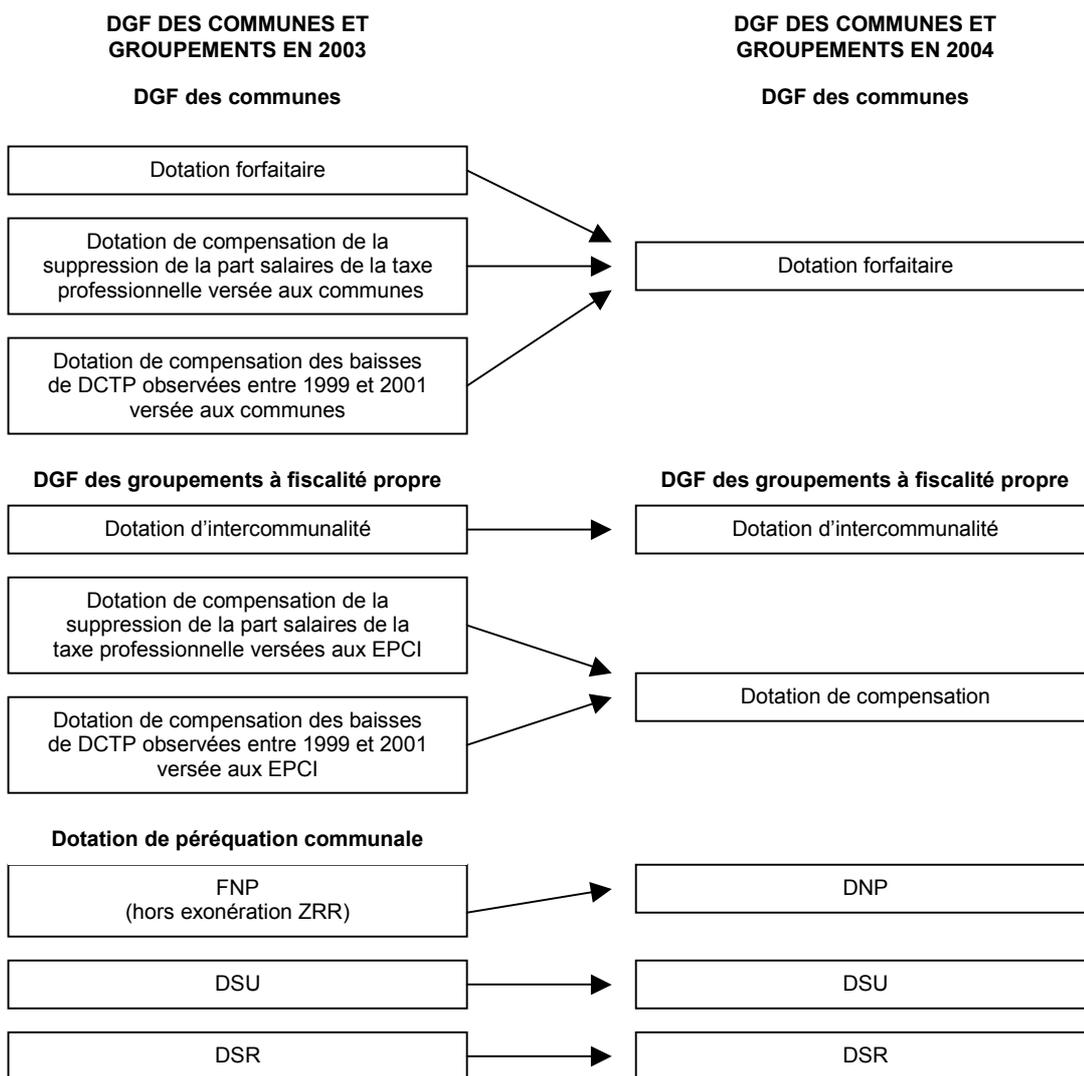
Pour les régions :



Pour les départements :



Pour les communes :



L'architecture des dotations ainsi proposée apparaît plus simple et plus lisible ; toutefois, le renforcement significatif de la DGF, par un quasi-doublement des crédits venant l'abonder, du fait de l'agrégation d'un grand nombre de dotations n'obéit pas qu'à un simple objectif de rationalisation. Il a permis également de dégager de plus grandes marges de manœuvre pour la péréquation, dans la mesure où la part de la dotation forfaitaire évolue moins vite que le montant global de la DGF attribué à chaque niveau de collectivité. Les dotations de péréquation étant à chaque fois définies comme le reliquat des dotations forfaitaires, il s'ensuit automatiquement que ces dotations sont désormais assurées de progresser plus vite que la DGF elle-même. Toutefois, compte tenu des responsabilités croissantes des communes, cette progression ne saurait se faire au détriment d'une évolution minimale des dotations.

C'est dans cette même logique de rationalisation et de péréquation que le Gouvernement présente aujourd'hui la seconde étape de la réforme, c'est-à-dire la modification en profondeur des mécanismes internes de répartition des dotations, telles que les règles d'éligibilité, critères et formules de répartition.

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

a) La réforme à la lumière des conclusions du groupe de travail du Comité des finances locales

En juillet 2003, le Comité des finances locales a constitué un groupe de travail chargé de faire des propositions en matière de réforme des dotations. Les conclusions de ce groupe ont été adoptées par le Comité lors la présentation de son rapport le 28 avril 2004. La réforme présentée aujourd'hui par le Gouvernement reprend très largement le constat et les propositions faites au sein de ce groupe de travail.

S'agissant du constat, le groupe de travail s'est penché sur les effets de la réforme de la loi du 31 décembre 1993, qui a conduit à globaliser, au sein d'une dotation forfaitaire nouvellement créée, l'ensemble des anciens concours de l'État constituant la DGF. Bien que ces concours soient attribués en fonction de critères physico-financiers propres à chaque commune, le législateur, en 1993, s'est attaché à maintenir les montants versés à chaque commune. Cette méthode, qui a ainsi présenté l'avantage de préserver les équilibres budgétaires des communes, a eu pour conséquence de créer une grande dispersion des montants de dotations forfaitaires par habitant entre communes de strates démographiques différentes, et même, entre communes de même strate. Compte tenu de cet historique, la DGF des communes présente une certaine opacité et n'est pas dénuée de paradoxes.

Ainsi, deux constats ont été mis en lumière :

La dotation forfaitaire par habitant est croissante avec les strates de population, ce qui répond à une certaine logique : plus une commune est peuplée, plus sa dotation forfaitaire par habitant est importante. Néanmoins, la deuxième strate de population, qui regroupe les communes de 500 à 1 999 habitants, est moins bien lotie que la première strate. La dotation forfaitaire moyenne par habitant de cette deuxième strate (125 €) est en outre moitié moins élevée que celle la plus élevée, correspondant à la strate des communes de plus de 200 000 habitants (256 €).

À ces écarts entre les strates s'ajoutent les écarts au sein même de chaque strate. La réforme de 1993 ayant conduit à « fossiliser » diverses dotations propres à chaque commune, les écarts de dotation forfaitaire par habitant des communes par rapport à la dotation forfaitaire moyenne par habitant de leur strate s'élève à 45 € en moyenne.

La réforme entreprise en loi de finances pour 2004 n'a pas modifié les équilibres de répartition de la dotation ; dès lors, la dotation forfaitaire issue de la réforme conduite en 2004, tout en renforçant les points positifs de l'ancienne dotation forfaitaire, se heurte également aux mêmes critiques s'agissant des inégalités de montants par habitant.

Sur la base de ce constat, le Comité des finances locales a été amené à faire plusieurs propositions, qui ont été reprises dans le projet de loi de finances pour 2005, à l'article 29 : il s'agit ainsi de revoir les conditions d'attribution de la dotation forfaitaire, afin que celle-ci ait un rôle clairement identifié de contribution de base à la couverture de charges de fonctionnement des communes, et de réformer les dotations de péréquation afin de concentrer leurs effets sur les communes les plus défavorisées.

b) Une meilleure appréhension de la richesse des communes

— La substitution de la notion de potentiel financier à celle de potentiel fiscal :

Le critère de potentiel fiscal a été créé en 1979 au moment de la mise en place de la Dotation globale de fonctionnement. Principal critère de répartition des dotations de péréquation, il est destiné à mesurer la richesse fiscale potentielle des collectivités, en faisant abstraction des choix d'exonération propres à chaque collectivité.

Le PLF pour 2005 propose de moderniser cet outil de mesure de la richesse d'une collectivité en substituant la notion de potentiel financier à celle de potentiel fiscal. Ce nouvel indicateur mesurerait non plus l'écart de richesse fiscale par rapport à une moyenne de strate, mais engloberait l'ensemble des ressources financières stables et récurrentes : ainsi, pour les communes, le potentiel fiscal serait complété par l'intégration du montant de la dotation forfaitaire ; compte tenu de la prévisibilité et de l'automaticité de cette dotation, il est apparu en effet qu'elle faisait partie intégrante de la mesure de la richesse d'une commune.

— La prise en compte de l'ensemble des variations de la population :

Autre suggestion du groupe de travail du Comité des finances locales, l'article 29 du projet de loi de finances pour 2005 propose de prendre en compte dans leur intégralité les variations de population. Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 2334-9 du code général des collectivités territoriales prévoit que seule la moitié de l'augmentation de population constatée entre deux recensements est prise en compte. Ce principe est facteur de distorsion puisque, ainsi que le souligne le groupe de travail, pour deux communes de même population DGF une année n , celle qui connaît au fil du temps le plus fort accroissement de population voit sa dotation forfaitaire par habitant progressivement se dégrader par rapport à l'autre commune. Il est regrettable que cette amélioration bienvenue n'ait pas donné l'occasion de

mener une réflexion plus approfondie sur le décompte de la « population DGF » : le choix d'un doublement de la population située en zone urbaine sensible, sur le modèle de ce qui est proposé dans le projet de loi de programmation relatif à la cohésion sociale, aurait ainsi permis de développer une vraie politique de soutien aux communes urbaines.

c) La réforme de la dotation forfaitaire

La réforme proposée pour la dotation forfaitaire vise à mieux prendre en compte la population et la superficie des communes dans le calcul de leur dotation. Elle aboutit ainsi à distinguer quatre composantes en son sein :

— une dotation de base devant varier initialement de 50 à 125 euros par habitant en fonction de la taille des communes, cet écart ayant toutefois été réduit de 60 à 120 euros par un amendement du rapporteur général adopté avec l'avis favorable du Gouvernement ;

— une part proportionnelle à la superficie de 3 euros par hectare, plafonnée au montant de la dotation de base, ce montant ayant été porté, à la suite d'un amendement de M. Michel Bouvard, à 5 euros pour les zones de montagne ;

— une part correspondant à l'ancienne compensation « part salaires » de la taxe professionnelle, incluse depuis 2004 dans la dotation forfaitaire ;

— un complément de garantie pour les communes pour lesquelles la somme de la dotation de base et de la dotation superficière est inférieure à la dotation forfaitaire perçue en 2004.

La règle actuelle d'évolution de la dotation forfaitaire, définie à l'article L.2334-7 serait remplacée par une règle spécifique pour chaque part de la nouvelle dotation forfaitaire. Les parts correspondant à la dotation de base et à la dotation proportionnelle à la superficie augmenteraient selon un taux fixé par le comité des finances locales (CFL), égal au plus à 75% du taux de progression DGF. La part correspondant à l'ancienne compensation « part salaires » progresserait selon un taux fixé par le CFL correspondant au plus à 50% du taux de progression de la DGF. Le complément de garantie évoluerait selon un taux égal à 25% du taux de croissance de la DGF.

d) La réforme des dotations de péréquation

Les critères de répartition des dotations de solidarité (DSR, DSU, DNP) seraient aménagés pour mieux cibler les collectivités les plus défavorisées.

S'agissant de la **dotation nationale de péréquation**, la réforme se limite pour l'essentiel à introduire la notion de potentiel financier dans les critères de répartition. Des ajustements techniques sont ainsi proposés afin de limiter le

nombre d'entrées et de sorties de communes éligibles à cette dotation du fait de la prise en compte de ce nouveau critère de potentiel.

D'après les informations tirées du rapport de M. Gilles Carrez, rapporteur général sur la première partie du projet de loi de finances, les aménagements apportés aux règles de la DNP auraient pour effet de faire entrer 1 750 communes dans le dispositif, alors que parallèlement 774 communes perdraient leur éligibilité ; 7 496 communes verraient leur attribution augmenter et 10 476 la verraient au contraire diminuer. Compte tenu des mécanismes de garantie mis en place, ces effets de seuil seraient toutefois limités.

S'agissant de la **dotation de solidarité rurale**, la réforme consiste, outre l'introduction de la notion de potentiel financier, à prendre en compte dans les critères de la dotation de solidarité rurale « bourgs-centres » une majoration au profit des communes situées en zone de revitalisation rurale.

La DSR est en effet divisée en deux fractions, la première dite DSR « bourg-centre » est réservée aux communes qui assument en milieu rural des charges de centralité ; la seconde, qualifiée de fraction péréquation, est réservée aux communes les plus pauvres.

Le projet de loi de finances pour 2005 prévoit de privilégier, parmi ces communes éligibles à la fraction « bourgs-centres » les communes situées en zone de revitalisation rurale en utilisant un coefficient de majoration de 1,5 pour le calcul de leur attribution. 1 649 communes seraient ainsi concernées, qui verraient ainsi leur dotation par habitant croître de 69,7 %. L'Assemblée nationale, sur proposition du rapporteur général de la Commission des Finances, a toutefois décidé de rééquilibrer la progression de la DSR en diminuant ce coefficient de majoration pour les communes en zones de revitalisation rurale.

S'agissant de la fraction péréquation de la DSR, l'essentiel des mesures proposées en loi de finances consiste à introduire la notion de potentiel financier.

Comme pour la dotation nationale de péréquation, des mécanismes de garantie seraient mis en œuvre pour les communes sortant du dispositif ou pour celles subissant une baisse supérieure à un tiers du fait de l'introduction de ce nouveau potentiel.

La dotation de solidarité urbaine connaît également une réforme importante ; l'essentiel de celle-ci n'est toutefois pas présentée en loi de finances, mais dans le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, le PLF 2005 se limitant à l'introduction, dans son calcul, de la notion de potentiel financier.

Sans anticiper le débat de la loi de programmation, il est possible néanmoins d'en présenter les grandes lignes : il sera ainsi proposé en premier lieu une augmentation significative de cette dotation, puisque elle sera abondée de 120

millions d'euros par an, prélevés sur les montants de progression favorables de la DGF. Le projet de loi propose en outre que la répartition de la DSU prenne mieux en compte les charges socio-urbaines supportées par certaines communes, en optant pour un système de décompte majoré de population pour les communes ayant une zone urbaine sensible, ou combinant une zone urbaine sensible et une zone franche urbaine.

Les coefficients de majoration ne seraient pas appliqués aux communes de plus de 200 000 habitants, cette exclusion ayant été toutefois contestée par l'Association des grandes villes de France. Les communes de 5 000 à 9 999 habitants se verraient appliquer un coefficient de majoration en fonction de l'indice synthétique de ressources et de charges.

Comme pour l'ensemble de la réforme, des mécanismes de garantie seraient prévus pour les communes qui verraient leur dotation diminuer au-delà d'un certain seuil ou pour celles perdant leur éligibilité à la DSU.

e) L'équilibre de la réforme

L'effort exceptionnel fourni en direction des dotations de péréquation, avec une croissance prévue de la DSU et de la DSR de 20 %, et un objectif de doublement en cinq ans, a des répercussions sur les autres dotations, dans la mesure où l'on raisonne à enveloppe fermée. C'est pourquoi l'article 29 de la loi de finances pour 2005 propose le gel de la croissance de la dotation forfaitaire, afin de dégager, la première année de mise en œuvre de la réforme, les meilleures marges de manoeuvre pour la péréquation. Dès lors, le Comité des finances locales ne retrouverait son pouvoir de décision en matière d'indexation qu'en 2006.

Le gel de la dotation forfaitaire ainsi proposé initialement dans le projet de loi de finances permet de dégager 469 millions d'euros pour les dotations de péréquation. Tout en partageant cet objectif de solidarité nationale poursuivi par le Gouvernement, objectif qui permet de donner tout son contenu au dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, **le rapporteur s'interroge toutefois sur les répercussions entraînées par ce gel de la dotation forfaitaire pour les communes exclues du dispositif de péréquation** ; c'est la raison pour laquelle il souscrit à l'amendement présenté par le rapporteur général, et adopté avec l'avis favorable du Gouvernement, prévoyant une croissance de la dotation forfaitaire de 1 %. Dans cette hypothèse de croissance, l'Assemblée nationale a prévu d'assurer le financement du dispositif de péréquation par un prélèvement opéré sur la régularisation de la DGF 2003, d'un montant de 56 millions d'euros, sur un total de 91,6 millions d'euros. Il serait éminemment souhaitable que cette régularisation puisse être inscrite dans les comptes des communes dès le budget primitif, ceci afin de contrer les effets de l'érosion monétaire ; un tel argument est en effet souvent avancé pour justifier les hausses de fiscalité locale.

f) Les dispositions relatives à l'outre-mer

La quote-part de la dotation d'aménagement destinée aux communes d'outre-mer est calculée par prélèvement d'un montant proportionnel à la part des communes des départements d'outre-mer dans la population totale. Pour ce calcul, la population des communes d'outre-mer est actuellement majorée de 10 %. Le projet de loi de finances pour 2005 propose de rehausser ce taux de majoration à 20 %, taux porté à 30 % par l'Assemblée nationale sur proposition du Rapporteur général. La même mesure est proposée pour les communes de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française et les circonscriptions territoriales des îles Wallis-et-Futuna.

2. La réforme de la DGF des établissements publics de coopération intercommunale

Inspirée également des travaux du Comité des Finances locales, la réforme de la dotation d'intercommunalité poursuit deux objectifs : le soutien aux intercommunalités en milieu rural ; la simplification des dotations dans le sens d'une plus grande visibilité.

a) Le soutien aux intercommunalités en milieu rural

— Le rattrapage de la dotation d'intercommunalité des communautés de communes : l'article 30 du projet de loi de finances pour 2005 propose de mettre fin à une très grande distorsion entre les dotations par habitant attribuées aux communautés d'agglomération, et celles réservées aux communautés de communes, ces dernières devant pourtant faire face à des charges importantes liées au milieu rural.

Actuellement, la dotation par habitant des communautés d'agglomération s'élève à 40,34 euros, contre 16,62 euros par habitant pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle, 20,30 euros par habitant pour les communautés de communes à taxe professionnelle unique et 28,23 euros par habitant pour les communautés de communes à « DGF bonifiée » aux compétences plus intégrées. En outre, seules ces dernières bénéficient d'une indexation minimale garantie sur l'inflation.

Le projet de loi de finances propose que désormais, le taux de croissance de la DGF par habitant des communautés de communes soit compris entre 120 % et 140 % du taux retenu pour les communautés d'agglomération, taux qui est lui-même fixé par le CFL et au minimum égal à l'inflation.

— La suppression de l'écrêtement subi par les communautés de communes à fiscalité additionnelle : le PLF pour 2005 supprime l'écrêtement subi par les communautés de communes à fiscalité additionnelle lorsque leur dotation d'intercommunalité excédait de plus de 120 % celle de l'année précédente. Cet

écêtement, qui n'était subi que par les communautés de communes à fiscalité additionnelle, était source de complexité pour un rendement finalement assez faible, de l'ordre de 10 millions d'euros en 2004. Surtout, il était contre-productif dans la mesure où il dissuadait ces communautés de communes de s'engager dans une politique d'intégration plus poussée.

— La suppression de la notion de dépenses de transferts dans le coefficient d'intégration fiscale des communautés de communes à fiscalité additionnelle : dans un souci de simplification et de rationalisation, le projet de loi de finances pour 2005 propose de supprimer la notion de dépenses de transferts pour le calcul du coefficient d'intégration fiscale (CIF) des communautés de communes à fiscalité additionnelle. Ces dépenses de transferts, qui viennent minorer le calcul du CIF, n'apportaient qu'une correction marginale dans l'appréhension du degré d'intégration de l'EPCI. Néanmoins, elles constituaient un élément de complexité et d'instabilité, compte tenu des difficultés liées à leur recensement.

b) Le renforcement de la prévisibilité de la dotation d'intercommunalité

La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite « loi Chevènement » a connu un véritable succès, tant en milieu rural qu'en milieu urbain, puisque l'on dénombre, au 1^{er} janvier 2004, 2 461 EPCI à fiscalité propre regroupant 51 millions d'habitants. L'intercommunalité concerne ainsi désormais 82 % des habitants.

L'année 2004 a néanmoins connu un ralentissement du rythme de création de nouveaux EPCI (le taux de progression passant de 8 à 4 %), qui s'explique par le niveau déjà élevé de couverture du territoire national ; les régions restant à couvrir comportent en effet des difficultés structurelles rendant difficiles le regroupement intercommunal (Île-de-France, zones rurales à faible densité démographique et disposant de ressources fiscales limitées). À l'inverse, plusieurs régions approchent de la couverture totale : Pays de la Loire (98,2 % des communes), Haute-Normandie (98,2 %), Basse-Normandie (97,2 %), Nord-Pas-de-Calais (99 %). La région Rhône-Alpes compte le plus grand nombre d'EPCI à fiscalité propre (219), réunissant plus de 5 millions d'habitants. L'Île-de-France, jusqu'alors en marge du regroupement intercommunal, rattrape néanmoins rapidement son retard puisqu'elle est maintenant à 53 % des communes et 37 % de la population en intercommunalité, contre respectivement 33 % et 24 % en 2002. Paris, avec ses deux millions d'habitants, reste toutefois en dehors de ce mouvement.

La stabilisation de la carte intercommunale semble donc désormais une chose acquise ; il est temps, cinq ans après la loi Chevènement, d'en redéfinir les règles dans le sens d'une simplification. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a œuvré en ce sens en proposant plusieurs mesures

destinées à rationaliser les structures intercommunales par un encouragement aux fusions d'établissement.

Dans le prolongement de la loi du 13 août, le projet de loi de finances s'emploie à simplifier le fonctionnement des EPCI en leur permettant d'établir leur budget avec le moins d'incertitudes possible. L'une des principales critiques adressée à la dotation d'intercommunalité tient en effet à son caractère volatile d'une année sur l'autre. Trois mesures contribueront ainsi à faciliter son évaluation par les groupements :

— La simplification du calcul du coefficient d'intégration fiscale : l'une des principales sources de variation de la dotation d'intercommunalité tient à la minoration du CIF par les dépenses de transfert. Le CIF mesurant le degré d'intégration du groupement et étant corrélé positivement au calcul de la dotation d'intercommunalité, la prise en compte des dépenses de transfert se révèle déterminante. Elles sont néanmoins très difficiles à évaluer ; le PLF propose, comme cela a déjà été vu, de supprimer cette minoration pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle, et de la limiter, pour les communautés de communes à TPU et les communautés d'agglomération, aux dépenses de transfert les plus importantes et les plus aisément identifiables : l'attribution de compensation (AC) et la dotation de solidarité communautaire (DSC).

— L'augmentation du poids de la dotation de base : actuellement la dotation de base représente 15 % de la dotation d'intercommunalité de chaque catégorie de groupement, et la dotation de péréquation 85 %. Le rééquilibrage proposé par le projet de loi de finances pour 2005, dans la lignée des propositions du groupe de travail du comité des Finances locales, permet de passer à une proportion de 30 % pour la dotation de base et 70 % pour la dotation de péréquation. Le bénéfice attendu de cette mesure est davantage de stabilité dans l'attribution des dotations, la dotation de base apparaissant plus prévisible que la dotation de péréquation : elle ne dépend en effet que de la population et du CIF, le calcul de ce dernier étant par ailleurs facilité.

— La création d'une garantie liée à l'atteinte d'un certain niveau de CIF en valeur absolue et non en valeur relative : l'un des éléments de l'instabilité de la dotation d'intercommunalité de chaque EPCI tient au fait qu'elle dépend non seulement de ses données propres (CIF, potentiel fiscal), mais également des données moyennes de sa catégorie. Or le coefficient d'intégration fiscale et le potentiel fiscal moyens d'une catégorie de groupements peuvent évoluer fortement d'une année sur l'autre. En 2004 par exemple, le CIF des communautés de communes à fiscalité additionnelle a progressé de plus de 9 %.

Pour remédier à cette instabilité, il est prévu de faire référence désormais à un CIF calculé en valeur absolue, et non en valeur moyenne.

3. La réforme de la DGF des départements

a) Le constat établi par le Comité des finances locales

La réforme mise en place en 2004 pour les départements a consisté à simplifier les dotations, en regroupant la DGF des départements autour de trois grands axes : une dotation forfaitaire, une dotation de péréquation et une dotation de fonctionnement minimale.

Le projet de réforme proposé dans le présent projet de loi de finances à l'article 31 ne remet pas en cause cette architecture, mais tient compte des critiques formulées à l'encontre des dotations de péréquation départementales, telles qu'exprimées notamment par le Comité des finances locales. Ces critiques sont principalement au nombre de trois :

— La dotation de péréquation, répartie uniquement en fonction du potentiel fiscal, possède des conditions très souples d'éligibilité (potentiel fiscal par habitant inférieur à 3 fois la moyenne) qui conduisent à ce que tous les départements en bénéficient. Cette dotation est donc très peu péréquatrice. Elle constitue pourtant, avec 692 millions d'euros en 2004 et une croissance de 8,10 % l'essentiel de la péréquation départementale.

— La dotation de fonctionnement minimale (DFM), dont les critères d'éligibilité et de répartition⁽¹⁾ conduisent à ce qu'elle soit centrée sur les départements ruraux, est à l'inverse très concentrée et donc trop sélective, avec des effets de seuil marqués. Cette dotation s'établit à 175 millions d'euros en 2004, soit une croissance par rapport à l'année précédente de 8,10 % ; elle a bénéficié à 24 départements en métropole et 6 collectivités outre-mer.

— Les départements urbains, qui sont pourtant confrontés à des charges lourdes, dans le domaine social notamment, ne bénéficient pas d'une dotation de péréquation qui leur soit dédiée et adaptée à leurs caractéristiques.

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

La réforme proposée a ainsi pour objectif de mieux prendre en compte la richesse réelle des départements et d'améliorer les qualités péréquatrices des dotations.

(1) *Potentiel fiscal superficiaire, longueur de voirie, potentiel fiscal.*

b) Une meilleure appréhension de la richesse des départements

Sur le modèle de ce qui est proposé pour la DGF des communes, le projet de loi de finances propose de substituer à la notion de potentiel fiscal, celle de potentiel financier. Ce nouvel indicateur intégrerait, avec le calcul actuel du potentiel fiscal, les ressources stables dont bénéficient les départements, à savoir la dotation forfaitaire, la dotation de compensation et les droits de mutation à titre onéreux.

c) La réforme de la dotation forfaitaire

Comme pour les communes, la dotation forfaitaire des départements serait revue afin de mieux prendre en compte l'évolution des charges liées à la population. Elle serait donc désormais constituée :

— d'une dotation de base de 70 euros par habitant ;

— d'un complément de garantie destiné à compenser la perte subie par certains départements du fait de ce nouveau mode de calcul, dans la limite de la dotation forfaitaire perçue en 2004 par les départements concernés, indexée à hauteur de 60 % du taux de progression de la DGF.

d) La réforme des dotations de péréquation

Le projet de loi de finances pour 2005 propose de réorganiser les grandes masses imparties aux deux dotations de péréquation, en procédant à une nouvelle répartition au sein de la dotation de péréquation afin de créer une dotation de péréquation destinée plus spécifiquement aux départements urbains.

La masse financière totale de cette nouvelle **dotations de péréquation urbaine** (DPU) serait constituée des montants de la dotation de péréquation perçus en 2004 par les départements urbains, définis comme les départements dont le taux d'urbanisation est supérieur à 65 % et la densité supérieure à 100 hab/km².

La dotation de fonctionnement minimale (DFM) serait constituée des montants de la dotation de péréquation perçue en 2004 par les autres départements, et de la masse totale des montants de leur dotation de fonctionnement minimale de l'année 2004 pour ceux qui en bénéficiaient.

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

L'éligibilité des départements urbains à la dotation de péréquation urbaine serait déterminée en fonction du potentiel financier. Le montant de la dotation

attribuée à chacun de ces départements serait ensuite fonction de la population de chaque département et de son classement au regard d'un indicateur synthétique de ressources et de charges, prenant en compte le potentiel financier par habitant, la proportion de bénéficiaires d'aides au logement, la proportion de bénéficiaires du RMI et le revenu moyen par habitant. Les départements éligibles à la DFM seraient ceux dont le potentiel financier est inférieur au double du potentiel financier moyen des départements ruraux (ces derniers étant définis comme tous les départements ne répondant pas au critère de définition du département urbain exposés plus haut). Selon les informations recueillies par M. Gilles Carrez dans son rapport général, tous les départements ruraux seraient éligibles à ce stade. A l'exception de l'introduction de la notion de potentiel financier à la place du potentiel fiscal, les critères de répartition de la DFM ne seraient pas modifiés, mais seraient complétés par des mécanismes de garantie et d'écêtement permettant de limiter les variations trop importantes dans le versement de la dotation.

D. LA RECONDUCTION DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITE

a) Le maintien des critères d'indexation dans un contexte pourtant difficile

Le montant total des ressources transférées par l'État aux collectivités locales en 2005 s'élèvera à 62,3 milliards d'euros, contre 59,4 milliards d'euros en LFI 2004.

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 32 du projet de loi de finances 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 le prolongement de ce qui avait été fait en 1996 par le Gouvernement de M. Alain Juppé avec le pacte de stabilité financière 1996-1999.

Les lois de finances pour 2002, 2003 et 2004 ont reconduit le dispositif du contrat de croissance et de solidarité, dans les mêmes conditions que celles de l'année 2001. Le principe du contrat réside dans l'agrégation d'un ensemble de dotations évoluant selon des critères d'indexation propres dans une enveloppe évoluant elle-même selon un critère d'indexation préétabli. Le « bouclage » de l'enveloppe, compte tenu de ces différents critères d'indexation, se fait par le choix d'une dotation jouant le rôle de variable d'ajustement.

Cette enveloppe est composée de la dotation globale de fonctionnement (DGF), 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), et les dotations d'équipement scolaire des départements et des régions (DDEC, DRES). 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.

En dépit des difficultés budgétaires, le Gouvernement a décidé de maintenir l'effort accompli en faveur des collectivités locales en reconduisant, pour 2005, le contrat de croissance et de solidarité selon les mêmes modalités d'indexation qu'en 2004 : il est ainsi prévu 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 associé au projet de loi de finances pour 2005 (soit + 1,8 %), majoré d'une fraction du taux de croissance du PIB 2004, à hauteur de 33 %. Pour 2005, l'enveloppe normée connaîtra ainsi une progression de + 2,87 % en 2005 par rapport au contrat prévu en LFI 2004, contre une progression de + 1,67 % en 2004. Le montant total de cette enveloppe s'établira à 43 902,8 millions d'euros, représentant ainsi près d'un cinquième du budget de l'État. Compte tenu des critères d'indexation retenus, ce poste budgétaire échappe donc à l'impératif de rigueur préconisé par le Premier ministre, qui a cadré la progression des dépenses budgétaires à une évolution se limitant au taux de l'inflation.

Dans ce contexte économique difficile, et compte tenu des efforts faits pour maintenir inchangés les critères d'indexation, il apparaît difficile de faire droit à la revendication de l'Association des maires de France de procéder à une indexation de l'enveloppe normée sur la moitié, et non le tiers, de la progression du PIB.

b) Les dotations sous enveloppe

- *Les dotations de fonctionnement*

— La dotation globale de fonctionnement (DGF) :

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

En application de ce même article L. 1613-1 du CGCT, cet indice s'applique à une DGF 2004 dite « recalée », c'est-à-dire recalculée en fonction des derniers indices économiques connus. Pour 2004, le « recalage » porte sur l'indice des prix qui est de 1,7 % contre 1,5 % initialement prévu dans le PLF 2004, le taux

d'évolution du PIB en volume au titre de 2003 demeurant de 0,5 % tel que prévu en loi de finances initiale.

Le taux d'indexation pour 2004 de la DGF est donc de 1,95 %, une fois tous les indices devenus définitifs, et non de 1,7 % comme calculé initialement.

En outre, cet indice doit être appliqué à la DGF 2003 définitive et non, comme en LFI 2004 à une DGF non encore définitive. Le montant de la DGF 2004 à indexer pour obtenir la DGF 2005 s'élève ainsi au total à 36 825,7 millions d'euros.

Compte tenu de ces opérations de recalage, le montant prévisionnel de la DGF pour 2005 s'élève par conséquent à **37 948,877 millions d'euros**. Ce montant est toutefois minoré de 880 millions d'euros, correspondant à la substitution, proposée par l'article 34 du projet de loi de finances, d'une partie de la DGF des départements par une part de la taxe sur les conventions d'assurance.

— La dotation spéciale instituteurs (DSI) :

La DSI évolue comme la DGF de LFI à LFI, soit + 3,29 % en 2005. La prise en compte de la baisse croissante du nombre d'ayants droit, en raison de l'intégration progressive des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles, conduit à une baisse de la dotation, qui à structure constante devrait s'établir à 172,796 millions d'euros.

— La dotation particulière élu local :

Indexée comme la DGF de LFI à LFI, la dotation particulière élu local se monte à 48,715 millions d'euros (contre 47,163 M euros en 2004), soit une progression de 3,29 %.

- *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 931,602 millions d'euros en AP pour 2005, soit une croissance de 3 % pour 2005. Elle se répartit à hauteur de 441,371 millions d'euros pour la DGE des communes (428,516 millions en 2004) et 490,231 millions d'euros pour la DGE des départements (475,954 millions en 2004).

— 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%) et passent de 894,640 millions d'euros en 2004 à 921,480 millions en 2005.

- *Les dotations de transferts de compétences*

La réforme de l'architecture des dotations effectuée en loi de finances pour 2004 a proposé l'intégration de 95 % de la dotation générale de décentralisation dans la DGF. Le solde, destiné à prévoir les transferts ultérieurs de compétences, se décompose ainsi pour 2005 :

— DGD des communes, des départements et des régions (chapitre 41-56) : 697,487 millions d'euros ;

— DGD de la collectivité territoriale de Corse (chapitre 41-57) : 247,556 millions d'euros.

À ces dotations viennent s'ajouter celles inscrites aux budgets d'autres ministères : la DGD Culture s'élève pour 2005 à 170,163 millions d'euros, dont 9,51 au titre de la Corse et 160,652 au titre des autres collectivités, ce qui aboutit finalement à une DGD gérée par le ministère de l'Intérieur de 1 115,206 millions d'euros. La DGD-Formation professionnelle atteint 2 052,509 millions d'euros.

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

En 2005, la DCTP s'établira à 1 224,37 millions d'euros, en tant que variable d'ajustement de l'enveloppe normée du contrat de croissance et de solidarité. Compte tenu de son rôle de variable d'ajustement, et de la forte progression enregistrée cette année pour la DGF, elle est contrainte à une diminution de – 10,64 % par rapport à la DCTP 2004.

c) *Les dotations hors enveloppe*

- *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 2005 s'élève à 3 791 millions d'euros, soit une hausse de + 2,18 %, contre 3 710 millions d'euros en 2004.

À ce sujet, le rapporteur souhaiterait que puisse être mieux pris en compte les partenariats public-privé. Le Gouvernement a prévu en effet une ordonnance sur les conventions de partenariat ; il apparaît indispensable de la compléter en assimilant à ce type nouveau de contrat ceux déjà existants, tel le BEA, afin de permettre à leur initiateur de disposer des mêmes avantages en matière de FCTVA et d'imputation budgétaire.

- *Les amendes forfaitaires de la police de la circulation routière*

Le produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation s'élève en 2005 à 560 millions d'euros, soit une hausse de 30,23 %. Les prévisions d'exécution pour 2004 sont révisées à la hausse (542 millions d'euros contre 430 inscrits en LFI 2004).

- *Les subventions et comptes spéciaux du Trésor*

En LFI 2005, les subventions de fonctionnement des différents ministères devraient être stables par rapport à 2004 et se situer à 889 millions d'euros. Comme en 2004, les subventions d'équipement des différents ministères s'élèveront à 992 millions d'euros et les comptes spéciaux du Trésor à 37 millions d'euros.

- *Les compensations d'exonérations et dégrèvements législatifs*

Les compensations d'exonérations et les dégrèvements législatifs devraient atteindre, en 2005, 11 326 millions d'euros. Elles se composent des éléments suivants :

— La compensation au titre de la réduction pour embauche et investissement de la DCTP, soit 78 millions d'euros ;

— La compensation des pertes de bases de TP, soit 138 millions d'euros ;

— Le montant des compensations relatives à la fiscalité locale, soit 2 485 millions d'euros en 2005 ;

— La contrepartie de divers dégrèvements législatifs pour un montant de 8 625 millions d'euros.

L'ensemble de l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales est retracé dans le tableau suivant :

EFFORT FINANCIER DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Présentation détaillée

(en millions €)

	2003 (exécution)	2004 (prévision d'exécution)	2005 (PLF à structure courante)
I. Dotations sous enveloppe (structure 2004)			
1-1. Dotation globale de fonctionnement	18 909	(1) 36 803	37 078
<i>dont : Majorations exceptionnelles de la DSU et de la DSR</i>	69	36	0
<i>Majoration de la dotation d'aménagement</i>	23	15	10
<i>Affectation de la TCA aux départements</i>			- 880
1-2. Régularisation de la DGF	61	77	
1-3. Dotation spéciale instituteurs	243	(1) 188	165
1-4. Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle	572		
1-5. Fonds national de péréquation	129		
1-6. Dotation élu local	46	47	49
1-7. Compensation de la suppression de la part des salaires dans les bases de taxe professionnelle (2)	8 890	109	113
1-8. Dotation globale d'équipement (AP)	872	904	932
1-9. Dotation régionale d'équipement scolaire (AP)	576	598	616
1-10. Dotation départementale d'équipement des collèges (AP)	286	297	306
1-11. Dotation générale de décentralisation (3) (4)	6 198	797	858
1-12. Dotation générale de décentralisation Corse (3)	240	245	257
1-13. Dotation de décentralisation formation professionnelle	1 389	1 862	2 053
1-14. Compensation de la suppression de la part régionale des droits de mutation à titre onéreux et de la taxe d'habitation (5)	1 861	0	0
1-15. Dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors REI)	1 452	1 406	1 242
Total 1	41 727	43 333	43 667
II. Dotations hors enveloppe (structure 2004)			
2-1. Fonds de compensation pour TVA	3 930	3 710	3 791
2-2. Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation	380	500	560
2-3. Reversement de la TIPP à la Corse	28	29	30
2-4. Dotation de développement rural (AP)		116	120
2-3. Subventions et comptes spéciaux du Trésor :	2 346	2 034	1 883
2-3.1. Subventions de fonctionnement (divers ministères)	956	912	913
<i>dont : Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales</i>	148	130	148
<i>Anciens combattants</i>	0	1	1
<i>Aménagement du territoire</i>	22	24	28
<i>Culture & communication</i>	257	239	261
<i>Jeunesse, éducation nationale et recherche</i>	6	5	0
<i>Écologie et développement durable</i>	5	23	28
<i>Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales</i>	120	95	99
<i>Sports</i>	27	31	15
<i>Justice</i>	3	3	3
<i>Outre-mer</i>	9	31	73
<i>Tourisme</i>	10	3	3
<i>Transports</i>	244	245	201
<i>Urbanisme et logement</i>	2	3	7
<i>Ville et rénovation urbaine</i>	102	80	46
2-3.2. Subventions d'équipement (divers ministères) AP	1 217	1 072	930
<i>dont : Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales</i>	176	188	167

	2003 (exécution)	2004 (prévision d'exécution)	2005 (PLF à structure courante)
<i>Aménagement du territoire</i>	36	54	50
<i>Culture & communication</i>	219	219	207
<i>Défense</i>	0	10	20
<i>Enseignement scolaire</i>	32	24	13
<i>Enseignement supérieur</i>	62	47	47
<i>Écologie et développement durable</i>	10	13	12
<i>Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales (6)</i>	260	191	112
<i>Sports</i>	3	6	3
<i>Outre-mer</i>	42	35	36
<i>Tourisme</i>	24	8	9
<i>Transports</i>	133	15	23
<i>Urbanisme et logement</i>	54	65	62
<i>Ville et rénovation urbaine</i>	166	197	169
2-3.3. Comptes spéciaux du Trésor (AP)	174	50	40
<i>Dont : Fonds national de l'eau : 1^{re} section - FNDAE</i>	121	0	0
<i>2^e section - FNSE</i>	11	0	0
FNDS	42	50	40
2-4. Compensation d'exonérations et de dégrèvements législatifs	10 945	10 431	11 326
<i>2-4.1. (DCTP) Réduction pour embauche et investissement (RCE ex-REI)</i>	110	122	78
<i>2-4.2. Compensation des pertes de bases de TP et de redevance des mines (7)</i>		138	138
<i>2-4.3. Contrepartie de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties</i>	90		
<i>2-4.4. Compensation des exonérations relatives à la fiscalité locale</i>	1 953	2 143	2 485
<i>2-4.5. Contrepartie de divers dégrèvements législatifs</i>	8 791	8 028	8 625
Total 2	17 628	16 820	17 708
Total général 1 + 2 en DO + AP	59 355	60 154	61 376
III. Fiscalité transférée			
<i>– carte grise (régions) (8)</i>	1 469	1 400	1 460
<i>– vignette (départements et région Corse)</i>	143	145	145
<i>– droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière départemental</i>	4 935	4 917	5 129
<i>– quote-part de TIPP (départements et régions) (9)</i>		4 903	5 357
<i>– quote-part de TCA (départements) (9)</i>			1 033
Total 3	6 547	11 365	13 124
Total général 1 + 2 + 3	65 902	71 519	74 500

- (1) La prévision d'exécution prend en compte l'application de l'article 61 de la loi relative à la démocratie de proximité.
- (2) Intégrée dans la DGF en 2004, sauf pour la part revenant au FDPTP.
- (3) Dont crédits relatifs à la Culture.
- (4) Intégrée dans la DGF en 2004 à hauteur de 95 % hors concours particuliers.
- (5) Intégrée dans la DGF à compter de 2004.
- (6) L'exécution 2003 et la prévision d'exécution 2004 tiennent compte des crédits inscrits au titre de la réserve parlementaire.
- (7) Financée jusqu'en 2003 par le FNTP.
- (8) Dont un montant de 135,591 M€ en 2003 et de 142,271 M€ en 2004 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 2005 n'est pas déterminé actuellement.
- (9) 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 4,9 Mds€. À compter de 2005, une fraction de tarif de TIPP est affectée aux régions au titre des transferts de compétence prévues par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Par ailleurs, la taxe sur les conventions d'assurance est transférée aux

	2003 (exécution)	2004 (prévision d'exécution)	2005 (PLF à structure courante)
--	-----------------------------	---	--

départements.

Source : Jaune budgétaire « Effort financier de l'État en faveur des collectivités locales », PLF 2005.

La Commission a procédé à l'audition conjointe avec la commission des Finances, de l'économie générale et du plan, de M. Dominique de Villepin, ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, et de M. Jean-François Copé, ministre délégué à l'Intérieur, sur les stratégies ministérielles de réforme et les crédits de ce ministère.

M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des Finances, a salué la présence des deux ministres devant les commissions des Finances et des Lois réunies, avant de rappeler que le double objet de l'audition était d'évaluer les stratégies ministérielles de réforme (SMR) et d'examiner les crédits de l'Intérieur pour 2005. Soulignant qu'il n'y avait pas de convergence suffisante, dans la méthode, entre les SMR et la loi organique, il a souhaité que l'audition permette d'aborder tant la question de la nouvelle nomenclature sous l'angle des missions et programmes, que celle de l'intégration dans les SMR des objectifs et des indicateurs pour lesquels il existe déjà des avant-projets.

Après avoir à son tour salué la présence de ministres qui sont les interlocuteurs habituels de la commission des Lois, **le président Pascal Clément** a relevé l'importance des crédits du ministère de l'Intérieur pour 2005 qui permettront de financer la poursuite de la mise en œuvre de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) ainsi que la réforme des corps et carrières de la police nationale, qui modifiera en profondeur le fonctionnement de l'institution policière.

M. Dominique de Villepin, ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, se réjouissant de pouvoir s'exprimer devant les commissions des Finances et des Lois réunies, a précisé qu'il présenterait à la fois les crédits de son ministère pour 2005 et sa stratégie de réforme.

Le budget total du ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales atteindra, en 2005, 13 milliards 498 millions d'euros, progressant de 3,2 % par rapport à la loi de finances pour 2004. Hors collectivités locales et hors crédits consacrés aux élections, il s'élèvera à 10 milliards 657 millions d'euros, soit une augmentation de 4,14 %. Ce budget permettra d'exercer pleinement la mission définie par le Premier ministre, avec deux objectifs : en premier lieu, un objectif de sécurité qui devra permettre de s'attaquer désormais au « noyau dur » de la délinquance et, en second lieu, un objectif de réforme de l'État, qui privilégiera le service à l'utilisateur et l'opérationnel.

En premier lieu, une nouvelle étape sera donc franchie en matière de sécurité.

Les statistiques de la délinquance à la fin septembre confirment la tendance favorable enregistrée depuis deux ans. Ainsi, sur les neuf premiers mois de l'année, le nombre de crimes et délits a diminué de près de 4 % par rapport à la même période de l'année 2003. Cette amélioration est encore plus sensible pour les crimes

et délits de voie publique dont la baisse s'élève à 9,14 %, soit 120 000 faits de délinquance en moins et 62 000 affaires résolues en plus.

Deux axes ont été définis pour amplifier cette tendance favorable, la mobilisation des ressources humaines et la dotation de la police nationale en moyens opérationnels.

La lutte contre la délinquance exige avant tout de la volonté et de l'énergie. Elle est, d'abord, une affaire d'hommes et de femmes, celle des fonctionnaires de police.

La mobilisation des ressources humaines nécessite de responsabiliser ces derniers. C'est pourquoi une réforme des corps et carrières a été engagée au sein de la police nationale. Elle va profondément transformer le visage et l'action de la police, non seulement en restructurant l'encadrement à tous les niveaux, afin de confier à chaque corps les responsabilités qui doivent être les siennes, mais aussi en élevant les niveaux généraux de qualification et en récupérant du potentiel par une gestion rigoureuse du temps de travail. Dès 2005, la « déflation » de 900 postes des effectifs du corps des commissaires et des officiers laissera plus de place aux gradés et gardiens ainsi qu'aux personnels administratifs, scientifiques et techniques. En 2004 et 2005, le coût de la réforme s'élèvera à plus de 71 millions d'euros, dont 49,83 millions d'euros inscrits dans le projet de budget.

Des fonctionnaires plus nombreux seront affectés aux secteurs prioritaires. Pour ce faire, 1 000 emplois seront créés l'an prochain, répartis en 500 emplois de policiers actifs et 500 emplois de personnels administratifs, scientifiques et techniques. Afin d'éviter la dispersion des moyens, un effort particulier portera sur quelques domaines clairement identifiés : la police aux frontières, car la lutte contre l'immigration irrégulière implique de renforcer notre capacité à contrôler les flux d'entrée sur le territoire et à reconduire aux frontières ; le renseignement car la lutte contre le terrorisme exige des services spécialisés plus performants dont le rôle a été décisif dans la récente opération d'arrestations et de perquisitions conduite au pays basque ; enfin, la police technique et scientifique, parce que ses apports se révèlent chaque jour déterminants pour faire progresser le taux d'élucidation des crimes et délits.

Dans un souci d'efficacité, mais aussi d'utilisation optimale des deniers publics, il sera procédé à une répartition objective et transparente des effectifs sur le territoire, ajustée aux besoins, qui interviendra désormais sur le fondement de critères affichés et incontestables et s'affranchira des méthodes d'affectation traditionnelles.

Dans la lutte contre l'insécurité, le ministère pourra s'appuyer sur des fonctionnaires plus motivés grâce à la prime de résultat, qu'il a été le premier à introduire et dont le montant sera doublé en 2005 pour atteindre 10 millions d'euros, et grâce aux possibilités de promotion des gardiens de la paix instaurées par la réforme des corps et carrières.

Enfin, les fonctionnaires de police, dont chacun mesure chaque jour la difficulté du métier, seront mieux considérés. Les crédits d'action sociale seront augmentés de 6 % et les crédits en faveur du logement de 37 %, ce qui contribuera à fidéliser les policiers en Île-de-France, au-delà de la prime spécifique dont ils bénéficient déjà.

Pour aller plus loin dans ce combat contre la criminalité, la police nationale se verra dotée des moyens opérationnels nécessaires à ses missions.

La troisième tranche de réalisation de la loi d'orientation et de programmation de la sécurité intérieure (LOPSI) sera engagée. À la fin de l'année 2005, 68 % des crédits prévus sur la période 2003-2007 auront ainsi été ouverts et des équipements nouveaux et plus adaptés seront fournis aux services en 2005.

Grâce à la passation du nouveau marché, la mise en œuvre du programme ACROPOL sera accélérée. Dès la fin de l'année prochaine, 87 % des policiers utiliseront ce dispositif moderne de transmission. Le déploiement du programme sera achevé fin 2006. Il aura vocation ensuite à servir à d'autres forces de sécurité, à savoir les services départementaux d'incendie et de secours et la gendarmerie nationale. Dans le domaine immobilier, dont la situation n'est pas satisfaisante, la progression de 9,1 % des crédits permettra d'engager le rattrapage du retard observé, l'objectif étant d'atteindre le rythme annuel de 100 000 mètres carrés de mises en chantier dès l'année prochaine.

L'attribution de ces moyens nouveaux ne saurait empêcher de conduire une action résolue de recherche d'économies de moyens, là où celles-ci sont possibles. L'organisation territoriale sera ainsi rationalisée, en prenant en compte les conclusions d'une mission d'inspection interne au ministère.

L'externalisation des fonctions de réparation et d'entretien des véhicules sera poursuivie et amplifiée, et des économies d'échelle pourront être obtenues grâce à la passation de marchés communs avec la gendarmerie et à la mutualisation des garages.

Au demeurant, les engagements pris à l'égard de la gendarmerie nationale ont été, là aussi, tenus. Ainsi, la mise en œuvre d'une nouvelle tranche de la LOPSI conduira à une progression de son budget total de 147 millions d'euros, soit une augmentation de 3,4 %, et à la création de 700 emplois supplémentaires. En outre, la première tranche du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) reformera en profondeur la structure hiérarchique de la gendarmerie : elle entrera en vigueur en 2005 pour un coût de 20,6 millions d'euros.

En second lieu, le budget permettra de poursuivre les efforts entrepris en matière de réforme et de modernisation de l'action publique.

L'administration territoriale se trouve aujourd'hui à la croisée des chemins, elle doit s'adapter aux exigences de nos concitoyens en tirant profit des progrès technologiques. La stratégie de réforme choisie est claire : elle s'appuie sur l'outil informatique et, plus précisément, sur la mise en œuvre de deux projets décisifs.

Tout d'abord l'identité nationale électronique sécurisée (INES), projet essentiel de refonte complète des documents d'identité et de nationalité, pour lequel 6,2 millions d'euros seront dégagés en autorisations de programme. Un préfet a été désigné pour le piloter avec pour objectif la mise en production du titre fin 2006. Par ailleurs, un projet de loi au Conseil des ministres sera présenté sur cette question avant la fin de cette année.

Ensuite, le projet de système d'immatriculation des véhicules, qui mobilisera 2,1 millions d'euros en 2005, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement.

Ces deux projets partagent un double objectif qui doit guider désormais l'ensemble de l'action territoriale de l'État : la simplification et la sécurisation.

Au-delà de ces objectifs, une véritable stratégie ministérielle de réforme sera engagée.

En premier lieu, dans le domaine des missions du ministère de l'Intérieur, de moins en moins de tâches de guichet seront réalisées dans les préfectures et les sous-préfectures et des emplois d'exécution seront progressivement supprimés. La directive nationale d'orientation prévoit ainsi la suppression de 1 000 emplois en préfecture à l'horizon 2010. Les préfectures et les sous-préfectures seront recentrées sur des missions à plus forte valeur ajoutée, telles que l'animation interministérielle au plan local, le conseil, le contrôle et le niveau des postes et des qualifications sera donc adapté avec une augmentation de la part respective des catégories A et B, au détriment de la catégorie C.

En deuxième lieu, l'action du corps préfectoral à la tête de l'administration déconcentrée de l'État devra profondément évoluer. Sur le plan régional, de nouvelles prérogatives ont été d'ores et déjà confiées au préfet de région pour en faire un véritable animateur de l'action des représentants de l'État au niveau régional. Par ailleurs, le regroupement des services en huit pôles régionaux autour du préfet de région contribuera à la fois à mutualiser les moyens de l'État et à assurer une meilleure visibilité de son action. Sur le plan départemental, différents scénarios de réorganisation des administrations départementales feront très prochainement l'objet de discussions interministérielles en vue d'une décision gouvernementale au tout début de l'année 2005.

En troisième lieu, la carte territoriale des sous-préfectures sera adaptée aux nouveaux modes d'administration du territoire qui résultent à la fois des progrès

technologiques et des nouvelles attentes de nos concitoyens, étant rappelé que, d'ores et déjà, les préfets ont la possibilité de modifier les limites des arrondissements.

Enfin, l'évolution nécessaire du patrimoine immobilier implique, entre autres, que toutes les préfectures soient dotées de salles opérationnelles, car la professionnalisation de la gestion des crises constitue un impératif pour l'action de l'État.

C'est pourquoi, en 2005, le budget de la sécurité civile progressera de 20 %. 47 emplois supplémentaires seront créés, destinés principalement au groupement des moyens aériens et aux états-majors des zones de défense, dont le rôle sera renforcé. Ces créations, qui n'avaient pas eu lieu depuis longtemps, seront plus que compensées par des suppressions d'emplois dans d'autres domaines d'intervention du ministère.

Un effort de grande ampleur en faveur de l'investissement, avec une mesure nouvelle de 38,4 millions d'euros, sera réalisé pour moderniser les moyens d'intervention aériens dont le rôle s'avère décisif comme le prouve cette année la division par six du nombre d'hectares brûlés durant la saison des feux.

Au-delà du renforcement de son propre dispositif, l'État favorisera aussi l'investissement des collectivités locales. Le fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours (FAI) progressera de 42,7 % en crédits de paiement, afin d'accroître la capacité opérationnelle des sapeurs-pompier. De plus, l'État accordera une attention toute particulière à la situation des sapeurs-pompier volontaires. Pour contribuer à consolider et fidéliser le volontariat, il financera, à hauteur de 20 millions d'euros, une part des cotisations de leur avantage retraite désormais intégrée à la base de dotation globale de fonctionnement (DGF) des départements. Cette participation permettra d'approcher progressivement une prise en charge à 50 %.

Concluant son propos, le ministre a souligné que la croissance du budget – dont les moyens nouveaux hors collectivités locales et hors élections s'élèvent à 424 millions d'euros – permettra de répondre à la double exigence du respect scrupuleux des engagements pris devant les Français et de la poursuite d'une modernisation en profondeur de l'État. Signe de la volonté du Gouvernement d'amplifier sa politique en faveur de la sécurité des Français, ce budget oblige également le ministère qui devra veiller à chaque instant à une utilisation optimale des crédits et à agir comme un acteur exemplaire de la réforme de l'État.

M. Jean-François Copé, ministre délégué à l'Intérieur, a indiqué que l'État consentirait en 2005 un effort considérable en faveur des collectivités locales, malgré un contexte budgétaire globalement contraint. Le Gouvernement tient, en la matière, à renouer de véritables relations de confiance avec les collectivités territoriales et à respecter ses engagements, en particulier sur trois points essentiels.

En premier lieu, malgré les contraintes posées par le projet de budget pour la progression des dépenses, limitée au taux d'inflation, le taux de croissance de l'ensemble des concours de l'État s'élèvera en 2005 à 2,87 %, soit le taux d'inflation relevé de 33 % des prévisions de croissance économique, pour atteindre un montant de 43,903 milliards d'euros, témoignant de la réalité de la reconduction du contrat de croissance et de solidarité. Au sein de cet ensemble, la dotation globale de fonctionnement (DGF) progressera à elle seule de 3,29 %, soit le taux d'inflation relevé de 50 % de la croissance.

En deuxième lieu, la réforme de la DGF engagée en 2004 sera poursuivie pour renforcer la péréquation en faveur des collectivités les moins favorisées, conformément à une demande unanime exprimée lors du débat sur la révision constitutionnelle et au principe désormais inscrit dans la loi fondamentale.

Cette réforme, inspirée des conclusions du rapport du comité des finances locales (CFL) remis au Gouvernement le 28 avril dernier, concerne à la fois les communes, les EPCI et les départements, mais, à ce stade, n'a pas été étendue aux régions.

S'agissant des communes, la réforme propose de rationaliser la dotation forfaitaire des communes sous trois angles :

— elle crée une dotation de base exprimée en euros par habitant, dans une fourchette de 50 à 125 euros, concernant la totalité de la population, contrairement à la situation actuelle dans laquelle les critères d'attribution de la dotation forfaitaire ne prenaient en compte que 50 % de la croissance démographique. Cette orientation répond à une demande ancienne des élus et permet de restaurer une égalité de traitement entre communes de taille comparable ;

— elle institue également une dotation superficière de 3 euros à l'hectare plafonnée au montant de la dotation de base, qui pourra ainsi être doublée, de façon à prendre en compte la spécificité des communes étendues mais peu peuplées ;

— elle prévoit un complément de garantie permettant à toutes les communes de voir maintenu leur montant de dotation forfaitaire de 2004.

Par ailleurs, la réforme dégage des marges supplémentaires pour la péréquation, qui permettront d'augmenter de 20 % la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR), tout en resserrant leurs critères d'attribution afin que ces dotations soient plus péréquatrices qu'elles ne le sont aujourd'hui. En particulier, la croissance de la DSU bénéficiera aux communes comportant des zones urbaines sensibles (ZUS) et des zones franches urbaines (ZFU) selon des modalités prévues dans le plan de cohésion sociale préparé par le ministre du travail, de l'emploi et de la cohésion sociale. Pour les DSR, un effort particulier sera fait en faveur des bourgs-centre, notamment ceux situés en zone de

revitalisation rurale, de façon à mieux tenir compte des charges dites de « centralité ».

S'agissant de la DGF des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), trois mesures visent à soutenir l'intercommunalité en milieu rural :

— le rapprochement de la dotation d'intercommunalité des communautés de communes de celle des communautés d'agglomération, dans le sens des recommandations formulées par le CFL, afin de diminuer des écarts excessifs de dotation par habitants ;

— la suppression de l'écrêtement subi par les communautés de communes à fiscalité fondée sur les quatre taxes directes locales lorsque leur dotation d'intercommunalité augmentait de plus de 20 %, cet écrêtement n'apparaissant pas justifié ;

— la suppression de la prise en compte dans le coefficient d'intégration fiscale (CIF) des dépenses de transferts, qui constituait un élément d'incertitude et d'instabilité inutile.

Parallèlement, le renforcement de la prévisibilité de la dotation d'intercommunalité est recherché avec la simplification du CIF et avec l'augmentation du poids de la dotation de base. Actuellement, celle-ci représente 15 % de la dotation d'intercommunalité de chaque catégorie de groupement, la dotation de péréquation en représentant 85 %. Le rééquilibrage consistant à passer à une répartition 30 % - 70 % a été opéré, dans le sens souhaité par le CFL. Est également prévu un dispositif de garantie lié à l'atteinte d'un certain niveau de CIF, calculé en valeur absolue et non en valeur moyenne.

En ce qui concerne la DGF des départements, le projet de loi de finances prévoit une avancée majeure, consistant à supprimer l'actuelle dotation de péréquation qui connaissait des effets de seuil, pour élargir le bénéfice de la dotation de fonctionnement minimale (DFM) et créer une dotation de péréquation urbaine (DPU) au profit des départements urbains.

À cet égard, il importe de souligner que, parmi les 64 départements éligibles à la DFM, figurera la totalité des 24 départements actuellement bénéficiaires de la dotation. Ces départements bénéficieront d'une garantie de progression minimale de + 6 % par rapport au montant consolidé de leurs dotations de péréquation de 2004.

Il convient également de préciser, pour apaiser certaines inquiétudes, que la création de la dotation de péréquation urbaine sera exclusivement financée à partir de l'ancienne dotation de péréquation et grâce à la croissance de la masse, et en aucun cas au détriment des départements ruraux.

En troisième lieu, le projet de budget concrétise la garantie d'un financement dynamique des transferts de compétences réalisés par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Conformément aux engagements pris par le Gouvernement, et afin de respecter le principe de l'autonomie financière prévu par la Constitution, ces transferts de compétences seront compensés, à l'euro près, par des ressources fiscales dont la dynamique est en principe plus forte que celle des dotations. Ainsi, en 2005, les régions bénéficieront de l'affectation de 400 millions d'euros au titre de la TIPP et les départements d'une part de taxe sur les conventions d'assurance excédant 120 millions d'euros. Ces transferts complètent celui de 900 millions d'euros destiné à aider les conseils généraux à financer les services départementaux d'incendie et de secours. Il s'agit de provisions, les montants définitifs devant être arrêtés *a posteriori*, après l'intervention de la commission consultative d'évaluation des charges, composée d'élus.

M. Marc Le Fur, rapporteur spécial des crédits de la sécurité intérieure, de la gendarmerie et de l'administration générale et territoriale, a tout d'abord salué les résultats obtenus par les services de police et de gendarmerie, en termes de baisse de la délinquance et de hausse du taux d'élucidation des infractions. Le fait que les mesures soient effectuées à critères constants renforce encore ce *satisfecit*.

En deuxième lieu, il convient de se féliciter du respect global des engagements pris au moment du vote de la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure, même si certains éléments d'inquiétude demeurent. Il s'agit en particulier du décrochage constaté dans le tableau de marche de réalisation de la LOPSI pour la gendarmerie en général, et des retards pris en matière d'investissements immobiliers pour la police comme pour la gendarmerie. L'utilisation des diverses formules de partenariats public-privé permises par la loi n'est pas optimale.

Un troisième élément de satisfaction est tiré de la réforme des corps et carrières. Il est tout à fait louable qu'elle concerne à la fois la police et la gendarmerie. Cette réforme se traduit également par une amélioration très appréciable du niveau de recrutement des personnels ainsi que par l'accroissement des responsabilités confiées aux gardiens de la paix. Par ailleurs, d'importants gains de productivité sont accomplis dans le domaine de la police scientifique. Cette salutaire détermination permet que soient précisés les moyens alloués au Fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG) ; elle permet également la montée en puissance du système ACROPOL et son extension, à terme, aux services de la sécurité civile voire de la gendarmerie.

Concernant les autres crédits de la police nationale, la prime au résultat, qui représente certes un montant global assez modique, constitue un élément capital de

la réforme de l'État et il importe de connaître les conclusions de la récente réunion organisée sur ce point avec les organisations syndicales.

S'agissant de la politique de sécurité routière, il est absolument nécessaire d'obtenir des éclaircissements sur le thème de « l'argent des radars ». Il s'agit certes d'une politique interministérielle mais le ministère de l'Intérieur en est bien l'un des principaux opérateurs. Les chiffres disponibles dans les documents budgétaires montrent la forte augmentation du produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation : de 510 millions d'euros pour 2004, l'estimation a été réévaluée à 600 millions d'euros et le produit total devrait atteindre 750 millions d'euros en 2005. Cette augmentation de 240 millions d'euros est certainement due, en quasi-totalité, à la mise en place des nouveaux radars automatiques et dans ces conditions, il serait souhaitable de connaître le retour sur investissement de ces nouveaux équipements.

Concernant les crédits de l'administration générale enfin, le programme INES constitue l'élément le plus intéressant. L'objectif en effet est de mettre en œuvre bien plus qu'une nouvelle carte d'identité : c'est une nouvelle logique qui se fait jour. Un point suscite néanmoins une critique : les dépenses d'indemnisation pour refus du concours de la force publique augmentent très fortement sur la période récente et devraient représenter 65 millions d'euros en 2004, soit presque autant que le budget du tourisme. Des instructions aux préfets s'imposent pour qu'ils adoptent une attitude moins laxiste, étant précisé que la question concerne essentiellement l'Île-de-France.

M. Gérard Léonard, rapporteur pour avis pour la sécurité intérieure, a rappelé que beaucoup de gardiens de la paix commençaient leur carrière en région parisienne et demandaient rapidement à partir en province, ce mouvement, dit de « noria », étant une source de profonds déséquilibres et en particulier d'un sous-encadrement chronique en région Île de France. Il a fait valoir que pour « fidéliser » les policiers parisiens, des mesures ambitieuses étaient nécessaires, comme le prévoit le protocole du 17 juin sur la réforme des corps et carrières dans la police nationale. Il a demandé des précisions sur les mesures prévues à cet effet et en particulier sur l'état de réalisation du projet de prêts bonifiés pour le logement des policiers.

Afin de prolonger l'effort d'explication engagé sur la réforme des corps et carrières, il a demandé quand serait achevée la nomenclature des postes d'officiers de police, et quels moyens seraient destinés à assurer la formation des gardiens de la paix à leurs nouvelles responsabilités, s'agissant notamment des brigadiers, des brigadiers-majors et de la qualification aux fonctions d'officiers de police judiciaire.

Il a enfin demandé si la réflexion avait progressé en ce qui concerne la prise en charge sur le budget de la Justice des extractions de détenus et des gardes judiciaires, après avoir témoigné des préoccupations exprimées sur le terrain à ce

propos : ainsi, dans le district d'Aix-en-Provence, les charges judiciaires mobilisent l'équivalent d'un policier sur six.

En réponse aux rapporteurs sur la sécurité intérieure, M. Dominique de Villepin, ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, a apporté les précisions suivantes :

— Le budget de la gendarmerie pour 2005 reflète la mise en œuvre de la troisième tranche de la LOPSI. Il devrait augmenter de 147 millions d'euros, soit une progression de 3,4 % par rapport à 2004. La hausse des crédits de fonctionnement atteindra 37 millions d'euros, celle des crédits d'investissement, 14 millions d'euros, tandis que 700 emplois seront créés, en sus des redéploiements opérés grâce à l'externalisation de certaines tâches d'entretien du patrimoine immobilier. 2005 sera également marquée par la mise en œuvre de la première tranche du Plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE), pendant de la réforme des corps et carrières dans la police nationale. La concomitance ainsi obtenue entre les revalorisations de carrière dans la police et dans la gendarmerie est un grand motif de satisfaction. Ce plan vise à renforcer l'encadrement de la gendarmerie. Dès 2005, 20,6 millions d'euros y seront consacrés afin de financer la transformation de 1 000 emplois de sous-officiers en 1 000 emplois d'officiers et celle de 1 206 emplois de gendarme en autant de gradés. Sur d'autres points, en particulier l'investissement immobilier, la progression des crédits de la gendarmerie accuse un retard certain. Cependant, la LOPSI n'étant pas annualisée, il est permis d'espérer que ce retard puisse être rattrapé. D'une façon générale, il est primordial de conserver autant que possible le parallélisme des formes entre le budget de la police et celui de la gendarmerie, car c'est à cette condition que la comparaison entre les deux programmes de la mission interministérielle « Sécurité » sera pertinente. À cet égard, si la maquette budgétaire prévisionnelle demeurait en l'état, 38 % des crédits de la gendarmerie échapperaient à cette règle du parallélisme, les dépenses relatives à l'immobilier et à l'informatique n'étant pas comptabilisées au sein du programme « Gendarmerie nationale ».

— Faire porter la régulation budgétaire sur les crédits d'investissement immobilier est malheureusement une tentation fréquente. L'objectif fixé par la LOPSI est de construire 100 000 mètres carrés par an. L'annuité de 2004 ne représentera que 80 000 mètres carrés, en raison de la régulation budgétaire mais aussi de difficultés rencontrées en matière d'urbanisme et de contentieux introduits par les riverains. Néanmoins, 128 millions d'euros auront été dépensés sur ce poste en 2002, 141 millions d'euros en 2003, 148 millions d'euros en 2004 et 162 devraient l'être en 2005. La hausse des moyens mis en œuvre est donc notable même s'il reste des besoins à satisfaire. En outre, toute la palette des dispositifs juridiques visés dans la LOPSI est utilisée.

— Le ministère de l'Intérieur est pionnier en matière de prime au résultat. Celle-ci comprend trois volets : primes collectives, primes individuelles et primes

pour événements exceptionnels. La prime collective se doit d'avoir un effet visible. 7 000 agents seront concernés, tous corps confondus. Seront notamment primées dix directions départementales de la sécurité publique, une direction de la préfecture de police de Paris et cinq compagnies républicaines de sécurité, pour un montant de 400 euros par agent, sur le fondement d'indicateurs d'activité et de résultats. Le volet individuel concernera 6 500 fonctionnaires pour des montants variant de 100 à 500 euros par agent. Quant à la prime pour événement exceptionnel, elle sera versée, à raison de 100 euros par agent, aux personnels mobilisés à l'occasion du 60^e anniversaire du Débarquement.

— L'implantation de radars automatiques n'a pas pour objectif de rapporter de l'argent au budget de l'État. C'est la raison pour laquelle les préfets ont reçu pour seule consigne de les placer dans les lieux les plus dangereux. L'État a dépensé 70 millions d'euros pour la mise en place des 450 premiers radars ainsi que du système central. Les recettes issues des amendes se sont élevées à 100 millions d'euros, dont 75 millions d'euros ont été effectivement encaissés. L'opération est donc neutre pour le budget général. À compter de 2005, cette politique sera intégrée dans un programme relevant du seul ministère de l'Équipement.

— Les objectifs assignés au programme INES sont multiples : à la préoccupation de lutte contre la fraude s'ajoute celle de l'amélioration de la fiabilité des titres d'identité et des documents de voyage vis-à-vis des autres États, ainsi que la modernisation des services des préfectures. Le programme est désormais bien engagé, il fera l'objet d'un projet de loi spécifique au début de 2005. Les concertations avec les représentants des communes, qui sont en charge de l'état civil, sont en cours. Les premiers appels d'offre seront lancés dans le courant du 1^{er} trimestre de 2005. Les gains de productivité attendus de cette réforme ambitieuse sont en train d'être évalués par les services du ministère.

— Les mesures prévues par le protocole sur la réforme des corps et carrières se conjugueront avec celles relevant de la troisième tranche de la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure (LOPSI) pour contribuer à la fidélisation des policiers dans la région parisienne. En effet, à la prime spécifique et à l'indemnité semestrielle allouées à ces agents, s'ajoutera un effort sans précédent en faveur du logement des policiers en Île-de-France, à hauteur de 5 millions d'euros supplémentaires en 2005, le dossier de la bonification des prêts, qui était pendant depuis plusieurs années, venant d'être débloqué à la demande du ministre de l'Intérieur. Les dernières discussions techniques sur les conditions de mise en œuvre se déroulent actuellement. En complément, le protocole prévoit l'allongement de la durée de séjour obligatoire sur le lieu de la première affectation, durée portée à cinq ans pour les gardiens de la paix, à trois ans pour les brigadiers et à deux ans pour les brigadiers-chefs. Il est rappelé que, d'ici le 31 décembre 2005, 8 500 gardiens de la paix accéderont au nouveau grade de brigadier.

— La nomenclature des grades d'officiers de police devait être conduite parallèlement à celle des commissaires. Elle sera achevée dès la fin de l'année 2004, et impliquera l'exercice de missions diversifiées, au sein de services plus variés, conformément à la vocation de véritables cadres supérieurs.

— Les crédits demandés pour 2005 comportent des moyens considérables en faveur de la formation. Ils permettront de qualifier 3 000 officiers de police judiciaire supplémentaires après réussite d'un examen validé par le ministère de la Justice. Ils permettront aussi d'accompagner l'effort de promotion professionnelle, de 4 232 gardiens de la paix au grade de brigadier dès janvier 2005 et de 500 brigadiers-chefs au grade de brigadier-major. Alors que chacun déplore le sous-encadrement de la police, la réforme des corps et carrières est l'occasion d'un renforcement considérable du nombre de cadres, qui s'accompagne d'une reconnaissance indiciare des personnels concernés. Trois conséquences supplémentaires peuvent en être attendues : une motivation accrue des policiers concernés, la fidélisation des nouveaux promus dans leur poste et la réorganisation de l'encadrement, les nouveaux brigadiers-chefs exerçant à l'avenir un véritable premier niveau de commandement.

Après avoir salué le vote, le 30 juillet dernier, d'une loi de modernisation de la sécurité civile attendue de longue date et constaté que le présent budget tirait les enseignements des crises récentes, **M. Thierry Mariani, rapporteur pour avis des crédits de la sécurité civile** a interrogé le ministre de l'Intérieur sur le calendrier prévisionnel de parution des décrets d'application de la loi du 13 août 2004 et sur la mise en œuvre des dispositions financières correspondantes.

Soulignant que, dans un contexte de risques accrus, la formation des personnels et la diffusion d'une culture de sécurité civile constituaient des enjeux majeurs, il a souhaité connaître l'état d'avancement des projets de transfert de l'école nationale supérieure des officiers sapeurs-pompiers à Aix-en-Provence et de création d'un pôle de défense civile à Cambrai ainsi que le calendrier de mise en oeuvre du programme de sensibilisation à la prévention des risques dans le cadre de la scolarité obligatoire prévu par la loi de modernisation de la sécurité civile.

Il a également rappelé l'importance de l'information donnée aux populations et la nécessité d'adapter l'alerte et le contenu des messages diffusés.

Enfin, déplorant la perte de 11 sapeurs-pompiers depuis le début de l'année et le nombre important de blessés en interventions, il a, au-delà des dispositions contenues dans la loi de modernisation de la sécurité civile, interrogé le ministre de l'Intérieur sur les mesures envisagées pour améliorer la sécurité des sapeurs-pompiers.

En réponse au rapporteur pour avis des crédits de la sécurité civile, le ministre de l'Intérieur a apporté les précisions suivantes :

— L'objectif d'une parution, d'ici un an, des quelques trente décrets nécessaires à l'application de la loi de modernisation de la sécurité civile n'est pas exclusif de trois priorités : le projet de décret portant sur la conférence nationale des SDIS a été transmis au Conseil d'État le 15 septembre dernier et la première réunion de la conférence pourrait intervenir dès le mois de novembre ; le décret relatif à la prestation de fidélisation et de reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires devrait être un des premiers textes soumis à cette conférence ; le conseil national de sécurité civile, instance de réflexion et de d'orientation sur la préparation à la gestion des risques devrait pouvoir être réuni au début de l'année prochaine.

— Le transfert de 900 millions d'euros issus de la taxe sur les conventions d'assurance en substitution d'un montant de 880 millions d'euros de dotation globale de fonctionnement devrait aider les conseils généraux à moderniser les SDIS, la différence entre les deux montants, qui sera portée à 30 millions d'euros en 2006, constituant la participation de l'État au financement de la prestation de fidélisation et de reconnaissance allouée aux sapeurs-pompiers volontaires.

— Les premières formations dispensées par l'école nationale supérieure de formation des officiers de sapeurs-pompiers devraient intervenir dès le printemps 2005, la délocalisation de l'établissement qui sera doté d'un plateau technique adapté, devant être effective avant 2008 grâce au partenariat développé avec les collectivités territoriales.

— Le pôle de défense civile à Cambrai répond à la nécessité de faire face aux nouvelles menaces et devrait être organisé autour de deux entités : une école de défense civile, laboratoire de réflexion de l'État et un centre national de formation aux effets du terrorisme. Dès 2005, l'État désignera le partenaire privé qui assurera la gestion du centre, lequel devrait être pleinement opérationnel en 2007.

— La sensibilisation des enfants à la prévention des risques devrait être effective, avec l'accord de l'Éducation nationale, dès la rentrée de 2005, des expériences déjà menées devant être généralisées.

— La sécurité des sapeurs-pompiers constitue une priorité : la loi de modernisation de la sécurité civile a prévu la création, dans tous les SDIS, de comités d'hygiène et de sécurité, un bureau « prévention enquête-accidents » a été créé à la direction de la défense et de la sécurité civiles et il serait souhaitable que, dans chaque SDIS, soit désigné un officier de sécurité chargé d'assister le commandant des opérations de secours lors des interventions difficiles.

M. Marc Laffineur, rapporteur spécial des crédits pour les collectivités territoriales, a en premier lieu exprimé sa satisfaction face à la poursuite du contrat de croissance et de solidarité, qui permet d'assurer aux collectivités territoriales un financement satisfaisant de l'action locale, dans un contexte économique pourtant difficile. Il s'est également réjoui du taux de progression de la DGF, de l'ordre de

3,29 %, ainsi que de l'introduction d'un critère de superficie dans la répartition de la dotation forfaitaire attribuée aux communes.

Il a interrogé le ministre délégué sur l'évolution des diverses dotations affectées aux communes, afin de savoir notamment quelles seront les conséquences du gel de la dotation forfaitaire pour les communes non éligibles aux dotations de péréquation. S'agissant de ces dotations, leur progression de 20 % est un signe très encourageant. Néanmoins, compte tenu des critères retenus pour la dotation de solidarité urbaine, on peut craindre la concentration sur un nombre de communes très réduit de montants très importants alors qu'il conviendrait de trouver un juste milieu entre le saupoudrage actuel et la concentration extrême proposée dans la loi de programmation pour la cohésion sociale.

Il a ensuite fait part de son attachement à la méthode de compensation des transferts de compétences prévue dans la loi relative aux libertés et responsabilités locales, qui repose sur la transparence et la loyauté de l'évaluation des charges. Il a estimé que cette méthode tranchait avec celle utilisée pour les précédents transferts de compétences, tout en soulignant le risque, en dépit des précautions constitutionnelles et législatives mises en place, que les départements, voire les régions, soient obligés de recourir à des augmentations de fiscalité locale pour faire face à la progression des dépenses liées à l'allocation personnalisée d'autonomie ainsi qu'à la mise en place des 35 heures.

M. Manuel Aeschlimann, rapporteur pour avis pour les collectivités locales et l'administration générale, a prolongé la question de M. Marc Laffineur sur le gel de la dotation forfaitaire en souhaitant savoir si des estimations existaient permettant de mesurer les effets d'un gel de la dotation forfaitaire sur la péréquation, et de les comparer avec ceux induits par une progression raisonnable de ladite dotation. Il a ensuite interrogé le ministre sur les critères qui seront retenus dans le projet de loi de programmation renforçant la cohésion sociale pour l'éligibilité des communes à la dotation de solidarité urbaine.

S'agissant de la fiscalité locale, il a rappelé qu'il avait été, lors de la loi de finances pour 2003, auteur d'un amendement proposant une déliaison totale des taux de taxe professionnelle avec les taux des impôts « ménages ». Cette proposition avait abouti à assouplir la règle sans l'abolir complètement. Deux ans plus tard, les élus locaux ont démontré leur sens des responsabilités en n'utilisant qu'avec précaution cette nouvelle liberté et le temps paraît venu de plaider de nouveau pour une mesure permettant aux élus locaux de décider librement de la fixation des taux de taxe professionnelle.

Puis il a interrogé le ministre sur :

— les pistes retenues dès à présent pour la réforme de la taxe professionnelle, à partir notamment des conclusions du rapport d'étape remis par la Commission présidée par le conseiller d'État Olivier Fouquet ;

— l'éventualité d'une réforme du même ordre pour la taxe d'habitation, visant notamment à actualiser les bases en vigueur ;

— l'engagement d'une réflexion, qui paraît justifiée dans un contexte de réformes, sur une spécialisation des impôts par type de collectivités.

En réponse aux rapporteurs sur les collectivités territoriales, le ministre délégué à l'Intérieur a apporté les précisions suivantes :

— le gel de la dotation forfaitaire pour les communes résulte du souhait de faire porter l'accent sur les dotations de péréquation. La péréquation est en effet désormais un objectif constitutionnel, et il n'est nul besoin d'évoquer les multiples amendements déposés sur le sujet lors de l'examen du projet de loi organique sur l'autonomie financière pour rappeler que cette politique de péréquation est attendue par de nombreux élus locaux. Il s'agit ainsi de trouver un équilibre, en sachant que le « dégel » de la dotation forfaitaire se traduit automatiquement, puisque l'on raisonne à enveloppe fermée, par une moindre progression des dotations de péréquation. A titre d'exemple, des simulations ont permis de montrer qu'une progression de 1 % de la dotation forfaitaire permettrait de dégager 298 millions d'euros pour la péréquation, ce montant étant porté à 469 millions d'euros dans le cas d'une croissance nulle de la dotation ;

— S'agissant des critères retenus pour la dotation de solidarité urbaine, il importe également de trouver un équilibre entre la dispersion des crédits, qui est le cas de figure actuel, et la concentration pour les communes les plus touchées. Là encore, le débat est ancien et devrait être poursuivi très bientôt avec l'examen du projet de loi de programmation renforçant la cohésion sociale ;

— S'agissant de la question de la déliaison des taux, la multiplicité des points de vue sur la question ne permet pas de dégager une ligne d'action claire. Il importe néanmoins de ne pas ouvrir tous les chantiers en même temps, et ce d'autant plus que la réforme de la taxe professionnelle est en cours. La Commission Fouquet a rendu un rapport d'étape permettant d'établir un constat, puis présentera ses propositions en novembre. En tout état de cause, celles-ci ne trouveront pas de traduction concrète avant 2005.

— La réforme de la taxe d'habitation ne saurait être à l'ordre du jour, tant que les autres chantiers de réformes ne sont pas achevés. S'agissant plus précisément de l'intérêt d'une spécialisation fiscale par type de collectivités, il faut reconnaître que, même en l'absence de réforme d'envergure sur le sujet, on se dirige vers ce type de solution avec la progression de la taxe professionnelle unique pour les établissements publics de coopération intercommunale.

M. Pierre Méhaignerie, président de la commission des Finances, s'est inquiété du dérapage des dépenses d'aide médicale et de logement en faveur des étrangers.

M. Gilles Carrez, rapporteur général, a estimé que, en augmentant de 3,9 %, le budget de l'Intérieur constitue un bon budget, conforme aux progressions de crédits et d'effectifs prévues par la loi de programmation. Insistant sur la nécessité d'optimiser les dépenses de l'État, il a rappelé que M. Tony Dreyfus avait, dans le cadre de la Mission d'évaluation et de contrôle, attiré l'attention sur la faiblesse de la durée du travail dans la police nationale, et sur le déséquilibre entre les tâches administratives des policiers et leur présence sur le terrain. Il a souhaité connaître les objectifs et les indicateurs que le Gouvernement compte mettre en place pour faire évoluer, sur ces deux points, les conditions de travail des policiers. Notant que le ministère de l'Intérieur dispose actuellement d'un parc immobilier de 6 millions de m², il a interrogé les ministres sur les ventes, redéploiements et externalisations prévus pour optimiser la gestion de ce parc.

Il a, par ailleurs, estimé que les transferts de compétences consécutifs à la nouvelle vague de décentralisation devaient entraîner une réforme de l'administration déconcentrée, et souhaité que les préfets puissent, dès 2005, expérimenter une réorganisation des services départementaux.

Il a ensuite dénoncé la mauvaise organisation de la prise en charge des étrangers en situation régulière ou irrégulière, dont la compétence revient à trois ministères différents : le ministère des Affaires étrangères s'agissant de l'OFPRA et de la Commission des recours des réfugiés, celui de l'Intérieur pour le traitement des étrangers en situation irrégulière et celui des Affaires sociales pour la couverture médicale d'urgence, l'aide médicale de l'État et l'hébergement d'urgence. Il s'est inquiété de l'inflation des dépenses d'aide médicale qui passeront de 200 millions d'euros ouverts par la loi de finances pour 2002 à 1 milliard d'euros prévus pour 2005.

Il a enfin considéré que 2005 constituera une excellente année budgétaire pour les collectivités territoriales, grâce à une progression de 3,3 % de la dotation globale de fonctionnement, soit un point de plus que l'augmentation globale des dépenses de l'État, et estimé que, du fait de cette progression, l'exercice 2005 sera l'année idéale pour améliorer la péréquation.

M. Augustin Bonrepaux a fait observer que la diminution de 10 % de la dotation de compensation de taxe professionnelle (DCTP) limite l'effet de la progression de 3,3 % de la DGF. Rappelant que le principe constitutionnel de péréquation implique de favoriser les collectivités rencontrant des difficultés financières par rapport aux collectivités les plus aisées, il a regretté que l'augmentation de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et de la dotation de solidarité rurale (DSR) se traduise, pour 32 000 communes, par un gel des concours versés par l'État, sans qu'il soit procédé à une péréquation entre les communes aisées et les autres. Constatant, à partir des éléments fournis par le Gouvernement au Comité des finances locales, que 20 départements bénéficiaires de la dotation de fonctionnement minimale (DFM) verront leur dotation gelée et seront donc exclus

de la péréquation, il a demandé aux ministres si ces 20 départements bénéficieront de la garantie minimale et comment la garantie de 6 % prévue pour 2005 évoluera au cours des années suivantes.

Il s'est, par ailleurs, inquiété des conditions dans lesquelles l'État compensera le transfert des TOS dont le nombre, malgré l'ouverture de nouveaux établissements, n'a pas augmenté depuis deux ans et apparaît donc manifestement insuffisant. Il s'est également interrogé sur le remplacement et le financement des contrats emploi solidarité qui, bien qu'ils représentent 25 à 30 % des contractuels en poste dans les établissements scolaires, sont appelés à disparaître.

Observant que la Commission européenne n'a autorisé les régions qu'à réduire le taux de la TIPP, il a interrogé les ministres sur les modalités exactes du transfert de cette taxe. Il s'est également interrogé sur la modulation de la taxe sur les conventions d'assurance qui ne sera effective qu'en 2007, alors même que les départements supporteront dès 2005 la charge que le transfert de cette taxe vise à compenser.

M. Christian Estrosi s'est réjoui que le projet de budget de l'Intérieur permette d'atteindre 68 % des objectifs de la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure. Rappelant que cette loi prévoit une montée en puissance de la collecte des empreintes génétiques, il a souhaité connaître le nombre d'empreintes actuellement réalisées, les perspectives pour les années à venir et l'état d'avancement du fichier national automatisé d'empreintes génétiques. Il a regretté que, dans le cadre de la lutte contre la cybercriminalité, les opérateurs de télécommunications ne fassent pas preuve d'une plus grande coopération dans la mise en place des perquisitions sur les systèmes informatiques et dans le traitement des données nominatives. Il s'est enquis de la mise en œuvre des dispositions, votées à l'initiative du Parlement, permettant de confier le transfert des détenus à des sociétés privées et la prise des empreintes digitales sur les visas à des consulats étrangers.

Rappelant que le patrimoine immobilier de la police et de la gendarmerie nationales est en mauvais état, il a regretté que les conventions entre les conseils généraux et l'État pour la construction des commissariats et des gendarmeries ne soient pas harmonisées, le ministère de l'Intérieur appliquant un taux de location au mètre carré et un niveau de subvention bien inférieurs à ceux offerts par le ministère de la Défense.

M. Jean-Pierre Brard s'est étonné du fait que plusieurs commissaires aient parlé de productivité s'agissant de questions aussi graves que les conditions de vie des prisonniers et les reconduites des étrangers à la frontière. Il a souhaité connaître les conséquences, pour le calcul des concours de l'État aux collectivités territoriales, du remplacement du potentiel fiscal par le potentiel financier. Il s'est inquiété, en s'appuyant sur le constat de l'Union sociale de l'habitat, de la

disparition de la prise en compte du nombre de logements sociaux dans le calcul de la dotation de péréquation urbaine et de la dotation sociale urbaine.

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

— Le Gouvernement a conscience de la longueur excessive des délais de mise en œuvre de la loi du 10 décembre 2003 relative au droit d'asile qui a réformé l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). Depuis la publication des décrets d'application d'août 2004, l'OFPRA a renouvelé ses procédures, qui sont désormais sensiblement abrégées. Mais ces gains ont été en partie neutralisés par l'aggravation du délai moyen de traitement des recours par la Commission des recours des réfugiés, délai qui atteint aujourd'hui quelque dix-huit mois. Le projet de budget pour 2005 prévoit un renforcement des moyens de cette juridiction, à laquelle il incombera d'adapter ses règles d'organisation et de fonctionnement.

— Cet effort a pour corollaire l'application dans les meilleurs délais de la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité. Il convient de souligner que plus de 80 % de ses dispositions n'appellent pas de décret d'application. Tel est le cas de ses principales mesures, en particulier celles définissant les nouvelles conditions de délivrance des titres de séjour, la durée maximale de la rétention administrative des étrangers en instance d'éloignement, la plupart des règles d'acquisition de la nationalité française, ou encore les nouvelles dispositions destinées à lutter contre les mariages blancs. Par ailleurs, plusieurs textes importants ont été publiés, comme le décret simplifiant le contentieux des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière, celui simplifiant et harmonisant le contentieux des arrêtés ministériels d'expulsion et l'arrêté étendant la possibilité de procéder à des contrôles sur certains péages des autoroutes frontalières. Certains autres textes d'application sont actuellement soumis au Conseil d'État et, le cas échéant, à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), comme les décrets sur les certificats d'hébergement et sur les voies de recours des étrangers retenus. Enfin, le ministre de l'Intérieur est en liaison avec les autres ministres concernés pour suivre l'élaboration commune d'une dernière série de textes.

— L'objectif d'optimiser l'emploi des moyens de la police est tout le sens de la stratégie ministérielle de réforme, qui vise à réorganiser les fonctions de pilotage du ministère, dans l'esprit de relation entre clients et fournisseurs. Le redéploiement des zones de compétence entre police et gendarmerie nationales sera achevé à la fin de l'année 2004 et produit déjà des effets visibles. Une meilleure motivation des agents permettra de renforcer les missions prioritaires de la police et sa présence sur le terrain ; elle passe par les revalorisations indiciaires prévues dans le protocole, par la fusion des corps administratifs, dont le nombre sera prochainement ramené à quatre, par le renforcement des qualifications des gardiens

et des officiers de police, ainsi que par la nouvelle prime de performances exceptionnelles dont la dotation sera portée de 5 à 10 millions d'euros en 2005. En vue de rationaliser les moyens du ministère, de grands espoirs sont placés dans les chantiers tels que INES, le système d'immatriculation des véhicules ou les outils de télétransmission des actes des collectivités territoriales.

— Quant à la charge des escortes et des gardes judiciaires, qui pèse à la fois sur les forces de police et de gendarmerie, elle a été évaluée sur une année, pour la seule police, à l'équivalent de 1 000 emplois à temps plein. Or, la Cour des comptes a récemment constaté qu'il n'était pas possible, à coût raisonnable, d'en assurer le relais par un corps spécial relevant de l'administration pénitentiaire. Pour sortir de cette situation, une expérimentation paraît nécessaire ; elle pourrait être conduite dans la région de Nancy.

— Le renforcement programmé des moyens du fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG) suppose un effort lourd concernant à la fois le personnel, le matériel, les logiciels ainsi que les laboratoires d'analyse. Après 7 millions d'euros en 2004, 6,5 millions d'euros y seront consacrés en 2005, afin de parvenir à l'objectif de 215 000 analyses par an au cours de chacune des cinq prochaines années. Il est à souligner que l'unité de traitement de masse située à Écully sera en mesure, à l'automne 2005, d'effectuer 125 000 analyses par an. De la sorte, l'utilisation opérationnelle du fichier connaît une accélération : le nombre des consultations, qui était de 2 800 l'an dernier, passerait à 40 000 à la fin de l'année, puis à 120 000 à la fin 2005. Dès les huit premiers mois de l'année 2004, le rapprochement avec les informations du fichier a permis de résoudre 307 affaires judiciaires, contribuant ainsi au passage du régime de l'aveu au régime de la preuve. Les progrès du taux d'élucidation, actuellement porté à 32 %, pourront ainsi se poursuivre.

— En vue de lutter contre la cybercriminalité, deux pôles de veille ont été mis en place, le premier relatif à la pédopornographie, placé de façon privilégiée sous la responsabilité de la gendarmerie nationale, le second portant sur les faits de racisme et de terrorisme, suivis prioritairement par la police. L'action de l'État se traduira par une évolution de la législation et par des coopérations renforcées avec les fournisseurs d'accès.

Le ministre délégué à l'Intérieur a apporté les précisions suivantes :

— Dans la mesure où les dotations aux collectivités locales sont incluses dans une enveloppe fermée, l'utilisation de la Dotation de compensation de la taxe professionnelle comme variable d'ajustement du contrat de croissance et de solidarité induit de façon automatique que cette dotation diminue lorsqu'il y a, comme cette année, une forte augmentation de la DGF ;

— La garantie de progression affichée de 6 % pour les départements éligibles à la dotation de fonctionnement minimale n'est qu'un plancher. Dans les faits, cette progression sera bien supérieure à ce chiffre.

— La compensation du transfert des TOS aux départements et régions fait l'objet d'une désinformation de la part d'associations d'élus. Les frais induits par le transfert des personnels TOS seront non seulement compensés à l'euro près, mais calculés sur la base de la meilleure des trois années précédant le transfert. Les erreurs commises au moment du transfert de personnel induit par les lois de décentralisation de 1982 et 1983 ne seront ainsi pas reproduites. S'agissant des contrats emploi-solidarité, un amendement présenté par le Gouvernement lors de l'examen de la loi relative aux libertés et responsabilités locales a permis de clarifier le débat en précisant qu'il reviendrait à l'État de prendre en charge la totalité de ces contrats.

— La modulation des taux de la taxe intérieure sur les produits pétroliers par les régions pourra se faire à la hausse comme à la baisse, la seule contrainte étant le respect d'un cours pivot. Les collectivités locales qui décideraient ainsi d'augmenter les taux de la TIPP doivent cependant en prendre l'entière responsabilité, cette hausse ne pouvant être présentée comme la conséquence des transferts de compétences faisant suite à la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales dans la mesure où ces transferts font déjà l'objet d'une compensation à l'euro près par l'État ;

— Le transfert de la taxe sur les conventions d'assurance aux départements répondra aux mêmes règles de modulation. Il reste cependant à préciser des modalités techniques, notamment sur le choix de l'assiette de cette taxe : c'est la raison pour laquelle un délai est prévu, les départements ne pouvant bénéficier de cette faculté de modulation qu'en 2007. L'impatience des élus locaux pour la mise en œuvre rapide de cette disposition est réelle ; il est utile de rappeler néanmoins, à titre de comparaison, que les « lois Mauroy » de décentralisation ont connu une mise en application étalée sur trois ou quatre ans ; en outre, contrairement à ce qui a été fait en 1982 et 1983, les dispositions de financement des transferts de compétences prévoient toutes des clauses de révision permettant de compenser à l'euro près les dépenses engagées par les collectivités locales ;

— S'agissant de la substitution du critère de potentiel financier à celui de potentiel fiscal, elle a pour objectif de mieux refléter la richesse des collectivités locales en intégrant dans le calcul du potentiel l'ensemble des ressources financières stables et récurrentes dont elles bénéficient ;

— Les critères liés au logement social pour l'éligibilité et le calcul de la dotation de solidarité urbaine pour les communes et de la dotation nationale de péréquation pour les départements ne seront pas modifiés ; les inquiétudes de l'Union sociale pour l'Habitat n'apparaissent donc pas fondées.

M. Jean-Christophe Lagarde a insisté sur les dysfonctionnements observés dans les commissariats résultant du rythme, trop fréquent, des changements d'affectation provoquant de préjudiciables vacances de postes. S'agissant des escortes des détenus depuis leur lieu de détention jusqu'au tribunal devant lequel ils doivent comparaître, et des charges que cette mission représente pour les forces de l'ordre, il a demandé s'il était envisageable, comme l'avait déjà proposé M. Robert Pandraud, de recourir davantage aux forces mobiles dont la disponibilité semble supérieure à celle des personnels de la police ou de la gendarmerie nationales. Par ailleurs, rappelant que le ministre avait indiqué que l'affectation des personnels de police dans les commissariats serait désormais déterminée en fonction de critères objectifs, il a estimé que le lieu de dépôt de la plainte, qui pourrait constituer un de ces critères, ne coïncide pas toujours avec celui de la commission de l'infraction. En outre, compte tenu de l'affectation massive des jeunes policiers dans la région parisienne, et à Paris *intra muros* en particulier, une réforme de l'organisation de la préfecture de police pourrait être envisagée afin d'améliorer l'encadrement de ces jeunes policiers, souvent confrontés à des populations difficiles devant lesquelles l'expérience professionnelle est particulièrement utile.

Évoquant le Plan exceptionnel d'investissement au profit de la collectivité territoriale de Corse, **M. Émile Zuccarelli** a rappelé que les services compétents de l'État y travaillaient depuis près de trente mois et souhaité que le Gouvernement accroisse ses efforts afin d'accélérer sa mise en œuvre. En outre, si la création d'une ligne budgétaire unique et commune à l'ensemble des crédits ministériels représente une mesure de simplification administrative efficace, le calendrier de son application demeure incertain, ce qui est regrettable. Enfin, il a demandé au ministre sa position sur la fongibilité des crédits alloués à la Corse et l'accroissement leur déconcentration au profit du préfet.

Après s'être félicité que la sécurité demeure l'une des priorités du Gouvernement, **M. Denis Merville** a observé que d'importants progrès restaient cependant à faire en matière de réforme de l'État. S'agissant du budget des collectivités locales, le projet de loi de finances pour 2005 prévoit que l'écart entre la dotation de base et la DGF peut être compris entre 1 et 2,5, ce qui semble excessif, un écart de 1 à 2 paraissant préférable. S'il est vrai, comme l'a soutenu le ministre, que l'intercommunalité possède de nombreux avantages et permet de réaliser des économies d'échelle, elle peut également conduire à augmenter la dépense publique en raison de la multiplication des structures qu'elle favorise. A cet égard, il convient de relever que l'absence d'augmentation de la dotation versée aux communes qui ont adoptée une taxe professionnelle unique conduit à la diminution de leurs moyens financiers et ne constitue pas une incitation au développement de ce type de fiscalité.

M. Jean-Pierre Blazy a regretté que l'audition conjointe des ministres par les deux commissions, initiative heureuse en elle-même, conduise les députés

comme les ministres à écourter leurs propos. S'agissant de l'augmentation du budget de la police, il a estimé que pour substantielle qu'elle soit, elle n'est cependant pas conforme aux engagements de la LOPSI et il a demandé au ministre si cela était le signe du renoncement du Gouvernement à respecter ses objectifs. S'agissant des 1 000 créations de postes prévues par le budget pour 2005, il a souligné qu'il s'agissait de créations brutes, et non nettes, et que nombre d'élus locaux constatent, à la différence des thèses officielles développées par le Gouvernement, que les effectifs de policiers affectés dans les commissariat des zones difficiles tendent à diminuer.

Puis, il a interrogé le ministre sur :

— ses propositions pour fidéliser davantage les effectifs de policiers affectés dans les quartiers sensibles, la modulation de la prime de logement engagée par le Gouvernement étant nettement insuffisante pour y parvenir ;

— l'avenir des 11 300 adjoints à la sécurité qui, en tant qu'emplois jeunes, sont amenés à disparaître conformément aux engagements du Gouvernement ;

— les mesures qu'il entend prendre afin de réduire le délai, aujourd'hui croissant, entre la réussite au concours de policier et l'affectation des agents sur le terrain ;

— la « doctrine d'emploi » des compagnies républicaines de sécurité ;

— les indicateurs d'activité auxquels il s'est référé et qui vont conditionner l'octroi de la prime au mérite, de nombreuses dérives étant malheureusement à craindre en cette matière.

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

— Parmi les pistes tendant à améliorer l'organisation des mutations dans la police nationale, sont envisagées une fixation plus stricte des conditions pour en bénéficier, l'anticipation des recrutements en sortie d'école et la mise en place d'un grand « mouvement » général annuel, plutôt que les actuels mouvements fractionnés.

— Pour affecter les policiers dans les différentes circonscriptions de sécurité publique, les besoins locaux sont évalués en tenant compte d'une dizaine de critères objectifs reflétant à la fois le niveau de la délinquance, les faits élucidés et le personnel en poste. En revanche, le nombre de contraventions n'en fait pas partie. Pour aller plus loin, le ministre de l'Intérieur prévoit d'assigner aux préfets des effectifs de référence. Cela permettra de rompre avec la politique traditionnelle se bornant à apporter des corrections aux effectifs en place. Il est rappelé en outre que, de septembre 2004 à décembre 2005, 1 150 agents supplémentaires du corps

de maîtrise et d'application viendront renforcer les moyens des services, en compensation de la « déflation » du corps des officiers.

— S'agissant de la localisation de la délinquance, il a été décidé, dans l'intérêt de la victime, de lui permettre de déposer plainte au commissariat de son domicile plutôt qu'à celui du lieu de commission de l'infraction. Toutefois, le ministère de l'Intérieur veille à suivre de façon fidèle la localisation de la délinquance. Sa cartographie fait l'objet d'études en cours sous l'égide de l'Observatoire de la délinquance.

— Les services de la préfecture de police de Paris partagent le souci permanent de renforcer la présence de policiers sur le terrain plutôt que dans des bureaux, comme en témoignent les progrès déjà réalisés, notamment à la faveur des créations de postes d'agents administratifs dans les budgets pour 2004 et 2005.

— La progression réelle du budget de la police nationale est de 4,2 %, et non de 1,9 % comme il a pu être dit. Il est à souligner que, hors charges de personnel et à périmètre constant, l'enveloppe passe entre 2004 et 2005 de 1 059 millions d'euros à 1 106 millions d'euros. Quant au taux d'exécution de la LOPSI, il sera de 68 % à la fin de l'année 2005, conformément à son mode de calcul défini à partir des évolutions annuelles sur la base de l'année 2002.

— Le projet de budget pour 2005 prévoit la stabilisation à 11 300 du nombre des adjoints de sécurité (ADS), enrayant ainsi la tendance à la baisse constatée depuis plusieurs années. Ces adjoints ont démontré qu'ils étaient des policiers à part entière, comme en témoigne le fait que 600 d'entre eux bénéficieront à la fin 2004 de la prime pour résultats exceptionnels. Sur 24 000 personnes sorties du statut d'ADS depuis l'origine, 14 000 ont été intégrées à titre durable dans la police nationale. Le ministère a pour objectif de faciliter encore leur insertion professionnelle.

— La nouvelle doctrine d'emploi des forces mobiles a permis d'améliorer considérablement l'utilisation des CRS, ainsi que le démontre la création de neuf compagnies autoroutières.

— Les crédits consacrés au Plan exceptionnel d'investissement (PEI) pour la Corse sont consolidés dans le projet de loi de finances initiale pour 2005. Ils n'ont en outre fait l'objet d'aucun gel sur les années passées et sont en progression pour cette année, dans un contexte budgétaire pourtant difficile. Le montant total des engagements atteint 140,5 millions d'euros, soit près d'un tiers de la convention d'application. Cette bonne utilisation des crédits s'explique à la fois par une mobilisation progressive des maîtres d'œuvre et la mise en place de procédures simplifiées pour l'engagement des opérations, la durée d'intervention pour le financement d'un dossier ayant été réduit à cinq mois. En outre, la mise en place d'un comité de suivi permettra d'orienter plus rapidement encore les choix d'investissement ;

Le ministre délégué à l'Intérieur a apporté les réponses suivantes :

— Il est certes prévu pour la dotation de base des communes une fourchette allant de 50 à 125 euros, attribuée en fonction du nombre d'habitants, soit une variation de 1 à 2,5. La réduction de cet écart est naturellement envisageable et le débat reste ouvert ; néanmoins, il faut bien avoir à l'esprit que toutes les réductions des inégalités ne pourront se faire en un an et qu'il est nécessaire de disposer pour cela d'un certain recul ;

— Le développement de l'intercommunalité doit être assuré dans un objectif de maîtrise de la carte de l'administration locale, et non avoir pour résultat inverse d'ajouter un échelon de gestion. Il est pourtant tout à fait juste de constater que, bien souvent, compte tenu des demandes fortes des élus, l'intercommunalité induit des coûts supplémentaires. Il s'agit là d'un vrai sujet d'avenir sur lequel les pouvoirs publics seront conduits à réfléchir ;

— La fixation du montant de l'attribution de compensation de la taxe professionnelle aux communes au moment du passage à la taxe professionnelle unique pénalise très certainement les communes riches membres de l'EPCI. De nouvelles facultés ont néanmoins été ouvertes dans la loi relative aux libertés et responsabilités locales permettant de réviser le calcul de cette attribution de compensation, même s'il est vrai que cette faculté est encadrée puisqu'elle exige l'unanimité des membres de l'EPCI et n'est permise, pour les EPCI existants, que jusqu'en 2007. Il convient là encore de trouver un équilibre entre le niveau communal et l'intercommunalité.

Après avoir regretté qu'il n'ait pas été créé de ministère de la sécurité intérieure, **M. Francis Delattre** a interrogé le ministre sur le plan de rattrapage en matière de fonds de garantie des loyers des policiers, le département du Val d'Oise paraissant particulièrement mal traité, et fait part de ses inquiétudes sur l'évolution de la DSU en demandant des précisions sur les simulations en cours pour la révision du classement de certains quartiers en zone urbaine sensible.

M. Pascal Terrasse a demandé confirmation de la compensation par l'État du transfert des personnels techniques, ouvriers et de service aux collectivités locales, ainsi que de la prise en charge à hauteur de 60 % de l'allocation de vétérance, la vérité paraissant plus proche de 40 % à la lecture des documents budgétaires. Il a ajouté que, dans le cadre de la réforme de l'État, une plus grande mobilité entre les trois fonctions publiques était souhaitable. Il a enfin souhaité connaître le nombre d'homicides volontaires sur mineurs depuis trois ans, ainsi que les moyens affectés à l'organisation du référendum sur la constitution européenne.

M. Pierre Hériaud a demandé si les communes pourront voter le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères au-delà du 15 octobre, ce qui suppose de reporter la date initialement prévue dans une circulaire ministérielle, et si au sein d'un même EPCI peuvent coexister des communes optant pour la redevance pour

l'enlèvement d'ordures ménagères et d'autres percevant la taxe. Puis il a souhaité connaître les délais dans lesquels le groupe de travail constitué sur cette question remettra ses conclusions.

M. Jacques Pélissard a proposé que l'on tienne compte également, dans les politiques de péréquation, de la péréquation opérée à l'échelon intercommunal. Il a souhaité que cette dernière soit encouragée, et suggéré en conséquence une modification du calcul du coefficient d'intégration fiscale afin de ne pas pénaliser les groupements ayant recours aux dotations de solidarité communautaire.

M. Charles de Courson a demandé si le transfert de la taxe sur les conventions d'assurance automobile et de la taxe intérieure sur les produits pétroliers s'accompagnera d'un système de péréquation, et si les collectivités locales pourront disposer d'une assiette localisable – départementale pour la TCAA, régionale pour la TIPP – et auront la faculté de moduler les taux, étant précisé que l'accord des vingt-cinq pays de l'Union européenne dans le cas de la TIPP paraît difficile.

M. Jean-Louis Dumont a exprimé les inquiétudes de nombreux élus sur les critères d'éligibilité et les modes de calcul des dotations en faveur du logement social en milieu rural ou dans les villes moyennes. Il a ensuite souligné la lenteur des procédures d'indemnisation des catastrophes naturelles qui traduit un manque de solidarité dont on peut au demeurant prendre la mesure quand on sait que, soixante-cinq ans après, certains ponts sur la Meuse détruits pendant la guerre n'ont toujours pas été reconstruits. Puis il a signalé le problème que pose la présence de signes religieux sur certains immeubles publics au regard du principe de laïcité et a enfin souhaité que la gestion des fonds européens soit plus transparente.

M. Marcel Bonnot, après avoir souligné le recul de la délinquance, a souhaité connaître le montant des crédits affectés à la formation des policiers, et notamment aux investissements réalisés en faveur des écoles de police, comme celle de Montbéliard.

M. Michel Bouvard a demandé si le ministre de l'intérieur était favorable à la constitution d'une mission budgétaire regroupant l'écologie et la prévention des risques, et quels moyens seraient affectés aux programmes intégrés territoriaux. Il a ensuite souhaité connaître l'état des travaux de la commission d'évaluation des charges dans le cadre de la mise en place de la péréquation. Il a enfin demandé des précisions sur l'intégration des droits de mutation dans le calcul du potentiel financier qui ne va pas sans poser de réelles difficultés.

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

— S'agissant des relations entre la gendarmerie nationale et le ministère de l'Intérieur, il n'est naturellement pas question de toucher au statut militaire des

gendarmes. En revanche, la gestion des ressources humaines de la gendarmerie fait l'objet d'une concertation permanente entre les deux ministres concernés : ainsi, ont-ils suggéré la mise en œuvre du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) dans la gendarmerie, parallèlement à l'adoption du protocole sur la réforme des corps et carrières dans la police. En 2005, la première tranche du PAGRE représentera un coût de 20,6 millions d'euros. Quant à l'emploi opérationnel de la gendarmerie nationale, dans les conditions définies en 2002, il revient au ministre de l'Intérieur, et secondairement aux préfets, de décider de son engagement pour les missions d'ordre public et de sécurisation, à l'échelon national et départemental. C'est ainsi que, quotidiennement, la gendarmerie nationale est associée au dispositif défini par le ministre de l'Intérieur. L'équilibre actuel paraît satisfaisant et devra être préservé dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances.

— En vue d'améliorer le logement des policiers en Île-de-France, l'idée de créer un fonds de garantie des loyers est une piste à explorer.

— S'agissant de l'École nationale de police de Montbéliard, il convient de rappeler que, depuis deux ans et demi, un effort de formation considérable a été consenti par l'État en faveur des policiers, se traduisant par plus de 10 millions d'euros de crédits supplémentaires, la progression devant se poursuivre en 2005. Les formations prévues portent en particulier sur l'usage de la nouvelle arme de poing SIG-SAUER, sur la qualification d'officiers de police judiciaire des gardiens de la paix ainsi que sur la formation des cadres au contrôle de gestion. L'école, ouverte à l'automne 2000, offre actuellement 400 places et accueille en particulier 161 gardiens de la paix et 81 ADS. Ses priorités budgétaires portent sur l'amélioration des conditions de travail, d'hébergement et d'accueil, ainsi que sur le renforcement de la sécurité du site.

— Le financement du référendum sur la Constitution européenne s'élève à 65 millions d'euros.

— Le principe de laïcité doit s'appliquer avec la même rigueur sur l'ensemble du territoire national, à l'exception notable du concordat en vigueur dans les départements d'Alsace-Moselle. Le département de la Meuse n'étant pas inclus dans ce concordat, on ne saurait donc y souffrir d'exception sur le principe de laïcité pour les monuments publics.

— L'engagement de l'État de participer au financement de la prestation de fidélisation et de reconnaissance allouée aux sapeurs-pompiers volontaires résulte, dans le présent projet de loi de finances, de la différence entre le montant de taxe sur les conventions d'assurance transféré au départements pour le financement des SDIS (900 millions d'euros) et le montant de DGF repris (880 millions d'euros). Cette différence constitue une part du financement de la prestation précitée, dont le coût exact ne sera connu qu'à la fin de l'année 2005. La participation de l'État sera

ajustée en 2006, l'objectif étant une prise en charge de 50 % du coût de la prestation.

— La création d'une mission interministérielle « sécurité civile » avec le ministère de l'Environnement a été proposée. Cette proposition n'ayant à ce jour pas été retenue, la création d'une mission « sécurité civile » dépendant du seul ministère de l'Intérieur a été retenue.

Le ministre délégué à l'Intérieur a enfin apporté les précisions suivantes :

— Le dispositif modifiant la dotation de solidarité urbaine est certes prévu dans le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale ; il a néanmoins été élaboré en coordination avec le ministère de l'Intérieur, qui a veillé à ce qu'aucune commune éligible actuellement à cette dotation ne soit perdante. L'augmentation de 120 millions d'euros des crédits affectés à cette dotation est prise sur la progression totale de la DGF d'une année sur l'autre, et non sur les montants existants. La forte croissance de la DGF permet ainsi de dégager les marges de manœuvre nécessaires pour le financement de la péréquation.

— L'affirmation, par l'Assemblée des Départements de France, selon laquelle il manquerait 400 millions d'euros pour le financement du RMI-RMA est dénuée de fondement : sur l'enveloppe de 5 milliards d'euros alloués pour compenser aux départements le coût de la réforme, le décalage sera de 200 millions, soit 5 % du total. La régularisation sera opérée à la fin de l'année prochaine, mais il faut noter d'ores et déjà les efforts exceptionnels fournis par l'État puisque celui-ci, contrairement à ce qui avait été fait jusqu'à présent, s'est engagé à compenser mois par mois les dépenses engagées par les départements.

— La date butoir du 15 octobre pour la fixation du taux d'enlèvement des ordures ménagères paraît effectivement susciter des difficultés ; une étude plus exhaustive auprès du ministère des Finances est toutefois nécessaire pour connaître l'ensemble des enjeux qui s'attache à cette question. En tout état de cause, un groupe de travail interministériel a été constitué afin de voir quelles pourraient être les réponses à apporter au problème délicat du financement de l'enlèvement des ordures ménagères.

— La question de la prise en compte de la péréquation intracommunautaire n'est pas simple à régler ; si le montant de la dotation de solidarité communautaire n'est plus pris en compte pour la minoration du coefficient d'intégration fiscale, on augmente d'autant le CIF et donc la dotation globale de fonctionnement attribué au groupement. Cela revient en fait à substituer la solidarité nationale à la solidarité communautaire.

— La régionalisation de l'assiette de la TIPP se fera dans un délai de trois ans ; il en va de même avec la taxe sur les conventions d'assurance, le dispositif

nécessitant en outre que soient réglées certaines dispositions techniques, telles que le choix d'une assiette portant sur le bien taxé ou sur le domicile de l'assuré.

— Il reste deux ponts dans la Meuse à reconstruire à la suite de faits de guerre ; la question sera étudiée plus amplement avec le ministère compétent.

— La mise en place de la Commission consultative sur l'évaluation des charges est en cours, avec un décret à paraître prochainement. Cette commission, dont la composition État/élus locaux sera paritaire, disposera de toute latitude pour évaluer dans la plus grande transparence le coût des compétences transférées.

— L'intégration des droits de mutation à titre onéreux pour le calcul du potentiel financier des départements obéit au souci de calculer au plus près la richesse et les potentialités de ces collectivités locales. Un « crash » de l'immobilier faisant baisser de façon spectaculaire ces droits n'est pas à exclure mais devrait, s'il se produisait, affecter tous les départements avec la même ampleur. L'effet sur le calcul de la richesse relative des départements serait donc neutre.

*

* *

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 pour 2005 : administration générale et collectivités locales.

ANNEXE

LOI RELATIVE AUX LIBERTÉS ET RESPONSABILITÉS LOCALES

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

Articles de loi	Compétences	Ministère décentralisateur	Collectivités territoriales bénéficiaires du transfert					
			Région	Département	EPCI	Commune	Autre	
A. — Transferts de compétences								
Titre I. — Le développement économique, le tourisme et la formation professionnelle								
Chapitre I. — Le développement économique								
Chapitre II. — Le tourisme								
Chapitre III. — La formation professionnelle								
Art. 8	Organisation du réseau et des centres d'information sur la VAE	Cohésion sociale	1 ^{er} janvier 2005					
Art. 13	AFPA	Cohésion sociale	Montée en charge jusqu'au 31 décembre 2008					
Art. 15	Rémunération des stagiaires (liée à l'AFPA)	Cohésion sociale	Montée en charge jusqu'au 31 décembre 2008					
Titre II. — Dispositions relatives au développement des infrastructures, aux fonds structurels et à la protection de l'environnement								
Chapitre I. — La voirie								
Art. 17	Gestion des routes nationales en métropole	Équipement		1 ^{er} janvier 2008 au plus tard				
Art. 19	Gestion des routes nationales ultramarines	Équipement	9 mois au plus tard après l'entrée en vigueur de la loi					
Art. 25	Voirie de Paris (décrets impériaux)	Équipement				1 ^{er} janvier 2005		
Chapitre II. — Les grands équipements								
Art. 28	Aérodromes civils	Équipement	1 ^{er} janvier 2007 au plus tard	1 ^{er} janvier 2007 au plus tard	1 ^{er} janvier 2007 au plus tard	1 ^{er} janvier 2007 au plus tard	Syndicats mixtes 1 ^{er} janvier 2007 au plus tard	

Articles de loi	Compétences	Ministère décentralisateur
Art. 30	Ports maritimes de commerce	Équipement
Art. 30	Ports maritimes de pêche	Équipement
Art. 30	Ports maritimes : possibilité d'être bénéficiaires sur demande	Équipement
Art. 32	Ports intérieurs	Équipement
Art. 32	Cours d'eau, canaux lacs, plans d'eau	Équipement
Art. 33	Infrastructures de transports non urbains de personnes, ferrés ou guidés d'intérêt local	Équipement
Art. 36	Biens dont l'exploitation est concédée aux sociétés d'aménagement régional.	Équipement
Chapitre III. — Les transports dans la région Île-de-France		
Art. 37 et 38	Syndicat des transports d'Île-de-France	Équipement
Art. 41	Transports scolaires et des personnes handicapées	Éducation nationale
Chapitre V. — Les plans d'élimination des déchets		
Art. 45	Élaboration des plans départementaux d'élimination des déchets	
Art. 45	Élaboration du plan d'élimination des déchets de la région Île-de-France	
Titre III. — La solidarité et la santé		
Chapitre I. — L'action sociale et médico-sociale		
La lutte contre les exclusions		
Art. 51	Aides aux jeunes en difficultés – Fonds d'aide aux jeunes (FAJ)	Cohésion sociale
Art. 53	Formation des travailleurs sociaux	Cohésion sociale
Art. 55	Aides aux étudiants des instituts de formation des travailleurs sociaux	Cohésion sociale
Les personnes âgées		

Collectivités territoriales bénéficiaires du transfert				
Région	Département	EPCI	Commune	Autre
1 ^{er} janvier 2007 au plus tard				
	1 ^{er} janvier 2007 au plus tard			
		1 ^{er} janvier 2007 au plus tard	1 ^{er} janvier 2007 au plus tard	
Aucun délai	Aucun délai	Aucun délai	Aucun délai	
1 ^{er} janvier 2008 au plus tard	1 ^{er} janvier 2008 au plus tard	1 ^{er} janvier 2008 au plus tard	1 ^{er} janvier 2008 au plus tard	
	1 ^{er} janvier 2005			
1 ^{er} janvier 2005				
1 ^{er} janvier 2005	1 ^{er} janvier 2005		1 ^{er} janvier 2005	
				STIF janvier 2005
	1 ^{er} janvier 2005			
1 ^{er} janvier 2005				
	1 ^{er} janvier 2005			
1 ^{er} janvier 2005				
1 ^{er} janvier 2005				

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

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

Source : Direction générale des collectivités locales.

N° 1868 –tome III – Avis au nom de la commission des lois sur le projet de loi de finances pour 2005 : Administration générale et collectivités locales (M. Manuel Aeschlimann)