

N° 97

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2000

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 2001, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

INTÉRIEUR : DÉCENTRALISATION

Par M. Daniel HOEFFEL,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; René-Georges Laurin, Mme Dinah Derycke, MM. Pierre Fauchon, Charles Jolibois, Georges Othily, Robert Bret, *vice-présidents* ; Patrice Gélard, Jean-Pierre Schosteck, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, *secrétaires* ; Nicolas About, Guy Allouche, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, José Balareello, Jean-Pierre Bel, Christian Bonnet, Mme Nicole Borvo, MM. Guy-Pierre Cabanel, Charles Ceccaldi-Raynaud, Marcel Charmant, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoye, Gérard Deriot, Gaston Flosse, Yves Fréville, René Garrec, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Jean-François Humbert, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Edmond Lauret, François Marc, Bernard Murat, Jacques Peyrat, Jean-Claude Peyronnet, Henri de Richemont, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11ème législ.) : 2585, 2624 à 2629 et T.A. 570

Sénat : 91 et 92 (annexe n° 30) (2000-2001)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	4
INTRODUCTION	5
I. L'ADMINISTRATION TERRITORIALE : UNE ADAPTATION TRÈS PROGRESSIVE	6
A. LA NÉCESSAIRE MODERNISATION DES PRÉFECTURES	6
B. LA DÉCONCENTRATION : UNE MISE EN ŒUVRE LABORIEUSE	8
II. LES FINANCES LOCALES : LA PROLONGATION DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITÉ	12
A. L'ÉVOLUTION DES CONCOURS DE L'ÉTAT : LA TROISIÈME ANNÉE D'APPLICATION DU « CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITÉ »	12
1. <i>L'évolution des dotations incluses dans l'« enveloppe normée » du « contrat de croissance et de solidarité »</i>	13
a) La dotation globale de fonctionnement (DGF)	13
b) La dotation spéciale instituteurs (DSI)	17
c) Le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) et le fonds national de péréquation (FNP)	18
d) La dotation élu local	20
e) La dotation globale d'équipement (DGE)	20
f) Les dotations de compensation financière des transferts de compétences	20
g) La dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP)	21
2. <i>L'évolution des dotations exclues de l'« enveloppe normée » du « contrat de croissance et de solidarité »</i>	22
a) Le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	22
b) Le prélèvement au titre des amendes de police relatives à la circulation routière	22
c) Les subventions et comptes spéciaux du Trésor	22
d) La compensation d'exonérations et de divers dégrèvements législatifs	22
3. <i>La compensation de la réforme fiscale</i>	23
B. LES BUDGETS LOCAUX : UNE MAÎTRISE DES DÉPENSES DE GESTION ET UNE MODÉRATION DE LA PRESSION FISCALE	26
1. <i>La situation d'ensemble</i>	26
2. <i>La situation par catégorie de collectivité</i>	28
a) Les budgets des communes	28
b) Les budgets des départements	29
c) Les budgets des régions	30
III. VERS UNE NOUVELLE ÉTAPE DE LA DÉCENTRALISATION	30
A. LES CONDITIONS D'EXERCICE DES MANDATS LOCAUX : DES PROGRÈS A AMPLIFIER	31
B. LE RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE : UN MOUVEMENT EN COURS	35

C. L'AVENIR DU SYSTÈME DE FINANCEMENT LOCAL : DES INQUIÉTUDES
LÉGITIMES..... 38

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu M. Daniel Vaillant, ministre de l'intérieur et M. Michel Sapin, ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, la commission des Lois, réunie le mercredi 29 novembre 2000, sous la présidence de M. Charles Jolibois, vice-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 2001.

La commission a observé que :

1/ Les règles d'indexation prévues dans le cadre du « contrat de croissance et de solidarité » ne permettent pas d'associer pleinement les collectivités locales aux **fruits de la croissance** à laquelle elles apportent pourtant une contribution majeure ;

2/ Le contrat de croissance et de solidarité n'établit **aucun lien** entre l'évolution des concours de l'Etat et celle des **charges** des collectivités locales. Or ces charges sont elles-mêmes **fortement évolutives**, en particulier sous l'effet de décisions prises par l'Etat seul, par exemple pour la rémunération des fonctionnaires ou en matière de normes ;

3/ L'ajustement de l'enveloppe normée par le biais de la dotation de compensation de la taxe professionnelle aboutit année après année à une **amputation très forte** de cette dotation pourtant destinée à compenser des pertes de recettes fiscales. Il en résulte un manque à gagner très lourd pour les collectivités concernées ;

4/ Compte tenu du nombre prévisible de créations de structures de ce type, le montant d'1,2 milliard de francs qui sera prélevé sur les recettes de l'Etat demeure insuffisant pour financer les **communautés d'agglomération**, au risque d'entraîner une nouvelle ponction sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle ;

5/ La multiplication des **abondements dits exceptionnels** « hors enveloppe normée » et le poids croissant des **compensations d'exonération de fiscalité locale** traduisent l'immaturité des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales ; les objectifs de prévisibilité et de lisibilité qui doivent en principe fonder une programmation pluriannuelle des concours de l'Etat ne sont plus satisfaits ;

6/ Les dispositions du projet de loi de finances ne permettent pas de renforcer l'indispensable **péréquation** financière ;

7/ Aggravées par les dispositions du présent projet de loi qui, supprimant à nouveau des recettes fiscales locales, **remettent en cause l'autonomie fiscale des collectivités locales**, de fortes incertitudes affectent l'avenir du système de financement local ;

8/ L'adaptation du « statut » des élus locaux aux responsabilités qui leur sont confiées doit constituer une priorité ;

9/ Le renforcement de la coopération intercommunale doit être poursuivie à partir de la libre volonté des communes dans un cadre juridique dont la simplification doit être recherchée ;

10/ L'adaptation des préfetures et des services déconcentrés de l'Etat doit être approfondie, notamment par le regroupement de certains services déconcentrés et l'affirmation de l'autorité du représentant de l'Etat sur ces services.

Sous le bénéfice de l'ensemble de ces observations, la commission a décidé de donner un avis défavorable à l'adoption de ces crédits.

Mesdames, Messieurs,

Les concours de l'Etat aux collectivités locales s'élèveront à 337 milliards de francs en 2001, dont plus d'un tiers destiné à des compensations au titre de la fiscalité locale (notamment 12,5 milliards de francs supplémentaires pour la nouvelle tranche de la suppression de l'assiette « salaires » de la taxe professionnelle, 12,5 milliards de francs pour la compensation de la suppression de la vignette et 6 milliards de francs au titre de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation). Les compensations d'exonérations fiscales progresseront, au total, de 31 milliards de francs. La fiscalité transférée atteindra 41,4 milliards de francs.

Les concours de l'Etat évolueront selon les règles fixées par l'article 57 de la loi de finances pour 1999 dans le cadre du « contrat de croissance et de solidarité » qui, succédant au « pacte de stabilité financière », devait régir les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales en 1999, 2000 et 2001. Le Gouvernement a annoncé la reconduction pour un an supplémentaire du « contrat de croissance et de solidarité ». Les concours de l'Etat inclus dans l'enveloppe normée augmenteront selon une indexation qui prend en compte une fraction plus importante de la croissance économique (33 % contre 25 % en 2000).

L'examen du présent projet de loi de finances est marqué par les très fortes interrogations concernant l'avenir de la fiscalité locale, à la suite de plusieurs mesures dont le Gouvernement a pris l'initiative et qui, encore cette année avec la suppression de la vignette, ont amputé les collectivités locales d'une bonne partie de leur produit fiscal.

Au-delà de ce problème crucial des finances locales, ce sont les perspectives ouvertes à un approfondissement de la décentralisation qui sont en débat. Les remarquables réflexions de la mission sénatoriale d'information, présidée par notre collègue Jean-Paul Delevoye, ont, sur le rapport (n° 447, 1999-2000) de notre collègue Michel Mercier, dressé un bilan exhaustif et formulé 56 propositions destinées à améliorer les conditions

d'exercice des compétences locales. Plus récemment, la commission pour l'avenir de la décentralisation, présidée par notre collègue Pierre Mauroy, a rendu son rapport qui formule lui-même diverses propositions pour « *refonder l'action publique locale* ».

I. L'ADMINISTRATION TERRITORIALE : UNE ADAPTATION TRÈS PROGRESSIVE

Les crédits consacrés à l'administration territoriale s'élèveront à **7,03 milliards de francs** en 2001, soit + 0,4% par rapport à 2000 (hors cotisations sociales désormais inscrites au budget du ministère de l'intérieur).

Les mesures catégorielles représenteront 34,5 millions de francs. Elles concerneront notamment la revalorisation du régime indemnitaire des agents des préfectures à hauteur de 25 millions de francs. 8,94 millions de francs seront consacrés à la requalification des personnels administratifs et techniques des préfectures.

A. LA NÉCESSAIRE MODERNISATION DES PRÉFECTURES

Le décret n° 98-1167 du 21 décembre 1998 a entrepris une réforme du régime indemnitaire du corps préfectoral qui s'articule autour de la création d'une **indemnité de responsabilité** du corps préfectoral et de la majoration de l'**indemnité forfaitaire** pour frais de représentation. L'année 2001 se traduira par la mise en place de la nouvelle bonification indiciaire pour les préfets et les sous-préfets sur des postes de 1^{ère} catégorie, afin de mieux reconnaître les responsabilités qui incombent à ces fonctionnaires. Au 1^{er} janvier 2000, on comptait **226** préfets dont **109** en poste territorial et **546** sous-préfets dont **436** en poste territorial.

Selon les précisions apportée à votre rapporteur pour avis, le ministère de l'intérieur est confronté à des difficultés de gestion liées au **faible nombre des départs en retraite** dans les trois à quatre prochaines années de préfets ou sous-préfets en poste territorial. Cette situation le conduit à **renforcer la recherche de débouchés extérieurs**. C'est également cette situation qui explique le faible nombre de vacances de la position hors classe du corps des sous-préfets, suscitant un nouveau repyramidage du corps par transformation d'emplois de 2^e et de 1^{ère} classe en 10 postes de hors classe, auxquels s'ajouteront 2 postes destinés à l'accueil en détachement de fonctionnaires confirmés.

Le ministère de l'intérieur a organisé, le 23 novembre dernier, à Lyon, des **assises de la modernisation des préfectures**. Ces assises devaient permettre d'élaborer un plan pluriannuel de modernisation autour de diverses priorités, notamment l'amélioration du service rendu à l'utilisateur, le développement des nouvelles technologies de l'information, la mise en place de procédures financières adaptées et le renforcement du partenariat avec les collectivités locales, en particulier pour le contrôle de légalité et l'expertise juridique, la gestion prévisionnelle et personnalisée des ressources humaines.

Le plan de modernisation, dont ont bénéficié les préfectures et les sous-préfectures entre 1988 et 1993, a été axé essentiellement autour de l'amélioration de l'accueil du public, notamment par la rénovation des halls d'accueil. Prolongé jusqu'en 1995, ce plan a été suivi de la mise en œuvre de plusieurs chantiers destinés notamment à **améliorer l'équipement** des préfectures et **l'accueil du public**.

Les préfectures ont accompli des efforts importants (114 millions de francs en 1998, 122 millions de francs en 1999) sur leurs crédits déconcentrés (chapitre 37-10, budget de fonctionnement des préfectures) pour **l'équipement informatique**. Cet effort a permis d'aboutir à un taux d'équipement de 0,8 poste informatique par agent occupant un poste administratif. La mise en réseau des locaux des préfectures s'est par ailleurs poursuivie : au 1^{er} janvier 2000, 80% d'entre elles sont câblées et la totalité devrait l'être à la fin de l'année. Le taux de réalisation est plus faible (40%) pour les sous-préfectures, ce qui justifie une subvention d'aide à l'équipement de la part du ministère de l'intérieur. Le fonds de modernisation (chapitre 37-10) a ainsi permis de financer, en 2000, des opérations de câblage pour un montant de 3,180 millions de francs, en complément des crédits affectés par les préfectures à ces actions sur leur budget de fonctionnement.

Les préfectures sont, en outre, le pivot de la mise en réseau informatique des services de l'Etat au niveau local via les **systèmes d'information territoriaux (SIT)**. Au 1^{er} juin 2000, un tiers des départements (soit 28 préfectures) ont ouvert un SIT ; plus d'un tiers (47% environ) devrait être prêt à ouvrir à l'automne 2000, le reste (environ 23%) étant susceptible d'ouvrir en fin d'année.

Pour améliorer l'accueil du public, 47 préfectures ont, au 1^{er} août 2000, mis en place des **sites internet**, proposant pour la plupart des services de mise en ligne de formulaires administratifs. Les sites des préfectures doivent constituer un « portail » vers les sites des autres administrations, de niveau national ou déconcentré. Enfin, 25 départements ont mis en place des sites internet ouverts au public.

Le ministère s'est également engagé dans le développement des **téléprocédures** afin de réduire les déplacements inutiles aux guichets des préfectures et des sous-préfectures. La télétransmission des demandes de cartes grises par les concessionnaires de voitures, devait être étendue aux constructeurs étrangers à partir de septembre 2000. Un nouveau constructeur devrait être pris en compte dans le dispositif chaque mois, à compter de 2001. La télétransmission devait être expérimentée au cours du deuxième semestre 2000, pour les réseaux de concessionnaires et les gros vendeurs du marché des véhicules d'occasion. Quatre départements pilotes (Deux-Sèvres, Rhône, Yvelines, Saône et Loire) ont, par ailleurs, été retenus pour de nouvelles téléprocédures, notamment pour la transmission « dématérialisée » des actes des collectivités locales soumis au contrôle de légalité. Des réflexions doivent être engagées pour étendre ces téléprocédures pour la délivrance de certificats de non gage lors de la vente d'un véhicule d'occasion et en matière d'inscription à l'examen du permis de conduire.

Une expérience de **globalisation des moyens de fonctionnement** des préfectures a été mise en œuvre dans quatre préfectures (Doubs, Finistère, Isère, Seine-Maritime). Les préfets concernés ont bénéficié en début d'année d'une délégation de l'ensemble des crédits de personnel, de fonctionnement et de travaux d'entretien, dans une enveloppe globale fongible. La faculté de modifier l'affectation des crédits en cours d'exercice leur a été reconnue. Leur dotation fait, en outre, l'objet d'une indexation garantie, les crédits non consommés étant par ailleurs reconduits automatiquement d'une année sur l'autre. En 2001, l'expérimentation sera étendue à dix nouvelles préfectures (Charente Maritime, Eure, Eure-et-Loir, Maine-et-Loire, Haut-Rhin, Somme, Var, Vosges, Territoire-de-Belfort, Seine-Saint-Denis).

B. LA DÉCONCENTRATION : UNE MISE EN ŒUVRE LABORIEUSE

Les services déconcentrés de l'Etat ont une importance stratégique qui ne peut être ignorée. Avant 1982, la déconcentration administrative avait constitué un correctif technique et un palliatif à l'absence de décentralisation. Depuis cette date, elle est apparue comme le complément indispensable de la décentralisation. Pourtant, elle a eu du mal à se traduire dans les faits, l'Etat tardant à tirer toutes les conséquences de la décentralisation dans sa propre organisation.

Le rapport établi par notre collègue Michel Mercier, au nom de la mission d'information sur la décentralisation, présidée par notre collègue Jean-Paul Delevoye, a souligné la **mise en œuvre laborieuse** du processus de la déconcentration administrative.

Sous la précédente législature, ce processus avait pourtant constitué un axe important de la réforme de l'Etat, le préfet devant s'affirmer comme le véritable titulaire d'une compétence de droit commun et les services déconcentrés ayant vocation à être les « opérateurs » des politiques publiques. Parmi les différentes mesures arrêtées dans ce sens, un *décret du 15 janvier 1997* a en particulier prévu la compétence préfectorale pour les décisions administratives individuelles prises au titre de 4 200 régimes d'autorisation existants. Au 1^{er} janvier 1998, 73% des décisions individuelles avaient été prises selon une procédure déconcentrée. Le préfet a été reconnu comme autorité de droit commun pour prendre des décisions administratives individuelles entrant dans le champ de compétences des administrations civiles de l'Etat. Vingt six *décrets des 19 et 24 décembre 1997* ont déconcentré environ six cents procédures représentant chaque année plusieurs milliers d'actes. Les efforts ont également porté sur une déconcentration accrue de la gestion des personnels et de la procédure de mise à disposition des fonctionnaires (*décret n° 97-695 du 31 mai 1997*) ; la déconcentration des crédits d'intervention et l'engagement dans la voie de la globalisation des crédits par une réduction du nombre d'articles budgétaires et la réforme du contrôle financier local (*décret du 16 juillet 1996*) ; le renforcement de la capacité d'action du préfet dans le domaine immobilier, notamment par l'institution à son profit d'une procédure d'avis conforme pour les projets immobiliers des services de l'Etat dans son département (*décret n° 97-142 du 13 février 1997*) ; la simplification des régimes d'autorisation et de déclaration administrative préalable (*décret n° 97-503 du 21 mai 1997*).

En dépit de ces progrès notables, le chantier de la déconcentration reste très largement **inachevé**.

Le rapport précité de la mission d'information sur la décentralisation a mis en évidence que les **pouvoirs des préfets** s'exerçaient sur un périmètre limité, des pans entiers de l'action publique et de nombreux satellites de l'Etat échappant traditionnellement à son autorité. La déconcentration de la **gestion des personnels** est encore incomplète. Les **crédits d'investissement** demeurent trop souvent gérés au niveau central même s'il convient de relever que le *décret n° 99-896 du 20 octobre 1999* a inversé la règle traditionnelle en matière d'investissements publics en faisant du maintien du pouvoir de décision central l'exception et que, comme votre rapporteur pour avis l'a déjà souligné, l'expérience de globalisation des moyens de fonctionnement des préfetures est progressivement étendue. Enfin, comme l'a noté l'Inspection générale de l'administration, la déconcentration de la **politique immobilière** de l'Etat est trop souvent mise en échec par l'insuffisante information des préfets par les administrations centrales et par la multiplication des initiatives ministérielles dans ce domaine.

La mission d'information a également souligné les **limites de l'effort de restructuration** des administrations de l'Etat, entrepris depuis la décentralisation, constat dont témoigne la coexistence de plus d'une vingtaine de services déconcentrés dans chaque département. A ce jour, le seul regroupement significatif a concerné celui des directions du travail et de l'emploi avec l'administration de la formation professionnelle.

Le *comité interministériel à la réforme de l'Etat du 13 juillet 1999*, estimant qu'une démarche tendant à une recombinaison fonctionnelle des services se heurtait à des rigidités statutaires et rencontrait de nombreux obstacles sur le plan structurel, a **renoncé à cette réorganisation**, préférant explorer d'autres voies. Ainsi, a été expérimentée la formule du projet territorial de l'Etat dans le département qui doit constituer « *une démarche collective associant tous les services déconcentrés de l'Etat dans le but d'élaborer une stratégie commune et de définir une organisation optimale* ». Les *décrets n° 99-895 et n°99-896 du 20 octobre 1999* ont par ailleurs confié aux préfets la compétence pour fixer l'organisation des services déconcentrés placés sous leur autorité. La **délégation interservices** a été créée, afin de regrouper les parties de services concernées par une compétence, par exemple la gestion de l'eau, dont la mise en œuvre est partagée entre plusieurs services déconcentrés. Le délégué interservices aura autorité fonctionnelle sur les services dans le domaine de compétences de la délégation. Il disposera de la qualité d'ordonnateur secondaire et pourra recevoir délégation de signature du préfet.

La **mission sénatoriale d'information** a avancé plusieurs propositions pour une **modernisation effective** de l'administration territoriale de l'Etat. Elle a ainsi jugé nécessaire de parfaire les partages des services territoriaux de l'Etat correspondant aux transferts de compétences aux collectivités locales (*proposition n° 5*). Elle s'est prononcée contre la superposition des services déconcentrés, car il n'est pas nécessaire qu'à chaque niveau de collectivité décentralisée corresponde un niveau déconcentré de l'Etat, et pour un regroupement de certains services déconcentrés (*proposition n° 6*). La mission a, en outre, jugé nécessaire de renforcer l'autorité des préfets sur les services déconcentrés et plaider pour le développement de l'« interministérialité » de terrain et pour une généralisation des « pôles de compétences » autour des préfets (*proposition n° 7*). Elle a enfin suggéré d'instituer une coordination interministérielle placée auprès du Premier ministre, à laquelle les préfets seraient rattachés (*proposition n° 8*).

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2001
Effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales (en millions de francs)

	2000 LFI révisée	2001 PLF	Évolution en % 2001/2000 rév.
I. DOTATIONS SOUS ENVELOPPE			
1-1 Dotation globale de fonctionnement	112 850 ⁽¹⁾	116 150 ⁽¹⁾	2,9
dont : Majoration exceptionnelle de la dotation de solidarité urbaine ⁽²⁾	1 000	850	
Majoration exceptionnelle de la dotation d'intercommunalité ⁽²⁾	500	1 200	
Majoration exceptionnelle pour le recensement de la population ⁽²⁾	200	0	
Majoration exceptionnelle de la dotation de solidarité rurale ⁽²⁾	150	150	
1-2 Dotation spéciale instituteurs	2 353	2 164	- 8
1-3 Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle	3 575 ⁽³⁾	3 943 ⁽³⁾	10,3
1-4 Fonds national de péréquation ⁽⁴⁾	827	859	3,8
-5 Dotation élu local	276	285	3,42
1-6 DGE des départements (AP)	2 840	2 885	1,6
1-7 DGE des communes (AP)	2 650	2 692	1,6
1-8 Dotation régionale d'équipement scolaire (AP)	3 567	3 624	1,6
1-9 Dotation départementale d'équipement des collèges (AP)	1 771	1 800	1,6
1-10 Dotation générale de décentralisation ⁽⁵⁾	14 627	15 128	3,42
1-11 Dotation générale de décentralisation Corse ⁽⁵⁾	1 351	1 397	3,42
1-12 Dotation de décentralisation formation professionnelle	7 964	8 238	3,42
1-13 Dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors R.E.I)	11 849	11 209	- 5,4
TOTAL I	166 500	170 375	2,32⁽⁶⁾
II. COMPENSATION DE LA RÉFORME FISCALE			
2-1 Compensation de la perte de produit due à la suppression de la part salaires des bases de la taxe professionnelle	22 947	35 350	54,05
2-2 Compensation de la perte de produit due à la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation		6 085	
2-3 Compensation de la perte de produit due à la suppression de la part régionale des DMDO	5 166	5 312	2,82
2-4 Compensation de la perte de produit due à la suppression de la vignette automobile	0	12 500	-
TOTAL II	28 113	59 247	110,7
III. DOTATIONS HORS ENVELOPPE			
3-1 FCTVA	21 820	23 500	7,7
3-2 Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de circulation	2 040	2 080	1,96
3-3 Subventions et comptes spéciaux du Trésor			
dont - Subventions de fonctionnement (divers ministères)	7 394	7 483	1,2
- Subventions d'équipement de divers ministères (AP)	4 530	5 651	24,7
- Comptes spéciaux du Trésor (AP)	1 219	1 332	9,2
3-4 Compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs :			
dont - Réduction pour embauche et investissement (DCTP)	330	314	- 4,8
- Contrepartie de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties	98	225	129,6
- Compensations de diverses exonérations relatives à la fiscalité locale	12 160	12 768	5
- Contrepartie de divers dégrèvements législatifs	60 355	54 897	- 9
3-5 Abondement DCTP (loi de finances rectificative du 13 juillet 2000)	250	0	
TOTAL III	110 196	108 250	
TOTAL GÉNÉRAL	304 809	337 872	10,8
IV. FISCALITE TRANSFEREE (POUR MÉMOIRE)	39 460	41 428	4,9

⁽¹⁾ y compris abondements hors enveloppe et, pour 2001, majorations votées par l'Assemblée nationale (200 MF pour la dotation d'intercommunalité et 150 MF pour la dotation de solidarité rurale)

⁽²⁾ hors enveloppe normée

⁽³⁾ y compris fiscalité France Telecom

⁽⁴⁾ dont 150 MF hors enveloppe normée

⁽⁵⁾ dont crédits culture, compensation de la suppression des droits de mutation à titre onéreux et prise en compte du transfert à l'Etat de la CMU

⁽⁶⁾ 2,8 % de loi de finances initiale à loi de finances initiale

II. LES FINANCES LOCALES : LA PROLONGATION DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITÉ

A. *L'ÉVOLUTION DES CONCOURS DE L'ÉTAT : LA TROISIÈME ANNÉE D'APPLICATION DU « CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITÉ »*

Les concours de l'Etat aux collectivités locales évolueront, pour la troisième année consécutive, conformément aux règles fixées par l'*article 57* de la loi de finances pour 1999 au titre du « contrat de croissance et de solidarité ».

Succédant au « pacte de stabilité » appliqué pour la période 1996-1998 (*article 32* de la loi de finances pour 1996), ce « contrat » aurait dû se terminer en 2001. Le Gouvernement a néanmoins annoncé sa prolongation pour une année supplémentaire.

En vertu de ce dispositif, les principales dotations de l'Etat sont regroupées au sein d'une enveloppe dite « normée » dont le montant évolue en fonction d'un indice composé des prix de l'année à venir et -innovation par rapport au pacte- d'une fraction du taux de croissance du PIB de l'année en cours. La croissance du PIB prise en compte, de 20 % en 1999 et 25 % en 2000, s'élèvera à 33 % en 2001. Les dotations concernées sont les dotations dites « actives » : la dotation globale de fonctionnement (DGF), la dotation spéciale instituteurs (DSI), la dotation particulière élu local, la dotation de l'Etat au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP), et au fonds national de péréquation (FNP), la dotation globale d'équipement (DGE), les dotations générales de décentralisation (DGD, DGD Corse, DGD formation professionnelle) ainsi que les dotations d'équipement scolaire des départements et des régions (DDEC, DRES).

Au sein de l'enveloppe « normée », les dotations évoluent selon leur propre règle d'indexation, à l'exception de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) qui constitue la « variable d'ajustement ». En conséquence, le montant de cette dernière dotation est déterminé, en fonction de l'évolution des autres dotations incluses dans l'enveloppe « normée » de manière à respecter la règle d'indexation.

En outre, plusieurs dotations font l'objet de **majorations** qui ne sont pas intégrées dans l'enveloppe normée.

1. L'évolution des dotations incluses dans l'« enveloppe normée » du « contrat de croissance et de solidarité »

L'« enveloppe normée » progressera en 2001 à hauteur de **2,32%**. Elle s'établit, en conséquence, à **167 milliards de francs**.

a) La dotation globale de fonctionnement (DGF)

La DGF s'élèvera à **116,15 milliards de francs** en 2001, compte tenu des divers abondements dont elle bénéficie « hors enveloppe normée ».

Conformément à l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales, la DGF doit progresser comme le taux d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages (hors tabac) de l'année de versement, estimé à **1,2%** pour 2001, majoré de la moitié du taux d'évolution du PIB en volume de l'année précédente, estimé pour sa part à **3,4%** pour 2000, soit un taux qui devrait atteindre **2,9%** pour 2001.

Mais cet indice s'applique à une DGF de 1999 « recalée », c'est-à-dire recalculée en fonction des derniers indices économiques connus. Or, l'indice des prix s'est élevé à 1,4% (contre 0,9% estimé en loi de finances initiale) et le PIB en volume au titre de 1999 a été de 2,9% (contre 2,3% prévu en loi de finances pour 2000). Le taux d'indexation de la DGF 2000 est donc de 2,85 % et non de 2,05% initialement prévus. En conséquence, le montant de la DGF 2000 « recalée » est de 111,680 milliards de francs (contre 110,186 milliards de francs en loi de finances initiale).

La DGF prévisionnelle pour 2001, compte tenu de ce « recalage », devrait s'élever à **114,918 milliards de francs**.

Mais elle doit en outre subir les effets d'une **régularisation négative** de la DGF pour 1999, qui s'élève à **959,834 millions de francs**. Dans ces conditions, la DGF pour 2001 atteint **113,959 milliards de francs**, soit une progression de **3,42%** par rapport à la loi de finances initiale pour 2000.

La DGF 2001 sera par ailleurs abondée d'un montant qui atteignait **1,850 milliard de francs** dans le projet de loi initial et qui a été complété par l'Assemblée nationale à hauteur de **350 millions de francs** :

- la **DSU** bénéficie d'une majoration de **500 millions de francs**, conformément aux dispositions de l'article 57 de la loi de finances pour 1999, et d'une majoration supplémentaire de 350 millions de francs, résultant de l'article 27 du projet de loi de finances ;

- **1,2 milliard de francs** (1 milliard de francs dans le projet de loi initial) sont prélevés au profit de la **dotation d'intercommunalité**, afin de financer les communautés d'agglomération (contre 500 millions de francs en 2000) ;

- **150 millions de francs** sont affectés à la fraction « bourgs centre » de la dotation de solidarité rurale (mesure prévue par l'Assemblée nationale).

• **Bilan de la répartition de la DGF en 2000**

La DGF à répartir s'est élevée à 110, 186 milliards de francs en 2000, soit 91,553 milliards de francs pour les communes et leurs groupements et 18,616 milliards de francs pour les départements.

En application de *l'article L. 2334-7* du code général des collectivités territoriales, le comité des finances locales a décidé de fixer à 55 % du taux de croissance des ressources totales de la DGF le taux de progression de la dotation forfaitaire (soit une croissance de 0,45%).

Le taux réel d'évolution de la **dotation forfaitaire** s'est néanmoins élevé à 0,84%, après la prise en compte des variations de population constatées à l'issue du recensement général de population de 1999. La masse répartie au titre de la dotation forfaitaire en 2000 a, pour la première année, intégré la prise en compte des résultats du recensement général à hauteur du tiers de la moitié de l'accroissement de la population, les communes qui ont subi une diminution de leur population voyant leur dotation « gelée ». Sous l'effet de la prise en compte des résultats du recensement, la dotation forfaitaire pour 2000 a été majorée de 308,9 millions de francs. Elle a, en conséquence, atteint **81,338 milliards de francs**.

Le transfert de la DGF des communes vers celle des départements au titre de la suppression des contingents d'aide sociale, s'est établi à 11,193 milliards de francs.

La **dotation d'aménagement** s'est, pour sa part, élevée à **10,215 milliards de francs** répartis entre la dotation d'intercommunalité, la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR).

La dotation d'intercommunalité s'est établie à **5,975 milliards de francs** (+ 6,6%). Le comité des finances locales a décidé de faire progresser la dotation par habitant des différentes catégories à hauteur de 55% du taux de progression de la DGF en 2000, soit + 0,45%.

La croissance du nombre de groupements à fiscalité propre a été très forte (+ 10%). Au *1^{er} janvier 2000*, on dénombrait *1.846* établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, regroupant

21 323 communes, soit une population totale de 37,9 millions d'habitants, dont 50 nouvelles **communautés d'agglomération** (regroupant 763 communes et une population de 6,159 millions d'habitants), 12 communautés urbaines, 1.775 communautés de communes et 9 syndicats d'agglomération nouvelle.

La répartition de la dotation d'intercommunalité s'est caractérisée par **d'importantes variations** dans les attributions individuelles, variations qui s'expliquent par le nombre des changements de périmètres, de créations et de transformations. Ainsi 118 communautés de communes à fiscalité additionnelle ont été créées en 2000 tandis que 136 ont disparu. Le nombre de communautés de communes à taxe professionnelle unique est passé de 100 à 236. Les attributions étant calculées par rapport aux critères moyens des différentes catégories, les variations au sein d'une même catégorie ont des conséquences sur le coefficient d'intégration fiscale et le potentiel fiscal moyen. La prise en compte des résultats du recensement général de population a aussi contribué à ces fortes variations de même que l'ajout de la compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle dans le calcul du potentiel fiscal. Enfin, la prise en compte de la redevance d'assainissement dans le calcul du coefficient d'intégration fiscale a entraîné globalement une diminution de ce coefficient et a donc eu un effet négatif sur le montant des attributions individuelles d'un grand nombre de groupements.

La masse répartie entre les **communautés de communes à fiscalité additionnelle** s'est élevée à 2,145 milliards de francs. Sur les 1.421 groupements de cette catégorie ayant deux ans d'existence ou plus, 763 groupements ont vu leur dotation stagner ou augmenter et 698 ont subi une diminution de leur dotation. 328 groupements bénéficient de la garantie de progression minimale (contre 95 en 1999). 176 groupements ont été soumis à un écrêtement de leur dotation (contre 194 en 1999). Les **communautés de communes à taxe professionnelle unique** se sont réparties 764, 9 millions de francs. 133 d'entre elles ont été éligibles à la **DGF « bonifiée »** prévue par la *loi du 12 juillet 1999* et ont bénéficié, à ce titre, d'une dotation moyenne par habitant de **175 francs**. 44 de ces groupements ont perçu une garantie minimale d'attribution (contre 53 en 1999).

Groupements les plus intégrés et ayant un coefficient d'intégration fiscale moyen qui s'élève à 46,4360%, les **communautés urbaines** ont l'attribution moyenne par habitant la plus élevée (480 francs par habitant). Deux d'entre elles (Arras et Dunkerque) ayant opté pour le régime fiscal de la taxe professionnelle unique ont fait l'objet d'une répartition spécifique. 8 communautés urbaines ont perçu une garantie d'évolution minimale.

Pour ce qui est des **50 nouvelles communautés d'agglomération**, la population a été le seul critère utilisé, l'inexistence de cette catégorie en 1999

ne permettant pas de calculer un potentiel fiscal moyen ni un CIF moyen. Conformément aux dispositions de la *loi du 12 juillet 1999*, chaque communauté d'agglomération a reçu une attribution égale à la dotation moyenne par habitant de **250 francs**.

Enfin, sur les 9 **syndicats d'agglomération nouvelle**, 5 ont perçu une garantie minimale, soit un montant total de 9,7 millions de francs.

Les crédits alloués à la **dotation de solidarité urbaine** (DSU) ont atteint **3,77 milliards de francs** en 2000, soit une progression de 14,34%. Ce montant inclut 40 millions de francs prélevés sur la DGF de la région d'Ile-de-France en application de l'*article L. 4414-6* du code général des collectivités territoriales, une majoration de 500 millions de francs prévue par l'article 59 de la loi de finances pour 1999 et un abondement exceptionnel de 500 millions de francs en application de l'article 64 de la loi de finances pour 2000. Conformément à la faculté qui lui est ouverte par l'*article L. 2334-13* du code général des collectivités territoriales, le comité des finances locales a décidé d'affecter à la DSU 55% de la croissance de la dotation d'aménagement -hors dotation des groupements.

686 communes de plus de 10.000 habitants (680 en 1999), représentant 22,639 millions d'habitants, se sont partagé 3,496 milliards de francs. La dotation moyenne par habitant s'est élevée à 154,47 francs (contre 137,65 francs en 1999). 19 communes ont été éligibles pour la première fois. 13 communes ont perdu le bénéfice de la DSU.

Pour une dotation moyenne par habitant qui s'élève à *154,47 francs*, la dotation la plus forte s'établit à *609,93 francs* et la plus faible à *26,12 francs*. Sur les 686 communes éligibles, 35 d'entre elles ont vu leur dotation diminuer en 2000. Ces variations sont liées aux effets de la prise en compte du recensement général de la population sur le calcul du potentiel fiscal et du revenu par habitant.

Parmi les communes de *5.000 à 9.999 habitants*, 102 sont éligibles à la DSU pour un montant de 112,091 millions de francs. 8 d'entre elles sont éligibles pour la première fois. En revanche, 8 communes appartenant à cette strate démographique ne sont plus éligibles à la DSU et perçoivent la garantie d'attribution égale à 50 % de leur dotation en 1999.

La **dotation de solidarité rurale** s'est élevée à **2,340 milliards de francs**.

Le comité des finances locales a décidé de faire évoluer la fraction bourgs-centre de 5% de la croissance de la DSR par rapport à 1999, contre 20% les années précédentes. Compte tenu de la progression négative du solde

de la dotation d'aménagement, ce choix a eu pour effet de favoriser la progression de la fraction « bourgs centre ».

740,854 millions de francs ont été mis en répartition en métropole en 2000 (+ 24,95%) au titre de la fraction bourgs-centre.

4.043 communes (contre 4.077 en 1999) ont bénéficié de cette fraction, représentant une population de 10,374 millions d'habitants. L'attribution moyenne par habitant, hors garantie, s'est élevée à 70,88 francs (+ 25,02%). 32 communes sont devenues éligibles en 2000 tandis que 66 communes, n'étant plus éligibles, ont bénéficié d'une attribution au titre de la garantie, égale à la moitié de la dotation perçue l'année précédente. Le recensement général de la population explique une augmentation du nombre de communes « entrantes » et « sortantes ».

Le montant des crédits mis en répartition, au titre de la **fraction de péréquation**, a atteint 1,510 milliard de francs en 2000 pour les communes de métropole (-1,1%) après prélèvement de 63,564 millions de francs pour les communes d'outre-mer.

33.644 communes bénéficient d'une attribution au titre de la fraction de péréquation en 2000 (contre 33.653 en 1999), représentant 29,5 millions d'habitants (+ 0,75 %). La dotation moyenne par habitant s'est élevée à 51,11 francs (contre 52,07 francs en 1999, soit -1,85%). 147 communes ont bénéficié pour la première fois de cette fraction de péréquation. 156 communes ont cessé d'en bénéficier.

En 2000, 3.999 communes ont cumulé des attributions au titre des deux fractions de la DSR (contre 3.975 en 2000).

La **DGF des départements** a progressé de 0,83% (contre 2,78% en 1998) pour s'établir à **18,616 milliards de francs**.

24 départements ont bénéficié de la dotation de fonctionnement minimale en 2000. Il s'agit des mêmes départements qu'en 1998. 11 départements ont été contributeurs. Au total, l'enveloppe de la dotation de fonctionnement minimale, majoration incluse, s'est donc élevée à 836,885 millions de francs.

b) La dotation spéciale instituteurs (DSI)

Destinée à compenser les charges supportées par les communes dans le cadre du droit au logement des instituteurs, la DSI doit en principe évoluer comme la DGF (soit +3,42% par rapport à 2000). Toutefois, elle s'établira en 2001 à 2,164 milliards de francs (-8%) en raison de la réduction du nombre

d'ayants-droit du fait de l'intégration progressive des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles.

c) Le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) et le fonds national de péréquation (FNP)

Les deux dotations de l'Etat évoluent comme les recettes fiscales nettes de celui-ci (soit +4,67%). Hors cotisation de péréquation, les ressources du FNPTP atteindront 3,943 milliards de francs (+10,3%). Le FNPTP bénéficiera des excédents de fiscalité de la Poste et de France Télécom qui atteindront 2,217 milliards de francs (après 2,076 milliards de francs en 2000). Toutefois, le FNPTP devra supporter la compensation des exonérations de taxe professionnelle des entreprises implantées dans les zones franches urbaines prévues par la *loi du 24 novembre 1996* relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville. Conformément au souhait du Sénat, cette compensation par le FNPTP est néanmoins limitée à la croissance annuelle du produit de fiscalité de la Poste et de France Télécom, soit 140,7 millions de francs en 2001. En conséquence, le FNPTP percevra au titre de ces excédents de fiscalité 2,076 milliard de francs (2,217 milliards de francs - 140,7 millions de francs).

• **Bilan de la répartition du FNPTP en 2000**

Première fraction du FNPTP, la **dotation de développement rural (DDR)** s'est élevée à **726,788 millions de francs** pour les collectivités éligibles de métropole.

En application de *l'article 108* de la *loi n° 99-586 du 12 juillet 1999* relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, seuls sont désormais éligibles les **groupements de communes** à fiscalité propre exerçant une compétence en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique dont la population regroupée n'excède pas *60.000 habitants* et qui ne satisfont pas aux seuils nécessaires pour une transformation en communauté d'agglomération, si les deux tiers au moins des communes du groupement comptent moins de *5.000 habitants*.

Le nombre de groupements à fiscalité propre éligibles à la DDR a fortement progressé (+ 11,7%) en 2000. Les *1.651* établissements publics de coopération intercommunale éligibles à la DDR représentent une population de *16,4* millions d'habitants et regroupent *19 101* communes. Cependant, comme les années passées, il existe une forte dispersion de ces groupements sur le territoire.

Pour ce qui est de la **seconde fraction du FNPTP**, sa première part -qui est destinée à compenser les pertes de bases de taxe professionnelle et qui, depuis la *loi de finances rectificative n° 97-1239 du 29 décembre 1997*, ne peut excéder **27 %** des ressources de la seconde fraction (contre 25 % les années précédentes)- a atteint 916,586 millions de francs. La *loi du 29 décembre 1997* a, en outre, précisé que la compensation est dégressive sur trois ans (et non plus sur quatre ans).

3.530 collectivités ont enregistré, entre 1998 et 1999, une perte de produit de taxe professionnelle pour un montant de 400,194 millions de francs, compensée à 90 %.

L'article 58 de la loi de finances pour 1999 a, par ailleurs, institué une **deuxième part**, afin de compenser pendant les trois années du « contrat de croissance et de solidarité » la diminution de dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors réduction pour embauche ou investissement) subie par des communes éligibles à certaines dotations de solidarité. Ces communes ne doivent supporter que la moitié des pertes de DCTP qu'elles auraient normalement dû enregistrer (soit - 3,769% en 2000). Au total, le montant cumulé des compensations versées par le FNPTP, au titre de la fraction 2000 et de la fraction 1999 reconduite, s'est établi à 892,5 millions de francs.

Enfin, la **dernière part** dite « *part résiduelle* », qui est attribuée aux communes qui connaissent des difficultés financières et dont le budget en déséquilibre a été transmis à la chambre régionale des comptes (son montant ne peut excéder 5 % des ressources de la seconde fraction) a été fixée à seulement 3 millions de francs par le comité des finances locales, en raison des très faibles taux de consommation constatés les années précédentes.

Quant au **Fonds national de péréquation (FNP)**, sa **part principale** -destinée à assurer une péréquation de la richesse fiscale entre les communes en fonction de leur potentiel fiscal et de leur effort fiscal et qui est alimentée par le solde de la seconde fraction du FNPTP- s'est élevée, comme en 1999, à **2,820 milliards de francs**.

18.339 communes ont bénéficié de la part principale. En application de l'article 46 de la loi de finances rectificative pour 1998, les fonds départementaux de péréquation de taxe professionnelle peuvent également, sous certaines conditions, être éligibles à la première part. Cette disposition a bénéficié au fonds du département de l'Essonne.

La **seconde part** dite « *majoration* » -réservée aux communes de moins de 200.000 habitants éligibles à la part principale et ayant un potentiel fiscal, calculé à partir de la seule taxe professionnelle, inférieur à 20 % de la moyenne de la strate démographique correspondante- a bénéficié à

15.981 communes (15.806 communes en 1999), soit une attribution moyenne de 34,88 francs par habitant (35,67 francs en 1999).

15.871 communes ont bénéficié des deux parts du FNP, soit une dotation moyenne par habitant de **136,55 francs** (contre 138,73 francs en 1999).

d) La dotation élu local

Evoluant comme la DGF, la dotation élu local s'élèvera à **285 millions de francs** en 2001 (contre 275,6 millions de francs en 1999). Elle aide les petites communes rurales à faire face aux charges résultant des dispositions relatives aux conditions d'exercice des mandats locaux.

e) La dotation globale d'équipement (DGE)

La **DGE des communes** -qui est indexée sur la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques- atteint **2,69 milliards de francs**, soit + 1,6 %.

La **DGE des départements** -également indexée sur la FBCF des administrations publiques- s'élèvera à **2,88 milliards de francs**.

f) Les dotations de compensation financière des transferts de compétences

- La **dotation régionale d'équipement scolaire (DRES)** et la **dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC)** progresseront comme le taux prévisionnel d'évolution de la FBCF des administrations publiques (soit + 1,6 %). La DRES s'élève ainsi à 3,624 milliards de francs et la DDEC à 1,800 milliard de francs.

- La **dotation générale de décentralisation (DGD)**, devrait atteindre **15,1 milliards de francs**, hors compensation de la vignette. Inscrite au chapitre 41-56 du ministère de l'intérieur, elle assure la couverture des charges résultant des transferts de compétences, qui ne sont pas compensées par la fiscalité transférée. Elle doit en principe évoluer comme la DGF. Son montant doit néanmoins prendre en compte une réduction de 9,1 milliards de francs affectant la DGD des départements en application de la *loi n° 99-641 du 27 juillet 1999* portant création d'une couverture maladie universelle qui a recentralisé l'aide médicale générale. A l'inverse la DGD des départements bénéficie d'abondements au titre de la suppression des droits de mutation à titre onéreux (plus de 4 milliards de francs) et de la vignette (12,5 milliards de francs).

- La DGD **spécifique à la collectivité territoriale de Corse** -qui évolue comme la DGF (soit + 3,42%)- atteint **1,398 milliard de francs**.

- La DGD **formation professionnelle** -évoluant dans les mêmes conditions- s'établit à **8,238 milliards de francs**.

g) La dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP)

Variable d'ajustement de l'enveloppe normée, la DCTP doit évoluer de manière à assurer le respect de la norme d'évolution de l'enveloppe, qui prend en compte 33 % de la croissance du PIB. En 2001, elle s'établira à **11,209 milliards de francs**, soit une baisse de **5,4 %**. Si la dotation spécifique au financement des communautés d'agglomération (1,2 milliard de francs) se révélait insuffisante, les sommes nécessaires seraient prélevées sur la DCTP, conformément aux dispositions de la *loi du 12 juillet 1999* relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Le dispositif prévu en loi de finances pour 1999 ayant été reconduit, les collectivités éligibles aux dotations de solidarité ne supporteront que la moitié de cette réduction du montant de la DCTP.

Dans le but de maintenir la péréquation, *l'article 57 III* de la loi de finances pour 1999 a prévu que la diminution de la DCTP serait opérée de **manière différenciée** selon les collectivités.

En conséquence, les communes éligibles l'année précédente à la dotation de solidarité urbaine (DSU), les communes bénéficiaires de la première fraction (bourgs-centre) de la dotation de solidarité rurale (DSR), les départements éligibles à la dotation de fonctionnement minimale ainsi que les régions bénéficiaires du fonds de correction des déséquilibres régionaux au titre de l'année précédente, ne supporteront entre 1999 et 2001 qu'une diminution de leur DCTP égale à la moitié de celle qu'elles auraient dû subir normalement.

L'article 58 de la loi de finances pour 1999 a, pour sa part, prévu une compensation par le FNPTP des pertes subies sur leur DCTP par les communes éligibles à certaines dotations de solidarité.

2. L'évolution des dotations exclues de l' « enveloppe normée » du « contrat de croissance et de solidarité »

a) Le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)

Le montant prévisionnel du FCTVA inscrit dans le projet de loi de finances s'élève à **23,5 milliards de francs** (+7,7%).

La loi n° 2000-656 du 13 juillet 2000 portant loi de finances rectificative pour 2000 a apporté deux modifications aux modalités d'attribution du Fonds. D'une part, en raison de la réduction du taux normal de TVA à 19,6%, le taux de compensation forfaitaire a été fixé à 15,482%. Compte tenu de la date d'effet de la baisse d'un point du taux de TVA (1^{er} avril 2000) et du décalage de deux ans, ce nouveau taux n'entrera en vigueur qu'en 2003. Pour les communautés d'agglomération et de communes, le taux restera de 16,176% pour les dépenses facturées avant le 1^{er} avril 2000 et de 15,482% pour celles qui ont été facturées après. D'autre part, une dérogation à la règle du décalage de deux ans pour le versement du FCTVA a été admise pour les dépenses liées à la réparation des dommages causés par les intempéries des 12 et 13 novembre et du 25 au 29 décembre 1999. Le FCTVA sera attribué l'année même de la réalisation des dépenses réelles d'investissement engagées à cette fin en 1999 et 2000.

b) Le prélèvement au titre des amendes de police relatives à la circulation routière

Le produit des amendes de police devrait atteindre **2,08 milliards de francs** en 2001, soit une hausse de 2 %.

c) Les subventions et comptes spéciaux du Trésor

Les **subventions de fonctionnement des ministères** s'élèvent à 7,483 milliards de francs en 2001, contre 7,394 milliards de francs en 2000 (+1,2%).

Les **comptes spéciaux du Trésor** s'établissent à **1,332 milliard de francs** (+9,2%).

d) La compensation d'exonérations et de divers dégrèvements législatifs

- La **réduction pour embauche ou investissement (REI)** s'établira à 314 millions de francs (-4,8%).

- La **contrepartie de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties** s'élèvera à **225 millions de francs** contre 98 millions de francs en 2000.

- La **compensation de diverses exonérations relatives à la fiscalité locale** atteindra 12,768 milliards de francs (soit + 5%).

- La **compensation de divers dégrèvements législatifs** représentera **54,897 milliards de francs (-9%)**. Le dégrèvement qui résulte du plafonnement de la cotisation de taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée occupe une place prépondérante (37,6 milliards de francs en 2000). De nouveaux dégrèvements en matière de taxe d'habitation ont, par ailleurs, été prévus par la loi de finances rectificative pour 2000.

3. La compensation de la réforme fiscale

Faisant l'objet d'une présentation spécifique dans le tableau retraçant l'effort financier de l'Etat aux collectivités locales, cette compensation s'élève à **59,247 milliards de francs**.

Elle correspond à la suppression de la vignette à hauteur de **12,5 milliards de francs** et de la part salariale dans les bases de la taxe professionnelle, pour un montant de **35,35 milliards de francs**, à la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation (**6,085 milliards de francs**) et des droits de mutation à titre onéreux (**5,312 milliards de francs**).

*

* *

L'évolution des concours de l'Etat en 2001 est caractérisée par une indexation plus satisfaisante de l'enveloppe normée qui intégrera 33% de la croissance économique (contre 25% l'an passé). En outre, la dotation globale de fonctionnement connaîtra une augmentation **plus significative** qui doit être soulignée.

Le Gouvernement a, par ailleurs, cherché à corriger par divers **abondements « hors enveloppe »** les insuffisances du contrat de croissance et de solidarité, notamment au profit de l'intercommunalité et des dotations de solidarité.

Pour autant, les dispositions du projet de loi de finances soulignent une nouvelle fois les **limites** du cadre fixé pour les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales et **l'immaturité** de ces relations.

Les modalités d'indexation des concours de l'Etat ne permettent pas de rendre compte de la **contribution essentielle** des collectivités locales à la croissance économique, dont elles ne sont pas invitées à partager pleinement les fruits. Ainsi, la progression de la dotation globale de fonctionnement (+3,42%) reste sensiblement inférieure à celle des recettes fiscales nettes de l'Etat (+4,67%).

Le contrat de croissance et de solidarité n'établit **aucun lien** entre l'évolution des concours de l'Etat et celle des **charges** des collectivités locales. Or ces charges sont elles-mêmes **fortement évolutives**, en particulier sous l'effet de décisions prises par l'Etat seul, par exemple pour la rémunération des fonctionnaires ou en matière de normes.

L'ajustement de l'enveloppe normée par le biais de la dotation de compensation de la taxe professionnelle aboutit, année après année, à une **amputation très forte** de cette dotation pourtant destinée à compenser des pertes de recettes fiscales. Il en résulte un manque à gagner très lourd pour les collectivités concernées.

Le **poids croissant de l'intercommunalité à fiscalité propre** pose le problème de son financement. Il est à craindre que le montant d'1,2 milliard de francs qui sera prélevé sur les recettes de l'Etat demeure insuffisant pour financer les communautés d'agglomération, compte tenu du nombre prévisible de créations de structures de ce type. Or, c'est, dans ce cas, la dotation de compensation de la taxe professionnelle qui, conformément aux dispositions de la *loi du 12 juillet 1999*, serait à nouveau sollicitée. En outre, l'accroissement vraisemblable du nombre de communautés de communes réunissant les conditions pour bénéficier d'une dotation globale de fonctionnement bonifiée pèsera sur les équilibres de cette dotation.

Sur la demande du Sénat, le législateur de 1999 a limité aux seules années 2000 et 2001 la faculté de prélever sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle pour financer les communautés d'agglomération, afin que soit posée de manière claire, à la date d'échéance du contrat de croissance et de solidarité, **la question du financement de l'intercommunalité**. Or le choix du Gouvernement de **prolonger d'un an** la durée d'application du contrat de croissance et de solidarité aura pour effet de **dissocier** le débat sur le nouveau cadre d'évolution des concours de l'Etat de celui sur le financement des structures intercommunales, en particulier des communautés d'agglomération. Il ne paraît pourtant pas envisageable de financer durablement ces structures au moyen de prélèvements opérés sur des dotations ayant un tout autre objet et destinées à d'autres collectivités.

La multiplication des **abondements dits exceptionnels** « hors enveloppe normée » et le poids croissant des **compensations d'exonérations**

de fiscalité locale traduisent par ailleurs l'imaturité des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales.

Faute de doter ces dernières de ressources **stables** et **évolutives**, l'Etat, année après année, est contraint de prévoir des versements exceptionnels destinés à assurer la mise en œuvre de certains objectifs tels que la solidarité avec les collectivités défavorisées.

Or cette pratique n'offre **aucune garantie** aux collectivités locales quant à la **stabilité** et à la **prévisibilité** de leurs ressources. Ainsi la dotation de solidarité urbaine ne sera abondée que de 850 millions de francs contre 1 milliard de francs en 2000. La majoration de 200 millions de francs de la dotation d'aménagement destinée à limiter l'impact sur la DSU et la DSR de la prise en compte des résultats du recensement général de la population n'est pas reconduite en 2001. La majoration de 150 millions de francs de la DSR sera financée par un prélèvement sur le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP). Contre l'avis du Sénat, la majoration de 40 millions de francs de la dotation forfaitaire des communes d'outre mer sera financée par un prélèvement sur la DSU et la DSR des communes de métropole. Au total, l'objectif de péréquation pourtant affiché comme une priorité apparaît malmené.

Comme votre commission des Lois l'a déjà relevé au titre du dernier exercice budgétaire, la pratique des abondements exceptionnels risque d'aboutir à un **double mécanisme** des concours de l'Etat aux collectivités locales : d'une part, une enveloppe normée évoluant selon ses règles d'indexation ; d'autre part, des abondements ponctuels dépendant du bon vouloir de l'Etat et dont le maintien ne serait en rien garanti pour les exercices suivants.

Quant au poids croissant des compensations, il traduit les effets de la politique menée par le Gouvernement consistant à **amputer progressivement la fiscalité locale**. Comme l'a souligné, à juste titre, la mission sénatoriale d'information sur la décentralisation, il en résulte une **charge incompressible** pour le budget de l'Etat ainsi qu'une modification de la structure des concours de l'Etat aux collectivités locales. Au terme de la réforme de la taxe professionnelle, les dotations dites « actives » devraient représenter **moins de la moitié** de ces concours.

Au total, votre commission des Lois ne peut que renouveler le constat qu'elle faisait l'an passé sur la mise en cause progressive de l'objectif même d'une **programmation pluriannuelle** des concours de l'Etat aux collectivités locales et des conséquences qui devaient résulter d'une telle programmation, à savoir le **caractère plus prévisible** et la **lisibilité** des concours de l'Etat.

B. LES BUDGETS LOCAUX : UNE MAÎTRISE DES DÉPENSES DE GESTION ET UNE MODÉRATION DE LA PRESSION FISCALE

1. La situation d'ensemble

Le rapport établi par notre collègue Joël Bourdin, au nom de l'observatoire des finances locales sur l'état des finances locales en 2000, souligne que, malgré des dépenses de personnel en hausse, les collectivités locales ont poursuivi les efforts importants entrepris depuis 1997 pour **maîtriser leurs dépenses de gestion** (dépenses de fonctionnement hors intérêts de la dette) qui ont progressé de 2,7% en 1999.

Les **dépenses de personnel** sont en nette progression en 1999 (+5,6%), sous l'effet des revalorisations salariales et du « glissement - vieillesse - technicité » (GVT) mais aussi d'une possible croissance des effectifs.

Les premières informations disponibles pour 2000, qui concernent les budgets primitifs des départements et des régions, mettent en évidence que ces collectivités prévoient une croissance plus soutenue des dépenses de gestion (+7,5% pour les régions, +4,6% pour les départements). Les dépenses de personnel subissent à la fois les effets des revalorisations des années antérieures en « année pleine » et la hausse de 0,5% du taux de la contribution employeur. Il restera à observer comment les communes vont répercuter les effets du développement des nouvelles structures intercommunales.

La maîtrise des dépenses de gestion depuis 1997 a concerné toutes les catégories de collectivités.

Les départements ont limité les transferts versés, notamment les dépenses d'aide sociale (+1,9% en 1999). En 2000, l'entrée en vigueur de la couverture maladie universelle (CMU) a pour conséquence le retrait au département de la compétence relative à l'aide médicale, ce qui entraîne une diminution mécanique des dépenses départementales de plus de 9 milliards de francs (mais parallèlement une baisse des recettes au titre de la dotation générale de décentralisation). Les dépenses pour les collèges enregistrent une progression un peu plus nette (+3,9%).

Les régions connaissent une augmentation de leurs dépenses de transfert mais à un rythme beaucoup plus faible en 1999 (+5,6% contre 10,2% en 1998). Cependant, ces dépenses devraient progresser de manière plus forte en 2000 (+7,1%), sous l'influence des transferts de compétences, notamment en matière de transport ferroviaire et de formation professionnelle.

Quant aux communes, elles subissent une légère reprise de la croissance des dépenses réelles de fonctionnement (+3% contre +2% en 1997 et en 1998), essentiellement due aux frais de personnel, les autres dépenses ne progressant que très faiblement.

Pour la sixième année consécutive, la charge des **intérêts de la dette** diminue en 1999 (-9,4%). Elle atteint 30 milliards de francs, soit une baisse d'un tiers en six ans. Les collectivités ont bénéficié de la baisse des taux d'intérêt. Elles ont également réduit le volume de leur dette et ont continué à réaménager leurs encours, alors que les taux ont amorcé une reprise.

Les **recettes fiscales** ont bénéficié du dynamisme de l'économie. Depuis 1997, les collectivités ont choisi de limiter la pression fiscale. L'année 2000 sera la quatrième année consécutive de limitation de la croissance des taux d'imposition. En 1999, les taux d'imposition ont connu des progressions particulièrement faibles (entre +0,4% et +0,6% selon la taxe).

Quant à la **fiscalité indirecte**, elle a également bénéficié de la forte activité des marchés automobile et immobilier. Les impositions indirectes ont ainsi augmenté de 6,6% pour les départements et de 6,4% pour les régions.

Les **dotations de fonctionnement de l'Etat** ont progressé dans le cadre des règles du « contrat de croissance et de solidarité » qui ont pris en compte une partie plus importante (25 %) de la croissance du PIB dans le calcul de l'enveloppe « normée ». Celle-ci a augmenté de 1,48%, soit une hausse de 2,8 milliards de francs des dotations « sous enveloppe ».

Pour la cinquième année consécutive, l'épargne des collectivités locales augmentera en 2000. Grâce à la bonne tenue des recettes fiscales et à la maîtrise des dépenses de gestion (hors frais de personnel), **l'épargne de gestion** connaîtrait, selon le Crédit local de France, une nouvelle hausse en 2000 (+2% après +3,8% en 1999). Entre 1995 et 1999, **l'épargne brute** (qui résulte de la soustraction du montant des intérêts de la dette à l'épargne de gestion) a progressé de 40% en volume pour approcher les 150 milliards de francs. Selon le Crédit local de France, elle augmenterait de 3,1% en 2000.

En dépit d'un auto-financement fort et dynamique, le rapport de M. Joël Bourdin relève que les collectivités locales n'ont pas confirmé en 1999 la reprise des **investissements directs** amorcée l'année précédente (+1,3% contre +7,3%). Les **dépenses d'équipement brut** s'élèvent à 137 milliards de francs en 1999, soit à un niveau équivalent à celui de 1996 et très inférieur au volume observé à la fin des années 80 et au début des années 90.

Le rapport estime néanmoins que l'exercice 2000 sera probablement dynamique pour l'investissement local. Les prévisions sont d'ores et déjà à la hausse pour les départements (+9%) et les régions (+5%). De manière

classique, les investissements communaux augmentent l'année précédant le renouvellement des conseils municipaux (même si 1994, année préélectorale, avait été marquée par une régression de 0,8%). Le ministère de l'équipement et des transports a par ailleurs annoncé une progression de l'activité des travaux publics en 2000. Or les collectivités locales sont à l'origine de 45% de cette activité. En outre, la réparation des dégâts causés par les tempêtes de décembre 1999 devrait avoir une incidence sur les investissements de l'exercice en cours et des suivants. Selon le Crédit local de France, les travaux nécessaires dans les bâtiments peuvent être estimés à environ 5 milliards de francs en 2000.

Le Crédit local de France fait, en outre, valoir que des investissements importants sont attendus pour les **transports collectifs urbains**. En 2000, l'investissement est alimenté par une multiplication des projets de construction de lignes de transports collectifs. En outre, les collectivités locales poursuivent leurs investissements, dans le domaine de **l'environnement**, pour respecter la directive sur les eaux urbaines de 1991, pour développer le recyclage des déchets ménagers et mettre aux normes les incinérateurs et les décharges. Pour les seuls déchets ménagers, les investissements des collectivités locales en 2000 sont estimés à 10 milliards de francs par l'ADEME. La nouvelle génération des **contrats de plan** représentera un engagement financier de la part des régions à hauteur de 116 milliards de francs. Les régions consacreront parallèlement plus de 5 milliards de francs dans le cadre des **contrats de villes**.

A plus long terme, les projets recensés par le Groupement des autorités responsables de transports (GART) d'ici 2010, sont estimés à plus de 100 milliards de francs. Sur la prochaine mandature municipale (2001-2007), les projets pouvant être réalisés concerneraient 29 agglomérations et représenteraient 45 milliards de francs.

2. La situation par catégorie de collectivité

a) Les budgets des communes

Selon le Crédit local de France, la progression des taux d'imposition communaux ne cesse de ralentir (+0,2% en 1999). En 2000, ils devraient même diminuer de 0,5% en moyenne.

La prise en compte partielle des résultats du recensement de 1999 a entraîné une majoration de la dotation forfaitaire. En revanche, un prélèvement de 11,2 milliards de francs a été effectué sur la dotation forfaitaire des communes, au titre de la suppression des contingents communaux. Après une augmentation de 3,1% en 1999, **l'épargne de gestion** progresse plus

modérément (+1,8%), du fait principalement de la décélération des recettes fiscales. L'**épargne brute** connaît encore une progression soutenue (+3,2%).

Contrairement aux prévisions fondées sur les budgets primitifs, les **dépenses d'équipement** ont connu une progression limitée en 1999 (+1,9%). Alimentées par les reports de 1999, les réparations liées aux intempéries et l'achèvement des projets de la mandature municipale, les dépenses d'investissement devraient enregistrer une forte progression (+7%) en 2000. Cette accélération de l'investissement se conjuguerait avec une hausse de l'emprunt (+9,1%).

Le rôle accru des **groupements à fiscalité propre** doit être souligné. Leurs dépenses continuent d'augmenter plus rapidement que celles des communes. En 1998, leurs dépenses de gestion représentaient 36,3 milliards de francs, soit plus que les régions (31,9 milliards de francs). Leurs dépenses d'équipement brut s'élevaient à 14 milliards de francs (40 milliards de francs pour les syndicats de communes, soit 54 milliards de francs pour l'ensemble des groupements).

Notons que les douze communautés urbaines réalisent plus de 35% des dépenses totales des établissements publics de coopération intercommunale alors qu'elles représentent moins de 15% de leur population.

b) Les budgets des départements

Le Crédit local de France relève que la volonté de maîtrise de la fiscalité, déjà observée en 1999, est encore plus marquée en 2000. Seuls 8 départements ont augmenté leur taux de taxe d'habitation, tandis que 14 l'ont diminué et 73 l'ont stabilisé. En dépit de l'amputation de la part « salaires », les bases de taxe professionnelle sont restées quasiment stables grâce au dynamisme de l'investissement des entreprises. Au total, cependant, du fait notamment de la progression réduite des recettes fiscales indirectes (+0,7%), les recettes fiscales des départements évoluent de manière plus limitée (+2,9%) qu'en 1999 (+4,4%).

Les **dépenses de gestion** subissent le poids de la progression encore soutenue des dépenses de personnel (+6,8 %). On observe, en revanche, une diminution sensible des autres dépenses de gestion, consécutive au transfert à l'Etat de l'aide médicale, lié à la mise en place de la couverture maladie universelle. Hors aide médicale, les dépenses d'aide sociale s'accroissent en 2000 (+3,9%). Au total néanmoins, les dépenses de gestion diminuent de 1,4% en 2000.

L'**épargne de gestion**, d'un montant de 58 milliards de francs, est en hausse de 5,1%. La poursuite de la baisse des intérêts (5,5 milliards de francs,

-8,9%), due notamment à la diminution du stock de dette, entraîne une progression rapide de l'**épargne brute** (+6,9%).

Selon le Crédit local de France, portées par des besoins d'investissement direct (voirie, réparation dans les collèges à la suite des intempéries de 1999) et par le dynamisme des subventions versées aux communes, les dépenses d'investissement (60 milliards de francs) devraient progresser de 5,8% en 2000, sans mettre en cause le mouvement de désendettement.

c) Les budgets des régions

La majorité des régions a stabilisé ses taux d'imposition en 2000. Cependant, la décision de cinq d'entre elles de les augmenter entraîne une progression plus rapide de l'ensemble du produit voté.

Les **frais de personnel** connaissent une progression toujours rapide (+9% après +9,3%). En revanche, la hausse des transferts versés - qui constituent l'essentiel des dépenses de fonctionnement des régions - a été contenue en 1999 (+5%) comme en 2000 (+5,8%), contre 12% en moyenne annuelle entre 1990 et 1998. Les transferts liés à la formation professionnelle et à l'expérimentation dans le domaine ferroviaire ont, en effet, été stabilisés. Les dépenses de gestion ont tendance à évoluer moins fortement (+8,2 % après +9,6 % en 1998), sous l'effet d'une hausse plus modérée des autres dépenses de gestion.

L'épargne de gestion continue de progresser (+2,2%). Sous l'effet du mouvement de désendettement entamé en 1999, les intérêts de la dette diminuent (-3,7% en 2000). L'épargne brute peut, en conséquence, augmenter de 2,8%.

Après un fléchissement en 1998 et une stabilisation en 1999, l'investissement des régions est reparti à la hausse (34,4 milliards de francs, +3,3%) en 2000.

III. VERS UNE NOUVELLE ÉTAPE DE LA DÉCENTRALISATION

Au cours des derniers exercices, votre commission des Lois a appelé l'attention du Gouvernement sur les **obstacles trop nombreux** s'opposant à l'approfondissement du processus de décentralisation, en particulier en ce qui concerne l'absence d'adaptation de l'Etat aux conséquences de cette grande réforme, les difficultés rencontrées par les élus locaux dans l'exercice de leurs mandats et les menaces pesant sur les finances locales du fait d'un mouvement

de recentralisation des ressources, incompatible avec les principes qui doivent guider le processus de décentralisation.

Le rapport établi par notre collègue Michel Mercier au nom de la **mission d'information** présidée par M. Jean-Paul Delevoye, a dressé un bilan complet et clairement mis en évidence les pistes qui devraient être poursuivies pour permettre l'émergence d'une « *République territoriale* ».

A la suite des conclusions du rapport de la commission pour l'avenir de la décentralisation, présidée par notre collègue Pierre Mauroy, le Gouvernement a, pour sa part, annoncé la mise en chantier d'un certain nombre de réformes par la voie législative ou réglementaire. Un débat d'orientation devrait avoir lieu devant le Parlement au mois de janvier 2001 autour de trois lignes directrices : le renforcement de la démocratie citoyenne, la clarification des compétences et la refonte des finances locales.

Dans le cadre du présent avis, votre commission des Lois examinera plus particulièrement **trois questions essentielles** pour la décentralisation et la démocratie locale : les conditions d'exercice des mandats locaux pour lesquelles certains progrès, enregistrés sous l'impulsion du Sénat, doivent être amplifiés, le renforcement en cours de la coopération intercommunale qui doit être poursuivi et l'avenir du système de financement local, qui suscite de légitimes inquiétudes.

A. LES CONDITIONS D'EXERCICE DES MANDATS LOCAUX : DES PROGRÈS A AMPLIFIER

Depuis plusieurs années, le Sénat a fait de la sécurité juridique des mandats un thème prioritaire de ses réflexions et a pris dans ce domaine des initiatives. Mettre en place un **environnement juridique sûr** apparaît, en effet, indispensable pour éviter un **découragement** de beaucoup d'élus locaux, périlleux pour notre démocratie locale.

Votre commission des Lois avait ainsi mené des travaux sur la responsabilité pénale des élus locaux qui ont conduit à l'adoption de la *loi du 13 mai 1996* relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence, laquelle avait précisé que cette responsabilité ne pourrait être engagée que s'il est établi que l' élu « *n'a pas accompli les diligences normales compte tenu de ses compétences, du pouvoir et des moyens dont il disposait ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie* ».

En outre, toujours à l'initiative de votre commission des Lois en collaboration avec la commission des finances, une réflexion approfondie a été menée par le groupe de travail sur les chambres régionales des comptes, présidé par M. Jean-Paul Amoudry et dont le rapporteur était

M. Jacques Oudin¹. Ces travaux ont abouti à l'adoption par le Sénat, le 11 mai dernier, sur le rapport de M. Jean-Paul Amoudry, de la proposition de loi tendant à réformer les conditions d'exercice des compétences locales et les procédures applicables devant les chambres régionales des comptes.

La mission commune d'information sur la décentralisation a par la suite fait de la sécurité juridique de l'action publique locale et des conditions d'exercice des mandats, **deux thèmes prioritaires** de ses réflexions.

Son rapport d'étape² a fait le constat de la dégradation préoccupante des conditions d'exercice des responsabilités locales sous l'effet d'une **insécurité juridique croissante**. Cette insécurité résulte d'un environnement juridique **complexe** et **incertain**, d'une réglementation qui oscille entre l'excès et le flou, d'une clarification insuffisante des responsabilités et d'une superposition des contrôles qui aboutit à des solutions contradictoires pour un même acte. Elle procède également d'une **montée en puissance du risque pénal** qui, sous l'effet d'une **perte de spécificité** de la sanction pénale, a conduit à des mises en causes trop fréquentes de la responsabilité personnelle des élus locaux pour des faits inhérents à la gestion locale.

Afin de remédier à cette situation périlleuse pour la démocratie locale, la mission d'information a formulé des propositions pour favoriser l'émergence de **règles du jeu claires** pour l'exercice des responsabilités locales. Elle a ainsi préconisé que soit achevée la **codification** des textes applicables aux collectivités locales et codifié les incriminations relevant du droit pénal spécial. Elle a également demandé une **nouvelle approche des normes techniques**, par une meilleure évaluation de leur coût financier dans le cadre d'études d'impact, par une association plus fréquente des collectivités locales à leur élaboration, par une plus grande stabilité de ces normes et par le renforcement de l'information des élus locaux sur les normes applicables.

Votre commission des Lois relève que, quatre ans après la partie législative, la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales a été publiée au journal officiel du 9 avril 2000, en annexe du *décret n° 2000-318 du 7 avril 2000*.

Les dispositions ainsi codifiées sont issues, d'une part, des livres I, II et III du code des communes (partie réglementaire) et, d'autre part, de 176 décrets simples et en Conseil d'Etat, identifiés respectivement par les lettres *R* (décrets en Conseil d'Etat) et *D* (décrets simples) soit un ensemble de **1850 articles**.

¹ « *Chambres régionales des comptes et élus locaux : un dialogue indispensable au service de la démocratie locale* » (n° 520, 1997-1998).

² « *Sécurité juridique, conditions d'exercice des mandats locaux : des enjeux majeurs pour la démocratie locale* » (n° 166, 1999-2000).

La partie réglementaire comprend des dispositions relatives aux institutions, à l'organisation et aux finances des collectivités locales et de leurs groupements. Les textes, portant notamment sur la fiscalité ou les compétences, ont vocation à être insérés ou à demeurer dans d'autres codes tels que le code général des impôts, le code rural, le code de l'urbanisme, le code de la voirie routière ou le code des juridictions financières.

Comme la partie législative, la partie réglementaire s'applique aux collectivités territoriales de métropole, des départements et des régions d'outre-mer. S'agissant de la Nouvelle Calédonie, la Polynésie française, les Iles Wallis et Futuna, Mayotte et Saint Pierre et Miquelon, les dispositions abrogées demeurent applicables lorsqu'elles les concernent.

On observera néanmoins que la codification ne garantit pas une plus grande stabilité juridique. Depuis sa publication en 1996, la partie législative du code général des collectivités territoriales a été modifiée par **42 lois** qui ont eu un impact sur **390 articles**. On recense au total **450** modifications, soit 139 créations d'articles, 30 déplacements avec renumérotations, 50 abrogations et 231 modifications rédactionnelles.

La mission d'information a, par ailleurs, plaidé pour une **clarification des responsabilités**, qui passe par une meilleure définition du rôle des différents acteurs dans la conduite des actions publiques locales, par un approfondissement de la réforme de l'Etat afin de clarifier les missions et l'organisation des services déconcentrés, par une nouvelle conception du contrôle de légalité qui le fasse participer à la sécurisation juridique et par une modernisation du contrôle financier dont le Sénat a fixé les lignes directrices. Cet objectif d'une sécurité juridique renforcée exige aussi que les modalités de répartition des responsabilités soient mieux définies au sein même des collectivités et que ces dernières renforcent leurs moyens de contrôle propres.

Tout en écartant le rétablissement d'un régime spécifique et dérogatoire au profit des élus locaux, la mission d'information a formulé plusieurs propositions afin de **concilier les exigences du mandat local avec la pénalisation accrue de la société**.

Elle a ainsi jugé nécessaire de **revaloriser la voie civile comme mode normal de réparation des préjudices** et de **rendre à la sanction pénale sa finalité** qui est de réprimer une faute morale.

Conformément à l'engagement pris devant le 82^e Congrès des maires de France par le président Christian Poncelet, le Sénat a inscrit à son ordre du jour, dès le 27 janvier 2000, la proposition de loi de notre collègue Pierre Fauchon tendant à préciser la définition des délits non intentionnels. Surmontant ses réticences initiales, le Gouvernement a bien voulu admettre le bien fondé de la démarche, ce qui a permis l'adoption définitive, le 29 juin

dernier, de la proposition de loi qui est devenue la *loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000*.

La *loi du 10 juillet 2000* permet d'opérer une **distinction** entre les auteurs **directs** d'infractions **involontaires** et les auteurs **indirects**. En cas de lien indirect entre la faute et le dommage, elle subordonne la mise en cause de la responsabilité pénale à l'existence d'une **faute caractérisée**. En conséquence, la moindre imprudence ou négligence n'entraînera plus nécessairement la responsabilité pénale des personnes physiques mais elle impliquera toujours un **droit à réparation pour la victime**. La loi **distingue** ainsi clairement la faute pénale et la faute civile d'imprudance, ce qui devrait mettre fin à une jurisprudence assimilant ces deux fautes, établie en 1912. Les premières applications de ce nouveau dispositif par les tribunaux sont conformes à l'intention ainsi exprimée par le législateur.

La *loi n° 2000-516 du 15 juin 2000* renforçant la présomption d'innocence et les droits des victimes a, par ailleurs, permis, comme l'avait souhaité le Sénat, de clarifier certains aspects de la procédure pénale, notamment en renforçant le recours à la formule du **témoin assisté** et en subordonnant la faculté de mettre une personne en examen à l'existence d'indices **graves et concordants**.

Ces progrès incontestables, qui portent sur la sécurité juridique des mandats, doivent être **amplifiés** par des mesures destinées à améliorer le « **statut** » **des élus locaux** dans un contexte marqué par une diversification de plus en plus grande de leurs tâches.

Le Livre blanc élaboré au sein de l'Association des Maires de France, qui a été présenté lors du 82^e congrès de l'Association, a formulé de manière très pertinente divers éléments de réflexion.

La mission sénatoriale d'information a fait de cette question du « statut » de l'élu un autre thème prioritaire de ses réflexions. Son rapport d'étape précité souligne l'inadaptation du cadre juridique en vigueur –très largement issu de la *loi du 3 février 1992*–lequel ne garantit plus l'**égal accès de tous les citoyens à un mandat local**, comme en témoigne la forte progression de la représentation des retraités et des agents de la fonction publique parmi les maires, à l'issue des élections municipales de 1995.

La mission d'information a formulé un ensemble de propositions pour favoriser l'accès des citoyens aux fonctions électives et **rééquilibrer** la représentation sociologique des élus. Ces propositions tendent à **concilier** plus aisément une activité professionnelle et l'exercice d'un mandat local et à faciliter l'**exercice à plein temps** du mandat local. Tout en exprimant son attachement au principe de gratuité du mandat, la mission d'information a néanmoins préconisé une **revalorisation des indemnités de fonction**. Enfin,

elle a souhaité que **l'exigence de formation** de l'élu soit mieux reconnue et généralisée.

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 a prévu une **revalorisation des indemnités de fonction des maires** et étendu les **crédits d'heures** aux conseillers municipaux de toutes les communes de plus de 3 500 habitants. Elle a par ailleurs, rendu applicables à tous les maires et aux adjoints aux maires des communes de 20 000 habitants au moins (contre 30 000 habitants auparavant) les dispositions permettant une **suspension du contrat de travail** jusqu'à l'expiration du mandat.

Le Gouvernement a annoncé le dépôt, en 2001, d'un projet de loi sur la démocratie locale dont l'ambition serait de renforcer le lien entre élus et citoyens, notamment par l'introduction de conseils de quartiers dans les villes de plus de 20 000 habitants. Ce projet de loi aurait également pour but de faciliter l'égal accès des citoyens aux mandats locaux et la conciliation de la vie professionnelle et personnelle avec l'exercice d'un mandat.

Soulignant l'urgence d'une réforme dans ce domaine, le président Christian Poncelet a indiqué, devant le 83^e Congrès des maires de France, qu'il demanderait au Sénat d'inscrire à son ordre du jour du 18 janvier prochain la proposition de loi (n° 59, 2000-2001) relative au statut de l'élu local, présentée par notre collègue Alain Vasselle, qui s'inscrit dans le droit fil des propositions de la mission sénatoriale d'information.

B. LE RENFORCEMENT DE LA COOPERATION INTERCOMMUNALE : UN MOUVEMENT EN COURS

Adoptée après déclaration d'urgence, la *loi n° 99-586 du 12 juillet 1999* relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a fait l'objet de **11 décrets d'application**. Deux d'entre eux ont été publiés avant la fin de l'année 1999 ; 8 ont été publiés au premier trimestre 2000 et 1 au deuxième trimestre. Parmi ces décrets, 3 n'avaient pas été expressément prévus par le législateur.

Au 1^{er} janvier 2000, on dénombrait 1 846 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, regroupant 21 323 communes et représentant une population de plus de 37,5 millions d'habitants. Le développement de l'intercommunalité de projet s'affirme ainsi de manière de plus en plus significative, près des deux tiers des communes et plus de la moitié de la population étant désormais concernées par cette forme de coopération orientée prioritairement vers l'aménagement de l'espace et le développement économique.

**Etablissements publics de coopération intercommunale
par catégorie en 2000**

Catégorie	nombre au 1/1/1999	nombre au 1/1/2000	différence	population DGF	nombre de communes
communautés urbaines 4 taxes	12	10	-2	4 317 488	272
communautés urbaines à taxe professionnelle unique	-	2	+2	304 420	39
communautés de communes 4 taxes	1 557	1 539	-18	20 830 115	17 841
communautés de communes à taxe professionnelle unique	100	236	+136	5 598 357	2 357
communautés d'agglomération	-	50	+50	6 159 407	763
syndicat d'agglomération nouvelle	9	9	0	768 474	51
TOTAL	1 678	1 846	68	37 978 261	21 323

Source : Direction générale des collectivités locales, ministère de l'intérieur.

50 communautés d'agglomération avaient été créées, dont 44 par transformation de groupements préexistants et 6 par création *ex nihilo*.

Regroupant 6,1 millions d'habitants, elles comprennent 7 chefs lieux de région (Amiens, Châlons-en-Champagne, Clermont-Ferrand, Dijon, Poitiers, Rennes et Rouen), 21 chefs-lieux de département et 20 aires urbaines de plus de 100 000 habitants

Au cours de l'année 2000, deux nouvelles communautés d'agglomération ont été créées dans des grandes métropoles (Toulouse et Montpellier), par transformation-extension, de structures préexistantes.

Trente nouvelles communautés d'agglomération pourraient être créées d'ici la fin de l'année.

En outre, deux communautés urbaines nouvelles ont résulté de la transformation de groupements préexistants à Marseille et Nantes. Elles représentent au total plus de 6 millions d'habitants.

Le choix d'une formule de coopération plus intégrée en milieu rural se confirme puisque, *au 31 décembre 1999*, 138 communautés de communes avaient opté pour la taxe professionnelle unique.

Six catégories d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, telles que définies à *l'article L. 5211-29* du code général des collectivités territoriales, ont bénéficié en 2000 de la dotation globale de fonctionnement : les communautés urbaines soumises au régime de la taxe professionnelle unique, les communautés urbaines ayant un régime de fiscalité additionnelle, les communautés de communes soumises au régime de la taxe professionnelle unique, les communautés de communes ayant un régime de fiscalité additionnelle, les communautés d'agglomération, les syndicats d'agglomération nouvelle.

Rappelons que les districts qui existaient avant la *loi n° 99-586 du 12 juillet 1999*, ont vocation à se transformer en communautés de communes ou en communautés d'agglomération *avant le 1^{er} janvier 2002*. Toutefois, dès 2000, ceux d'entre eux qui ne se sont pas encore prononcés en faveur de cette transformation sont assimilés à la catégorie des communautés de communes à fiscalité additionnelle pour la répartition de la dotation d'intercommunalité.

Votre commission des Lois souhaite que ce mouvement indispensable d'**approfondissement** de la coopération intercommunale se poursuive, les nécessaires incitations financières ne pouvant aboutir à un essor durable de l'intercommunalité que si elles se conjuguent avec une véritable volonté des élus de travailler ensemble autour de projets communs.

Dans ce but, la mission d'information sur la décentralisation a, à juste titre, souhaité, d'une part, que soit poursuivie la **simplification du cadre juridique** de l'intercommunalité et la **rationalisation des structures**, d'autre part, que le rôle de la commission départementale de la coopération intercommunale soit **renforcé** (proposition n° 8).

Cette proposition traduit l'idée majeure que la coopération intercommunale devant reposer sur la libre volonté des communes, la loi ne doit pas prétendre régler dans les moindres détails les problèmes qui peuvent se poser au quotidien mais au contraire **faire confiance aux élus locaux** pour trouver les meilleures solutions correspondant au contexte local. Ainsi, comme l'avait voulu le Sénat, le législateur n'a pas donné une définition uniforme de la notion *d'intérêt communautaire* des compétences transférées, préférant laisser une marge de discussion aux acteurs locaux.

En outre, des **assouplissements** du cadre juridique doivent être envisagés chaque fois qu'une règle mal adaptée constitue une entrave au renforcement de l'intercommunalité.

Comme l'a parfaitement souligné la mission d'information sur la décentralisation, ce développement de la coopération intercommunale ne doit pas se faire **au détriment de l'identité communale**. Niveau d'administration de proximité, les communes doivent jouer un rôle essentiel dans la prise en charge d'un certain nombre de besoins relevant de la vie quotidienne de nos concitoyens. Cette dimension devra être prise en compte dans les réflexions sur la désignation au suffrage universel direct des délégués intercommunaux, perspective ouverte, à juste titre, tant par la mission sénatoriale d'information que par la commission pour l'avenir de la décentralisation.

Le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre représente un **coût financier important** qui pèse sur la dotation globale de fonctionnement. La dotation d'intercommunalité s'élève à 5,975 milliards de francs en 2000, soit une progression de 6,6% par rapport à 1999. Alors qu'elle représentait 3,6% de la dotation globale de fonctionnement en 1999, elle constitue 6,52% de cette dotation en 2000.

L'impact financier des nouvelles communautés d'agglomération sur la dotation globale de fonctionnement a été atténué par un abondement annuel maximum de 500 millions de francs, prélevé sur les recettes de l'Etat, jusqu'en 2004. Cet abondement a été porté à 1,2 milliard de francs après la première lecture du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale, montant dont on peut penser qu'il ne suffira pas à compenser la charge résultant de la création de nouvelles communautés d'agglomération. Or le différentiel, rappelons le, est supporté par la dotation de compensation de la taxe professionnelle. Doter les structures intercommunales des moyens nécessaires à la mise en œuvre des missions que le législateur leur a assignées, **sans que ces charges pèsent indûment sur les dotations existantes**, constitue donc un défi que l'Etat devra relever.

C. L'AVENIR DU SYSTÈME DE FINANCEMENT LOCAL : DES INQUIÉTUDES LÉGITIMES

Lors des deux derniers exercices, votre commission des Lois s'était inquiétée des **très fortes incertitudes** pesant sur les finances locales, notamment à la suite de la réforme fiscale voulue par le Gouvernement. Le présent projet de loi de finances ne peut que nourrir encore un peu plus ces légitimes inquiétudes. Alors que la part des recettes fiscales correspondant à des impôts dont les collectivités locales votent les taux, dans leurs recettes totales hors emprunt, s'élevait encore à **54% en 1995**, cette proportion s'est réduite sous l'effet des mesures adoptées dans la période récente.

L'article 53 de la loi de finances pour 1993 a supprimé les parts régionales et départementales de la **taxe foncière sur les propriétés non bâties**.

L'article 29 de la loi de finances pour 1999 a supprimé la **taxe additionnelle régionale aux droits de mutation à titre onéreux**, soit plus de 10% des recettes fiscales totales des régions.

Le même article a réduit le taux des **droits de mutation à titre onéreux des départements sur les locaux à usage professionnel** et, de fait, leur capacité à voter les taux de cet impôt.

L'article 44 de cette même loi de finances a supprimé la **fraction de l'assiette de la taxe professionnelle assise sur les salaires**, soit environ *un tiers* de l'assiette de cet impôt dont le produit représente environ la moitié du produit des quatre taxes directes locales. Au terme de cette réforme, les collectivités locales auront été amputées du sixième de leur pouvoir fiscal.

L'article 9 de la loi de finances pour 2000 a poursuivi la **réforme des droits de mutation**, engagée en 1999, en unifiant les taux départementaux des droits de mutation à titre onéreux sur les locaux d'habitation.

La loi de finances rectificative pour 2000 a supprimé la **part régionale de la taxe d'habitation**, soit près de 15% des recettes fiscales totales des régions et 22% du produit des quatre taxes.

En outre, le présent projet de loi de finances prévoit de supprimer la **vignette** automobile, soit 5% des recettes totales des départements et près de 10% de leurs recettes fiscales.

La part de la fiscalité locale dans les ressources globales hors emprunt aura été au total réduite à 36% pour les régions, 43% pour les départements et à 48% pour les communes. Le poids des **compensations** versées aux collectivités par l'Etat s'est accentué. Au total, le montant des compensations aura été **multiplié par 13** depuis 1983 et par 3,3 depuis 1987. Compte tenu de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation, les compensations se sont élevées à **66,4 milliards de francs en 2000**, soit près de 20% du montant total du produit de la fiscalité directe locale qui atteint **345,4 milliards de francs**.

Cette **recentralisation** des ressources locales aboutit à un **brouillage entre compensations et fiscalité** Elle ne peut que consacrer une **dépendance financière** des collectivités à l'égard de l'Etat et décourager **l'esprit d'initiative**. Elle est très largement imputable à **l'absence de réforme** de la fiscalité locale. Selon un processus inexorable, faute de réformer les bases de l'impôt local, c'est sa suppression graduelle qui est mise en œuvre.

Le Sénat a souhaité mettre un **coup d'arrêt** à cette mise en cause de la fiscalité locale, incompatible avec l'esprit même de la décentralisation. Sur l'initiative du président Christian Poncelet, il a adopté, le 26 octobre dernier, sur le rapport de notre collègue Patrice Gélard, la proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières.

Ce texte dispose que « *la libre administration des collectivités territoriales est **garantie par la perception de recettes fiscales dont elles votent les taux dans les conditions prévues par la loi*** ». Il précise, en outre que « *les ressources hors emprunt de chacune des catégories de collectivités territoriales sont constituées **pour moitié au moins de recettes fiscales et autres ressources propres*** ». Toute suppression d'une recette fiscale perçue par les collectivités territoriales devrait donner lieu « *à l'attribution de recettes fiscales **d'un produit équivalent*** ». Le même texte affirme le principe d'une **compensation intégrale et concomitante**, par des ressources permanentes, stables et évolutives, des compétences transférées et des charges imposées aux collectivités par des décisions de l'Etat. Il appartient désormais au Gouvernement et à l'Assemblée nationale de donner suite à cette proposition de loi.

Le Gouvernement a annoncé qu'un premier rapport sur la réforme des finances locales serait remis au Parlement avant la fin de l'année prochaine. Votre commission des Lois juge indispensable que, dans cette perspective, les orientations définies par la mission d'information sur la décentralisation pour une **rénovation du système de financement local** soient prises en compte.

La mission d'information a notamment souhaité que ne soit négligée aucune piste pour **moderniser la fiscalité locale** : rénover l'assiette des impôts existants ; transférer de nouvelles ressources fiscales aux collectivités locales, soit pour remplacer les impôts actuels, soit pour remplacer certaines dotations de l'Etat. Ces nouvelles ressources pourraient provenir soit du transfert d'impôts, soit de la possibilité pour les collectivités locales de voter des taux additionnels aux impôts d'Etat, soit de la création de nouveaux impôts. Elle a également jugé nécessaire **d'améliorer la péréquation**, en renforçant le caractère redistributif des dotations de l'Etat, notamment de la dotation globale de fonctionnement, et de mesurer l'efficacité des dispositifs existants. Elle a proposé que la norme d'évolution de concours de l'Etat soit fixée **après un débat parlementaire** et que les normes d'évolution de ces concours fassent bénéficier les collectivités locales de leur **contribution à la croissance**.

*

* *

Sous le bénéfice de l'ensemble de ces observations, votre commission des lois a décidé de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits relatifs à l'administration territoriale et à la décentralisation, inscrits dans le projet de loi de finances pour 2001.