

N° 78

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2003

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2004, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

INTÉRIEUR : DÉCENTRALISATION

Par M. Daniel HOEFFEL,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. René Garrec, président ; M. Patrice Gélard, Mme Michèle André, MM. Pierre Fauchon, José Balarello, Robert Bret, Georges Othily, vice-présidents ; MM. Jean-Pierre Schosteck, Laurent Béteille, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hiest, secrétaires ; MM. Nicolas Alfonsi, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, Mme Nicole Borvo, MM. Charles Ceccaldi-Raynaud, Christian Cointat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Marcel Debarge, Michel Dreyfus-Schmidt, Gaston Flosse, Jean-Claude Frécon, Bernard Frimat, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Charles Guené, Daniel Hoeffel, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Jacques Larché, Jean-René Lecerf, Gérard Longuet, Jean Louis Masson, Mme Josiane Mathon, MM. Jean-Claude Peyronnet, Josselin de Rohan, Bernard Saugé, Jean-Pierre Sueur, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich, Jean-Paul Virapoullé, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195

Sénat : 72 et 73 (annexe n° 23) (2003-2004)

Lois de finances.

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu, lors de précédentes réunions, MM. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, Jean-Paul Delevoye, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, et Henri Plagnol, secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat, la commission des Lois, réunie le mercredi 26 novembre 2003 sous la présidence de M. René Garrec, président, a procédé, sur le rapport pour avis de M. Daniel Hoeffel, à **l'examen des crédits relatifs à l'administration territoriale et à la décentralisation** inscrits dans le projet de loi de finances pour 2004.

La commission s'est tout d'abord félicitée de la **poursuite de la réforme de l'administration territoriale**, tout en soulignant la nécessité de veiller au maintien des services publics en milieu rural et à leur diversification en milieu urbain.

Elle a constaté que les **concours de l'Etat aux collectivités locales** connaîtraient, dans un contexte budgétaire difficile, une **augmentation** globale de 1,2 % en 2004, pour atteindre un montant de **59,4 milliards d'euros**.

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

La commission a également approuvé la réforme de l'**architecture des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales**, destinée à en améliorer la lisibilité et à développer la péréquation, tout en soulignant la nécessité de réviser leurs critères d'attribution.

Enfin, elle s'est interrogée, à l'occasion du transfert aux départements d'une part non modulable du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, sur les conditions permettant d'assurer l'**autonomie fiscale des collectivités territoriales**.

Sous le bénéfice de l'ensemble de ces observations, la commission a décidé de donner un **avis favorable** à l'adoption des crédits relatifs à l'administration territoriale et à la décentralisation inscrits dans le projet de loi de finances pour 2004.

Mesdames, Messieurs,

L'Acte II de la décentralisation suppose de donner aux collectivités territoriales et aux services déconcentrés de l'Etat les moyens d'exercer leurs nouvelles responsabilités.

Le montant des charges induites par les transferts de compétences prévus par le projet de loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité et le projet de loi relatif aux responsabilités locales, en cours d'examen par le Parlement, est ainsi estimé entre 11 et 13 milliards d'euros.

Les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales s'élèveront à 59,4 milliards d'euros en 2004, en hausse de 1,2 % dans un contexte budgétaire marqué par le gel en euros constants de la progression des dépenses de l'Etat.

Au delà de cette évolution globale, le projet de loi de finances pour 2004 se caractérise par une refonte de l'architecture des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales, la reconduction pour un an du contrat de croissance et de solidarité et le transfert aux départements d'une partie du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers afin de compenser les charges induites par la gestion du revenu minimum d'insertion et du revenu minimum d'activité.

S'agissant de l'administration territoriale, il prévoit la généralisation de la globalisation des crédits de rémunération et de fonctionnement des préfetures.

I. LA POURSUITE DE LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

Au delà de l'augmentation des crédits de l'administration territoriale prévue par le projet de loi de finances pour 2004, il convient de noter la poursuite de la politique de déconcentration et les actions consacrées au maintien des services publics en milieu rural et à leur diversification en milieu urbain.

A. DES CRÉDITS EN AUGMENTATION

Les crédits de l'administration territoriale prévus par le projet de loi de finances pour 2004 s'élèvent à 1,159 milliard d'euros, en **progression de 3,36 %** par rapport à 2003.

Budget de l'administration territoriale

(en millions d'euros)

	LFI 2003	PLF 2004	Evolution
Titre III	1.095,22	1.126,37	+ 2,8 %
dont personnel	917,62	868,39	- 5,4 %
dont fonctionnement	177,61	257,97	+ 45,2 %
Titre V (CP)	26,37	32,93	+ 24,9 %
Total (DO + CP)	1.121,59	1.159,30	+ 3,4 %

Source : bleu budgétaire.

1. Une diminution des emplois budgétaires

Les emplois budgétaires de l'administration territoriale diminueraient, à structure constante, de 30.313 en 2003 à **30.224** en 2004.

Ces **89 suppressions d'emplois** constituent la contrepartie de l'externalisation de certaines tâches administratives. Ainsi, le coût d'entretien des locaux a diminué de plus d'un tiers entre 2001 et 2002, selon l'indicateur de gestion correspondant aux fonctions logistiques pour l'agrégat « administration territoriale ».

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

Répartition des effectifs du corps préfectoral (au 1^{er} janvier 2003)

	Poste territorial	Hors cadre	Détaché	Congés	Disponibilité	Hors cadres	Total
Préfets⁽¹⁾	109	63	42	1	7	2	224
Sous-préfets	438	24	53	-	3	4	522

(1) Effectif budgétaire : 110 pour les postes territoriaux et 19 pour le statut hors cadre.

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

Le Conseil des ministres du 19 novembre a adopté un **projet de décret** modifiant le décret du 29 juillet 1964 fixant les dispositions réglementaires applicables aux préfets afin, d'une part, de porter le nombre des préfets pouvant être nommés hors cadre pour occuper des emplois supérieurs comportant une mission de service public relevant du Gouvernement de cinq à sept, seuls pouvant être nommés à ce titre les fonctionnaires issus du corps des sous-préfets ou ayant servi dans ce corps pendant trois années au moins dans des postes territoriaux, d'autre part, de procéder à une actualisation des dispositions statutaires applicables aux préfets.

2. Les mesures catégorielles

Le projet de loi de finances pour 2004 prévoit différentes mesures catégorielles d'un coût total de **5,25 millions d'euros**.

Les membres du corps préfectoral et les administrateurs civils du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales bénéficieraient de mesures de rattrapage indemnitaire d'un montant de 1,68 million d'euros, dont 0,78 millions d'euros correspondraient à la fusion des grades de sous-préfet de première et de deuxième classe.

4,5 millions d'euros seraient consacrés à la revalorisation des indemnités des agents des préfectures et des services déconcentrés. 8,25 millions d'euros avaient été inscrits en loi de finances initiale 2003 à cette fin.

Les personnels des services d'information et de communication bénéficient, à grade équivalent, d'un régime indemnitaire moins favorable que celui des personnels administratifs. En 2003, un abondement de 1,016 million d'euros a permis de réduire cet écart ; le projet de loi de finances pour 2004 prévoit une mesure nouvelle d'un montant de 0,42 million d'euros.

330.000 euros supplémentaires seraient affectés en 2004, à la revalorisation des indemnités des personnels des services techniques et du matériel, afin de les rapprocher de celles des personnels administratifs. 370.000 euros avaient déjà été votés à cet effet en 2003.

Enfin, 0,46 million d'euros seraient prévus au bénéfice des directeurs de préfecture dans le cadre d'une réforme statutaire du corps.

3. L'achèvement de la globalisation des crédits des préfectures

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

En 2000, quatre préfectures étaient concernées : celles du Doubs, du Finistère, de l'Isère et de Seine-Maritime. En 2001, s'y sont adjointes celles du Territoire de Belfort, de l'Eure, de la Charente-Maritime, de l'Eure-et-Loir, du Maine-et-Loire, du Haut-Rhin, de la Somme, du Var, des Vosges et de la Seine-Saint-Denis. En 2002, les ont rejointes les préfectures du Calvados, de la Haute-Vienne, de l'Yonne et de l'Oise. A ces 18 préfectures globalisées se sont ajoutées 11 préfectures supplémentaires en 2003 (Aisne, Alpes-Maritimes, Cher, Indre, Indre-et-Loire, Loir-et-Cher, Loiret, Rhône, Saône-et-Loire, Seine-et-Marne, Martinique), ce qui a porté à 29 le nombre total de préfectures globalisées.

En 2004, seules quatre préfectures, celles de Paris, de la Guadeloupe, de la Guyane, et de la Réunion, ne seront pas globalisées. Elles devront l'être avant l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2006, de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

L'expérience de la globalisation exige la mise en place d'une politique d'**évaluation** rigoureuse afin que puisse être vérifiée la bonne adéquation des choix locaux avec les exigences de qualité du service.

MOYENS DE FONCTIONNEMENT DES PREFECTURES

EVOLUTION DES CREDITS DECONCENTRES DE 1993 A 2003 (LFI)

	37-10/10		37-20 (*)		37-21 (*)		37-30/10 (*)		TOTAL	LEGENDES	
1993	227 948 475		0		0		0		227 948 475	(B)	97 préfectures
1994	229 576 514		0		0		0		229 576 514	(C)	87 préfectures
1995	232 608 020		0		0		0		232 608 020	(D)	83 préfectures
1996	234 314 696	(A)	0	(F)	0	(F)	0	(F)	234 314 696	(E)	72 préfectures
1997	264 315 126		0		0		0		264 315 126	(F)	aucune préfecture
1998	255 215 357		0		0		0		255 215 357	(G)	4 préfectures
1999	254 895 214		0		0		0		254 895 214	(H)	6 préfectures
2000	235 711 139	(B)	52 845 564	(G)	0		0		288 556 703	(I)	9 préfectures
2001	209 479 495	(C)	65 671 330	(H)	92 429 508	(J)	0		367 580 333	(K)	9 préfectures
2002	181 083 212	(D)	14 367 707	(I)	16 394 027	(K)	0		211 844 946	(L)	29 préfectures
2003	155 280 600	(E)	0	(F)	0	(F)	333 387 599	(L)	489 668 199		

(*) les dotations globalisées intègrent
les dépenses de rémunérations

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

B. UNE RELANCE DE LA DÉCONCENTRATION

La déconcentration constitue le corollaire de la décentralisation dans la mesure où les élus locaux éprouvent le besoin de disposer, à leur niveau, d'interlocuteurs capables d'engager l'Etat. Les importants transferts de compétences aux collectivités territoriales prévus par le projet de loi relatif aux responsabilités locales, adopté par le Sénat en première lecture le 16 novembre 2003, impliquent une réorganisation des services déconcentrés de l'Etat.

1. L'affirmation du rôle des préfets

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

Le **projet de loi relatif aux responsabilités locales** tend, d'une part, à redéfinir les rôles respectifs des préfets de région et des préfets de département (*articles 94 et 95*), d'autre part, à confier aux préfets de région les décisions concernant la modification des limites territoriales des arrondissements et l'adhésion ou la participation des collectivités territoriales et de leurs groupements à des organismes publics ou à des personnes morales de droit étranger dans le cadre de la coopération transfrontalière (*article 96*).

Rappelons que le décret n° 2002-955 du 4 juillet 2002 relatif aux **missions interrégionales et interdépartementales des préfets** permet d'ores et déjà au Premier ministre de confier à un préfet de région la conduite d'une politique d'aménagement et de développement durable concernant plusieurs régions. Le préfet désigné à cette fin sera chargé d'animer et de coordonner l'action des préfets des départements et des régions intéressées. Il assurera la programmation et sera l'ordonnateur des crédits afférents à ces opérations.

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

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

L'article premier de la **loi** n° 2003-239 du 18 mars 2003 **pour la sécurité intérieure** lui donne ainsi compétence pour **diriger l'action de la police et de la gendarmerie nationales** en matière d'ordre public et de police administrative et prévoit qu'il peut faire appel, en tant que de besoin, à des services dépendant du ministère des finances ou de l'emploi.

M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, a annoncé son intention de **conférer aux projets d'action stratégique de l'Etat (PASE)**, nouvelle dénomination des projets territoriaux de l'Etat, **une valeur réglementaire**. Pierres angulaires des programmes prévus par la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, ces documents fixent, pour les régions et les départements, des priorités d'action, déclinées en programmes et mesures, assortis d'objectifs chiffrés et d'un calendrier de réalisation.

Les préfets ont également été invités à réorganiser les services déconcentrés de l'Etat en utilisant pleinement les pouvoirs qui leur ont été reconnus par le décret du 20 octobre 1999 en matière de **délégations interservices**.

Enfin, le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales étudie, en collaboration avec le ministère des finances, la possibilité de recourir à la formule du **mandat de gestion**, afin de simplifier la mise en place d'actions communes à plusieurs services.

3. Une réforme du contrôle de légalité engagée par le Sénat

L'an dernier, votre rapporteur pour avis soulignait que l'accroissement du nombre des actes des collectivités locales (8 millions en 2000 contre 4,6 millions en 1988), la complexité des procédures, la multiplication des contentieux engagés à l'initiative de tiers, l'enchevêtrement des dispositions législatives et réglementaires ainsi que la judiciarisation croissante de l'activité publique rendaient l'exercice du contrôle de légalité par les préfetures de plus en plus difficile.

Afin de faciliter l'exercice de ce contrôle, une réforme a été engagée consistant, d'une part, à réduire les catégories d'actes qui y sont soumis, d'autre part, à améliorer les capacités d'expertise juridique des préfetures.

a) La réduction des catégories d'acte soumis à l'obligation de transmission

L'article 11 de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier a exclu de la liste des actes devant obligatoirement être transmis par les collectivités locales aux préfets les **marchés passés sans formalités préalables en raison de leur montant**, c'est-à-dire les marchés d'un montant inférieur à 90.000 euros hors taxes.

Lors de l'examen en première lecture du projet de loi relatif aux responsabilités locales, sur proposition de votre commission des Lois, le Sénat a prévu d'exclure également les **décisions relatives à la police de la circulation et au stationnement**, les **décisions d'avancement de grade ou d'échelon**, les **sanctions prises à l'encontre des fonctionnaires territoriaux**, les **certificats d'urbanisme**, les **certificats de conformité** et les **demandes de permis de construire** (*article 98 quater*).

Par ailleurs, **la transmission par voie électronique** au représentant de l'Etat des actes des communes, départements, régions et de leurs groupements a été autorisée (*article 98 ter*) et **un délai bref de transmission - 15 jours -** a été institué **pour les actes individuels**, afin de faciliter l'exercice d'un recours gracieux par le préfet (*article 98 bis*).

b) La constitution d'un pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité

Six pôles interrégionaux devraient être créés afin de renforcer l'expertise juridique des services déconcentrés de l'Etat placés sous l'autorité du préfet pour les questions relatives aux collectivités territoriales. Ils seront chargés de répondre aux demandes des préfetures en matière de **conseil**, d'**information** et de **formation**.

Un premier pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité a été mis en place à Lyon au mois de septembre 2002. Sa compétence territoriale s'étend aux vingt départements compris dans les régions Auvergne, Bourgogne, Franche-Comté et Rhône-Alpes.

c) Les attentes des élus locaux

Plus fondamentalement et comme l'a fort justement souligné la mission d'information du Sénat sur la décentralisation¹, les élus locaux attendent de l'exercice du contrôle de légalité une plus grande sécurité juridique. Or celle-ci demeure insuffisante.

En premier lieu, **le contrôle de légalité ne vaut pas certification.** Dans un arrêt « Brasseur » du 25 janvier 1991, le Conseil d'Etat a admis que les préfets n'étaient pas tenus de déférer aux tribunaux administratifs les actes dont ils avaient constaté l'illégalité et qu'ils n'avaient pas réussi à faire modifier par la collectivité. En conséquence, **le contrôle de légalité n'a aucun caractère automatique.** De plus, **l'absence d'observation dans le cadre du contrôle de légalité ne constitue pas une garantie de la légalité de l'acte.** Ainsi, des poursuites pénales peuvent être engagées contre des élus à propos d'actes sur lesquels le préfet n'avait émis aucune objection. Le contrôle de légalité est par nature administratif, distinct de l'appréciation pouvant être portée sur une situation donnée par le procureur de la République.

En second lieu, **le rôle des services chargés du contrôle de légalité, qui oscille entre conseil et contrôle, paraît ambigu.** L'initiative du contrôle de légalité est confiée à des autorités directement impliquées dans l'action et la vie locales, par ailleurs partenaires privilégiés des collectivités territoriales. Considérant les irrégularités comme le résultat d'une méconnaissance ou d'une maîtrise insuffisante du droit, les préfetures assurent localement **une mission d'information et de conseil auprès des exécutifs territoriaux.** Si **l'assistance à l'élaboration des actes** est sollicitée, notamment dans les collectivités locales qui ne bénéficient pas des moyens juridiques suffisants, celle-ci ne manque pas de soulever des **objections de principe tenant au respect de l'autonomie de gestion et de la libre administration des collectivités locales.**

Au total, la mission d'information du Sénat sur la décentralisation a préconisé de maintenir l'exercice du contrôle de légalité dans les préfetures mais dans un cadre rénové, notamment grâce à une meilleure formation des agents qui en ont la charge, par l'adaptation des outils d'analyse et par l'apport de compétences extérieures.

¹ *Rapport n° 447 (Sénat, 1999-2000) de M. Michel Mercier au nom de la mission commune d'information du Sénat chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales présidée par M. Jean-Paul Delevoye.*

C. DES EFFORTS EN FAVEUR DU MAINTIEN DES SERVICES PUBLICS EN MILIEU RURAL ET DE LEUR DIVERSIFICATION EN MILIEU URBAIN

Le maintien des services publics dans les zones rurales et leur diversification dans les zones urbaines doivent guider les politiques d'aménagement du territoire. La réponse qu'apporte le Gouvernement à cette exigence essentielle s'articule autour du développement des maisons des services publics, du développement des téléprocédures et d'une réflexion sur l'évolution des missions et de l'organisation des sous-préfectures.

1. Les maisons des services publics

Les maisons des services publics ont été mises en place sur le fondement de l'article 27 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, aux termes duquel : *« afin de faciliter les démarches des usagers et d'améliorer la proximité des services publics sur le territoire en milieu urbain et rural, une maison des services publics réunit des services publics relevant de l'Etat ou de ses établissements publics, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics, des organismes de sécurité sociale ou d'autres organismes chargés d'une mission de service public parmi lesquels figure au moins une personne morale de droit public. »*

Il existe actuellement **350 maisons des services publics** réparties sur l'ensemble du territoire. Selon les réponses apportées à votre rapporteur pour avis, elles constituent :

- en milieu urbain, *« un support de la reconquête des banlieues sensibles et contribuent à la prise en compte unifiée des besoins et problèmes de chaque usager »* ;

- en milieu rural, *« un moyen efficace de rapprochement des usagers des principaux organismes ou institutions, notamment dans les domaines de l'aide sociale, de la recherche d'emploi et de la formation »*.

2. Le développement des téléprocédures

Le développement des téléprocédures a pour objet de réduire au strict minimum le nombre et la durée des déplacements des usagers aux guichets des préfectures et des sous-préfectures.

La télétransmission des **demandes de cartes grises** par les concessionnaires de voitures est progressivement étendue aux constructeurs étrangers depuis le mois de juin 2001. Elle est actuellement en cours d'expérimentation pour les réseaux de concessionnaires et les gros vendeurs du marché des véhicules d'occasion.

Le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales s'efforce actuellement d'assurer l'**interopérabilité des différents systèmes** appelés à télétransmettre. Un site internet d'information et un forum d'expression sur la télétransmission des actes des collectivités locales ont été ouverts à la fin de l'année 2002.

Des réflexions sont également en cours sur le développement des téléprocédures pour la délivrance de **certificats de non-gage**² (par internet ou par l'installation de bornes devant les bâtiments administratifs), l'inscription à l'examen du **permis de conduire**³ ou encore le **télépaiement des cartes grises** émises dans le cadre de la télétransmission effectuée par les concessionnaires.

3. Les réflexions en cours sur l'implantation des services publics et l'évolution du réseau des sous-préfectures

A la suite du comité interministériel pour l'aménagement du territoire du 13 décembre 2002, une **expérimentation** a été organisée dans quatre départements (la Charente, la Corrèze, la Dordogne et la Savoie), à l'initiative de la délégation à l'aménagement du territoire (DATAR), afin de mettre en place de nouvelles formes d'organisation des services publics et de renouveler la concertation locale.

Cette expérimentation, qui doit impliquer l'ensemble des acteurs locaux (Etat, collectivités locales, grands opérateurs, usagers...) a pour objet **d'identifier les possibilités d'évolution de l'implantation et de l'organisation des services publics.**

Cinq objectifs principaux lui sont assignés : *« identifier les dispositions législatives, réglementaires et financières de nature à faciliter la réorganisation des services publics, définir une méthode de construction de l'offre d'accès aux services publics susceptible d'être étendue à d'autres territoires et généralisée, construire localement une offre d'accès aux services publics efficiente et financée, tester concrètement de nouvelles formes d'organisation et de financement contribuant à la mise en œuvre d'une offre d'accès aux services publics simple et adaptée aux besoins des usagers, en particulier du public fragile et en difficulté, apporter une réponse adaptée aux besoins particuliers des territoires sensibles, et tout particulièrement des territoires ruraux. »*

² Pièce à fournir pour l'établissement d'une carte grise lors d'une vente de véhicule d'occasion.

³ Une expérimentation est actuellement en cours dans la préfecture de la Haute-Vienne, qui concerne l'établissement des dossiers d'inscription par les auto-écoles et la délivrance du titre après réussite à l'examen.

Le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales a également constitué un groupe interministériel de travail sur **le rôle des 243 sous-préfectures**, autour de l'idée de « maisons de l'Etat ».

Tout en saluant ces efforts, votre rapporteur pour avis insiste sur la nécessité d'**associer davantage les élus locaux** aux décisions concernant l'implantation des services publics.

II. UNE RÉFORME DES CONCOURS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le projet de loi de finances pour 2004 se caractérise par une refonte de l'architecture des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales, la reconduction pour un an du contrat de croissance et de solidarité et le transfert aux départements d'une partie du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers afin de compenser les charges induites par la gestion du revenu minimum d'insertion et du revenu minimum d'activité.

A. UNE REFORTE DE L'ARCHITECTURE DES DOTATIONS

La réforme de l'architecture des dotations, qui devrait se traduire par une hausse des prélèvements sur recettes, vise à améliorer leur lisibilité et à favoriser la péréquation, sans modifier leurs critères d'attribution.

1. Une plus grande lisibilité

La réforme de l'architecture des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales proposée par le projet de loi de finances pour 2004 consiste à agréger la plupart d'entre elles au sein de la dotation globale de fonctionnement et à en harmoniser la structure.

a) L'intégration de diverses dotations au sein de la dotation globale de fonctionnement

Le projet de loi de finances pour 2004 prévoit l'**intégration de diverses dotations**, pour la plupart destinées à compenser des allègements de fiscalité locale, **au sein de la dotation globale de fonctionnement** :

- la **compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle** versée en 2003, en application du I du D de l'article 44 de la loi de finances initiale pour 1999, d'un montant de 8,8 milliards d'euros ;

- la **compensation de la suppression de la taxe additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux** perçue par les régions en application du II de l'article 39 de la loi de finances initiale pour 1999, d'un montant de 861,66 millions d'euros en 2003 ;

- la **compensation de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation** perçue en application du I de l'article 11 de la loi de finances rectificative pour 2000, d'un montant de 999,45 millions d'euros en 2003 ;

- la **compensation des baisses de dotation de compensation de la taxe professionnelle** subies par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale défavorisés, versée jusqu'en 2003 par le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle en application de l'article 1648 B du code général des impôts, d'un montant de 188,09 millions d'euros en 2003 ;

- les **dotations de péréquation du Fonds national de péréquation**, d'un montant de 545,73 millions d'euros en 2003, ce montant n'intégrant pas le prélèvement opéré en application du 1 du II de l'article 1648 B *bis* du code général des impôts pour compenser aux collectivités territoriales ou aux établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre les pertes de recettes résultant des exonérations de taxe professionnelle liées aux extensions d'activités mentionnées à l'article 1465 A du code général des impôts en zone de revitalisation rurale ;

- **95 % de la dotation générale de décentralisation**, à l'exception des concours alloués au titre du transfert des ports maritimes de pêche et de commerce, d'une part, des bibliothèques départementales de prêt, d'autre part, respectivement prévus aux articles L. 1614-8 et L. 1614-14 du code général des collectivités territoriales, d'un montant de 5,7 milliards d'euros d'euros en 2003.

Le maintien d'une part résiduelle de la dotation générale de décentralisation s'explique également par la nécessité de financer les transferts de compétences aux collectivités territoriales prévus par le projet de loi relatif aux responsabilités locales qui ne seraient pas compensés par l'attribution d'impositions de toutes natures. Le II de l'article 88 de ce texte prévoit en effet que : « *La compensation financière des transferts de compétences s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature, dans des conditions fixées par la loi de finances* ».

Le montant de la **dotation globale de fonctionnement** serait ainsi porté de 18,9 milliards d'euros au titre de la loi de finances initiale pour 2003 à **36,7 milliards d'euros** en 2004, hors abondements exceptionnels, c'est-à-dire de 32 % à **62 % du total des concours de l'Etat aux collectivités territoriales**.

En conséquence, le **Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle**, le **Fonds national de péréquation** et le **Fonds de correction des déséquilibres régionaux** seraient **supprimés**.

b) L'harmonisation de la structure de la dotation globale de fonctionnement

Le projet de loi de finances pour 2004 tend, en second lieu, à créer une dotation globale de fonctionnement des régions et à harmoniser la structure des dotations globales de fonctionnement des différentes catégories de collectivités territoriales autour d'une dotation forfaitaire et d'une dotation de péréquation.

La **dotation globale de fonctionnement des régions** serait ainsi constituée, à l'instar de celle des départements et des communes :

- d'une **dotation forfaitaire**, qui évoluerait selon une indexation comprise entre 75 % et 95 % du taux de progression de la dotation globale de fonctionnement et regrouperait les compensations perçues en 2003 au titre de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle, de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation et de la suppression des droits de mutation à titre onéreux, ainsi que 95 % de la dotation générale de décentralisation ;

- d'une **dotation de péréquation**, composée des crédits actuellement affectés au Fonds de correction des déséquilibres régionaux.

La **dotation globale de fonctionnement des départements** serait composée :

- d'une **dotation forfaitaire**, qui évoluerait selon une indexation comprise entre 60 % et 80 % du taux de progression de la dotation globale de fonctionnement et regrouperait l'actuelle dotation forfaitaire, la dotation « impôts ménages », la dotation visant à compenser la suppression des contingents communaux d'aide sociale, la compensation au titre de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle et 95 % de la dotation générale de décentralisation ;

- d'une **dotation de péréquation**, qui reprendrait l'actuelle dotation « potentiel fiscal » et la dotation de fonctionnement minimale.

Enfin, la **dotation globale de fonctionnement des communes** serait constituée :

- d'une **dotation forfaitaire** qui resterait indexée sur un taux compris entre 45 % et 55 % du taux d'augmentation de la dotation globale de fonctionnement et regrouperait l'actuelle dotation forfaitaire, les sommes

versées au titre de la compensation, d'une part, des baisses de dotation de compensation de la taxe professionnelle observée entre 1999 et 2001, d'autre part, de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle ;

- d'une **dotation de péréquation** comprenant la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale, ainsi que la **dotation nationale de péréquation** (DNP) issue de l'intégration du Fonds national de péréquation dans la dotation globale de fonctionnement.

2. Une augmentation de la part des prélèvements sur recettes

Les prélèvements sur recettes représenteraient, en 2004 et hors fiscalité transférée, **76,7 % des concours de l'Etat aux collectivités territoriales**, contre 62 % en 2003.

Aux termes de l'article 6 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, « *un montant déterminé de recettes de l'Etat peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. Ces prélèvements sur les recettes de l'Etat sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte* ».

Cette évolution résulte, en premier lieu, de l'agrégation au sein de la dotation globale de fonctionnement de plusieurs dotations qui étaient jusqu'à présent financées sur des crédits budgétaires :

- la dotation de compensation aux régions des pertes de recettes fiscales, inscrite sur le chapitre 41-55 du budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales ;

- la dotation générale de décentralisation, inscrite sur le chapitre 41-56 du budget du même ministère et sur le chapitre 41-10 du budget du ministère de la culture et de la communication.

Ces chapitres diminueraient en conséquence des sommes transférées dans la dotation globale de fonctionnement, soit 1.861,107 millions d'euros pour le chapitre 41-55 et 5.755,350 millions d'euros au titre de la dotation générale de décentralisation.

En second lieu, **de nouveaux prélèvements sur recettes** seraient créés.

L'*article 36* du projet de loi de finances pour 2004 tend à maintenir un prélèvement sur recettes spécifique au profit des **fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle**, correspondant à la **compensation perçue au titre de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle**. Ce prélèvement sur recettes, évalué à 107,091 millions d'euros en 2003, s'élèverait à 109,158 millions d'euros en 2004, en raison de son indexation sur le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement.

L'*article 34* tend à prévoir la transformation de la **compensation des pertes de bases de taxe professionnelle et celle des pertes de ressources de redevance des mines**, actuellement prise en charge par le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, par un prélèvement sur recettes spécifique, d'un montant de 138,206 millions d'euros en 2004.

Enfin, l'*article 37* prévoit l'inscription en prélèvement sur recettes, au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale, des **compensations de certaines exonérations de taxe foncière, ainsi que des aides financières destinées à faciliter l'intégration fiscale des communes fusionnées**, financées sur le chapitre 41-51 du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

Seule la **dotation de développement rural**, financée jusqu'à présent par le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, ferait l'objet d'une **budgetisation**.

Au total, les crédits budgétaires de l'agrégat 21 du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales passeraient, en crédits de paiement, de 9.841,50 millions d'euros en 2003 à 2.587,06 millions d'euros en 2004. Ils représenteraient ainsi 4,3 % des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales.

3. Des conséquences bénéfiques pour la péréquation

La réforme de l'architecture de la dotation globale de fonctionnement devrait favoriser la péréquation, comme l'exige désormais l'article 72-2 de la Constitution, inséré par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

a) La part insuffisante de la péréquation dans les concours de l'Etat aux collectivités territoriales

Une étude récente menée sous l'égide du Commissariat général au plan a montré que la péréquation au sein des dotations de l'Etat permettait de **réduire d'environ 30 % les inégalités** réelles entre collectivités territoriales.

La dotation forfaitaire constitue, d'après cette étude, la principale dotation de péréquation puisqu'elle assure à elle seule 60 % de la réduction des inégalités. Cette péréquation s'amointrit toutefois au fil des années dans la mesure où elle ne résulte que de l'intégration des mécanismes qui existaient avant 1993 au sein de la dotation globale de fonctionnement. Il s'agit donc d'une péréquation figée qui reflète la situation d'avant 1993 et ne prend pas en compte les évolutions intervenues depuis.

Toutefois, au sein des dotations de l'Etat, **la part des crédits ayant une vocation principalement péréquatrice reste inférieure à 15 % du total**, illustrant ainsi à la fois les défauts du système actuel et sa complexité.

Le principal concours de l'Etat à vocation péréquatrice est la dotation d'intercommunalité, dont 85 % du montant est réparti en tenant compte du potentiel fiscal⁴.

Au sein de ces crédits, l'existence d'un certain « saupoudrage » est indéniable : la fraction « péréquation » de la dotation de solidarité rurale concerne environ 32.000 communes et environ 18.000 communes bénéficient de la part principale du Fonds national de péréquation.

Effort financier de l'Etat en faveur de la péréquation en 2003

en millions d'euros

Dotation de solidarité urbaine	614,9
Dotation de solidarité rurale	407,2
Dotation de fonctionnement minimale totale	160,7
Part « potentiel fiscal » de la dotation de péréquation de la DGF des départements	597,3
FNP	568,6
DGF des groupements	1 824
Dispositif de compensation des pertes de DCTP	188
TOTAL	4 360,7

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

b) L'affectation à la péréquation d'une part accrue de la progression de la dotation globale de fonctionnement

L'intégration du Fonds national de péréquation et des compensations de baisses de dotation de compensation de la taxe professionnelle observées entre 1999 et 2001 dans la dotation globale de fonctionnement des communes, et celle du Fonds de compensation des déséquilibres régionaux dans la

⁴ Le potentiel fiscal est un indicateur utilisé pour comparer la richesse fiscale potentielle des collectivités les unes par rapport aux autres. Il est obtenu en appliquant aux bases d'imposition aux quatre taxes directes locales les taux moyens d'imposition à chacune de ces taxes.

dotations des régions, présente le double avantage de permettre d'**appréhender la politique de péréquation de l'Etat dans sa globalité** et de **dégager, à terme, de nouvelles marges de manœuvre** en faveur de cet objectif constitutionnel.

En effet, l'évolution de la dotation forfaitaire des communes, des départements et des régions serait déterminée chaque année par le Comité des finances locales selon un taux compris, respectivement, entre 45 % et 55 %, entre 60 % et 80 % et entre 75 % et 95 % du taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement.

Pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la **progression de la dotation forfaitaire** serait donc **moins rapide que celle de la masse totale de la dotation globale de fonctionnement**. Alimentée par ce différentiel, la **dotation de péréquation** serait assurée d'un **financement pérenne**.

4. La nécessité de réviser les critères d'attribution des dotations

Le projet de loi de finances pour 2004 ne prévoit pas de modifier les **critères d'attribution des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales**. Lors de son audition devant votre commission des Lois, M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, a indiqué que cette réforme serait effectuée en 2004, après une large concertation et la réalisation de simulations permettant de mesurer ses conséquences sur les attributions individuelles des collectivités territoriales.

Votre rapporteur pour avis souhaite qu'elle puisse intervenir rapidement car les critères de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales sont **trop nombreux** et répondent à des **objectifs parfois contradictoires**.

L'objectif principal de ces concours est ainsi de permettre aux collectivités territoriales de bénéficier de ressources relativement stables dont elles déterminent les emplois librement. Tel est le cas des dotations les plus importantes : la dotation globale de fonctionnement, en section de fonctionnement, et le Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), en section d'investissement.

Toutefois, à cet objectif général de financement global des collectivités locales s'ajoutent bien souvent des objectifs plus spécifiques, tels que la compensation des mesures d'exonérations ou d'allègements de fiscalité locale, la compensation des transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités locales, l'orientation par l'Etat des investissements publics locaux, ou encore le développement de la péréquation entre collectivités, qu'il s'agisse des collectivités urbaines ou des collectivités rurales.

**Les observations du rapport sur les finances locales
établi par les ministères de l'intérieur et de l'économie et des finances en mars 2002**

Près de **cinquante critères** sont en pratique pris en compte, sachant que plusieurs de ces critères sont eux-mêmes des grandeurs calculées à partir de plusieurs données de base et nécessitant bien souvent des retraitements parfois lourds. **Peu de critères résultent, en effet, de données statistiques directement exploitables** à partir des fichiers d'organismes spécialisés tels que l'INSEE. La plupart demande un traitement spécifique. C'est notamment le cas :

- du **critère de population**, utilisé pour le calcul de la plupart des dotations, et notamment pour la DGF. La population dite « DGF », consiste pour les communes à ajouter à leur population « totale », qui résulte elle-même de l'addition de la population « municipale », de la population « comptée à part » et, en cas de recensement complémentaire, de la population dite « fictive », une population représentative des charges générées par la présence de résidences secondaires occupées seulement une partie de l'année. Cette prise en compte est opérée sur la base forfaitaire d'un habitant par résidence secondaire, soit quatre habitants résidant dans la commune trois mois dans l'année. Depuis la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, il est en outre ajouté à cette population un habitant par place de caravane située sur une aire d'accueil conventionnée au titre de l'aide à la gestion des aires d'accueil, et deux habitants par place de caravane si la commune était éligible l'année précédente à la DSU ou à la fraction « bourgs-centres » de la DSR.

- du **critère du nombre d'élèves** par commune, pris en compte pour la répartition de la fraction « péréquation » de la DSR. Pour une commune donnée, ce nombre n'est pas le nombre d'élèves scolarisés dans la commune, mais le nombre d'élèves domiciliés dans la commune, quel que soit le lieu de leur scolarité, c'est-à-dire dans la commune ou ailleurs, et qui relèvent de l'enseignement obligatoire ou préélémentaire, c'est-à-dire ayant moins de 16 ans révolus. Dans la mesure où cette définition ne renvoie ni au nombre de personnes de moins de 16 ans résidant dans la commune, donnée dont dispose l'Insee, ni au nombre d'élèves scolarisés dans la commune, donnée dont disposent les directeurs d'écoles ou d'établissements du second degré, la prise en compte du nombre d'élèves « au sens de la DSR » exige d'opérer chaque année un recensement spécifique réalisé par les préfetures en liaison avec les communes et les services d'inspection académique.

- du **critère du nombre de logements sociaux** par commune « au sens de la DGF » qui ne correspond pas au nombre de logements sociaux « au sens du code de la construction et de l'habitation » et exige de ce fait un recensement spécifique.

D'autres critères encore présentent les mêmes caractéristiques de complexité et de spécificité de leur recensement. Il en est ainsi par exemple des exonérations fiscales prises en compte pour le calcul de l'effort fiscal des communes, des dépenses de transfert des EPCI, de la taxe ou de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, ou encore de la redevance d'assainissement.

La répartition des dotations de l'Etat aux collectivités locales nécessite ainsi chaque année la collecte et le traitement d'environ **deux millions de données**, qui sont pour la plupart spécifiques à cette répartition et collationnées ou calculées par les seuls services du ministère de l'intérieur (préfetures et direction générale des collectivités locales). **L'utilisation de données existant par ailleurs permettrait à ce titre de simplifier la gestion des dotations.**

B. LA RECONDUCTION POUR UN AN DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITÉ

Le projet de loi de finances pour 2004 prévoit la reconduction pour un an du contrat de croissance et de solidarité. Compte tenu de l'intégration de diverses dotations au sein de la dotation globale de fonctionnement, son périmètre couvrirait désormais l'essentiel des concours de l'Etat aux collectivités territoriales.

1. Le maintien d'une « enveloppe normée »

Depuis 1996, les principales dotations de l'Etat sont regroupées au sein d'une enveloppe dite « normée », dont l'évolution est contrainte par une indexation fixée à l'avance.

Dans le « pacte de stabilité », appliqué pour la période 1996-1998, cette indexation reposait sur l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac⁵.

Le « contrat de croissance et de solidarité », institué pour les années 1999 à 2001⁶, prévoyait quant à lui une évolution du montant de l'enveloppe normée en fonction d'un indice composé de l'évolution des prix de l'année à venir majorée d'une fraction du taux de croissance du produit intérieur brut de l'année en cours : 20 % en 1999, 25 % en 2000, 33 % en 2001.

Ce dispositif visait à garantir une meilleure prévisibilité des ressources des collectivités territoriales et des charges de l'Etat, grâce à une **programmation pluriannuelle des dotations**. Il constituait également un instrument de maîtrise des dépenses publiques.

Au sein de l'enveloppe « normée », les dotations évoluaient selon leur propre règle d'indexation, à l'exception de la **dotation de compensation de la taxe professionnelle** qui en constituait la « **variable d'ajustement** » : le montant de cette dernière était déterminé de manière à assurer le respect de l'indexation de l'enveloppe.

A l'instar des lois de finances pour 2002 et 2003, l'*article 38* du projet de loi de finances pour 2004 prévoit la **reconduction, pour un an, du contrat de croissance et de solidarité selon les modalités d'indexation appliquées depuis 2001**, c'est-à-dire l'indice des prix à la consommation hors tabac de l'année à venir majoré de 33 % du taux de croissance de l'année en cours.

⁵ Article 32 de la loi de finances pour 1996.

⁶ Article 57 de la loi de finances pour 1999.

Compte tenu de son mode d'indexation, celle-ci aurait dû progresser de **1,667 %** en 2004, de 41.813,47 à 42.509 millions d'euros⁷. En fait, les différents **abondements** dont bénéficieront les dotations qui la composent porteront son montant total à **43,2 milliards d'euros**, soit un taux de croissance effectif de 2,72 % par rapport au montant révisé 2003 et de 3,23 % par rapport aux montants ouverts en loi de finances initiale pour 2003.

2. Une part prépondérante des dotations sous enveloppe

Du fait de l'intégration de diverses dotations au sein de la dotation globale de fonctionnement, l'enveloppe normée du contrat de croissance et de solidarité regrouperait désormais : la dotation globale de fonctionnement, la dotation spéciale instituteurs, la dotation élu local, la dotation globale d'équipement, les dotations générales de décentralisation (DGD, DGD Corse, DGD formation professionnelle), les dotations d'équipement scolaire des départements et des régions, la dotation de compensation de la taxe professionnelle, hors réduction pour embauche et investissement, soit **71 % des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales**.

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

a) La dotation globale de fonctionnement

Depuis 1998, le montant de la dotation globale de fonctionnement inscrit dans le projet de loi de finances dépend de deux facteurs : l'application des règles d'indexation prévues par l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales et le montant des « abondements exceptionnels » adoptés chaque année par le Parlement.

- *L'application des règles d'indexation*

En application de l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales, **la dotation globale de fonctionnement progresse comme le taux prévisionnel d'évolution des prix pour l'année à venir (2004), majoré de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut pour l'année en cours (2003)**. L'indice de la DGF pour 2004 est donc le suivant :

$$1,5 \% + \frac{1}{2} \text{ de } 0,5 \% = + 1,75 \%$$

⁷ $1,5 \% + \frac{1}{3} \times 0,5 \% = 1,667 \%$.

Cet indice est appliqué au **montant « recalé »** de la dotation globale de fonctionnement de 2003. Celui-ci est obtenu en appliquant au montant définitif de la dotation de 2002, constaté par le Comité des finances locales au mois de juillet 2003, l'indice de la dotation de 2003 recalculé en tenant compte des derniers indices économiques connus.

Au mois de juillet 2003, l'estimation du Gouvernement concernant l'évolution des prix en 2003 n'était plus de 1,7 % (taux retenu en loi de finances pour 2003) mais de 1,5 %, l'estimation relative au taux de croissance du produit intérieur brut en 2002 restant de 1,2 %. Par conséquent, alors que la dotation globale de fonctionnement inscrite dans le projet de loi de finances pour 2003 avait été calculée à partir d'un indice s'établissant à 2,10 %, la dotation « recalée » est calculée en fonction d'un indice de 2,3 %.

Appliqué au montant de la DGF définitive pour 2002, auquel il convient d'ajouter les majorations de la dotation d'intercommunalité et de la DSR prévues par la loi de finances pour 2002, qui ont été consolidées dans la base de la DGF⁸, le montant de la DGF « recalée » pour l'année 2003, servant de base de calcul à la DGF 2004, s'élève à :

18.451,717 millions d'euros x 1,023 = 18.876,106 millions d'euros.

Il convient d'ajouter à ce montant :

- 23 millions d'euros, correspondant à la majoration pérenne du solde de la dotation d'aménagement prévue par l'article 27 de la loi de finances pour 2003 ;

- 17.209,2 millions d'euros correspondant à la somme des différentes dotations intégrées au sein de la DGF par le projet de loi de finances pour 2004.

Le montant servant de base au calcul de la dotation globale de fonctionnement pour l'année 2004 est ainsi de 36.108,293 millions d'euros.

Au total, **le montant de la DGF pour 2004**, s'élève à :

36.108,293 millions d'euros x 1,0175 = **36.740,188 millions d'euros, soit une augmentation, à structure constante, de 1,93 % par rapport à la DGF de l'année 2003.**

⁸ Le II de l'article 46 de la loi de finances pour 2001 a prévu que, « à compter de 2003, pour le calcul du montant de la dotation globale de fonctionnement, le montant de la dotation globale de fonctionnement de 2002 (...) est majoré d'un montant de 1,5 million d'euros ». De même, le III de l'article 42 de la loi de finances pour 2001 a prévu que, « à compter de 2003, pour le calcul du montant de la dotation globale de fonctionnement, le montant de la dotation globale de fonctionnement de 2002 (...) est majoré d'un montant total de 309.014 millions d'euros ».

Ce taux n'est pas le taux d'indexation réel de la DGF car celui-ci dépend aussi du montant des abondements « extérieurs ». Il n'en est pas moins essentiel dans la mesure où il s'applique à toutes les dotations dont la loi prévoit qu'elles évoluent « comme la dotation globale de fonctionnement » : dotation générale de décentralisation, dotation spéciale instituteurs, dotation élu local, compensation de la suppression de la part « salaires » de l'assiette de la taxe professionnelle, compensation de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation, compensation de la suppression de la taxe additionnelle régionale aux droits de mutation à titre onéreux entre autres.

- *Les abondements exceptionnels*

Selon une pratique désormais habituelle, **divers abondements sont destinés à préserver le montant des dotations de péréquation** versées aux communes en 2004.

La dotation de solidarité urbaine (DSU), la dotation nationale de péréquation (DNP) et la dotation de solidarité rurale (DSR) bénéficieront ainsi :

- de **15 millions d'euros prélevés sur la dotation spéciale pour le logement des instituteurs** versée en 2004 au Centre national de la fonction publique territoriale ;

- de **61,4 millions d'euros provenant de la régularisation de la dotation globale de fonctionnement des communes de 2002** ;

- de **36 millions d'euros** provenant du budget de l'Etat.

D'un montant total de **96 millions d'euros**, légèrement supérieur à la moitié ceux prévus dans la loi de finances pour 2003 et égal 0,26 % du montant total de la dotation globale de fonctionnement pour l'année 2004, **ces abondements permettront d'assurer aux dotations de solidarité une progression d'environ 1,5 % en 2004.**

b) La dotation spéciale instituteurs

La dotation spéciale pour le logement des instituteurs évolue comme la dotation globale de fonctionnement de loi de finances initiale à loi de finances initiale, soit une progression de 1,93 % en 2004. La prise en compte de la diminution du nombre d'ayants droit, en raison de l'intégration progressive des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles, conduit à une baisse de la dotation qui, à structure constante, devrait s'établir à **199,295 millions d'euros (- 21,2 %).**

c) La dotation particulière élu local

Indexée comme la dotation globale de fonctionnement de loi de finances initiale à loi de finances initiale, la dotation particulière élu local s'élèverait à **47,163 millions d'euros** en 2004, contre 46,27 millions d'euros en 2003.

d) Les dotations d'équipement

La **dotation globale d'équipement** des communes et des départements est indexée sur la formation brute de capital fixe des administrations publiques.

Elle s'élèverait à **904,470 millions d'euros** en autorisation de programmes pour 2004 (+3,7 %) soit 428,516 millions d'euros pour la dotation des communes et 475,954 millions d'euros pour la dotation des départements.

La **dotation régionale d'équipement scolaire** et la **dotation départementale d'équipement des collèges** évoluent également comme la formation brute de capital fixe des administrations publiques. Elles passeraient de 862,72 millions d'euros en 2003 à **894,640 millions d'euros** en 2004.

e) Les dotations de transferts de compétences

La réforme de l'architecture des dotations prévue par le projet de loi de finances pour 2004 prévoit d'intégrer 95 % de la dotation générale de décentralisation dans la dotation globale de fonctionnement. Le solde, destiné à prévoir les transferts ultérieurs de compétences, serait réparti de la manière suivante en 2004 :

- 639,9 millions d'euros seraient affectés à la dotation générale de décentralisation des communes, des départements et des régions (chapitre 41-56) ;

- 235,8 millions d'euros seraient consacrés à la dotation générale de décentralisation de la collectivité territoriale de Corse (chapitre 41-57).

A ces dotations s'ajoutent celles inscrites aux budgets d'autres ministères :

- la dotation générale de décentralisation « culture » s'élèverait en 2004 à 165 millions d'euros, dont 9,68 millions d'euros en faveur de la Corse et 155,36 millions d'euros au profit des autres collectivités ;

- la dotation générale de décentralisation « Formation professionnelle » atteindrait 1.419 millions d'euros.

f) La dotation de compensation de la taxe professionnelle, hors sa fraction réduction pour embauche ou investissement

En 2004, le montant de la dotation de compensation de la taxe professionnelle atteindrait 1.370,171 millions d'euros, en baisse de 3,46 % par rapport à 2003.

Cette dotation bénéficierait cependant d'un abondement de 35,580 millions d'euros, en application des mesures prises à la suite de l'arrêt « Pantin », qui porterait son montant à **1.405,751 millions d'euros**.

Les **pertes de dotation de compensation de la taxe professionnelle** enregistrées entre 1998 et 2001 par les communes et établissements publics de coopération intercommunale défavorisés continueront d'être **compensées en 2004 par le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle**. Cette compensation s'élèverait à **188 millions d'euros**, soit le montant attribué en 2002 et 2003.

3. Des dotations hors enveloppe désormais résiduelles

Les dotations exclues de l'enveloppe normée du contrat de croissance et de solidarité ne constitueraient plus que 29 % du montant des concours de l'Etat aux collectivités territoriales.

a) Le Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée

Le FCTVA constitue la principale contribution de l'Etat aux dépenses d'investissement des collectivités locales. Son montant prévisionnel inscrit en loi de finances pour 2004 s'élève à **3.710 millions d'euros**, soit une augmentation de + 1,3 %.

b) Les amendes forfaitaires de la police de la circulation routière

Le produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation routière s'élèverait en 2004 à **430 millions d'euros**, soit une hausse de 16,8 %. Par ailleurs, les prévisions d'exécution pour 2003 sont révisées à la hausse (380 millions d'euros contre 368 en loi de finances initiale 2003).

c) Les subventions et comptes spéciaux du Trésor

Les **subventions de fonctionnement** des différents ministères devraient s'élever à **684,937 millions d'euros**, en baisse de 6,7 %, les **subventions d'équipement** à **1.158,885 millions d'euros**, en baisse de 7,5 %, et les **comptes spéciaux du Trésor** à **36,6 millions d'euros**, en baisse de 80,4 %.

d) Les compensations d'exonérations et dégrèvements législatifs

Les compensations d'exonérations et les dégrèvements législatifs devraient atteindre, en 2004, **9.904,62 millions d'euros**, répartis entre :

- la compensation au titre de la réduction pour embauche et investissement de la dotation de compensation de la taxe professionnelle, soit 121,620 millions d'euros ;

- les compensations relatives à la fiscalité locale, soit 2.180 millions d'euros en 2004 ;

- la contrepartie de divers dégrèvements législatifs pour un montant de 7,6 milliards d'euros.

L'indexation retenue pour la plupart des concours de l'Etat aux collectivités territoriales mérite d'être saluée si l'on considère que la progression des dépenses de l'Etat sera gelée en euros constant en 2004. Toutefois, la reconduction pour un an seulement du contrat de croissance et de solidarité ne renoue pas avec l'objectif d'une programmation pluriannuelle des concours de l'Etat aux collectivités territoriales. Or ces dernières ont le plus grand besoin de disposer de ressources prévisibles pour planifier leurs investissements et établir leurs budgets. Par ailleurs, le mécanisme de l'enveloppe normée devra être réformé dans la mesure où la plupart des dotations qui la composent, en particulier la dotation globale de fonctionnement, ont une indexation plus favorable. Dès lors, la dotation de compensation de la taxe professionnelle ne cesse de diminuer.

C. UN TRANSFERT DE FISCALITÉ DESTINÉ À COMPENSER DE NOUVEAUX TRANSFERTS DE COMPÉTENCES

L'attribution aux départements d'une fraction du tarif de la taxe intérieure sur les produits pétroliers destinée à compenser les charges induites par le transfert de la gestion du revenu minimum d'insertion doit être appréciée à l'aune des exigences posées par l'article 72-2 de la Constitution.

1. Le transfert aux départements d'une fraction de tarif de la taxe intérieure sur les produits pétroliers

Le projet de loi portant décentralisation du revenu minimum d'insertion et créant le revenu minimum d'activité, en cours d'examen par le Parlement, tend à confier aux départements la gestion de ces prestations à compter du 1^{er} janvier 2004.

En conséquence, l'*article 40* du projet de loi de finances pour 2004 prévoit le **transfert aux départements du produit d'une fraction de tarif de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, d'un montant prévisionnel de 5,22 milliards d'euros.**

Cette ressource évoluerait en fonction de l'évolution des bases d'imposition de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, mais **les conseils généraux ne pourraient en moduler les taux.**

La question de la transformation de cette taxe, dont le produit s'élève à plus de 23 milliards d'euros, en une imposition locale dont chaque région ou département pourrait faire varier le montant dans des limites fixées par le Parlement soulève en effet des difficultés juridiques et économiques, mises en lumière par le rapport sur les finances locales établi par le ministère de l'intérieur et le ministère de l'économie et des finances en mars 2002.

**Les observations du rapport sur les finances locales
établi par les ministères de l'intérieur et de l'économie et des finances en mars 2002**

Une première piste pourrait consister à transformer la taxe actuelle sur les produits pétroliers en une imposition locale dont chaque région ou département pourrait faire varier le montant dans des limites fixées par le Parlement. Cette mesure présente des obstacles juridiques et économiques importants.

En premier lieu, l'application de taux différenciés de TIPP par région (ou par département) serait contraire à la législation communautaire en matière d'accises. En effet, la législation communautaire actuelle pose le **principe de l'unicité de taux applicable à un même produit**, ce qui interdit toute modulation régionale des tarifs de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers.

En outre, cette hypothèse ne serait pas cohérente avec le processus actuel d'harmonisation européenne des taux des taxes sur les produits pétroliers. La proposition de directive sur la taxation des produits énergétiques, présentée par la Commission le 17 mars 1997 et actuellement en cours de négociation, prévoit notamment d'élargir le champ d'application des directives accises à de nouveaux produits (gaz naturel, électricité, charbon) et d'augmenter les taux minima applicables.

En second lieu, cette mesure créerait d'importantes **distorsions**.

Aujourd'hui, la TIPP est due lors de la mise à la consommation des produits, c'est-à-dire essentiellement à la sortie des raffineries et des entrepôts fiscaux de stockage.

Cette règle d'exigibilité, prévue notamment par les dispositions de l'article 6 de la directive 92/12/CEE du 25 février 1992 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accises, permet de réduire considérablement les coûts de gestion, compte tenu du nombre relativement faible de redevables, facilite les contrôles et sécurise d'autant le paiement de la taxe tout en évitant les distorsions de concurrence.

Pour cette raison, **le produit recouvré de la TIPP est très inégalement réparti**. Ainsi, la TIPP encaissée dans le Bas-Rhin est 300 fois supérieure à celle encaissée dans les quatre départements de la Franche-Comté. Un revendeur pourrait très bien s'approvisionner dans une zone géographique, acquitter les taxes en vigueur dans cette zone et revendre son produit ailleurs. Dans ce cas, la collectivité percevant la recette ne serait pas celle de la consommation effective du produit.

En outre, les régions « riches », telles l'Ile-de-France ou la région Rhône-Alpes ou bien encore celles où s'opèrent les plus fortes mises à la consommation (activité de raffinage, d'importation, de stockage massif...) pourraient être tentées de modérer les taux, entraînant un impact sur la localisation des activités.

Un tel système tendrait donc à accroître les **disparités régionales** en matière de recettes fiscales.

La seule manière de régler cette difficulté serait de percevoir la TIPP aux lieux de consommation, c'est-à-dire à la pompe, mais une telle hypothèse serait contraire au droit communautaire qui fixe le fait générateur de la TIPP à la sortie des raffineries. Ainsi, l'article 6-1 de la directive 92/12/CE22 précise que « *l'accise devient exigible lors de la mise à la consommation ou lors de la constatation des manquants (...)* ».

Au surplus, cette mesure alourdirait les coûts de gestion pour les redevables et l'administration. En effet, il faudrait étendre la notion de redevable à l'ensemble du circuit de distribution, multipliant le nombre d'opérateurs (17 000 pompes à essence et un nombre bien supérieur de revendeurs de fioul domestique), nonobstant les principes d'exigibilité posés par les règles communautaires. De surcroît, ce système nécessiterait la mise en place de dispositifs appropriés pour éviter les circuits de fraude qui ne manqueraient pas de se développer.

La création d'une taxe additionnelle à la TIPP perçue au niveau local avec éventuellement des taux spécifiques locaux ne paraît pas davantage pouvoir être retenue. Elle se heurterait cependant à des contraintes communautaires similaires à celles évoquées précédemment, en raison de l'application de taux différenciés par zone géographique. Cette mesure créerait de la même façon que dans l'hypothèse précédente des distorsions économiques importantes.

En outre, elle s'analyserait juridiquement comme la création d'une accise additionnelle à l'accise actuelle nationale (TIPP), telle que prévue par l'article 3-2 de la directive 92/12/CEE. Celui-ci précise en effet que « les produits mentionnés au paragraphe 1 peuvent faire l'objet d'autres impositions indirectes poursuivant des finalités spécifiques, à condition que ces impositions respectent les règles de taxation applicables pour les besoins des accises ou de la taxe sur la valeur ajoutée pour la détermination de la base d'imposition, le calcul, l'exigibilité et le contrôle de l'impôt ».

Cet article fixe ainsi une double condition préalable à toute nouvelle imposition indirecte : d'une part, elle doit poursuivre une finalité spécifique, c'est-à-dire « autre que budgétaire » ; d'autre part, elle doit respecter les règles de taxation applicables pour les besoins des accises ou de la taxe sur la valeur ajoutée pour la détermination de la base d'imposition, le calcul, l'exigibilité et le contrôle de l'impôt.

Au total, la transformation de la TIPP en un impôt local se heurte à des obstacles juridiques et économiques qui paraissent insurmontables. En revanche, l'affectation de tout ou partie de cette taxe aux collectivités locales ne présente pas les mêmes difficultés.

En dépit de ces difficultés, le Gouvernement a engagé des démarches auprès de la Commission européenne afin d'obtenir que les régions puissent se voir transférer, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2005 une fraction modulable du tarif de la taxe intérieure sur les produits pétroliers au titre de la compensation des transferts de compétences prévus par le projet de loi relatif aux responsabilités locales.

2. Une compensation intégrale des charges transférées ?

L'article 72-2 de la Constitution, inséré par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, exige que tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales soit compensé par l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice.

Le Conseil constitutionnel vérifiera la réalité de la compensation des charges transférées aux collectivités territoriales s'il est saisi du projet de loi de finances pour 2004.

Lors de l'examen en première lecture du projet de loi relatif aux responsabilités locales le Sénat a prévu, à l'initiative de votre commission des Lois, une réforme importante de la **commission consultative d'évaluation des charges**, destinée à renforcer le rôle des élus locaux.

Cette commission, qui constituerait désormais une formation restreinte du Comité des finances locales, serait présidée par un élu local, et non plus par un magistrat de la Cour des comptes, composée à parité de représentants de la catégorie de collectivités territoriales et des ministères concernés par le transfert de compétences et chargée de se prononcer non seulement sur le montant de la compensation mais également sur les modalités de son évaluation.

Le montant prévisionnel de la compensation versée aux départements au titre du transfert de la gestion du RMI et de la création du RMA sera ainsi révisé après avis de cette commission.

L'article 72-2 de la Constitution prévoit également que **toute création ou extension de compétences des collectivités territoriales doit être accompagné de ressources déterminées par la loi**. A l'initiative de votre commission des Finances, le Sénat a traduit ce principe dans le projet de loi relatif aux responsabilités locales.

Cette question revêt une grande acuité dans la mesure où la réforme de l'allocation de solidarité spécifique devrait se traduire par une augmentation du nombre des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion et, en conséquence, par un accroissement des charges des départements.

3. Une ressource propre ?

L'article 72-2 de la Constitution exige par ailleurs 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**.

L'autonomie financière des collectivités territoriales exige en effet qu'elles disposent de la faculté de moduler l'évolution de leurs ressources par le vote des impôts locaux, dans les conditions prévues par la loi. Une telle faculté est source de responsabilisation pour les élus locaux. Elle maintient un lien étroit entre ces derniers et les citoyens, qui sont également contribuables.

Jusqu'à présent, le Conseil constitutionnel avait clairement affirmé que « *les règles posées par la loi ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration*⁹ » mais s'était refusé à définir le seuil en deçà duquel toute nouvelle suppression de recettes fiscales serait considérée comme une entrave à la libre administration.

Le **projet de loi organique relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales**, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, tend à :

- **définir la notion de ressources propres**, en y incluant les impositions de toutes natures, les redevances pour services rendus, les produits du domaine, les produits financiers et les dons et legs ;

- **prévoir que le niveau de 2003 constituera un plancher** en dessous duquel leur part dans l'ensemble des ressources des collectivités territoriales ne pourra descendre ;

- **exiger que ce niveau soit établi au plus tard par la loi de finances de la troisième année suivant le constat d'un manquement à cette obligation**.

L'une des questions essentielles dont le Parlement aura à débattre en examinant ce projet de loi organique, porte sur le point de savoir si le transfert aux collectivités territoriales d'une partie du produit d'un impôt national, par exemple une fraction du tarif de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, sans possibilité de moduler les taux peut être assimilé à l'attribution d'une ressource propre.

Cette question revêt une acuité d'autant plus grande que l'autonomie fiscale des collectivités territoriales n'a cessé de se dégrader.

⁹ *Décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991.*

4. Une dégradation progressive de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales

Sous la précédente législature, **les recettes fiscales des collectivités territoriales ont ainsi été amputées de près de 15 milliards d'euros**, en raison de la suppression de la part salaires 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 de l'abaissement, puis du plafonnement, du tarif des droits de mutation à titre onéreux.

Il en est résulté une dégradation du taux d'autonomie fiscale des collectivités territoriales ainsi que le montre les tableaux suivants :

Structure des recettes des collectivités territoriales

en milliards d'euros

Communes	1997		1998		1999		2000		2001		2002	
Recettes totales	68,70		70,10		73,48		75,15		76,95		77,81	
Recettes de fonctionnement	56,10	100,0%	57,50	100,0%	59,76	100,0%	60,22	100,0%	61,31	100,0%	62,60	100,0%
Recettes fiscales hors compensations dont produit 4 taxes	30,75	54,8%	31,99	55,6%	32,37	54,2%	33,25	55,2%	33,23	54,2%	34,34	54,9%
Compensations fiscales	3,70	6,6%	3,71	6,4%	4,57	7,6%	5,01	8,3%	5,44	8,9%	5,68	9,1%
Dotations de l'État	12,84	22,9%	12,77	22,2%	12,94	21,7%	11,88	19,7%	11,96	19,5%	12,23	19,5%
Produit des services et du domaine	5,36	9,6%	5,29	9,2%	5,40	9,0%	5,77	9,6%	5,83	9,5%	5,82	9,3%
Recettes d'investissement	12,60	100,0%	12,60	100,0%	13,72	100,0%	14,93	100,0%	15,64	100,0%	15,21	100,0%
Dotations et subventions	4,73	37,6%	4,64	36,8%	4,99	36,4%	5,58	37,3%	5,86	37,5%	5,94	39,0%
Emprunts	6,31	50,0%	6,04	47,9%	6,79	49,5%	7,19	48,1%	7,32	46,8%	7,43	48,9%

en milliards d'euros

EPCI à fiscalité propre	1997		1998		1999		2000		2001		2002
Recettes totales	8,49		9,64		11,30		14,16		17,39		nd
Recettes de fonctionnement	6,70	100,0%	7,37	100,0%	8,07	100,0%	10,88	100,0%	13,93	100,0%	nd
Recettes fiscales hors compensations dont produit 4 taxes	4,62	68,9%	5,11	69,3%	5,41	67,0%	7,31	67,2%	9,10	65,3%	nd
Compensations fiscales	0,32	4,8%	0,31	4,2%	0,41	5,1%	0,90	8,3%	1,66	11,9%	nd
Dotations de l'État	0,76	11,3%	0,81	11,0%	0,85	10,6%	1,08	9,9%	1,39	10,0%	nd
Produit des services et du domaine	0,26	4,0%	0,30	4,1%	0,34	4,2%	0,38	3,5%	0,46	3,3%	nd
Recettes d'investissement	1,79	100,0%	2,27	100,0%	3,23	100,0%	3,29	100,0%	3,45	100,0%	nd
Dotations et subventions	0,57	31,8%	0,60	26,6%	0,80	24,9%	0,82	25,0%	1,02	29,5%	nd
Emprunts	0,95	53,0%	1,23	54,2%	2,02	62,6%	1,97	60,0%	1,78	51,6%	nd

en milliards d'euros

Départements	1997		1998		1999		2000		2001		2002	
Recettes totales	35,77		36,41		37,96		38,00		38,96		42,44	
Recettes de fonctionnement	29,36	100,0%	30,50	100,0%	32,09	100,0%	32,14	100,0%	32,52	100,0%	35,03	100,0%
Recettes fiscales hors compensations dont produit 4 taxes	18,71	63,7%	19,84	65,0%	20,54	64,0%	20,79	64,7%	19,12	58,8%	19,82	56,6%
Compensations fiscales	1,36	4,6%	1,32	4,3%	1,76	5,5%	2,13	6,6%	2,55	7,9%	3,24	9,2%
Dotations de l'État	4,45	15,2%	4,51	14,8%	5,02	15,6%	6,26	19,5%	8,18	25,2%	8,49	24,3%
Produit des services et du domaine	0,08	0,3%	0,08	0,3%	0,08	0,3%	0,08	0,3%	0,00	0,0%	0,00	0,0%
Recettes d'investissement	6,41	100,0%	5,91	100,0%	5,88	100,0%	5,86	100,0%	6,44	100,0%	7,41	100,0%
Dotations et subventions	2,10	32,8%	2,08	35,2%	2,04	34,7%	2,10	35,8%	2,21	34,3%	2,19	29,5%
Emprunts	3,50	54,6%	3,11	52,6%	3,06	52,0%	2,92	49,8%	3,51	54,6%	4,37	59,0%

en milliards d'euros

Régions	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Recettes totales	11,86	12,12	12,69	12,97	13,71	15,78
Recettes de fonctionnement	9,23 100 %	9,57 100 %	10,13 100 %	10,18 100 %	10,49 100 %	12,09 100 %
Recettes fiscales hors compensations	6,10 66,1%	6,33 66,2%	5,63 55,6%	5,83 57,3%	5,00 47,7%	4,97 41,1%
dont produit 4 taxes	3,68 39,9%	3,78 39,5%	3,80 37,5%	3,95 38,8%	3,09 29,5%	2,97 24,6%
Compensations fiscales	0,24 2,6%	0,23 2,4%	1,31 13,0%	1,30 12,7%	2,38 22,6%	2,73 22,5%
Dotations de l'État	2,45 26,5%	2,55 26,6%	2,71 26,8%	2,63 25,9%	2,76 26,3%	4,02 33,3%
Produit des services et du domaine	0,00 0,0%	0,00 0,0%	0,00 0,0%	0,00 0,0%	0,00 0,0%	0,00 0,0%
Recettes d'investissement	2,63 100 %	2,55 100 %	2,56 100 %	2,80 100 %	3,21 100 %	3,69 100 %
Dotations et subventions	1,18 45,0%	1,19 46,6%	1,24 48,3%	1,25 44,6%	1,26 39,2%	1,39 37,6%
Emprunts	1,31 49,9%	1,14 44,5%	1,13 44,3%	1,36 48,6%	1,76 54,8%	2,16 58,5%

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

PLF 2004

EFFORT FINANCIER DE L'ETAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITES LOCALES

	LFI 2003 à structure 2004*	prévision d'exécution 2003	PLF 2004	Evolution PLF 2004/ LFI 2003
<u>I - DOTATIONS SOUS ENVELOPPE</u>				
1-1 Dotation globale de fonctionnement	36.044	36.044	36.740	1,93%
Majoration exceptionnelle du solde de la dotation d'aménagement	91	97	51	
1-2 Régularisation positive de la DGF au titre de 2002		61		
1-3 Dotation spéciale instituteurs	253	243	199	-21,22%
1-4 Dotation étu local	46	46	47	1,93%
1-5 Dotation globale d'équipement des départements et des communes (AP)	872	872	904	3,70%
1-6 Dotations régionale et départementale d'équipement scolaire et des collèges (AP)	863	863	895	3,70%
1-7 Dotation générale de décentralisation	443	509	797	80,13%
<i>dont ajustement au titre des SRV</i>			226	
1-8 Dotation générale de décentralisation Corse	240	240	245	2,06%
1-9 Dotation générale de décentralisation Formation professionnelle	1.389	1.389	1.826	31,44%
1-10 Compensation de la suppression de la part salaires de la TP pour les FDPTP	107	107	109	1,93%
1-11 Compensation des pertes de bases de TP et de redevance des mines	138	138	138	
1-12 Dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors REI)	1.419	1.419	1.370	-3,46%
1-13 Majoration exceptionnelle au titre du règlement de Pantin pour la fraction 16 %	44	44	36	
TOTAL I	41.951	42.074	43.358	3,35%
<u>II - DOTATIONS HORS ENVELOPPE</u>				
2-1 Fonds de compensation pour la T.V.A	3.664	3.664	3.710	1,26%
2-2 Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation	368	380	430	16,85%
2-3 Dotation de développement rural (AP)	116	116	116	0,00%
2-4 Subventions et comptes spéciaux du Trésor :				
- Subventions de fonctionnement de divers ministères (1)	734	734	685	-6,70%
- Subventions d'équipement de divers ministères (AP)	1.253	1.253	1.159	-7,54%
- Comptes spéciaux du Trésor (AP)	187	187	37	-80,44%
2-5 Compensation d'exonérations et de dégrèvements législatifs				
- Réduction pour embauche et investissement (DCTP)	124	109	122	-1,84%
- Compensations de diverses exonérations relatives à la fiscalité locale	2.082	2.055	2.180	4,72%
- Contrepartie de divers dégrèvements législatifs	8.215	7.762	7.603	-7,45%
TOTAL II	16.744	16.261	16.041	-4,20%
TOTAL GENERAL	58.695	58.335	59.399	1,20%

* après mouvements entre prélèvements sur recettes et dotations budgétaires, élargissement du périmètre de la DGF et budgétisation du FNPTP/FNP prévus en PLF 2004

DGF 2003 hors abondements à structure 2003	18.835
intégration de la compensation de suppression de la part salaires (hors FDPTP)	8.859
intégration de la compensation aux régions des pertes de recettes fiscales	1.861
intégration de 95% de la DGD hors concours particuliers	5.755
intégration de la compensation des baisses de DCTP	188
intégration du fonds national de péréquation (FNP)	546
DGF 2003 à structure 2004	36.044

III. LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME DES CONDITIONS D'EXERCICE DES MANDATS LOCAUX

Sous l'impulsion du Sénat, la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a sensiblement amélioré les conditions d'exercice des mandats locaux.

Cette question revêt une importance d'autant plus grande que le Parlement s'apprête à développer les responsabilités des collectivités territoriales.

Fondées sur le postulat selon lequel la nature du mandat local exclut toute assimilation à une activité professionnelle, les dispositions législatives relatives aux conditions d'exercice des mandats locaux, si elles ne sont pas présentées comme constituant un « statut » de l'élu local, n'en organisent pas moins un système complet de compensation des contraintes inhérentes à l'exercice du mandat, composé de trois volets principaux.

A. LES GARANTIES ACCORDÉES DANS L'EXERCICE DES MANDATS ET DE L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE

1. Les garanties liées à l'activité professionnelle

a) L'accès au mandat

Pour faciliter l'accès des salariés candidats aux élections locales, la loi du 27 février 2002 leur a reconnu un **droit à dix jours d'absence pour participer à la campagne électorale**. Cette disposition concerne aussi bien les salariés du secteur privé que du secteur public.

b) L'articulation du mandat avec l'activité professionnelle

Le code général des collectivités territoriales distingue les élus qui interrompent leur activité professionnelle pour se consacrer à temps plein à leur mandat, et ceux qui exercent leur mandat en poursuivant leur activité.

Lorsqu'ils poursuivent une activité professionnelle salariée, les élus locaux bénéficient du droit à des absences assorties de garanties telles que le maintien de leurs droits aux congés payés, à l'ancienneté, aux prestations sociales et l'interdiction de sanctions disciplinaires ou de licenciement.

La loi du 27 février 2002 a renforcé la protection des salariés qui sont élus municipaux par l'**interdiction de mesures discriminatoires**.

Tous les maires, quelle que soit la taille de leur commune, peuvent opter pour la **suspension** de leur **contrat de travail**, ainsi que les adjoints des communes de 20.000 habitants au moins. Il en est de même des présidents et vice-présidents de conseil général, régional et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Cette faculté s'accompagne de l'**affiliation au régime général de la sécurité sociale** et d'un **droit à réemploi à l'issue du mandat**. Les fonctionnaires sont détachés de droit sur leur demande.

c) Favoriser le retour à l'emploi à l'issue du mandat

La loi du 27 février 2002 a institué, pour améliorer la situation des élus qui perdraient leur mandat par une **allocation différentielle de fin de mandat** versée pendant six mois et financée par un fonds alimenté par une cotisation des collectivités concernées, à l'exception de celles de moins de 1.000 habitants. Deux décrets du 4 avril et du 3 juillet 2003 précisent le taux de cotisation des collectivités et de leurs groupements ainsi que les modalités de perception de l'allocation.

Le retour à une activité professionnelle salariée sera également facilité, grâce à l'accès à une formation et à un bilan de compétences, sans que l'exercice du mandat puisse y faire obstacle.

2. Les garanties liées à l'exercice du mandat

Les élus qui exercent une activité professionnelle salariée peuvent bénéficier d'autorisations d'absence pour participer à des réunions ainsi que d'un crédit d'heures leur permettant de disposer de temps pour exercer leur fonction. Tous les élus, à l'exception des conseillers municipaux des communes de moins de 3.500 habitants, disposent d'un régime forfaitaire et trimestriel de **crédit d'heures** dont la durée est fonction du mandat et de la taille de la collectivité. Plafonnées pour un élu à la moitié de la durée légale du travail pour une année civile, ces absences, qui ne sont pas rémunérées par l'employeur, sont assimilées à une période de travail effectif pour les congés payés, l'ancienneté, l'accès aux prestations sociales.

Les conseillers municipaux qui ne perçoivent pas d'indemnité de fonction peuvent percevoir de leur commune une **compensation financière des pertes de revenu** occasionnées par le temps qu'ils consacrent à l'exercice de leur mandat. Le montant, par heure, de ces compensations est plafonné à une fois et demie le montant horaire du salaire minimum de croissance.

La loi du 27 février 2002 a augmenté de manière significative la durée trimestrielle du crédit d'heures pour l'ensemble des élus locaux, en particulier pour les maires. Les compensations financières liées aux absences du lieu de travail sont étendues au crédit d'heures et triplées, passant de 24 à 72 heures par an, et leur champ étendu aux non-salariés. Un décret du 3 septembre 2003 précise le nombre d'heures maximum pour chaque trimestre pendant lequel l' élu concerné peut faire usage de son droit à crédit d'heures.

B. LE DROIT À UNE FORMATION

La loi du 3 février 1992 a reconnu le **droit des élus locaux à une formation adaptée à leurs fonctions**. Chaque élu a ainsi le droit de suivre, pendant la durée de son mandat, une formation dont le coût est une dépense obligatoire, à condition que l'organisme de formation ait reçu l'agrément du ministre de l'intérieur, lequel est délivré après avis du Conseil national de la formation des élus locaux. Les dépenses de formation sont plafonnées à hauteur de 20 % du montant total des indemnités théoriques maximales que les élus de la collectivité peuvent percevoir. Elles recouvrent à la fois les dépenses liées à l'enseignement ainsi que les déplacements et les pertes de revenu des élus. Par ailleurs, les salariés peuvent bénéficier d'un congé de formation, renouvelable en cas de réélection.

La loi du 27 février 2002 a prévu une série de mesures pour favoriser l'utilisation concrète, par tous les élus, de leur droit à la formation.

Ainsi, les assemblées locales ont désormais l'obligation de délibérer en début de mandature pour fixer les orientations de la formation des élus et déterminer l'utilisation des crédits. En outre, chaque année, un tableau récapitulatif des actions de formation des élus financées par la collectivité donne lieu à un débat. La **durée du congé de formation a été triplée**, passant de 6 à **18 jours par mandat** et le volume des compensations des pertes de revenu des élus en formation, qu'ils soient salariés ou non salariés, est augmenté dans les mêmes proportions. Enfin, les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale pourront transférer leur compétence en matière de formation des élus à cette structure laquelle prendra alors en charge les dépenses liées à cette mission dans la limite de 20 % du montant total des indemnités de fonction allouées à l'ensemble des élus des communes membres de l'intercommunalité.

C. LES CONDITIONS MATÉRIELLES D'EXERCICE DU MANDAT

1. Le régime d'indemnités

Les élus locaux ont droit au versement d'**indemnités de fonction, forfaitaires**, fixées selon l'importance du mandat et la taille de la collectivité. Tous les maires, leurs adjoints, les conseillers municipaux des communes de plus de 100.000 habitants, les membres des conseils généraux et régionaux, les présidents et les vice-présidents des établissements publics de coopération intercommunale et les délégués dans les communautés urbaines et d'agglomération de 100.000 habitants au moins ainsi que les présidents et vice-présidents des services départementaux d'incendie et de secours en bénéficient.

Plafonnées, en cas de cumul de mandats, à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire de base, ces indemnités sont insaisissables dans la limite d'une fraction pour frais d'emploi et **imposables** suivant le régime de la retenue à la source ou de l'impôt sur le revenu.

La loi du 27 février 2002 a notablement amélioré le régime d'indemnités des élus, en particulier des adjoints au maires et des conseillers municipaux, les maires ayant bénéficié d'une revalorisation de leurs indemnités de fonction à l'occasion de la loi n° 2000-295 du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions et à leurs conditions d'exercice.

Ainsi, les indemnités des adjoints ont été substantiellement **revalorisées**, les conseillers municipaux des communes de moins de 100.000 habitants peuvent désormais percevoir une indemnité, comme leurs homologues des communes de plus de 100.000 habitants, prélevée sur l'enveloppe indemnitaire du maire et des adjoints. Les indemnités des conseillers municipaux qui bénéficient de délégations ont été confortées, grâce à l'assouplissement des conditions dans lesquelles le maire peut leur accorder des délégations de fonctions. L'adjoint ou le conseiller municipal qui supplée le maire peut percevoir une indemnité équivalente à celle du maire. De plus, la loi du 27 février 2002 incite à la perception de leur indemnité par les maires des communes de moins de 1.000 habitants, tout en préservant les compétences des conseils municipaux en matière de fixation des indemnités de leurs élus.

Par ailleurs, les **indemnités des présidents des conseils généraux et régionaux** ont été revalorisées à hauteur de celles des maires des communes de plus de 100.000 habitants.

Enfin, la loi a renforcé la **transparence** dans l'attribution des indemnités, par l'instauration d'une délibération obligatoire en début de mandature et d'un tableau annexe.

2. Le régime de remboursement de frais

Les collectivités locales peuvent rembourser à leurs élus les frais induits par l'exercice de leur mandat : frais liés à l'exercice de mandats spéciaux, frais de déplacement pour participer à des réunions, frais de représentation du maire.

La loi du 27 février 2002 a amélioré ce régime et l'a adapté à la réalité actuelle de l'exercice des mandats. Elle permet aux communes de rembourser aux élus municipaux leurs **frais de déplacement** quand ils participent à des réunions hors de la commune, élargit le champ des frais pris en charge par le département et la région et prend en compte les frais spécifiques liés aux déplacements des élus en situation de handicap.

Elle tend également à **mieux tenir compte de la situation familiale des élus**, par la faculté offerte aux collectivités locales de prendre en charge les frais de garde d'enfants nécessités par l'exercice des mandats spéciaux et de contribuer au financement des chèques emploi services utilisés pour l'emploi de salariés pour garde d'enfants par des élus ayant charge de famille, lorsqu'ils cessent leur activité professionnelle.

Enfin, elle autorise le **remboursement des dépenses exceptionnelles** d'assistance et de secours engagés en cas d'urgence par le maire ou un adjoint sur leurs deniers personnels.

3. Le régime de protection sociale et de retraite

La loi du 27 février 2002 a notablement amélioré la couverture sociale des élus locaux.

Elle a apporté une garantie nouvelle aux élus qui poursuivent leur activité professionnelle, salariée ou non salariée, et qui se trouvent empêchés d'exercer leurs fonctions du fait de maladie, de maternité ou d'accident : le versement, en partie ou en totalité, de leur indemnité sera maintenu.

Lorsque les élus cessent leur activité professionnelle, leur **affiliation au régime général de la sécurité sociale** a été élargie, d'une part, par son extension aux non-salariés, d'autre part, par la couverture non seulement des prestations en nature, prévue par la loi du 3 février 1992, mais également des prestations en espèces et de l'assurance décès.

Le principe selon lequel le **temps d'absence lié au mandat s'assimile à du temps de travail** a été conforté, afin que l'exercice du mandat n'entraîne pas de restriction dans l'accès aux prestations, par rapport au droit commun de la protection sociale.

Enfin, pour les conseillers municipaux, la commune pourra prendre en charge les **frais médicaux et paramédicaux** consécutifs à un accident survenu dans les fonctions, dont bénéficient les maires et les adjoints ainsi que l'ensemble des conseillers généraux et régionaux.

Le **régime de retraite** des élus locaux a été défini par la loi du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux.

Ainsi, tous les élus indemnisés bénéficient d'une retraite de base, soit par affiliation au régime général de la sécurité sociale, soit par la possibilité de cotiser à une retraite par rente. En outre, tous les élus qui perçoivent une indemnité de fonction sont affiliés au régime complémentaire de retraite géré par l'Ircantec.

Une dotation particulière en faveur des petites communes rurales, prélevée sur les recettes de l'Etat, a été instaurée en 1992 pour permettre aux petites communes de faire face aux charges supplémentaires induites par les nouvelles mesures prévues par la loi pour l'exercice des mandats locaux. Les communes de métropole dont la population est inférieure à 1.000 habitants et à faible potentiel fiscal en bénéficient, ainsi que les communes de moins de 5.000 habitants dans les départements d'outre-mer.

La mise en œuvre de la réforme des conditions d'exercice des mandats locaux opérée par la loi du 27 février 2002 suppose encore la publication de plusieurs décrets d'application en particulier sur le régime de prise en charge des frais des élus locaux.

*

* *

Sous le bénéfice de l'ensemble de ces observations, votre commission des Lois a décidé de donner un **avis favorable** à l'adoption des crédits relatifs à l'administration territoriale et à la décentralisation, inscrits dans le projet de loi de finances pour 2004.