

N° 73

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 2002

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 2003, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

INTÉRIEUR : DÉCENTRALISATION

Par M. Daniel HOEFFEL,
Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37

Sénat : 67 (2002-2003)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE - L'ADMINISTRATION TERRITORIALE : LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN PLURIANNUEL DE MODERNISATION DES PRÉFECTURES	8
I. UNE REDÉFINITION DU RÔLE DES PRÉFECTURES	8
A. L’AFFIRMATION DE L’AUTORITÉ DES PRÉFETS DANS LA COORDINATION DES SERVICES DE L’ÉTAT	8
1. <i>Une mise en œuvre laborieuse</i>	9
2. <i>Un chantier inachevé</i>	10
3. <i>Une relance annoncée</i>	11
4. <i>Des propositions plus ambitieuses</i>	12
B. L’IDENTIFICATION DE MISSIONS PRIORITA IRES	12
C. L’ÉVOLUTION DU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ	13
1. <i>L’exercice du contrôle de légalité en 1999 et en 2000</i>	14
a) Un volume croissant d’actes transmis au contrôle de légalité	14
b) Une légère diminution du nombre de lettres d’observations adressées par les préfets	15
c) La persistance d’un nombre élevé de désistements après l’engagement des procédures	16
2. <i>Les réformes envisagées</i>	17
a) La réduction du champ des actes transmissibles au contrôle de légalité en matière de commande publique	17
b) La constitution d’un pôle interrégional d’appui au contrôle de légalité	18
c) Les attentes des élus locaux	18
II. UNE ADMINISTRATION PLUS EFFICACE, PLUS RESPONSABLE, PLUS PROCHE DES USAGERS	19
A. UNE PLUS GRANDE LIBERTÉ D’ORGANISATION EN ÉCHANGE D’UN CONTRÔLE PLUS RIGOREUX DES RÉSULTATS	19
1. <i>La revalorisation des crédits de fonctionnement des préfectures non globalisées</i>	20
2. <i>La poursuite de l’expérience de globalisation des crédits de fonctionnement des préfectures</i>	20
B. LE DÉVELOPPEMENT DES NOUVELLES TECHNOLOGIES DE L’INFORMATION	23
1. <i>L’informatisation des préfectures</i>	23
2. <i>Le développement des téléprocédures</i>	24
C. LA RÉNOVATION DU PATRIMOINE IMMOBILIER	25

III. UNE GESTION PLUS DYNAMIQUE DES PERSONNELS DANS LE CADRE D'UN DIALOGUE SOCIAL RENOUVELÉ	25
A. DES EFFECTIFS STABILISÉS	26
1. <i>Le corps préfectoral</i>	26
2. <i>Les services préfectoraux</i>	26
B. LA PROGRESSION DE L'ENVELOPPE INDEMNITAIRE	27
C. DES TRANSFORMATIONS D'EMPLOI	27
1. <i>La diminution des effectifs des personnels de catégorie C</i>	27
2. <i>L'augmentation des personnels des catégories B et A</i>	28
SECONDE PARTIE - LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : UN BUDGET DE TRANSITION	31
I. DES CONCOURS DE L'ÉTAT EN AUGMENTATION	31
A. LA RECONDUCTION POUR UN AN DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITÉ	32
1. <i>La dotation globale de fonctionnement</i>	33
a) <i>La structure de la dotation globale de fonctionnement</i>	33
b) <i>La dotation globale de fonctionnement pour 2003</i>	34
2. <i>La dotation spéciale instituteurs</i>	38
3. <i>Les dotations de l'Etat au Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle et au Fonds national de péréquation</i>	38
a) <i>Le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle</i>	38
b) <i>Le Fonds national de péréquation</i>	40
4. <i>La dotation élu local</i>	40
5. <i>La dotation globale d'équipement</i>	41
6. <i>Les dotations liées aux transferts de compétences</i>	42
7. <i>La dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors la fraction « réduction pour embauche et investissement »)</i>	44
B. LES DOTATIONS EXCLUES DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITÉ	45
1. <i>Le Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)</i>	45
2. <i>Les amendes forfaitaires de la police de la circulation routière</i>	45
3. <i>Les subventions et comptes spéciaux du Trésor</i>	45
4. <i>Les compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs</i>	45
5. <i>Le coût de la compensation des suppressions de fiscalité locale depuis 1999</i>	46
II. UN SYSTÈME DE FINANCEMENT LOCAL À BOUT DE SOUFFLE	48
A. DES TENSIONS SUR LES BUDGETS LOCAUX	48
B. UN ÉQUILIBRE FRAGILE DANS LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	49
1. <i>Des règles d'attribution des concours financiers de l'Etat trop complexes</i>	49
2. <i>Une réduction de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales</i>	50
3. <i>Une compensation partielle des charges imposées par des décisions de l'Etat aux collectivités territoriales</i>	51
4. <i>Une part trop faible de la péréquation</i>	52

C. LA MONTÉE EN PUISSANCE DE L'INTERCOMMUNALITÉ.....	54
1. <i>Un développement rapide de l'intercommunalité</i>	54
a) Une meilleure couverture géographique.....	54
b) Une architecture simplifiée.....	55
c) Une extension de la taxe professionnelle unique.....	55
d) Des réformes annoncées.....	55
2. <i>Des difficultés de financement</i>	56
a) Un financement qui pèse sur les dotations de solidarité.....	57
b) De fortes variations dans les attributions individuelles des groupements.....	57
c) Un mode de calcul du coefficient d'intégration fiscale complexe.....	57
III. UNE RÉFORME DES FINANCES LOCALES EN GAGÉE.....	59
A. LE PROJET DE RÉVISION CONSTITUTIONNELLE.....	59
1. <i>Le projet de loi initial</i>	59
2. <i>Le texte adopté par le Sénat</i>	60
3. <i>Les modifications apportées par l'Assemblée nationale</i>	61
B. LES MESURES CONTENUES DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES.....	61
1. <i>L'assouplissement des règles de lien entre les taux des impôts directs locaux</i>	61
2. <i>La normalisation de la fiscalité de France Télécom</i>	62
3. <i>Une révision du financement de l'intercommunalité</i>	63
C. LES PISTES DE RÉFORME.....	64
1. <i>Donner une plus grande autonomie fiscale aux collectivités territoriales</i>	64
2. <i>Améliorer la lisibilité et la prévisibilité des concours financiers de l'Etat</i>	65
3. <i>Renforcer la péréquation</i>	66

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu, lors de précédentes réunions, M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, M. Jean-Paul Delevoye, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire, et M. Henri Plagnol, secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat, la commission des Lois, réunie le mercredi 27 novembre 2002 sous la présidence de M. Pierre Fauchon, 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 2003.

La commission a observé que :

- les concours de l'Etat aux collectivités locales connaîtraient, dans un contexte budgétaire pourtant difficile, une **augmentation** globale de 3,3 % en 2003 pour atteindre un montant de **58,18 milliards d'euros** ;

- le projet de loi de finances pour 2003 prévoyait, à l'instar de la loi de finances pour 2002, la reconduction pour un an des conditions de mise en oeuvre du **contrat de croissance et de solidarité** en 2001, le périmètre de l'enveloppe « normée » étant indexé sur l'évolution des prix pour l'année à venir, majorée de 33 % du taux de croissance du produit intérieur brut pour l'année en cours ;

- la **dotation globale de fonctionnement** progresserait, quant à elle, de 2,29 %, pour atteindre un montant de 18,8 milliards d'euros en 2003 ;

- des **majorations exceptionnelles** permettraient, selon une pratique désormais habituelle, de préserver le montant des dotations de **péréquation** (la dotation de solidarité urbaine, la dotation de solidarité rurale et le Fonds national de péréquation) ;

- plusieurs mesures amorceraient la **réforme des finances locales** prévue à l'issue de l'adoption définitive du projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, qu'il s'agisse de l'assouplissement des modalités de fixation du taux de la taxe professionnelle, de l'assujettissement de France Télécom aux impôts directs locaux dans les conditions de droit commun ou de la modification des critères d'indexation de la dotation d'intercommunalité, en ne retenant que le seuil minimal du montant atteint l'année précédente.

La commission a estimé que la réforme des finances locales devrait reposer sur une triple exigence : renforcer l'autonomie fiscale des collectivités territoriales ; améliorer la prévisibilité et la lisibilité des concours financiers de l'Etat en renouant avec le principe d'une programmation pluriannuelle ; développer la péréquation.

Enfin, saluant les réformes prévues pour 2003, elle a considéré que **l'adaptation des préfectures et des services déconcentrés de l'Etat** devrait 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 favorable** à l'adoption des crédits relatifs à l'administration territoriale et à la décentralisation inscrits dans le projet de loi de finances pour 2003.

Mesdames, Messieurs,

2003 devrait être une année de transition dans les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales s'élèveront à 58,18 milliards d'euros, en progression de 3,3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2002. Les dotations intégrées dans le contrat de croissance et de solidarité seront indexées, comme en 2002, sur l'inflation majorée de 33 % de la croissance du produit intérieur brut ; elles connaîtront une augmentation de 1,9 % par rapport à 2002.

Au-delà de cette évolution favorable des ressources des collectivités territoriales dans un contexte budgétaire pourtant difficile, le projet de loi de finances pour 2003 comporte plusieurs mesures préfigurant les deux axes majeurs de la future réforme des finances locales : l'autonomie financière et la péréquation.

Cette réforme, dont chacun convient de la nécessité, deviendra inéluctable lorsque le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, en cours d'examen au Parlement, puis les lois organisant de nouveaux transferts de compétences aux collectivités territoriales auront définitivement été adoptés.

Par ailleurs, la nouvelle étape de la décentralisation devra s'accompagner d'une relance de la déconcentration et d'une réorganisation du fonctionnement de l'administration territoriale, qui semblent d'ores et déjà amorcées.

PREMIÈRE PARTIE

L'ADMINISTRATION TERRITORIALE :

LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN PLURIANNUEL DE

MODERNISATION DES PRÉFECTURES

Les crédits consacrés à l'administration territoriale s'élèveront à **1,121 milliard d'euros** en 2003, contre 1,099 milliard en 2002, soit une progression de 2%. Ils représenteront 5,7 % de l'ensemble des crédits du ministère de l'intérieur (19,54 milliards d'euros), 11,4 % si l'on exclut les concours financiers aux collectivités territoriales.

Ces crédits permettront la mise en œuvre du **plan pluriannuel de modernisation des préfectures** adopté à la fin de l'année 2001, à la suite des **Assises nationales des préfectures** organisées le 23 novembre 2000 à Lyon.

Ce plan comporte un triple volet : la redéfinition du rôle des préfectures ; la mise en place d'une administration plus efficace, plus responsable, plus proche des usagers ; enfin, le développement d'une gestion plus dynamique des personnels.

I. UNE REDÉFINITION DU RÔLE DES PRÉFECTURES

La redéfinition du rôle des préfectures s'articule autour de l'affirmation de l'autorité des préfets dans la coordination des services déconcentrés de l'Etat et de l'identification de missions prioritaires, au titre desquelles figure le contrôle de légalité dont votre rapporteur a souhaité dresser le bilan.

A. L'AFFIRMATION DE L'AUTORITÉ DES PRÉFETS DANS LA COORDINATION DES SERVICES DE L'ÉTAT

Avant 1982, la déconcentration était apparue comme un correctif technique et un palliatif à l'absence de décentralisation. Depuis cette date, elle est perçue tantôt comme le complément indispensable de la décentralisation, tantôt comme un instrument au service du maintien du pouvoir central. Pourtant, elle éprouve des difficultés à se traduire dans les faits.

1. Une mise en œuvre laborieuse

Le rapport établi par notre collègue Michel Mercier, au nom de la mission commune d'information du Sénat sur la décentralisation, présidée par notre ancien collègue Jean-Paul Delevoye, a souligné la **mise en œuvre laborieuse** du processus de déconcentration administrative¹.

Dès 1982, la déconcentration a été présentée comme le « deuxième pilier » de la décentralisation et son indispensable contrepartie. Gaston Defferre affirmait alors qu'il était « *souhaitable qu'à chaque niveau de décentralisation corresponde un niveau de déconcentration aussi fort.* »

La loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a marqué une étape importante, en plaçant sur un pied d'égalité les collectivités territoriales et les services de l'Etat dans « *l'administration territoriale de la République* ».

Le décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992 portant **charte de la déconcentration** a consacré le **principe de subsidiarité**, limitant le champ d'intervention des administrations centrales et des services à compétence nationale aux « *seules missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution, en vertu de la loi, ne peut être déléguée à un échelon territorial.* »

La réforme des services centraux et territoriaux de l'Etat constituait également un volet important du **plan de réforme de l'Etat** élaboré à l'automne **1995**. L'objectif affiché était celui d'un **double resserrement** : resserrement des **administrations centrales** en termes de structures et d'effectifs ; resserrement des **administrations territoriales** autour du préfet pour conduire les politiques interministérielles.

Le préfet a ainsi été reconnu, par un décret n° 97-34 du 15 janvier 1997, 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, par ailleurs, 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

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

contrôle financier local (*décret n° 96-629 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**.

2. Un chantier inachevé

Le rapport de la mission commune d'information du Sénat 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 leur autorité.

La déconcentration de la **gestion des personnels** est encore incomplète, en dépit de l'extension de l'expérience de globalisation des moyens de fonctionnement des préfectures. Les **crédits d'investissement** demeurent trop souvent gérés au niveau central, même si 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.

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 du Sénat 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.

Est ainsi 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 compétence pour fixer l'organisation des services déconcentrés placés sous leur autorité.

Les **délégations interservices** ont été créées 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 administrations déconcentrées. Le délégué interservices a autorité fonctionnelle sur les services dans le domaine de compétences de la délégation. Il dispose de la qualité d'ordonnateur secondaire et peut recevoir délégation de signature du préfet.

3. Une relance annoncée

Considérant qu'elle constitue un élément essentiel de la réforme de l'Etat et le corollaire de la nouvelle étape de la décentralisation qu'il entend franchir, le Gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin a fait de la déconcentration l'un de ses chantiers prioritaires et a défini les trois principes directeurs devant guider son action : le maintien au niveau départemental d'un service de proximité ; l'affirmation du pouvoir d'animation du préfet de région ; le renforcement de la collégialité.

Le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, en cours d'examen au Parlement, tend ainsi à inscrire à l'article 72 de la Constitution le principe selon lequel le représentant de l'Etat dans les collectivités territoriales est le **représentant de chacun des membres du Gouvernement**, afin de marquer l'unité de l'Etat et l'autorité du préfet sur l'ensemble des services déconcentrés.

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

M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, a annoncé son **intention de conférer aux projets territoriaux de l'Etat une valeur réglementaire**. Ces documents, dont chaque département est désormais doté, fixent des priorités d'action pour une durée d'au moins trois ans, déclinées en programmes et mesures assortis d'objectifs chiffrés et d'un calendrier de réalisation. Pierre angulaire des programmes prévus par la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, les projets territoriaux devraient se transformer en programmes d'action déclinés annuellement. Les régions devront, quant à elles, être dotées de « programmes stratégiques de l'Etat ».

Enfin, le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales a invité les préfets à réorganiser les services déconcentrés de l'Etat en utilisant pleinement les pouvoirs qui leur ont été reconnus par le décret du 20 octobre 1999 en matière de **délégations interservices**.

Notons par ailleurs que l'article premier du projet de loi relatif à la sécurité intérieure donne autorité au préfet pour diriger l'action de la police et de la gendarmerie nationales en matière d'ordre public et de police administrative et prévoit qu'il peut faire appel, en tant que de besoin, à des services dépendant du ministère des finances ou de l'emploi.

4. Des propositions plus ambitieuses

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 correspondant aux transferts de compétences aux collectivités locales (*proposition n° 5*). Elle s'est prononcée contre la superposition des services déconcentrés, jugeant inutile qu'à chaque niveau de collectivité décentralisée corresponde un niveau déconcentré de l'Etat, et pour le regroupement de certains d'entre eux (*proposition n° 6*).

La mission a, en outre, jugé nécessaire de renforcer l'autorité des préfets sur les services déconcentrés, plaidé pour le développement de l'« interministérialité » de terrain et pour une généralisation des « pôles de compétences » autour des préfets (*proposition n° 7*). Enfin, elle a suggéré d'instituer une coordination interministérielle placée auprès du Premier ministre, à laquelle les préfets seraient rattachés (*proposition n° 8*).

B. L'IDENTIFICATION DE MISSIONS PRIORITAIRES

L'agrégat budgétaire de l'administration territoriale regroupe les missions suivantes : la représentation de l'Etat dans les départements, la sécurité, l'accueil du public et la délivrance des titres, les relations avec les collectivités locales, la réglementation générale et l'organisation des élections, le développement économique et les politiques interministérielles, l'animation des politiques régionales et les fonctions logistiques.

Le plan pluriannuel de modernisation des préfectures leur assigne quant à lui **six missions prioritaires** : la sécurité des personnes et des biens, le service public et la délivrance des titres, le respect de la légalité et de l'Etat de droit, l'intégration sociale et la lutte contre l'exclusion, l'administration et le développement du territoire, la représentation de l'Etat et la communication.

Il réaffirme la vocation des 453 sous-préfectures à constituer le premier réseau d'administration de proximité.

Lors de son audition devant la commission des Lois, M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, a souligné que des crédits de vacations d'un montant de 2,65 millions d'euros seraient ouverts sur le budget des préfectures afin de réduire à un mois le délai de **traitement des demandes d'asile** territorial. Il a annoncé la mise en place d'un nouveau régime juridique de l'asile prévoyant l'unification des deux systèmes de l'asile territorial et de l'asile conventionnel et la compétence de l'Office pour la protection des réfugiés et apatrides pour l'ensemble des demandes.

Votre rapporteur a souhaité dresser un bilan de l'évolution récente de l'une de ces six missions prioritaires : le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales.

C. L'ÉVOLUTION DU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ

L'obligation du contrôle des collectivités territoriales par l'Etat a valeur constitutionnelle. Les prérogatives de l'Etat figurent en effet au dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution, selon lequel « *le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* ». Le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République confirme cette triple mission dévolue au délégué du Gouvernement, désormais qualifié de « représentant de l'Etat ».

Le contrôle de légalité constituait l'un des volets les plus importants de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 et la contrepartie de l'autonomie des collectivités territoriales : la loi transformait la tutelle *a priori* exercée par le préfet en un contrôle de légalité *a posteriori* confié au juge administratif saisi par le préfet, c'est-à-dire en un **contrôle indirect et juridictionnel**.

La loi n° 82-623 du 22 juillet 1982 a complété celle du 2 mars en précisant les conditions d'exercice du contrôle administratif : **certains actes énumérés par la loi ne deviennent exécutoires qu'à la double condition d'avoir été publiés et transmis au représentant de l'État**.

Le préfet a la **possibilité de saisir le tribunal administratif** d'un recours, appelé « **déféré préfectoral** », dans le délai de deux mois suivant la transmission de l'acte. Il est tenu d'informer sans délai l'autorité locale de son intention de saisir le juge et de lui communiquer toutes précisions utiles sur les illégalités qu'il a constatées. Cette procédure vise à limiter le recours au juge et à favoriser le dialogue entre la collectivité et le préfet ; elle tient compte du fait que nombre d'illégalités ne sont que le résultat d'erreurs involontaires.

D'autres formes de déférés préfectoraux existent : suspension d'extrême urgence des actes des collectivités locales en cas de menace pour une liberté publique ou individuelle, déféré en matière de défense nationale...

Les sursis à exécution ont été remplacés par des suspensions, accordées de droit si l'un des moyens évoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux sur la légalité de l'acte.

1. L'exercice du contrôle de légalité en 1999 et en 2000

En application des articles L. 2131-7, L. 3132-2 et L. 4142-2 du code général des collectivités territoriales, le Gouvernement a remis au Parlement, à la fin du mois d'août 2002, un rapport sur le contrôle *a posteriori* des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux en 1999 et 2000.

Ce document met en lumière le rôle essentiel de la phase pré-contentieuse du contrôle de légalité.

a) Un volume croissant d'actes transmis au contrôle de légalité

Le nombre d'actes transmis par les collectivités locales et leurs établissements publics s'est élevé à 7 329 272 en 1999 et à 7 736 756 au titre de l'exercice 2000, dernier exercice de recensement.

Evolution de la répartition des actes transmis en 1999 et 2000

Actes transmis	Nombre d'actes transmis en 1999	% du total des actes transmis en 1999	Nombre d'actes transmis en 2000	Différence	% du total des actes transmis en 2000	% d'évolution
Délibérations	3 100 960	42,31%	3 296 162	195 202	42,60%	6,29%
Décisions prises par délégation	304 237	4,15%	289 354	-14 883	3,74%	-4,89%
Décisions de police réglementaires et individuelles	657 388	8,97%	690 503	33 115	8,92%	5,04%
Autres actes réglementaires	208 133	2,84%	201 196	-6 937	2,60%	-3,33%
Marchés et contrats	449 012	6,13%	482 606	33 594	6,24%	7,48%
Gestion du personnel (décisions individuelles)	1 375 503	18,77%	1 475 580	100 077	19,07%	7,28%
Urbanisme (décisions individuelles)	861 708	11,76%	924 567	62 859	11,95%	7,29%
Actes non soumis à transmission	372 331	5,08%	376 788	4 457	4,87%	1,20%
TOTAL	7 329 272	100,00%	7 736 756	407 484	100,00%	5,56%

Source : Direction générale des collectivités locales

Cette **répartition** est **assez stable** depuis 1990 : les décisions individuelles en matière de gestion du personnel oscillent entre 19 % et 23 % des actes transmis, les décisions individuelles en matière d'urbanisme entre 10 % et 15 %, et les marchés et contrats entre 5 % et 6 %.

b) Une légère diminution du nombre de lettres d'observations adressées par les préfets

174 000 lettres d'observations ont été émises par les services chargés du contrôle de légalité en 2000, contre 176 000 en 1999.

Evolution de la répartition des observations en 1999 et 2000

Observations par matières	nombre d'observations en 1999	% du total des observations en 1999	nombre d'observations en 2000	% du total des observations en 2000	% d'évolution
Délibérations	85 593	48,65%	83 072	47,78%	-2,95%
Décisions prises par délégation	2 323	1,32%	2 238	1,29%	-3,66%
Décisions de police (réglementaires et individuelles)	7 129	4,05%	6 923	3,98%	-2,89%
Autres actes réglementaires	2 584	1,47%	2 490	1,43%	-3,64%
Marchés et contrats	39 022	22,18%	39 531	22,74%	1,30%
Gestion du personnel (décisions individuelles)	26 447	15,03%	25 907	14,90%	-2,04%
Urbanisme (décisions individuelles)	11 556	6,57%	12 635	7,27%	9,34%
Actes non soumis à transmission	1 279	0,73%	1 079	0,62%	-15,64%
TOTAL	175 933	100,00%	173 875	100,00%	-1,17%

Source : Direction générale des collectivités locales

Les délibérations, qui représentent 42,6 % des actes transmis en 2000, donnent lieu à 47,8 % des observations. **Les marchés publics, qui ne représentent que 6,2 % des actes transmis, génèrent quant à eux 22,7 % des observations .**

c) La persistance d'un nombre élevé de désistements après l'engagement des procédures

Le nombre de recours intentés s'est élevé à 1 713 en 2000, contre 1 868 au titre de l'exercice 1999.

Etat des contentieux sur les cinq dernières années

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Nombre d'actes transmis	5 007 000	5 890 000	6 145 000	6 929 810	7 329 272	7 736 756
Nombre d'observations sur la légalité	140 269	176 420	178 748	178 442	175 933	173 875
Nombre de recours déposés devant les tribunaux administratifs	2 018	1 961	1 623	1 729	1 868	1 713
Nombre de désistements	594	477	506	501	239	420
Nombre de recours définitivement déposés	1 424	1 484	1 117	1 228	1 629	1 293
Jugements rendus par les tribunaux administratifs	989	1 020	948	794	966	1027
*dont jugements favorables à la thèse du préfet	751	840	683	618	736	745
Appels devant les cours administratives d'appel	133	311	168	113	101	111
Arrêts rendus par les cours administratives d'appel	56	115	80	63	77	30
*dont arrêts favorables à la thèse du préfet	45	104	13	42	46	19

Source : Direction générale des collectivités locales

La persistance d'un **nombre élevé de désistements** après l'engagement des procédures contentieuses traduit la poursuite et l'efficacité de la **concertation** menée par les préfets en direction des exécutifs locaux après le dépôt d'un déferé. Les désistements peuvent en effet être interprétés comme la conséquence du retrait ou de la modification de l'acte par la collectivité locale.

Seul l'exercice 1999 enregistre une coupure très nette dans cette tendance (239 désistements). Cette dernière n'est cependant que conjoncturelle puisqu'elle n'a pas été confirmée au titre de l'exercice suivant. En effet, au titre de l'exercice 2000, pour **1 713 déférés**, **420 désistements** sont intervenus. En conséquence, le nombre de recours définitivement déposés s'est élevé à 1 293.

Notons enfin, comme l'avait souligné la mission d'information du Sénat sur la décentralisation, que le contrôle de légalité est quantitativement insuffisant, le **nombre global d'actes contrôlés étant très faible et très inégal d'un département à l'autre.**

La mission indiquait ainsi que « *l'inégalité de l'application du droit d'une collectivité à l'autre se manifeste par la diversité du taux des observations et du taux de recours, mais aussi par la disparité dans la pratique des transactions et des voies non contentieuses de règlement des litiges. Certains départements se caractérisent par l'absence de tout déféré préfectoral dans l'année, alors que d'autres atteignent ou dépassent la centaine.* »

2. Les réformes envisagées

L'accroissement du nombre des actes des collectivités locales (8 millions en 2000 contre 4,6 millions en 1988) ainsi que la complexité des procédures, la multiplication des contentieux engagés à l'initiative de tiers (personnes physiques ou morales), l'enchevêtrement des dispositions législatives et réglementaires ainsi que la judiciarisation croissante de l'activité publique rendent **l'exercice du contrôle de légalité par les préfetures de plus en plus lourd et difficile.**

Interrogé par votre rapporteur, le ministère de l'intérieur n'a pas été en mesure de communiquer les effectifs des personnels affectés au contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales.

Afin de faciliter l'exercice de ce contrôle, il est envisagé, d'une part, de réduire les catégories d'actes qui y sont soumis, d'autre part, d'améliorer les capacités d'expertise juridique des préfetures.

a) La réduction du champ des actes transmissibles au contrôle de légalité en matière de commande publique

L'article 11 de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier a exclu de la liste des actes obligatoirement transmissibles par les collectivités locales aux préfets les **marchés passés sans formalités préalables en raison de leur montant**, c'est-à-dire les marchés d'un montant inférieur à 90 000 euros hors taxes.

D'autres réflexions pourraient être engagées, en particulier dans le domaine de la fonction publique territoriale dont les actes représentent 19 % des documents soumis au contrôle de légalité.

Il est ainsi **envisagé de supprimer de la liste des actes transmissibles les décisions individuelles qui ne présentent pas d'enjeu financier majeur telles que les avancements de grade ou d'échelon.** En effet, ces décisions peuvent toujours être contestées par l'intéressé devant le juge administratif et sont soumises aux commissions administratives paritaires qui peuvent, comme pour la fonction publique d'Etat, s'assurer du respect des textes statutaires.

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

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

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

c) Les attentes des élus locaux

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

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

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

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

II. UNE ADMINISTRATION PLUS EFFICACE, PLUS RESPONSABLE, PLUS PROCHE DES USAGERS

Le plan pluriannuel de modernisation des préfetures vise à mettre en place une administration plus efficace, plus responsable, plus proche des usagers.

A cet effet, les préfetures seront dotées d'une plus grande liberté d'organisation en échange d'un contrôle plus rigoureux de leur gestion ; le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication sera développé ; enfin, le patrimoine immobilier des préfetures sera rénové.

A. UNE PLUS GRANDE LIBERTÉ D'ORGANISATION EN ÉCHANGE D'UN CONTRÔLE PLUS RIGoureux DES RÉSULTATS

Depuis la loi n° 85-1098 du 11 octobre 1985 relative à la prise en charge par l'Etat, les départements et les régions des dépenses de personnels, de fonctionnement et d'équipement des services placés sous leur autorité, les crédits de fonctionnement des préfetures sont financés par l'Etat, alors qu'ils l'étaient auparavant par les départements.

Ce transfert s'est accompagné d'une **déconcentration de la gestion des crédits de fonctionnement**, chaque préfecture disposant d'une dotation à caractère global dont la responsabilité de gestion lui incombe. **Jusqu'en 2000, cette déconcentration ne concernait ni les charges de personnel** qui demeuraient inscrites sur les lignes budgétaires gérées par l'administration centrale, **ni les dépenses d'investissement** relevant du titre V, telles que les opérations immobilières.

Une **expérience** est menée depuis le 1^{er} janvier 2000 dans un certain nombre de préfetures, afin de **globaliser totalement l'ensemble des crédits de rémunérations et de fonctionnement alloués aux préfetures** et d'en confier la gestion à l'autorité déconcentrée.

1. La revalorisation des crédits de fonctionnement des préfectures non globalisées

Pour les préfectures qui ne participent pas encore à cette expérimentation, et qui restent donc des préfectures « non globalisées », les crédits de fonctionnement prévus dans le projet de loi de finances pour 2003, inscrits au chapitre 37-10, article 10, feront l'objet d'une revalorisation de **1,9 million d'euros**. Ajoutée à l'augmentation des crédits de fonctionnement des préfectures globalisées, la hausse des crédits atteindra cette année 2,15 millions d'euros.

Cet abondement est destiné à prendre en compte les charges nouvelles liées, notamment, à l'agrandissement de certaines préfectures et à l'augmentation induite des surfaces nettes utilisées, au renforcement des effectifs des secrétariats généraux à l'action régionale (SGAR) ainsi qu'à la progression du coût du commissionnement des cartes bancaires.

Ces crédits concernent le fonctionnement général. Ils ne comprennent **ni les charges de personnel**, à l'exception de la rémunération d'agents saisonniers temporaires, **ni les crédits d'investissement** dont la gestion continue de relever de l'administration centrale.

2. La poursuite de l'expérience de globalisation des crédits de fonctionnement des préfectures

L'expérimentation de la globalisation des crédits de rémunération et de fonctionnement des préfectures, lancée le 1^{er} janvier 2000, constitue le **prolongement de la démarche de déconcentration et de globalisation des crédits de fonctionnement** engagée en 1986. Elle **préfigure**, par ailleurs, la mise en œuvre de la **loi organique relative aux lois de finances** du 1^{er} août 2001, dont l'entrée en vigueur est fixée au 1^{er} janvier 2006.

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

Le **nombre** de préfectures participant à l'expérimentation a connu une augmentation progressive. La première année, l'expérience a été conduite dans quatre départements (Doubs, Finistère, Isère et Seine-Maritime).

Elle a été étendue l'année suivante à dix départements supplémentaires (Charente-Maritime, Eure, Eure-et-Loir, Maine-et-Loire, Haut-Rhin, Somme, Var, Vosges, Territoire de Belfort et Seine-Saint-Denis), et à quatre en 2002 (Calvados, Oise, Haute-Vienne, Yonne). Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit son **extension à onze nouvelles préfectures** : celles de l'Aisne, des Alpes-Maritimes, du Cher, de l'Indre, de l'Indre-et-Loire, du Loir-et-Cher, du Loiret, du Rhône, de la Saône-et-Loire, de la Seine-et-Marne et de la Martinique.

Au total, près du tiers des préfectures sera engagé dans l'expérimentation en 2003. Les choix arrêtés permettront de disposer d'un échantillon significatif : **toutes les préfectures de trois régions verront leurs crédits de fonctionnement et de rémunération totalement globalisés (Centre, Haute-Normandie et Picardie), tandis que la réforme sera étendue pour la première fois à l'outre-mer avec la Martinique.**

Ce mouvement entraîne une diminution régulière du nombre des préfectures émergeant sur le chapitre 37-10, article 10 : il était de 101 en 1999 (la préfecture de la région Ile-de-France est, en effet, dotée d'une enveloppe distincte de celle de la préfecture de Paris), de 97 en 2000, de 87 en 2001 et de 83 en 2002. Il sera de 72 en 2003. Les crédits des préfectures globalisées sont totalisés au chapitre 37-30, les chapitres 37-20 et 37-21 correspondant aux préfectures globalisées en 2001 et 2002.

Le contrat passé par le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales avec la direction du budget ayant été reconduit pour un an, les dotations de l'ensemble des préfectures globalisées progresseront de **0,3 %** en 2003, ce qui entraînera une augmentation des crédits de 1,8 million d'euros sur le chapitre 37-20 et de 2,05 millions d'euros sur le chapitre 37-21.

L'expérience de la globalisation exige la mise en place d'une politique d'**évaluation** rigoureuse afin que puisse être vérifiée la bonne adéquation des choix locaux avec les exigences de qualité du service. En conséquence, la globalisation s'accompagne du développement d'indicateurs de contrôle de gestion, dont les premiers résultats commencent à être connus.

Un premier **bilan d'étape** a ainsi d'ores et déjà pu être dressé par le ministère de l'intérieur à partir de l'exploitation de réponses données par les préfets à un questionnaire qui leur a été adressé en mai 2001. Cette première évaluation montre que l'expérience est jugée globalement très positive au sein des préfectures en termes de pilotage des services et d'approfondissement du dialogue social.

La globalisation a également favorisé la **diffusion d'une culture de gestion** : la maîtrise technique du dispositif de « globalisation » des crédits de rémunération et de fonctionnement - qui implique l'assimilation de nouveaux

concepts de gestion et l'appropriation d'outils informatiques spécifiques - semble désormais acquise. Des marges de manœuvre financières plus ou moins marquées ont ainsi pu être dégagées en gestion, rendant nécessaire une réflexion sur l'utilisation des crédits récupérés par cette voie.

La globalisation des préfectures devrait se traduire par une amélioration du service aux usagers, l'effort étant porté sur la production régulière d'indicateurs d'activité et de performance, au nombre d'une centaine.

Lors de son audition devant la commission des Lois, M. Nicolas Sarkozy a indiqué qu'une réflexion était en cours pour franchir une **nouvelle étape en 2004**, par exemple en étendant la gestion globalisée à l'ensemble des préfectures, en prévoyant également la globalisation d'une partie des crédits d'équipement, ou des premières mesures de globalisation interministérielle.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des crédits déconcentrés depuis dix ans y compris, depuis 2000, les crédits affectés aux dotations des préfectures expérimentant la globalisation des crédits de rémunérations et de fonctionnement inscrits sur les nouveaux chapitres 37-20 et 37-21 créés pour l'occasion :

**Moyens de fonctionnement des préfectures
évolution des crédits déconcentrés de 1992 à 2002 (LFI)**

	37-10/10		37-20 (*)		37-21 (*)		Total
1992	1 501 395 831		0		0		1 501 395 831
1993	1 495 243 979		0		0		1 495 243 979
1994	1 505 923 217		0		0		1 505 923 217
1995	1 525 808 592	(A)	0	(E)	0	(E)	1 525 808 592
1996	1 537 003 653		0		0		1 537 003 653
1997	1 733 793 573		0		0		1 733 793 573
1998	1 674 103 000		0		0		1 674 103 000
1999	1 672 003 000		0		0		1 672 003 000
2000	1 546 163 715	(B)	346 644 175	(F)	0		1 892 807 890
2001	1 374 095 412	(C)	430 775 689	(G)	606 297 826	(I)	2 411 168 927
2002 en F	1 187 828 004	(D)	618 213 089	(H)	632 217 257	(H)	2 438 258 350
2002 en €	181 083 212	(D)	94 245 977	(H)	107 537 769	(H)	382 866 958

(*) Les dotations globalisées intègrent les dépenses de rémunérations

Légende

(A) 101 préfectures	(D) 83 préfectures	(G) 6 préfectures
(B) 97 préfectures	(E) aucune préfecture	(H) 9 préfectures
(C) 87 préfectures	(F) 4 préfectures	(I) 8 préfectures

B. LE DÉVELOPPEMENT DES NOUVELLES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

L'informatisation des préfectures et le recours aux nouvelles technologies de l'information permettent d'améliorer la qualité du service rendu aux usagers et d'éviter des déplacements inutiles.

1. L'informatisation des préfectures

Le taux d'équipement informatique des préfectures atteint aujourd'hui plus de 95 %, soit près d'un poste de travail par agent occupant un emploi administratif. Après plusieurs années de montée en puissance, le secteur de l'informatique entre désormais dans une **logique de gestion et de maintenance** et non plus d'acquisition. L'année 2001 a permis d'achever le câblage informatique des préfectures et sous-préfectures.

Les préfectures constituent ainsi le pivot de la mise en réseau informatique des services de l'Etat au niveau local, via les **systèmes d'information territoriaux (SIT)**, ouverts dans tous les départements métropolitains et en cours de généralisation dans les départements d'outre-mer.

Au-delà de l'ouverture formelle de ces systèmes, leur succès se mesurera à l'usage régulier qui en sera fait. Aussi une circulaire interministérielle du 28 août 2001 invite-t-elle les préfets à développer leur utilisation entre services de l'Etat et à recourir davantage aux nouvelles technologies de l'information dans leurs relations avec les collectivités locales.

Une étude sur les conditions concrètes d'utilisation des SIT et leur impact actuel sur le fonctionnement du travail interministériel au niveau local réalisée à l'automne 2001 a mis en évidence l'hétérogénéité des architectures utilisées pour les différents systèmes. Aussi, afin d'optimiser leur interopérabilité, est-il envisagé de proposer une architecture unique.

Pour améliorer l'accueil du public, 92 préfectures ont, au 1^{er} août 2002, créé des **sites internet**, proposant pour la plupart des services de mise en ligne de formulaires administratifs. Ces sites doivent constituer un « portail » vers ceux des autres administrations, de niveau national ou déconcentré.

Plus de vingt préfectures ont bénéficié en 2001 d'une aide financière afin de développer un système de **lecture optique de documents**. Ce procédé concerne plus particulièrement le service de délivrance des cartes grises. Une première évaluation a mis en exergue les gains de temps importants dont bénéficient les agents (suppression de la saisie de données) et les usagers (réduction des délais d'attente).

Trente-neuf préfectures ont mis en place une **gestion électronique des documents** entre 2001 et 2002. Ce procédé, qui permet un archivage électronique des documents, est plus particulièrement utilisé pour la gestion du courrier et des dossiers de demandes de logement. Certaines préfectures l'utilisent en priorité pour les services de délivrance des titres.

2. Le développement des téléprocédures

Le ministère de l'intérieur 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 est progressivement étendue aux constructeurs étrangers depuis le mois de juin 2001. Elle est actuellement en cours d'expérimentation pour les réseaux de concessionnaires et les gros vendeurs du marché des véhicules d'occasion.

Depuis la fin de l'année 2000, quatre départements pilotes (Deux-Sèvres, Rhône, Yvelines, Saône-et-Loire) ont été retenus pour expérimenter la **transmission « dématérialisée » des actes des collectivités locales soumis au contrôle de légalité**.

Chargée d'évaluer cette expérimentation entre mars et mai 2001, l'inspection générale de l'administration a mis en exergue le caractère inéluctable du développement de ce mode de communication et la volonté des collectivités locales d'y recourir rapidement. Aussi l'expérimentation sera-t-elle étendue à 36 préfectures en 2003.

Par ailleurs, le ministère de l'intérieur travaille actuellement à assurer l'interopérabilité des différents systèmes appelés à télétransmettre. Un site internet d'information et un forum d'expression sur la télétransmission des actes des collectivités locales seront ouverts à la fin de l'année 2002.

Des réflexions sont également en cours sur le développement des téléprocédures pour la délivrance de **certificats de non-gage**¹ (par internet ou par l'installation de bornes devant les bâtiments administratifs), l'inscription à l'examen du **permis de conduire**² ou encore le télépaiement des cartes grises émises dans le cadre de la télétransmission effectuée par les concessionnaires.

¹ Pièce à fournir pour l'établissement d'une carte grise lors d'une vente de véhicule d'occasion.

² Une expérimentation est actuellement en cours dans la préfecture de la Haute-Vienne, qui concerne l'établissement des dossiers d'inscription par les auto-écoles et la délivrance du titre après réussite à l'examen.

C. LA RÉNOVATION DU PATRIMOINE IMMOBILIER

Les Assises nationales des préfetures ont réaffirmé la nécessité d'améliorer les conditions d'accueil des usagers. Le ministère de l'intérieur a donc engagé, **pour la période 2001-2003**, un programme d'investissement de **72,41 millions d'euros** pour la rénovation, l'extension ou la construction de nouveaux équipements. Celui-ci s'appuiera sur les résultats d'un audit du patrimoine immobilier des préfetures, qui seront connus à la fin de l'année.

Plus de 26 000 m² seront mis en chantier et 14 000 m² devraient être livrés en 2003 : réalisation de la sous-préfeture de Sarcelles (Val d'Oise), extension de la préfeture de Besançon sur le site de Chamars, restructuration des services d'accueil de la préfeture d'Agen ou encore aménagement des sous-préfetures de Lannion et du Raincy.

Seront également engagées en 2003 la restructuration des services d'accueil de la préfeture de région à Nantes, la construction d'un nouveau bâtiment d'accueil du public à Fort-de-France et l'extension de la sous-préfeture de Dreux. La reconstruction de la préfeture de la Marne à Châlons en Champagne sera engagée dès 2003, soit quelques mois après l'incendie de ce bâtiment classé.

III. UNE GESTION PLUS DYNAMIQUE DES PERSONNELS DANS LE CADRE D'UN DIALOGUE SOCIAL RENOUVELÉ

La gestion plus dynamique des ressources humaines et notamment des conditions de déroulement de carrière des agents, dans un but de plus grande efficacité des services, de motivation accrue des agents et de valorisation de leurs compétences, est au cœur du plan d'action pluriannuel pour les préfetures et des orientations du comité interministériel à la réforme de l'Etat du 15 novembre 2001.

L'évolution des missions et des conditions de travail impose d'adapter la structure des emplois aux besoins nouveaux des services publics, tant au plan qualitatif que quantitatif. A cet égard, l'évolution générale des emplois tend vers un **plus haut degré de qualification** au sein de l'ensemble des catégories. Cette évolution doit également favoriser la simplification de la construction statutaire, dans le cadre de **filères plus homogènes**.

Par ailleurs, la structure actuelle des corps, au regard notamment du vieillissement de leur démographie, conduit à ce que les règles actuelles de promotion interne soient génératrices de blocages durables, d'inégalités individuelles et de rigidités dans la gestion collective.

L'objectif d'amélioration des carrières, par le développement de meilleures perspectives, concerne l'ensemble des catégories de personnels et vise à renforcer l'attractivité des emplois du ministère de l'intérieur, notamment dans les services territoriaux.

A. DES EFFECTIFS STABILISÉS

Les effectifs budgétaires de l'administration territoriale inscrits dans le projet de loi de finances pour 2003 s'élèvent à 30 409, contre 30 084 en 2002.

1. Le corps préfectoral

En 2003, les effectifs budgétaires du corps préfectoral s'élèveront à 588.

Au 1^{er} janvier 2002, les **préfets** étaient au nombre de **230**, dont **13 femmes**, pour un effectif budgétaire de 129. 109 d'entre eux étaient en poste territorial (soit moins de la moitié), 59 étaient placés hors cadre¹, 1 en congé spécial, 42 en détachement, 11 en disponibilité, 3 hors cadres², 1 en congé sans traitement.

Les **sous-préfets** étaient, quant à eux, au nombre de **526**, dont **58 femmes**, pour un effectif budgétaire de 453. 430 étaient en poste territorial (soit environ 80 %), 25 hors cadre, 64 en détachement, 3 en disponibilité, 4 hors cadres.

2. Les services préfectoraux

Les effectifs budgétaires de l'administration territoriale prévus pour 2003 comprennent par ailleurs : 3 746 personnels administratifs de catégorie A, 5 428 personnels administratifs de catégorie B, 14 763 personnels de catégorie C, 95 contractuels, 1 135 personnels relevant de la jurisprudence

¹ La position « hors cadre », spécifique au corps préfectoral, permet aux préfets d'accomplir des missions qui leur sont confiées par les pouvoirs publics. Elle est souvent utilisée pour les rémunérer, sur les crédits du ministère de l'intérieur, lorsqu'ils se trouvent dépourvus d'affectation. Le montant des rémunérations principales versées à ce titre en 2002 s'est élevé à 3,53 millions d'euros.

² La position « hors cadres », prévue par le statut général de la fonction publique, s'apparente à une disponibilité. Elle est celle du fonctionnaire remplissant les conditions pour être détaché auprès d'une administration ou d'une entreprise publique, dans un emploi ne conduisant pas à pension du régime général de retraite, ou détaché auprès d'organismes internationaux. Dans cette position, il cesse de bénéficier de ses droits à l'avancement et à la retraite.

« Berkani »¹, 1 256 personnels des transmissions, 3 397 personnels des services techniques et 1 agent des services sociaux.

B. LA PROGRESSION DE L'ENVELOPPE INDEMNITAIRE

La progression, en 2003, de l'enveloppe indemnitaire permettra de poursuivre la remise à niveau engagée pour l'ensemble des corps. 10,2 millions d'euros seront consacrés à des mesures catégorielles, contre 14,96 millions d'euros en 2002 et 5,3 millions d'euros en 2001.

Cet effort concernera en priorité les agents du cadre national des préfectures, à hauteur de 8,25 millions d'euros, et permettra d'engager une réflexion sur la mise en place de critères de pondération géographique tenant compte des contraintes liées aux sites particulièrement urbanisés ou aux régions peu attractives. En outre, dans le prolongement des mesures adoptées en 2002, une dotation de près de 0,18 million d'euros sera destinée à améliorer la rémunération des directeurs de préfecture. Une enveloppe de 0,9 million d'euros est également prévue pour améliorer le régime indemnitaire du corps préfectoral, qui n'avait pas connu d'évolution depuis 1998.

C. DES TRANSFORMATIONS D'EMPLOI

Dans le cadre du plan pluriannuel de modernisation des préfectures, le comité interministériel à la réforme de l'État du 15 novembre 2001 a mis en exergue la nécessité de développer le nombre d'emplois qualifiés et de favoriser les évolutions statutaires en créant des filières plus homogènes.

1. La diminution des effectifs des personnels de catégorie C

Au regard des missions d'accueil des préfectures, le rôle de la catégorie C demeure essentiel mais doit s'inscrire dans un plan de requalification pour prendre en compte l'accroissement du niveau des tâches, le corps des adjoints administratifs (recrutement de niveau V) devant ainsi constituer l'essentiel des effectifs.

¹ Dans un arrêt du 25 mars 1996 « Préfet de la région Rhône-Alpes, préfet du Rhône contre conseil de prud'hommes de Lyon », dit arrêt « Berkani », le Tribunal des conflits a opéré un revirement de jurisprudence concernant les agents non titulaires de la fonction publique, en considérant que « les personnels non statutaires travaillant pour le compte d'un service public à caractère administratif sont des agents contractuels de droit public quel que soit leur emploi ». Ceux-ci sont désormais soumis à un statut de droit public, conformément aux dispositions de l'article 34 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Conformément aux orientations interministérielles, **l'objectif est, à moyen terme, de limiter à 15 % la proportion des agents par rapport à l'effectif total d'agents et d'adjoints.**

Depuis 2000, près de 1 500 fonctionnaires ont d'ores et déjà bénéficié, dans le cadre de concours internes exceptionnels, d'une transformation d'emplois d'agent en adjoint, dont plus de 600 en 2002. Les mesures prévues pour 2003 devraient permettre de s'approcher d'un ratio de 18 %, le plan de requalification pouvant être achevé en 2004.

2. L'augmentation des personnels des catégories B et A

L'évolution des missions des préfectures rend nécessaire la professionnalisation des filières autour de tâches plus complexes (contrôle, action interministérielle ...) et le renforcement des fonctions d'encadrement, ce qui conduit à conforter progressivement la place des personnels des catégories B et A.

L'objectif, fixé par le plan pluriannuel de modernisation des préfectures est de **porter à terme la catégorie B de 21 % actuellement à un tiers environ du total des personnels administratifs**, ce qui implique la création par transformation de 3 000 emplois de catégorie B.

La catégorie A devrait représenter quant à elle 20 % environ des personnels administratifs. Ces orientations ont trouvé un début d'application dans les lois de finances pour 2001 et 2002. La réforme sera poursuivie en 2003.

La valorisation des postes supérieurs conduit par ailleurs à accroître la part des emplois de direction relevant du statut de chef de service administratif : 5 postes ont été créés en 2001 puis en 2002.

Enfin, la priorité donnée à la **formation** se traduira par l'adoption d'un plan triennal, dont l'ambition est de porter de 3 à 4 jours l'effort de formation par agent et par an.

PLF 2003

EFFORT FINANCIER DE L'ETAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITES LOCALES

	LFI 2002	Prévision d'exécution 2002	PLF 2003	Evolution PLF 2003/ LFI 2002
I - DOTATIONS SOUS ENVELOPPE				
1-1 Dotation globale de fonctionnement <i>dont : Majoration exceptionnelle DSU et DSR</i> <i>Majoration pérenne du solde de la dotation d'aménagement</i> <i>Transfert depuis la DSI (loi "démocratie de proximité)</i>	18.535 145	18.566 145	18.872,162 37,000 23,000	1,8%
1-2 Régularisation positive de la DGF au titre de 2001		136		
1-3 Dotation spéciale instituteurs <i>dont Transfert vers la dotation d'aménagement (loi "démocratie de proximité)</i>	294	252 -30,5	252,965	-13,8%
1-4 Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle	548	557	547,054	-0,1%
1-5 Fonds national de péréquation	130	130	106,364	-18,1%
1-6 Dotation élu local	45	45	46,270	2,3%
1-7 Dotation globale d'équipement des départements et des communes (AP)	850	850	872,199	2,6%
1-8 Dotations régionale et départementale d'équipement scolaire et des collèges (AP)	841	841	862,717	2,6%
1-9 Dotation générale de décentralisation <i>dont services régionaux de voyageurs</i>	6.049 1.501	6.122 1.518	6.197,892 1.552,727	2,5% 3,5%
1-10 Dotation générale de décentralisation Corse	233	235	240,058	3,2%
1-11 Dotation générale de décentralisation Formation professionnelle	1.307	1.307	1.389,428	6,3%
1-13 Dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors REI)	1.463	1.463	1.418,825	-3,01%
1-14 Majoration exceptionnelle au titre du règlement de Pantin pour la fraction 16 %	80	80	44,475	
1-15 Majoration exceptionnelle pour les investissements des SDIS (1)	15	15		
TOTAL I	30.389	30.464	30.850,409	1,5%
II - DOTATIONS HORS ENVELOPPE				
2-1 Compensation de la perte de produit due à la suppression de la part salaires des bases de la taxe professionnelle	7.804	7.837	9.033,035	15,7%
2-2 Compensation de la perte de produit due à la suppression de la part régionale des droits de mutation à titre onéreux	842	842	861,657	2,3%
2-3 Compensation de la perte de produit due à la réforme de la TH	977	977	999,448	
2-4 Fonds de compensation pour la T.V.A	3.613	3.613	3.644,000	0,8%
2-5 Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation	317	214	368,000	16,1%
2-6 Subventions et comptes spéciaux du Trésor : - Subventions de fonctionnement de divers ministères (1) - Subventions d'équipement de divers ministères (AP) - Comptes spéciaux du Trésor (AP)	691 1.040 213	689 1.040 213	738,988 1.089,585 187,100	7,0% 4,8% -12,0%
2-7 Compensation d'exonérations et de dégrèvements législatifs - Réduction pour embauche et investissement (DCTP) - Contrepartie de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties - Compensations de diverses exonérations relatives à la fiscalité locale - Contrepartie de divers dégrèvements législatifs	101 100 1.920 8.315	85 100 1.831 8.201	123,905 98,750 1.971,000 8.215,460	23,0% -1,6% 2,7% -1,2%
TOTAL II	25.933	25.643	27.330,928	5,4%
TOTAL GENERAL	56.322	56.106	58.181,337	3,3%
P.M : COMPENSATION DES REFORMES FISCALES				
Suppression de la part salaires des bases de TP	7.804	7.837	9.033,035	15,7%
Suppression de la part régionale TH	977	977	999,448	2,3%
Suppression de la part régionale des DMTO	842	842	861,657	2,3%
Baisse de la part départementale des DMTO	1.343	1.344	1.374,367	2,3%
Suppression partielle de la vignette automobile	2.129	2.123	2.172,037	2,0%
TOTAL	13.096	13.123	14.440,545	10,3%

(1) : la majoration exceptionnelle pour les investissements des SDIS a été financée de 2000 à 2002 par prélèvement sur la DGE des communes

A compter de 2003, les investissements des SDIS bénéficieront d'une dotation de subvention inscrite sur le budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et libertés locales (45 M€ en AP et en CP)

PLF 2003
CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITE

Enveloppe évoluant en fonction d'un indice :
Indice 2003 = Prix hors tabac 2003 + 33% du PIB en volume 2002

(en M€)		2003				
		LFI 2002 (a)	LFI 2002 révisée (b)	PLF 2003 (c)	Evolution en % (c)/(b)	Evolution en % (c)/(a)
I- ENVELOPPE NORMEE						
	Dotation globale de fonctionnement (DGF)	18.390,283	(1) 18.425,232	18.812,162	2,10%	2,29%
	Dotation spéciale instituteurs (DSI)	293,547	293,547	300,281	2,29%	2,29%
	Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP)	260,767	260,767	259,054	-0,66%	-0,66%
	Fonds national de péréquation (FNP)	107,068	107,068	106,364	-0,66%	-0,66%
	Dotation élu local	45,232	45,232	46,270	2,29%	2,29%
	Dotation globale d'équipement (DGE) des départements AP	447,341	447,341	458,972	2,60%	2,60%
	Dotation globale d'équipement (DGE) des communes AP	417,375	417,375	428,227	2,60%	2,60%
	Dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) AP	561,846	561,846	576,454	2,60%	2,60%
	Dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) AP	279,009	279,009	286,263	2,60%	2,60%
	Dotation générale de décentralisation (DGD) (2)	4.548,136	4.548,136	4.652,471	2,29%	2,29%
	Dotation générale de décentralisation Corse (DGD Corse) (2)	232,576	232,576	237,911	2,29%	2,29%
	Dotation de décentralisation formation professionnelle	1.307,231	1.307,231	1.337,219	2,29%	2,29%
	Dotation générale de décentralisation SRV	1.500,663	1.500,663	1.535,089	2,29%	2,29%
	Dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) hors réduction pour embauche et investissement (REI)	1.462,846	1.462,846	1.418,825	-3,01%	-3,01%
	SOUS-TOTAL I	29.853,920	29.888,869	30.455,562	1,90%	2,02%
II- AJUSTEMENTS						
	- FNPTP (versement représentatif de l'excédent de fiscalité Poste et France Télécom)	286,994	286,994	288,000		
	- DSI	-	-	-47,316		
	- Ajustements divers	-	-	3,268		
	- DGD Form.Prof. (primes d'apprentissage)	-	-	46,420		
	SOUS-TOTAL II	286,994	286,994	290,372	1,18%	1,18%
	TOTAL I+II (hors régul.nég.sauf pour LFI 2000)	30.140.914	30.175.863	30.745.934	1,89%	2,01%
III- MAJORATIONS EXCEPTIONNELLES						
	- Majoration exceptionnelle de la DSU et de la DSR	(4) 144,827	(4) 144,827	(5) 37,000		
	- Régularisation négative de la DGF	-	0,000	0,000		
	- Majoration de la dotation d'aménagement (suite suppression droit de licence)	-	-	23,000		
	- Majoration exceptionnelle au titre du contentieux Pantin (fraction 16%)	80,036	80,036	44,475		
	- Majoration exceptionnelle du FNPTP	-	-	0,000		
	- Majoration exceptionnelle du FNP	22,867	22,867	0,000		
	SOUS-TOTAL III	247,730	247,730	104,475	-57,83%	-57,83%
	TOTAL I+II+III (dont régul. nég.)	30.388.644	30.423.593	30.850.409	1,40%	1,52%

(1) montant LFI 2002 révisé (hors régularisation)

(5) dont :

33 M€ au titre de la DSU

(2) dont crédits Culture

4 M€ au titre de la DSR

(4) dont 121,959 M€ au titre de la DSU et 22,867 M€ au titre de la DSR

Hypothèses économiques retenues au :

16 septembre 2002	2001	2002	2003
DGF	3,50%	2,60%	2,10%
satellites DGF	3,42422%	4,06865%	2,29403%
recettes fiscales nettes	4,888360%	-1,2234000%	-0,6570937%
FBCF Apu.	7,40%	3,00%	2,60%
Enveloppe (prix + 0,33 PIB)	2,322%	2,259%	1,896%
Prix hors tabac de N	1,60%	1,70%	1,50%
PIB en volume de N	1,80%	1,20%	2,40%
PIB en valeur de N			3,80%
PIB en volume de 2000	3,80%		

SECONDE PARTIE

LES RELATIONS FINANCIÈRES

ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS

TERRITORIALES : UN BUDGET DE TRANSITION

Le montant total des ressources transférées par l'Etat aux collectivités territoriales en 2003 s'élèvera à **58,18 milliards d'euros**, contre 56,5 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2002, soit une **progression de 3,3 %**.

En dépit de cette augmentation, la situation des finances locales appelle une réforme urgente, qui semble aujourd'hui enfin engagée.

I. DES CONCOURS DE L'ÉTAT EN AUGMENTATION

Les concours de l'Etat aux collectivités territoriales se répartissent en dotations, compensations d'exonérations d'impôts locaux et dégrèvements d'impôts directs locaux.

62 % d'entre eux sont des prélèvements sur recettes c'est-à-dire, aux termes de l'article 6 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, des prélèvements destinés à « *couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires¹ ou [à] compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales.* »

Les crédits de la décentralisation inscrits au budget du ministère de l'intérieur s'élèveront à 9,7 milliards d'euros, en progression de 20 % par rapport à 2002. Ils représenteront la moitié des crédits de ce ministère (45 % en 2002), 83 % de leur augmentation entre 2003 et 2002, mais **16 % du montant total des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales.**

Pour près de 95 % d'entre eux, ces crédits seront destinés à compenser des pertes de recettes fiscales ou des transferts de compétences, leurs gestionnaires ne disposant d'aucune marge de manœuvre dans leur affectation. Comme le souligne notre collègue Michel Mercier rapporteur spécial de la commission des Finances, « *leur transfert au sein des prélèvements sur recettes serait souhaitable* ».

¹ Les Communautés européennes et les collectivités territoriales.

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

Depuis 1996, les principales dotations¹ de l'Etat sont regroupées au sein d'une enveloppe dite « normée », dont l'évolution est contrainte par une indexation fixée à l'avance.

Dans le « pacte de stabilité », appliqué pour la période 1996-1998, cette indexation reposait sur l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac².

Le « contrat de croissance et de solidarité », institué pour les années 1999 à 2001³, prévoyait quant à lui une évolution du montant de l'enveloppe normée en fonction d'un indice composé de l'évolution des prix de l'année à venir majorée d'une fraction du taux de croissance du produit intérieur brut de l'année en cours : 20 % en 1999, 25 % en 2000, 33 % en 2001.

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

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

A l'instar de la loi de finances pour 2002, **l'article 29 du projet de finances pour 2003 reconduit pour un an le périmètre et le mode de calcul de l'évolution de l'enveloppe normée retenu en 2001.**

Compte tenu de son mode d'indexation, celle-ci aurait dû progresser de **1,9 %** en 2003, soit 567 millions d'euros de plus qu'en 2002⁴. En fait, les différents **abondements** dont bénéficieront les dotations qui la composent porteront son montant total à **30,85 milliards d'euros**, soit un taux de croissance effectif de 3,5 %.

¹ Les dotations concernées sont les dotations dites « actives », c'est-à-dire soumises à une indexation propre : la dotation globale de fonctionnement (DGF), la dotation spéciale instituteurs (DSI), la dotation particulière élu local, les dotations 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).

² Article 32 de la loi de finances pour 1996.

³ Article 57 de la loi de finances pour 1999.

⁴ $1,5 \% + 33 \% \times 1,2 \% = 1,896 \%$.

1. La dotation globale de fonctionnement

La dotation globale de fonctionnement constitue le principal concours financier de l'Etat aux collectivités locales (57 % du montant total des dotations et 33 % de l'ensemble des concours financiers). Dans le projet de loi de finances pour 2003, son montant s'élève à **18.872,2 millions d'euros**, en progression de 1,8 % par rapport à 2002.

a) La structure de la dotation globale de fonctionnement

La dotation globale de fonctionnement est répartie entre les communes et leurs groupements, d'une part, et les départements, d'autre part.

La **dotation des communes** (15 milliards d'euros en 2002) est divisée en deux sous-dotations : une **dotation forfaitaire** (13 milliards d'euros en 2002) et une **dotation d'aménagement** (2 milliards d'euros¹).

La dotation d'aménagement est elle-même divisée en trois enveloppes : la **dotation d'intercommunalité** (1,65 milliard d'euros en 2002), versée aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, la **dotation de solidarité urbaine** (592,7 millions d'euros) et la **dotation de solidarité rurale** (121,3 millions d'euros pour la fraction « bourgs-centres » et 263,6 millions d'euros pour la fraction péréquation en 2002), versées aux communes dites « défavorisées ».

La dotation d'aménagement remplit une fonction de péréquation, alors que la dotation forfaitaire est principalement destinée à donner à l'ensemble des communes les moyens nécessaires à leur fonctionnement.

La **dotation globale des départements** (3 milliards d'euros en 2002) est elle aussi répartie en une dotation forfaitaire et une dotation de péréquation².

Le Parlement détermine en loi de finances l'enveloppe globale de la dotation globale de fonctionnement, qui est ensuite répartie entre ses différentes composantes, selon des normes de progression définies par la loi.

Le **Comité des finances locales** procède, en début d'année, à la répartition de la dotation globale de fonctionnement entre les départements, d'une part, et les communes et leurs groupements, d'autre part. Il décide quelle proportion de l'augmentation de la masse de la dotation des communes il va accorder à la dotation forfaitaire. Depuis la loi de finances rectificative pour 2001, cette proportion peut varier entre 45 % et 55 %.

¹ Hors abondements exceptionnels.

² Les départements perçoivent également, le cas échéant, une dotation de fonctionnement et une garantie de progression minimales. Enfin, ils bénéficient d'un concours particulier du fait de la suppression des contingents communaux d'aide sociale.

Une fois défini le montant de la dotation forfaitaire, le solde constitue la dotation d'aménagement. Au sein de cette dotation, le Comité des finances locales fixe ensuite le montant de la dotation d'intercommunalité. Le solde des crédits disponibles est alors réparti entre la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale.

Par conséquent, la dotation globale de fonctionnement étant une **enveloppe fermée, la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale y jouent le rôle de variable d'ajustement**. L'augmentation de la dotation forfaitaire s'effectue au détriment de celle de la dotation d'aménagement. Au sein de la dotation d'aménagement, plus la dotation d'intercommunalité augmente, moins la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale sont importantes.

b) La dotation globale de fonctionnement pour 2003

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

- *L'application des règles d'indexation*

En application de l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales, la dotation globale de fonctionnement progresse comme le taux prévisionnel d'évolution des prix pour l'année à venir (2003), majoré de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut pour l'année en cours (2002). L'**indice** de la DGF pour 2003 est donc le suivant :

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

Cet indice est appliqué au **montant « recalé »** de la dotation globale de fonctionnement de 2002. Celui-ci est obtenu en appliquant au montant définitif de la dotation de 2001, constaté par le Comité des finances locales au mois de juillet 2002, l'indice de la dotation de 2002 recalculé en tenant compte des derniers indices économiques connus.

Au mois de juillet 2002, l'estimation du Gouvernement concernant l'évolution des prix en 2002 n'était plus de 1,5 % (taux retenu en loi de finances pour 2002) mais de 1,7 %. L'estimation relative au taux de croissance du produit intérieur brut en 2001 n'était plus de 2,3 % mais de 1,8 %. Par conséquent, alors que la dotation globale de fonctionnement inscrite dans le projet de loi de finances pour 2002 avait été calculée à partir d'un indice s'établissant à 2,65 %, la dotation « recalée » est calculée en fonction d'un indice de 2,6 %.

Ce taux de 2,6 % est appliqué au montant de la dotation globale de fonctionnement définitive de 2001, qui s'établit à 17.655,672 millions d'euros, alors que dans le projet de loi de finances pour 2002, le taux de 2,65 % avait été appliqué au montant ouvert en loi de finances pour 2001, qui s'élevait à 17.519,252 millions d'euros.

En 2003, la détermination du taux de progression de la dotation globale de fonctionnement par rapport à l'année précédente nécessite une étape supplémentaire. Les articles 42 et 46 de la loi de finances pour 2002 ont en effet prévu l'**incorporation dans la « base » de la DGF**, c'est-à-dire dans le montant auquel est appliqué l'indice permettant de déterminer le montant de la dotation de l'année suivante, de **deux majorations exceptionnelles** dont la dotation a fait l'objet en 2002 :

- la première, d'un montant de 1,5 million d'euros, correspond à la compensation de la suppression de la prise en charge par l'Etat des frais d'état civil ;

- la seconde, d'un montant de 309 millions d'euros, correspond à la fraction du financement des communautés d'agglomération auparavant prélevée sur les recettes de l'Etat et sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

Au total, le montant de la dotation globale de fonctionnement pour 2003 s'élèvera à 18.812,162 millions d'euros, en progression de 2,294 % par rapport au montant ouvert en 2002¹.

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

Soulignons enfin que le montant de la dotation globale de fonctionnement pour 2003 fera l'objet, en application des dispositions de l'article L. 1613-2 du code général des collectivités territoriales, d'une régularisation en 2005, à la hausse ou à la baisse, si les indices effectivement constatés en 2002 (croissance du produit intérieur brut) et en 2003 (évolution des prix) diffèrent des prévisions retenues pour calculer la dotation pour 2003.

¹ En 2002, le taux résultant des règles d'indexation de la dotation globale de fonctionnement s'élevait à 4,07 %.

- *Les abondements exceptionnels*

Depuis l'entrée en vigueur du contrat de croissance et de solidarité en 1999, les composantes de la dotation globale de fonctionnement destinées aux communes défavorisées (la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale) bénéficient de crédits exceptionnels.

L'article 59 de la loi de finances pour 1999 prévoyait ainsi que la DSU serait majorée de 76,22 millions d'euros pendant chacune des années d'application du contrat de croissance et de solidarité. En fait, pendant cette période, cette dotation a bénéficié de majorations supplémentaires, dont le montant a varié entre 53 et 76 millions d'euros. La fraction « bourgs-centres » de la dotation de solidarité rurale a, pour sa part, été majorée chaque année de 22,87 millions d'euros.

En **2002**, le montant de la majoration dont a bénéficié la dotation de solidarité urbaine s'est élevé à 121,96 millions d'euros et celui de la majoration de la dotation de solidarité rurale a atteint 22,87 millions d'euros, soit un total de **144,82 millions d'euros**.

Pour **2003**, l'article 32 du projet de loi de finances prévoit de majorer la dotation de solidarité urbaine de 4 millions d'euros et la dotation de solidarité rurale de 33 millions d'euros, soit un total de **37 millions d'euros**¹.

Deux dispositions ont par ailleurs pour objet de **cibler sur les bénéficiaires de la DSU et de la fraction « bourgs-centres » de la DSR des sommes qui auraient dû être versées à un nombre plus important de collectivités** :

- l'article 12 intègre dans la « base » du solde de la dotation d'aménagement de la dotation globale de fonctionnement la **compensation de la suppression du droit de licence sur les débits de boissons**, dont le montant s'élève à **23 millions d'euros** ;

- l'article 32 réserve aux communes bénéficiaires de la DSU et de la DSR le bénéfice du versement par l'Etat de la fraction de la **régularisation positive de la DGF de 2001** destinée aux communes et à leurs groupements, soit **100 millions d'euros**, la fraction de cette régularisation revenant aux départements (36 millions d'euros) leur étant versée dans les conditions de droit commun.

¹ En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par le Gouvernement portant de 33 à 35 millions d'euros le montant de la majoration de la dotation de solidarité urbaine, et donc à 39 millions d'euros le montant total des majorations, afin de prendre en compte le coût des dispositions de l'article 31 bis qu'elle a inséré dans le projet de loi de finances. Cet article 31 bis vise à rendre éligibles certaines communes à la dotation de solidarité urbaine.

Le montant de la fraction de la régularisation positive de la dotation globale de fonctionnement de 2001 qui abondera la dotation globale de fonctionnement de 2003 ne figure pas dans le projet de loi de finances pour 2003. Les crédits seront ouverts dans le projet de loi de finances rectificative pour 2002 qui sera examiné à la fin de l'année par le Parlement.

De plus, au cours de sa séance du 22 octobre 2002, le **Comité des finances locales**, en application des dispositions de l'article L. 2334-13 du code général des collectivités territoriales issues de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, **a décidé d'affecter à la dotation globale de fonctionnement de 2003 une partie des reliquats constatés sur la dotation spéciale instituteurs, d'un montant de 5 millions d'euros**. Le montant réel de la dotation globale de fonctionnement de 2003 sera donc de 18.894,162 millions d'euros.

Le montant du prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la DGF figurant à l'état A du projet de loi de finances pour 2003, qui s'établit à 18.872,162 millions d'euros, est ainsi réparti :

Répartition de l'augmentation de la DGF en 2003 entre l'application des règles légales d'indexation et les abondements exceptionnels
(en millions d'euros)

	DGF dans la LFI 2002	DGF dans le PLF 2003	2003/2002 en volume	2003/2002 en %
DGF résultant de l'indexation (et des abondements intégrés dans la base)	18.390,190	18.812,1362	421,972	+ 2,29 %
Abondements	144,82	37 + 23*	- 84, 82	- 59,57 %
Total	18.535,01	18.872,162	337,052	+ 1,81 %

Source : commission des Finances du Sénat

* La majoration de 23 millions d'euros ne constitue pas un effort financier supplémentaire de l'Etat mais l'affectation à la dotation globale de fonctionnement de la compensation de la suppression d'un impôt local.

Votre commission des Finances a adopté un **amendement** à l'article 32 du projet de loi de finances, tendant à majorer de 23 millions d'euros la dotation de solidarité urbaine et de 6,5 millions d'euros la fraction bourgs-centres de la dotation de solidarité rurale.

En l'absence de toutes ces majorations exceptionnelles, les deux dotations de solidarité auraient baissé de 20 % par rapport à 2002.

2. La dotation spéciale instituteurs

Destinée à compenser les charges supportées par les communes dans le cadre du droit au logement des instituteurs, la dotation spéciale instituteurs doit, en principe, évoluer comme la dotation globale de fonctionnement de loi de finances initiale à loi de finances initiale (+ 2,294 % par rapport à 2002).

Toutefois, elle s'établira à **252,95 millions d'euros** en 2003 (-13,8 %), en raison de la réduction du nombre d'ayants droit provoquée par l'intégration progressive des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles.

3. Les dotations de l'Etat au Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle et au Fonds national de péréquation

a) Le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle

Le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle est traditionnellement alimenté par deux dotations de l'Etat, indexées sur l'évolution des recettes fiscales nettes de ce dernier (- 0,66 % en 2003), une partie du produit de la cotisation de péréquation de la taxe professionnelle et la fraction du produit de la fiscalité locale de La Poste et de France Télécom correspondant à l'augmentation de ce produit depuis 1994.

L'**article 13** du projet de loi de finances pour 2003 prévoit qu'en contrepartie de la « normalisation » du régime de la fiscalité locale de France Télécom¹, l'Etat versera à ce fonds une **dotation de 271 millions d'euros**, ce montant permettant de maintenir constants les moyens qui lui sont alloués. Cette dotation est limitée au seul exercice 2003.

L'évolution en 2003 des ressources du FNPTP est retracée dans le tableau ci-dessous :

Evolution des recettes du FNPTP entre 2002 et 2003

(en millions d'euros)

	2002	2003	03/02 en volume
Fraction du produit de la cotisation de péréquation	347,8	Non connu	
Fraction du produit de la fiscalité locale de La Poste et de France Télécom	287,0	17,0	- 270
Dotation de l'Etat en compensation de la « normalisation de la fiscalité locale de France Télécom		271,0	271
Dotations de l'Etat	260,8	259,0	- 1,7
Total hors cotisation de péréquation	547,8	547	- 0,7

¹ Voir III B.

Depuis la création du Fonds national de péréquation (FNP) par l'article 70 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, le FNPTP est constitué de **deux fractions**. La première correspond à la dotation de développement rural et la seconde regroupe deux parts :

- une première part est destinée à compenser les pertes que les communes ou groupements de communes peuvent enregistrer d'une année sur l'autre, au titre de leurs bases d'imposition à la taxe professionnelle ;

- une part résiduelle est attribuée aux communes subissant des difficultés financières et dont le budget en déséquilibre a été transmis à la chambre régionale des comptes.

L'article 58 de la loi de finances pour 1999 avait créé une deuxième part au sein de cette seconde fraction, destinée à compenser aux communes éligibles à certaines dotations de solidarité les pertes de dotation de compensation de la taxe professionnelle subies en 1999. Ce mécanisme a été étendu aux pertes subies en 2000 et 2001 (article 63 de la loi de finances pour 2000 et article 83 de la loi de finances pour 2001).

A l'instar de l'article 41 de la loi de finances pour 2002, l'**article 31** du présent projet de loi de finances propose de reconduire le dispositif de **compensation** par le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle des **pertes de dotation de compensation de la taxe professionnelle subies en 1999, 2000 et 2001** par ces **communes et établissements publics de coopération intercommunale défavorisés**. Le coût de cette mesure s'élève à **188 millions d'euros**.

Rappelons que les exonérations de taxe professionnelle des entreprises implantées au 1^{er} janvier 2002 dans les zones franches prévues dans le pacte de relance pour la ville sont, théoriquement, compensées aux collectivités concernées par préciput sur le FNPTP.

Toutefois, cette compensation ne peut être supérieure au surcroît d'abondement, par rapport à l'année précédente, du FNPTP par le produit de la fiscalité locale en provenance de France Télécom et de La Poste. En 2003, ce prélèvement sera calculé en fonction du montant de fiscalité de La Poste et devrait donc être d'un montant relativement modeste (de l'ordre de 2 à 3 millions d'euros).

b) Le Fonds national de péréquation

L'article 70 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire a doté le Fonds national de péréquation de **deux ressources** :

- la première ressource, la plus importante, provient de la seconde fraction du FNPTP, après soustraction des montants de la première part et de la part résiduelle fixés chaque année par le Comité des finances locales ;

- la seconde ressource a été alimentée, en 1995, par le gel partiel de la progression, hors inflation, de la dotation de compensation de la taxe professionnelle des communes. Son montant progresse comme les recettes fiscales nettes de l'Etat.

En application de l'article 129 de la loi de finances pour 1999, cette dotation avait été majorée de 22,867 millions d'euros pendant les trois années du contrat de croissance et de solidarité, afin de tenir compte de la diminution du solde du FNPTP, à la suite de la compensation des pertes de dotation de compensation de la taxe professionnelle de certaines collectivités défavorisées. Cette majoration avait été reconduite en 2002.

Le projet de loi de finances pour 2003 ne prévoyait pas de majoration, si bien que la dotation de l'Etat au FNP aurait dû diminuer de 18,1 %, pour s'établir à **106,4 millions d'euros**. Toutefois, sur proposition de sa commission des Finances, **l'Assemblée nationale a modifié** en première lecture **l'article 29 du projet de loi afin, de reconduire l'abondement de l'Etat** au Fonds national de péréquation, d'un montant de **22,867 millions d'euros**.

Votre commission des Finances a adopté un **amendement** tendant à insérer un article additionnel après l'article 32 afin de majorer de 18 millions d'euros le Fonds national de péréquation ce qui permettrait à son montant de progresser de 5 % en 2003.

4. La dotation élu local

Evoluant comme la dotation globale de fonctionnement de loi de finances initiale à loi de finances initiale, la dotation élu local s'élèvera à **46,27 millions d'euros**. Elle aide les petites communes rurales (20.670 en 2002) à faire face aux charges résultant des dispositions relatives aux conditions d'exercice des mandats locaux.

5. La dotation globale d'équipement

La **dotation globale d'équipement des communes et des départements** est indexée sur la formation brute de capital fixe des administrations publiques, soit un taux de progression de 2,6 %, appliqué au montant des autorisations de programme. Elle s'élèvera à **872,199 millions d'euros** en 2003 : 413,23 millions d'euros pour les communes et 458,97 millions d'euros pour les départements.

L'**article 72** du projet de loi de finances pour 2003 prévoit de remplacer la fraction de la dotation globale d'équipement que percevaient les services départementaux d'incendie et de secours par un **fonds d'aide à l'investissement des SDIS**, doté de 45 millions d'euros, c'est-à-dire d'un montant équivalent aux sommes perçues en 2002.

Les crédits de ce fonds serviront à financer, selon des modalités fixées par décret, les projets sélectionnés par une autorité déterminée elle aussi par décret, après avis d'une commission comprenant notamment des élus représentant les conseils d'administration des services départementaux d'incendie et de secours.

Votre commission des Finances a adopté un **amendement** de réécriture globale de l'article 72 tendant à inscrire le fonds d'aide à l'investissement des SDIS dans le code général des collectivités territoriales ; préciser que les subventions du fonds sont attribuées par les préfets de zone de défense sur avis conforme d'une commission composée de représentants des conseils d'administration des SDIS ; prévoir que les investissements subventionnés doivent concourir à la mise en oeuvre des schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques ; confier au préfet de zone la détermination des catégories d'opérations éligibles et, dans les limites fixées par des décrets, des taux maxima et minima de subvention applicables à ces opérations.

Comme le souligne fort justement notre collègue Michel Mercier dans sa note de présentation du projet de loi de finances pour 2003 : *« L'absence de règles d'indexation de la dotation du fonds d'aide à l'investissement des SDIS, et l'absence de la précision selon laquelle l'enveloppe de 45 millions d'euros est destinée à financer les investissements réalisés au titre de 2003 sont préoccupantes. »*

Les règles constitutionnelles relatives à la recevabilité financière des amendements d'origine parlementaire interdisent de prévoir une indexation de la dotation du fonds. Il serait par conséquent souhaitable que le Gouvernement en prenne l'initiative.

6. Les dotations liées aux transferts de compétences

- Le montant des crédits ouverts sur le budget du ministère de l'intérieur en loi de finances initiale pour 2002 au titre de la **dotación générale de décentralisation** s'est élevé à 4 622,87 millions d'euros, dont 4 398,97 millions d'euros pour la DGD des communes, des départements et des régions (chapitre 41-56) et 223,90 millions d'euros pour la DGD de la collectivité territoriale de Corse (chapitre 41-57).

L'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que cette dotation évolue comme la dotation globale de fonctionnement, soit une augmentation de 2,294 % en 2003 : 100,91 millions d'euros pour la DGD et 5,14 millions d'euros pour la DGD Corse.

Pourtant, le taux de progression de la DGD constaté est rarement identique à celui de la DGF car elle fait l'objet, chaque année, d'ajustements afin de tenir compte de l'évolution de la répartition des compétences et des personnels entre l'Etat et les collectivités locales.

Sur le **chapitre 41-56**, correspondant à la dotation générale de décentralisation des communes, des départements et des régions, ont ainsi été prévus :

- d'une part, les **crédits correspondant au transfert aux régions des services ferroviaires régionaux de voyageurs (1 552,73 millions d'euros)**, qui figuraient auparavant sur le budget du ministère de l'équipement ; notons que ce transfert de crédits, qui **entraîne une progression de la DGD de 37 %**, va dans le sens de la globalisation des transferts aux collectivités, et donc d'une plus grande autonomie financière ;

- d'autre part, **l'ajustement de la provision** ouverte en 2001 pour la compensation aux départements de la perte de ressources fiscales consécutive à la **suppression de la vignette automobile des particuliers** (5,90 millions d'euros).

Sur le **chapitre 41-57**, correspondant à la dotation générale de décentralisation de la collectivité territoriale de Corse, sont prévus :

- d'une part, l'ajustement de la provision ouverte en 2001 pour la compensation de la perte de ressources fiscales consécutive à la **suppression de la vignette automobile des particuliers**, à hauteur de 0,16 million d'euros ;

- d'autre part, l'ajustement des crédits destinés à prendre en compte les effets financiers des **transferts de compétences** prévus dans la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse, d'un montant de 1,82 million d'euros ; ces crédits représentent le solde entre le droit à compensation de la collectivité

territoriale de Corse et le transfert de ressources fiscales, sous la forme d'une affectation d'une fraction du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers perçue en Corse.

Ainsi, **la dotation générale de décentralisation des communes, des départements et des régions** s'établira en 2003 à **6 045,30 millions d'euros** et celle de la collectivité territoriale de Corse à **231,03 millions d'euros**.

Il convient de rappeler qu'en dépit de l'objectif affiché par les lois de décentralisation, l'intégralité des crédits correspondant à la compensation des transferts de compétences n'est pas regroupée au sein de la DGD. D'autres crédits subsistent au ministère de la culture et au ministère de l'emploi et de la solidarité au titre de la formation professionnelle :

- la **DGD « culture »** s'élèvera en 2003 à 161,62 millions d'euros, dont 9,03 millions d'euros en faveur de la Corse et 152,59 millions d'euros en faveur des autres collectivités, ce qui aboutit finalement à une DGD gérée par le ministère de l'intérieur de 6 437,95 millions d'euros ;

- la **DGD « formation professionnelle »** atteindra 1 389,43 millions d'euros, cette progression de 82 millions d'euros correspondant au **transfert aux régions**, prévu par l'article 107 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, **de la gestion de l'indemnité compensatrice forfaitaire versée aux employeurs au titre des contrats d'apprentissage signés à compter du 1^{er} janvier 2003** (article 70 du projet de loi de finances).

L'article L. 1614-4 du code général des collectivités territoriales prévoit que les transferts de compétences sont principalement compensés par des transferts de fiscalité et, pour le solde, par la DGD. Aujourd'hui toutefois, la dotation générale de décentralisation des départements sert presque exclusivement à compenser des pertes de recettes issues de la suppression ou de la réduction du produit d'impôts transférés au début des années 80. Dès lors, on peut légitimement s'interroger sur le point de savoir si ces sommes doivent être comptabilisées avec la DGD au sein des dotations, ou considérées comme des compensations.

• La **dotation régionale d'équipement scolaire (DRES)** et la **dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC)** évoluent comme la formation brute de capital fixe des administrations publiques, soit une progression de 2,6 %. Elles passeront de 840,86 millions d'euros en 2002 à **862,72 millions d'euros** en 2003 (respectivement 576,45 millions d'euros pour la DRES et 286,26 millions d'euros pour la DDEC).

7. La dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors la fraction « réduction pour embauche et investissement »)

La dotation de compensation de la taxe professionnelle constitue la variable d'ajustement de l'enveloppe normée du contrat de croissance et de solidarité. Son montant atteindra 1 418,825 millions d'euros en 2003, en **diminution de 3% par rapport à la dotation de 2002, hors abondement « Pantin »** et après prélèvement de 126,08 millions d'euros opéré au profit des communautés d'agglomération.

L'abondement « Pantin » correspond à la compensation forfaitaire de l'Etat à la suite de l'arrêt du 18 octobre 2000 « commune de Pantin », dans lequel le Conseil d'Etat a jugé que les compensations de taxe professionnelle au titre de l'abattement général de 16 % devaient être calculées en fonction de la totalité des bases d'imposition à la taxe professionnelle, qu'il s'agisse de rôles primitifs ou de rôles supplémentaires.

Afin de couper court à tous les contentieux, en cours ou prévisibles, des collectivités locales demandant, à la suite de cet arrêt, la prise en compte des rôles supplémentaires, l'article 19 de la loi de finances pour 2002 a validé, de façon rétroactive, les pratiques antérieures de l'administration fiscale. Il a cependant prévu corrélativement d'accorder une compensation forfaitaire aux collectivités locales, d'un montant de 177,9 millions d'euros, versée selon un échancier précis : 45 % en 2002, 25 % en 2003, 20 % en 2004 et 10 % en 2005.

L'abondement à effectuer en 2003 est donc de 44,475 millions d'euros, correspondant à 25 % de l'abondement total de la DCTP (hors REI), contre 80 millions d'euros en 2002. **Compte tenu de cet abondement**, la dotation de compensation de la taxe professionnelle s'établira, en 2003, à **1 463,3 millions d'euros**, soit une **diminution de 5,15 %** par rapport à la dotation 2002.

Le projet de loi de finances pour 2003 ne proroge pas le dispositif de modulation des pertes de DCTP au profit des communes défavorisées, afin de ne pas faire subir aux autres collectivités une trop forte baisse. Lors de son audition devant votre commission des Lois, M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales a souligné que ce dispositif avait conduit en quatre ans, à une baisse de 50 % pour les communes ne bénéficiant pas des dotations de solidarité et estimé qu'il ne fallait pas confondre péréquation et spoliation.

En revanche, les pertes de dotation de compensation de la taxe professionnelle enregistrées entre 1999 et 2001 par les communes et groupements défavorisés continueront à être compensées en 2003 par le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle. Cette compensation s'élèvera à 188 millions d'euros, soit le montant attribué en 2002.

B. LES DOTATIONS EXCLUES DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITÉ

L'enveloppe normée du contrat de croissance et de solidarité s'applique à une part décroissante des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales : elle est passée de 59 % dans le projet de loi de finances pour 1999 à 53 % dans le présent projet de loi.

Les concours financiers de l'Etat exclus de l'enveloppe normée sont le FCTVA, le produit des amendes de police, les subventions des différents ministères et les comptes spéciaux du Trésor, certaines compensations d'exonérations fiscales et les dégrèvements d'impôts locaux.

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

Le FCTVA est la principale contribution de l'Etat aux dépenses d'investissement des collectivités locales. Son montant prévisionnel inscrit en loi de finances pour 2003 s'élève à 3 644 millions d'euros, en hausse de 0,8 %.

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

Le produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation s'élève en 2003 à 368 millions d'euros, soit une hausse de 16 % correspondant, selon le Gouvernement, à « *un effet de rattrapage après une année 2002 marquée par la loi d'amnistie.* »

3. Les subventions et comptes spéciaux du Trésor

En loi de finances initiale pour 2003, les **subventions de fonctionnement** des différents ministères devraient se situer à **739 millions d'euros**. Les **subventions d'équipement** s'élèveront à **1 089,6 millions d'euros** et les **comptes spéciaux du Trésor** à **187 millions d'euros**.

4. Les compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs

Les compensations d'exonérations et les dégrèvements législatifs devraient atteindre, en 2003, **10,4 milliards d'euros**.

Elles se composent de :

- la compensation au titre de la réduction pour embauche et investissement de la DCTP, soit 123,9 millions d'euros ;
- le montant des compensations relatives à la fiscalité locale, soit 1 971 millions d'euros en 2003 ;
- la contrepartie de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties, soit 98,75 millions d'euros en 2003 ;
- la contrepartie de divers dégrèvements législatifs pour un montant de 8 215 millions d'euros.

5. Le coût de la compensation des suppressions de fiscalité locale depuis 1999

Quatre taxes ont vu leur assiette partiellement ou totalement supprimée depuis 1999. Il s'agit de la suppression de la part « salaires » des bases de la taxe professionnelle, de la suppression de la part régionale des droits de mutation à titre onéreux, de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation et de la suppression de la vignette automobile.

- **La suppression progressive, à partir de 1999 et sur cinq ans, de la part « salaires » des bases de la taxe professionnelle** a été compensée à hauteur de 7 804 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2002. La compensation est indexée chaque année en fonction du taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement entre 1999 et l'année de versement. **A compter de 2004, la compensation sera intégrée à la DGF et évoluera comme cette dernière.**

En loi de finances initiale **pour 2003**, le montant de la compensation de la part « salaires » s'élèvera à **9 033 millions d'euros**, compte tenu du **prélèvement de 800 millions d'euros opéré au titre de la banalisation de la fiscalité locale de France Télécom**. En effet, le surplus de produit fiscal attribué aux collectivités locales dans le cadre de cette réforme sera déduit, en 2003, du montant des compensations fiscales qu'elles perçoivent, afin d'assurer la neutralité budgétaire de la réforme.

La compensation de la suppression progressive de la part salaire des bases de la taxe professionnelle représente un **poids croissant dans les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales** et explique à elle seule une grande partie de leur progression.

Par ailleurs, le **projet de loi de finances pour 2003** contient **d'autres mesures remédiant à certaines lacunes de la réforme de la taxe professionnelle** introduite en 1999.

Ainsi, les **titulaires de bénéfices non commerciaux et assimilés employant moins de cinq salariés** sont actuellement imposés à la taxe professionnelle sur la base d'une assiette comprenant la valeur locative de certaines immobilisations et le dixième des recettes. Ils n'ont donc pas bénéficié de la suppression progressive de la part « salaires » dans l'assiette de la taxe professionnelle.

Pour les faire bénéficier d'un avantage comparable, soit une baisse de leur imposition à la taxe professionnelle d'un tiers environ, l'article 11 du projet de loi de finances pour 2003 prévoit une **diminution progressive, sur quatre ans, de la part des recettes prises en compte dans leur assiette de taxe professionnelle**, qui passera ainsi de 10 % à 6 %. Cette mesure fera l'objet d'une **compensation** de l'Etat de **88 millions d'euros**.

D'autre part, afin d'aider les entreprises à réaliser des **investissements de recherche et de développement**, le projet de loi de finances prévoit de ne plus prendre en compte dans les bases de la taxe professionnelle les immobilisations créées ou acquises à l'état neuf qui bénéficient déjà du crédit d'impôt recherche. Le coût de cette mesure, évalué à **15 millions d'euros**, sera également pris en charge par l'Etat.

- Le montant des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2002 au titre de la **compensation aux régions des pertes de recettes fiscales** (chapitre 41-55) s'est élevé globalement à 1 819,37 millions d'euros, dont 842,33 millions d'euros au titre de la compensation résultant de la suppression des droits de mutation à titre onéreux et 977,04 millions d'euros au titre de la compensation résultant de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation.

Du fait de l'indexation des crédits ouverts en 2002 (+ 2,294 %), le montant de la compensation des pertes de recettes fiscales aux régions s'élèvera, en 2003, à **1 861,11 millions d'euros**, soit 861,66 millions d'euros **au titre de la suppression des droits de mutation à titre onéreux** et 999,45 millions d'euros **au titre de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation**.

- S'agissant des **départements**, la réforme des **droits de mutation à titre onéreux** de 1999 a eu pour objet d'unifier le régime d'imposition des cessions de locaux professionnels et agricoles. La loi de finances pour 2000 a étendu ce dispositif aux immeubles d'habitation et a prévu une exonération en ce qui concerne les cessions au profit des SAFER. Enfin, les lois de finances pour 2001 et 2002 ont prévu des mesures d'exonérations de **vignette**. La **compensation** des pertes de recettes fiscales résultant de ces mesures a été **intégrée dans la dotation générale de décentralisation** et évolue chaque année comme la dotation globale de fonctionnement. Son montant sera de 1 374,367 millions d'euros en 2003.

II. UN SYSTÈME DE FINANCEMENT LOCAL À BOUT DE SOUFFLE

Les tensions qui se font jour en 2002 sur les budgets locaux témoignent des limites d'un système de financement local qu'affaiblit la montée en puissance de l'intercommunalité.

A. DES TENSIONS SUR LES BUDGETS LOCAUX

Selon la note de conjoncture publiée par Dexia – Crédit local de France au mois de juillet 2002, le transfert de nouvelles compétences aux départements et aux régions – l'allocation personnalisée d'autonomie et les transports ferroviaires régionaux de voyageurs - entraîne une croissance sensible des budgets locaux de près de 5 % en 2002, après une progression de 3,8 % en 2001. Ils représentent désormais environ 10 % de la richesse nationale.

Les **ressources fiscales** (79,3 milliards d'euros, soit une augmentation de 5,5 %) progressent sensiblement en raison de la bonne tenue des assiettes fiscales et de la hausse confirmée des taux d'imposition (+ 2 % toutes collectivités et toutes taxes confondues).

Cette **progression** est particulièrement **sensible** pour les départements (+ 3,5 %), confrontés à la montée en charge rapide des besoins de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie et des services départementaux d'incendie et de secours. Les communes font également progresser leurs taux d'imposition (+ 1,6 %), dans une proportion plus faible cependant que par le passé, lors des années post-électorales. L'évolution des taux régionaux reste quant à elle très modérée (+ 0,2 %).

L'accélération des **dépenses de gestion** (+ 7,3 %), conséquence des nouveaux transferts de compétences et de l'augmentation des frais de personnel (+ 5,9 %) n'entame cependant pas les marges de manœuvre des collectivités territoriales : leur **épargne brute** (32,5 milliards d'euros, + 3,6 %) atteint encore un niveau inégalé en 2002.

Après leur bonne tenue en 2001 (+ 3,5 %), les **dépenses d'investissement** des collectivités territoriales connaîtront une quasi-**stabilisation** en 2002. Cette évolution s'explique principalement par la baisse des dépenses d'équipement des communes (- 1,7 %) ; l'année suivant des élections municipales est, en effet, généralement marquée par une réduction de leur effort d'équipement. Les dépenses d'investissement des départements et des régions poursuivront leur croissance, respectivement de + 4 % et de + 6,6 %.

B. UN ÉQUILIBRE FRAGILE DANS LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'équilibre des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales est fragile. Les règles d'attribution des concours de l'Etat sont d'une trop grande complexité. L'autonomie fiscale des collectivités territoriales a fortement diminué. La compensation des charges imposées par des décisions de l'Etat aux collectivités territoriales n'est que partielle. Enfin, la part de la péréquation demeure insuffisante.

1. Des règles d'attribution des concours financiers de l'Etat trop complexes

La reconduction pour un an seulement du contrat de croissance et de solidarité remet en cause l'objectif d'une programmation pluriannuelle des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales.

On ne peut néanmoins en tenir rigueur à l'actuel Gouvernement dans la mesure où cette reconduction temporaire a précisément pour objet de garantir aux collectivités des ressources suffisantes dans l'attente de la réforme tant attendue des finances locales.

Au-delà du nécessaire retour à la détermination d'enveloppes pluriannuelles, il conviendra de revoir l'architecture, trop complexe, des concours de l'Etat.

La multiplication des **abondements exceptionnels**, « hors enveloppe normée », et le poids croissant des **compensations d'exonérations de fiscalité locale** traduisent la complexité 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 envers les collectivités défavorisées.

Or, cette pratique n'offre **aucune garantie** aux collectivités locales quant à la **stabilité** et à la **prévisibilité** de leurs ressources. Comme votre commission des Lois l'a déjà relevé au titre du dernier exercice budgétaire, elle risque d'aboutir à un **double mécanisme** : 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.

Au total, c'est 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** de ces concours qui est mis en cause.

2. Une réduction de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales

Le poids croissant des compensations traduit par ailleurs les effets de la politique menée par le précédent Gouvernement consistant à **amputer progressivement la fiscalité locale**.

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

La part des recettes fiscales correspondant à des impôts dont les collectivités territoriales votent les taux dans leurs recettes totales hors emprunt s'élevait à **54 % en 1995. Elle a été réduite à moins de 37 % pour les régions, 43 % pour les départements et 48 % pour les communes**.

Compte tenu de la prise en compte de la compensation de la vignette et des droits de mutation au sein des compensations, et en raisonnant à structure constante (sans tenir compte du transfert aux régions de 1,5 milliard d'euros correspondant aux services ferroviaires de voyageurs), les **compensations représenteront 32 % de l'ensemble des concours financiers de l'Etat en 2003**, contre 16 % en 1999.

Ce mouvement de **recentralisation** des ressources locales s'est traduit par un **brouillage entre fiscalité et compensations**. C'est ainsi que la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle a mis en cause la fiabilité du critère du potentiel fiscal, qui constitue le principal indicateur de richesse des collectivités territoriales. La loi du 28 décembre 1999 relative à la prise en compte du recensement général de population de 1999 dans la répartition des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales a dû intégrer la compensation de la part « salaires » dans la définition du potentiel fiscal afin de neutraliser les effets de la réforme de la taxe professionnelle.

Cette substitution de mécanismes de compensation à la fiscalité locale est très largement le fruit de **l'absence de réforme** de cette dernière. Selon un processus inexorable, faute de réformer les bases de l'impôt local, c'est sa suppression graduelle qui est mise en œuvre. L'Etat commence par accorder des allègements aux contribuables qu'il compense aux collectivités à travers la procédure du dégrèvement. Puis il accorde des exonérations qui annoncent l'extinction progressive de l'impôt local.

Il en résulte également 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 » représenteront **moins de la moitié** de ces concours.

3. Une compensation partielle des charges imposées par des décisions de l'Etat aux collectivités territoriales

La compensation financière des compétences transférées aux collectivités territoriales constituait l'un des principes forts des lois de décentralisation. Elle apparaissait comme l'un des socles du **contrat de confiance** avec l'Etat.

Passée la première vague des transferts de compétences, **le financement budgétaire des transferts, conçu au départ comme un solde, est progressivement devenu la norme.**

Les nouveaux transferts n'ont pas donné lieu à des transferts de fiscalité mais à des majorations de dotation générale de décentralisation. L'assiette et le taux des impôts transférés se sont progressivement réduits. La politique de réduction et d'unification des taux des droits de mutation, outre qu'elle a supprimé au passage le pouvoir des départements de voter les taux de ces impôts, a entraîné une diminution importante de la part de la fiscalité dans les ressources transférées.

Comme le fait remarquer justement notre collègue Michel Mercier rapporteur spécial de la commission des Finances dans sa note de présentation précitée : *« Le système en vigueur depuis les lois de décentralisation fonctionne convenablement, même s'il est indéniable qu'à mesure que la compétence est exercée par les collectivités locales, un écart (plus ou moins grand selon les collectivités) peut apparaître entre le montant de la compensation et celui du coût de l'exercice de la compétence. Une réévaluation périodique du coût de l'exercice des compétences transférées, s'accompagnant le cas échéant d'une modification du montant de la compensation, pourrait être envisagée. »*

En outre, les collectivités territoriales subissent un **alourdissement des charges non compensées.**

Les transferts de charges ne concernent pas seulement les domaines mentionnés par les lois de décentralisation. En effet, les collectivités territoriales doivent de plus en plus supporter des charges résultant de **décisions sur lesquelles elles n'ont aucune prise.**

Les exemples sont nombreux, les plus récents et les plus coûteux étant l'organisation des services départementaux d'incendie et de secours et la création de l'allocation personnalisée d'autonomie.

La détermination exacte du montant des charges transférées est parfois délicate car, parmi les dépenses résultant de la mise en oeuvre des charges nouvelles, il n'est pas toujours possible de distinguer quelles sont les dépenses relevant de l'application de la loi et quelles sont les dépenses qui relèvent de la libre décision des collectivités locales.

Pour cette raison, les transferts de charges ne peuvent pas toujours faire l'objet d'une compensation intégrale, comme en témoigne l'exemple des dépenses de personnel : les revalorisations des traitements des agents de la fonction publique territoriale décidées par l'Etat, auxquelles les collectivités ne sont pas associées, devraient-elles être compensées intégralement par l'Etat, alors même que celui-ci ne maîtrise pas les décisions des collectivités en matière de recrutement ?

Par ailleurs, les ressources des collectivités territoriales évoluent moins vite que ces charges nouvelles. Ainsi pour les trois années d'application de l'accord salarial du 10 février 1998, la dotation globale de fonctionnement a augmenté nettement moins vite que le surcoût provoqué par cet accord.

Le surcoût induit par le financement des charges non compensées peut aboutir à une augmentation de la pression fiscale sur les contribuables locaux. Ainsi, dans son rapport au nom de l'Observatoire des finances locales pour 2002, notre collègue Joël Bourdin indique qu'il est pour l'instant difficile de savoir quel sera le coût exact de l'allocation personnalisée d'autonomie pour les départements, mais que la fiscalité locale a d'ores et déjà été sollicitée.

Enfin, comme l'a relevé à juste titre le rapport de la mission sénatoriale d'information sur la décentralisation, **l'Etat incite fortement les collectivités territoriales à financer des dépenses qui relèvent de ses compétences**, notamment en matière d'enseignement supérieur et de voirie. Les contrats de plan Etat-région ont ainsi constitué un cadre privilégié pour faire financer par les collectivités territoriales des politiques nationales.

Comme on l'a vu, toutes ces charges pèsent lourdement sur les budgets locaux. Elles sont inégalement ressenties dans la mesure où la part de la péréquation dans les concours de l'Etat reste insuffisante.

4. Une part trop faible de la péréquation

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

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

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

Les crédits du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, ne sont pas considérés, à l'exception de ceux servant à compenser une partie des baisses de dotation de compensation de la taxe professionnelle enregistrées par certaines collectivités, comme des crédits à vocation péréquatrice.

Le principal concours de l'Etat à vocation péréquatrice est la dotation d'intercommunalité, dont 85 % du montant est réparti en tenant compte du potentiel fiscal¹.

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

Evolution des crédits de la péréquation entre 2001 et 2002

(en millions d'euros)

	2001	2002	Evolution en %
Dotation de solidarité urbaine	575,2	592,7	3 %
Dotation de solidarité rurale	376,9	400,1	6 %
Dotation de fonctionnement minimale des départements	144,7	153,3	6 %
Part « potentiel fiscal » de la dotation de péréquation des départements	565,9	587,2	4 %
Fonds national de péréquation	603,6	575,9	- 5 %
DGF des structures communales	1.375,8	1.651,6	20 %
Dispositif de compensation/modulation par le FNPTP des pertes de DCTP	188,1	188,1	0 %
Total	3.830,2	4.148,8	8 %
Montant total des dotations de l'Etat aux collectivités locales	31.035,1	33.157,9	7 %
Part (en %) des crédits de la péréquation dans le total des dotations de l'Etat	12,3	12,5	

Source : ministère de l'intérieur

¹ Le potentiel fiscal est un indicateur utilisé pour comparer la richesse fiscale potentielle des collectivités les unes par rapport aux autres. Il est obtenu en appliquant aux bases d'imposition aux quatre taxes directes locales les taux moyens d'imposition à chacune de ces taxes.

C. LA MONTÉE EN PUISSANCE DE L'INTERCOMMUNALITÉ

Le développement considérable de l'intercommunalité apparaît comme le trait le plus marquant de l'évolution de la décentralisation au cours des dernières années. Si l'on peut se réjouir de ce mouvement qui contribue à un meilleur exercice des compétences communales, force est de constater qu'il contribue à l'aggravation des difficultés du système de financement local.

1. Un développement rapide de l'intercommunalité

Sur les quelque 36.700 communes que compte la France, près de 27.000 sont désormais regroupées dans des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, soit une proportion des trois quarts environ (73 %).

Au 1^{er} janvier 2002, on recensait 14 communautés urbaines, 120 communautés d'agglomération et plus de 2.000 communautés de communes, rassemblant plus de 45 millions d'habitants, contre 34 millions en 1999.

a) Une meilleure couverture géographique

Les regroupements de communes s'accroissent dans les aires urbaines. Sur les **141 aires de plus de 50 000 habitants**, hors Paris, **102** (soit 72,3 %) comportaient au 1^{er} janvier 2002 une communauté d'agglomération ou une communauté urbaine, contre les deux tiers en 2001. Les établissements publics de coopération intercommunale disposent ainsi de la taille critique nécessaire pour faire face aux grands enjeux de requalification et de développement des agglomérations.

La couverture géographique s'est partout améliorée. **Aux 11 chefs-lieux de région et 30 chefs-lieux de département dotés d'une communauté d'agglomération se sont ajoutés 5 chefs-lieux de région** (Ajaccio, Caen, Orléans, Metz et Montpellier) **et 7 chefs-lieux de département** (Carcassonne, Bastia, Melun, Nice, Nîmes, Mont-de-Marsan et Toulon). Dans la région Ile-de-France, le nombre des communautés d'agglomération est passé de 9 à 12. Des départements qui étaient dépourvus de toute communauté d'agglomération malgré l'importance de leur population urbaine, comme les Alpes-Maritimes, en ont créé (4 communautés d'agglomération), d'autres ont poursuivi l'amélioration de leur maillage déjà très dense (le Nord de 4 à 5, le Pas-de-Calais de 5 à 6 communautés d'agglomération). Par ailleurs, deux communautés d'agglomération ont été constituées en Corse, à Ajaccio et à Bastia. La Réunion en compte désormais trois.

b) Une architecture simplifiée

Simultanément, l'architecture de l'intercommunalité s'est clarifiée avec la disparition définitive des districts en 2002, qui a suivi celle des communautés de villes intervenue en 2001.

En 2000, la tendance à l'extension des périmètres des groupements de communes à fiscalité propre s'était amorcée. Plus de 35 000 habitants avaient ainsi profité de l'extension des périmètres de certaines communautés d'agglomération. Ce phénomène s'est poursuivi et amplifié en 2001.

Deux communautés urbaines et une vingtaine de communautés d'agglomération (sur 90) ont étendu leur périmètre entre le 1^{er} janvier 2000 et le 1^{er} janvier 2001. Plus de 150 000 habitants ont ainsi été concernés.

c) Une extension de la taxe professionnelle unique

La taxe professionnelle unique concerne un nombre croissant d'habitants et d'établissements publics de coopération intercommunale.

Si les communautés d'agglomération sont obligatoirement à taxe professionnelle unique, encouragées par la loi du 12 juillet 1999, nombre de communautés urbaines existant à cette date ont opté pour ce régime, passant de 2 en 2000 à 10 aujourd'hui. Par ailleurs, le nombre de communautés de communes ayant effectué ce passage a triplé de 2000 à 2002 en passant de plus de 200 à 600.

Au total, en trois ans, le nombre d'habitants concernés par la taxe professionnelle unique est passé de 4,2 millions à 29,7 millions, soit une multiplication par sept. Au 1^{er} janvier 2002, le nombre d'EPCI à TPU était de 738.

d) Des réformes annoncées

Les établissements publics de coopération intercommunale disposent aujourd'hui de compétences étendues et de moyens considérables. Ils jouent un rôle majeur dans l'aménagement du territoire et la vie de nos concitoyens. Aussi la **question de l'élection au suffrage universel direct** de leurs représentants est-elle régulièrement posée.

Lors des débats sur la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, le Sénat avait été sensible au souci exprimé par de nombreux élus locaux de ne pas prendre, en la matière, de décision précipitée susceptible de rompre le climat de confiance indispensable au développement de l'intercommunalité. Suivi par la commission mixte paritaire, il avait donc supprimé la disposition introduite par l'Assemblée nationale posant le principe de l'élection au suffrage universel direct des membres des organes délibérants des structures intercommunales dotées d'une fiscalité propre.

Lors de l'examen en première lecture du projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, le Sénat a jugé **prématurée** l'inscription des établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre dans la liste des collectivités territoriales de la République figurant à l'article 72 de la Constitution.

M. René Garrec, président de la commission des Lois et rapporteur de ce texte, a fait valoir que cette qualité ne pouvait leur être reconnue dans la mesure où les établissements publics de coopération intercommunale, à l'instar des autres établissements publics, sont régis par le principe de spécialité, alors que les collectivités territoriales disposent d'une clause générale de compétence, et sont administrés par des représentants désignés par leurs communes membres, alors que les assemblées délibérantes des collectivités territoriales doivent être élues au suffrage universel.

Néanmoins, à l'initiative de votre rapporteur et de notre collègue Jean-Claude Gaudin, le Sénat a étendu aux groupements de collectivités territoriales la possibilité d'être habilités à déroger, à titre expérimental, aux dispositions législatives et réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences. L'Assemblée nationale, quant à elle, leur a permis d'être désignés par la loi « chefs de file » pour l'exercice de compétences croisées.

Par ailleurs, le Premier ministre a annoncé qu'une meilleure articulation serait recherchée entre la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, la loi du 25 juin 1999 d'orientation relative à l'aménagement et au développement durable du territoire, qui comporte des dispositions concernant les pays, et la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, qui instaure les schémas de cohérence territoriale, afin de simplifier le paysage institutionnel à l'échelon local et de permettre aux acteurs locaux de prendre leurs décisions dans les meilleures conditions possibles.

Enfin, la réflexion générale qui devra être conduite sur l'accompagnement financier de la nouvelle étape de la décentralisation engagée par le Gouvernement à la demande du Président de la République sera l'occasion de réformer le mode de calcul de la dotation d'intercommunalité afin de garantir aux établissements publics de coopération intercommunale une meilleure prévisibilité de l'évolution de leurs ressources.

2. Des difficultés de financement

L'accroissement substantiel du nombre d'établissements publics de coopération intercommunale bénéficiant de la dotation globale de fonctionnement pose un problème important de financement. La dotation d'intercommunalité a ainsi été multipliée par trois en moins de dix ans, dépassant **1,6 milliard d'euros en 2002**.

a) Un financement qui pèse sur les dotations de solidarité

Les modes actuels de répartition de la dotation globale de fonctionnement, qui conduisent à ce que cette masse pèse sur la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale, ont rendu nécessaire des **abondements exceptionnels** de l'Etat en faveur des dotations de solidarité, d'un montant de **530 millions d'euros** en cumulé entre 1999 et 2002, ces abondements exceptionnels s'ajoutant à l'enveloppe normée résultant des règles du contrat de croissance et de solidarité.

b) De fortes variations dans les attributions individuelles des groupements

L'essor de l'intercommunalité et l'affirmation des groupements de communes comme des acteurs à part entière de l'action publique locale plaident toutefois pour une stabilisation de leurs ressources. Or les attributions individuelles des groupements peuvent, dans le cadre actuel, connaître des variations fortes d'une année sur l'autre.

Les règles de répartition de la dotation globale de fonctionnement des communautés de communes et des communautés d'agglomération font dépendre étroitement la dotation allouée chaque année à un groupement de l'évolution de ses critères propres mais également de l'évolution de la moyenne constatée dans sa catégorie. Ces règles conduisent à une **forte volatilité des attributions, partiellement atténuée par le jeu des mécanismes de garantie**. En outre, les changements parfois brutaux dans la composition de chaque catégorie d'établissement public de coopération intercommunale peuvent conduire à des évolutions difficilement justifiables des dotations individuelles d'une année sur l'autre, comme ce fut le cas en 2001 pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle.

c) Un mode de calcul du coefficient d'intégration fiscale complexe

Les disparités de dotation globale de fonctionnement par habitant entre catégories d'établissements publics de coopération intercommunale sont source d'interrogations croissantes de la part des élus locaux.

Le **coefficient d'intégration fiscale** (CIF), paramètre central de la répartition actuelle, est critiqué dans la mesure où il ne prend en compte que certaines recettes : le produit des quatre taxes directes locales, la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, certaines compensations fiscales et, pour les communautés d'agglomération (et les communautés urbaines avant la forfaitisation prévue en 2003), la redevance d'assainissement.

Il convient également de s'interroger sur la pertinence du dispositif de correction du coefficient d'intégration fiscale par la déduction des dépenses de transfert, qui est certes destiné à concentrer la dotation globale de fonctionnement sur les groupements réellement intégrés, mais au prix d'une complexité considérable dans le calcul des attributions individuelles.

La prise en compte des dépenses de transfert nécessite par ailleurs d'opérer un recensement d'autant plus délicat que la notion n'est pas juridiquement définie avec une grande précision et ne correspond, en tout état de cause, que très imparfaitement à la nomenclature comptable en fonction de laquelle sont imputées les dépenses des établissements publics de coopération intercommunale.

**Etablissements publics de coopération intercommunale
par catégorie au 1^{er} janvier 2002**

Catégorie	nombre au 1/1/2001	nombre au 1/1/2002	différence	population DGF	nombre de communes	DGF par habitant
Communautés urbaines 4 taxes	7	4	-3	1.535.348	87	75,54 €
Communautés urbaines à taxe professionnelle unique	7	10	+3	4.722.253	266	81,06 €
Communautés de communes 4 taxes	1.481	1.425	-56	14.773.657	17.621	16,13 €
Communautés de communes à taxe professionnelle unique (CC à DGF non bonifiée)	115	139	+24	1.705.586	1.432	19,70 €
Communautés de communes à taxe professionnelle unique (CC à DGF bonifiée)	291	468	+177	7.218.093	5.401	27,40 €
Communautés d'agglomération	90	120	+30	16.380.140	2.014	39,15 €
Syndicats d'agglomération nouvelle	8	8	0	678.476	47	42,27 €
TOTAL	1.999	2.174	+175	47.013.425	26.868	

Source : Direction générale des collectivités locales.

III. UNE RÉFORME DES FINANCES LOCALES ENGAGÉE

Le projet de loi constitutionnelle relatif l'organisation décentralisée de la République rendra inéluctable une réforme des finances locales souvent annoncée mais sans cesse différée. D'ores et déjà, le projet de loi de finances pour 2003 comporte des mesures tendant à renforcer l'autonomie financière des collectivités locales.

A. LE PROJET DE RÉVISION CONSTITUTIONNELLE

L'article 6 du projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République tend à insérer un article 72-2 dans la Constitution afin de **poser le principe de l'autonomie financière, en particulier fiscale, des collectivités territoriales.**

1. Le projet de loi initial

L'existence et la libre disposition de ressources constitueraient, certes dans les conditions prévues par la loi, deux conditions et deux garanties de la libre administration des collectivités territoriales.

Le Conseil constitutionnel avait déjà posé les limites dans lesquelles le législateur pouvait imposer des **charges** aux collectivités territoriales, en précisant que « *si le législateur est compétent pour définir les catégories de dépenses qui revêtent pour les collectivités territoriales un caractère obligatoire (...), toutefois les obligations ainsi mises à la charge d'une collectivité territoriale doivent être définies avec **précision** quant à leur **objet** et à leur **portée** et ne sauraient méconnaître la compétence propre des collectivités territoriales ni entraver leur libre administration.* »

Les collectivités territoriales se verraient reconnaître la possibilité de recevoir tout ou partie des impositions de toutes natures et, dans les limites fixées par la loi, d'en **fixer l'assiette et le taux**. Aux termes de l'article 34 de la Constitution, il revient actuellement à la loi de fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures. Le Conseil constitutionnel n'en a pas moins admis que « *le législateur peut déterminer les limites à l'intérieur desquelles une collectivité territoriale peut être habilitée à fixer elle-même le **taux d'une imposition** établie en vue de pourvoir à ses dépenses*¹. »

¹ Décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990.

Les **recettes fiscales**, les **autres ressources propres** des collectivités, c'est-à-dire les produits des domaines et d'exploitation, et les **dotations qu'elles reçoivent d'autres collectivités** territoriales devraient représenter une **part déterminante** de l'ensemble de leurs ressources. Une loi organique fixerait les conditions de mise en œuvre de cette règle. Jusqu'à présent, le Conseil constitutionnel avait clairement affirmé que « *les règles posées par la loi ne sauraient avoir pour effet de restreindre les **ressources fiscales** des collectivités territoriales au point **d'entraver** leur libre administration¹* », mais s'était refusé à définir le seuil en deçà duquel toute nouvelle suppression de recettes fiscales serait considérée comme une entrave à la libre administration.

Tout **transfert de compétences** entre l'Etat et les collectivités territoriales devrait s'accompagner de l'attribution de **ressources équivalentes** à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Cette disposition, qui figure actuellement à l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales, acquerrait ainsi valeur constitutionnelle.

Enfin, les inégalités de ressources entre les collectivités territoriales devraient être corrigées par la loi au moyen de dispositifs pouvant faire appel à la **péréquation**.

2. Le texte adopté par le Sénat

En première lecture, sur un amendement du Gouvernement reprenant plusieurs propositions de votre commission des Lois, le Sénat a entièrement réécrit cet article afin :

- de consacrer plus clairement la **liberté de dépenses** des collectivités territoriales, celle-ci restant cependant encadrée par la loi qui pourra notamment prévoir des dépenses obligatoires ;

- **d'exclure les dotations entre collectivités territoriales du calcul de leurs ressources propres**, celles-ci devant toujours représenter une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources, dans des conditions précisées par une loi organique ;

- de prévoir la **compensation des charges** induites par la **création de compétences nouvelles** pour les collectivités territoriales, telles que l'allocation personnalisée d'autonomie ;

- enfin, de préciser que les dispositifs de **péréquation** sont destinés à compenser l'**ensemble des inégalités entre collectivités** territoriales - et non les seules inégalités de ressources.

¹ *Décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991.*

3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

En première lecture, à l'initiative de sa commission des Finances, l'Assemblée nationale a précisé que toute création ou **extension** de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales devra être accompagnée de ressources déterminées par la loi.

Elle a également indiqué que la loi devra prévoir des dispositifs de péréquation destinés à **favoriser** l'égalité entre les collectivités territoriales.

B. LES MESURES CONTENUES DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES

Le projet de loi de finances pour 2003 comporte plusieurs mesures amorçant la réforme des finances locales : l'assouplissement des règles de lien entre les taux des impôts directs locaux, la normalisation de la fiscalité locale de France Télécom, enfin une réforme du financement de l'intercommunalité.

1. L'assouplissement des règles de lien entre les taux des impôts directs locaux

L'article 14 du projet de loi de finances pour 2003 assouplit, à compter de 2003, les modalités de fixation du taux de la taxe professionnelle.

Les articles 1636 B *sexies* et 1636 B *sexies A* du code général des impôts imposent actuellement aux collectivités locales soit de faire varier les taux de leurs impôts locaux dans les mêmes proportions d'une année sur l'autre, soit de faire varier de façon différenciée ces taux, le taux de taxe professionnelle devant toutefois varier dans les mêmes conditions que celui de la taxe d'habitation. Cette variation ne peut en outre dépasser la variation, en moyenne pondérée, du taux moyen de la taxe d'habitation et des taxes foncières.

Le projet de loi de finances tend à **permettre aux communes, départements et établissements publics de coopération intercommunale de faire varier la taxe professionnelle dans la limite d'une fois et demie la variation du taux de la taxe d'habitation ou, si elle est moins élevée, du taux moyen pondéré de la taxe d'habitation et des taxes foncières, et aux régions de faire varier la taxe professionnelle dans la limite d'une fois et demie la variation du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties.**

Lorsqu'il sera fait application de cette variation d'une fois et demie, il ne pourra être fait utilisation du dispositif exceptionnel prévu au 2 de l'article 1636 B *sexies* permettant des diminutions exceptionnelles de taxe d'habitation et de taxe foncières sans liaison avec la taxe professionnelle.

Le mécanisme de majorations exceptionnelles des taux de taxe professionnelle de 5 %, prévues au 3 du même article, permettant à une commune ou un département de compenser un taux de taxe professionnelle inférieur à la moyenne ne pourra non plus être utilisé.

La modification prévue à l'article 14 ne concerne que les conditions de variation des taux. Le dispositif de **plafonnement**, prévu aux articles 1636 B *septies* et 1636 B *decies*, qui limite le taux de taxe professionnelle à deux fois celui constaté au niveau national pour les collectivités de même nature, est **maintenu**.

Votre commission des Lois approuve cette mesure. En effet, le principe même de la liaison des taux est contestable puisqu'il repose sur une suspicion à l'égard des élus locaux, peu compatible avec le renforcement de la décentralisation actuellement en cours.

Aujourd'hui, les modalités d'encadrement apparaissent complexes et peu adaptées aux besoins des collectivités locales. En raison de cette complexité, peu de collectivités ont choisi la méthode de variation différenciée des taux : ainsi, en 2000, 13,6 % des communes, 7,7 % des établissements publics de coopération intercommunale et 5 % des départements seulement avaient opté pour cette méthode. Comme l'indiquait le Conseil des impôts dans son X^e rapport : *« l'autonomie fiscale des collectivités locales est en définitive très en deçà de ce que l'on attendait de la liberté de vote des taux des quatre taxes. La liberté de répartition de la charge fiscale entre les différentes catégories de contribuables est largement illusoire. »*

L'éventualité d'un assouplissement supplémentaire de la liaison des taux devra être examinée dès l'année prochaine dans le cadre de la refonte annoncée du système de financement local.

2. La normalisation de la fiscalité de France Télécom

L'article 13 du projet de loi de finances pour 2003 a pour objet d'assujettir France Télécom aux impôts directs locaux dans les conditions de droit commun.

La loi du 2 juillet 1990, relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications, a mis en place un **régime fiscal dérogatoire pour La Poste et France Télécom** : ces opérateurs publics sont assujettis à un taux unique de taxe professionnelle pour l'ensemble du territoire national, dont le produit est directement versé à l'Etat.

A compter de 1995, une **partie de cet impôt a été affectée au Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle**, cette contribution spécifique étant égale à la différence entre le produit des impositions directes locales alloué à l'Etat par France Télécom et La Poste en 1994, indexé en

fonction de l'indice de variation du prix à la consommation des ménages, et le produit effectivement prélevé sur ces deux opérateurs publics.

Le maintien de cette fiscalité dérogatoire pour France Télécom ne se justifie plus : la filialisation de l'opérateur public a contribué à réduire fortement le produit de cet impôt, les filiales étant imposées dans les conditions de droit commun. En outre, cette fiscalité s'est révélée en définitive défavorable à l'opérateur public dans la mesure où elle instaure des distorsions de concurrence avec les autres opérateurs de téléphonie mobile. Enfin, le manque à gagner pour les collectivités locales a atteint près de 200 millions d'euros.

Dans ces conditions, le projet de loi de finances prévoit de normaliser la fiscalité de France Télécom: les collectivités locales bénéficieront désormais, en plus du produit des impositions locales correspondant aux activités de téléphonie mobile, du produit des taxes foncières et de la taxe professionnelle acquittées par l'opérateur.

Les pertes de recettes pour l'Etat et le FNPTP feront cependant l'objet d'une **compensation par un prélèvement, pour chaque collectivité, sur le montant de la compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle** et, si ce montant se révèle insuffisant, sur le produit des quatre taxes directes locales.

Quoique neutre sur le plan fiscal, cette mesure permettra de rendre aux collectivités locales le contrôle de leurs ressources ; elle s'inscrit donc elle aussi dans la voie d'une plus grande autonomie.

3. Une révision du financement de l'intercommunalité

Afin de ne pas faire peser excessivement la dotation destinée à financer l'intercommunalité sur les autres dotations incluses dans la DGF, l'article 30 du projet de loi de finances pour 2003 prévoit un assouplissement de ses critères.

La loi du 12 juillet 1999 tendant au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a, en effet, introduit une grande rigidité dans la gestion de l'enveloppe de la dotation globale de fonctionnement, en édictant, pour certaines catégories de groupements de communes, des critères d'indexation minimale automatique de leurs dotations. Ce dispositif s'est fait au détriment des dotations de solidarité, dont la répartition n'est effectuée qu'après répartition des crédits de la dotation forfaitaire et de la dotation d'intercommunalité.

Afin de ne pas pénaliser trop fortement ces dotations destinées aux communes les plus défavorisées, le Gouvernement a donc décidé de **modifier les critères d'indexation de la dotation d'intercommunalité, en ne retenant que le seuil minimal du montant atteint l'année précédente. Le Comité des Finances locales disposera cependant de toute liberté pour fixer un taux d'évolution supérieur à ce seuil.**

Pour limitée qu'elle soit, cette réforme traduit bien la volonté du Gouvernement de réfléchir à une nouvelle architecture des concours de l'Etat, et notamment de la dotation globale de fonctionnement. La refonte du dispositif des aides de l'Etat aux collectivités locales devra toutefois attendre le préalable indispensable de la révision constitutionnelle.

C. LES PISTES DE RÉFORME

Plusieurs pistes de réforme des finances locales peuvent être envisagées concernant l'autonomie fiscale des collectivités territoriales, l'amélioration de la prévisibilité et de la lisibilité des concours financiers de l'Etat, et le renforcement de la péréquation.

1. Donner une plus grande autonomie fiscale aux collectivités territoriales

Comme l'a souligné la mission d'information du Sénat sur la décentralisation, la réforme de la fiscalité locale suppose, tout d'abord, de **réviser les bases des impôts**. L'assiette de l'impôt local a vieilli ; elle est à l'origine de nombreuses inégalités, entre les citoyens comme entre les collectivités, et fausse les mécanismes de la péréquation dont elle détermine largement les critères. L'existence de bases d'imposition justes et régulièrement actualisées permettrait, au contraire, de maintenir durablement une fiscalité locale vivante et de réduire les charges incompressibles pesant sur le budget de l'Etat. En la matière, si l'hypothèse du transfert aux communes de la possibilité de réviser les bases locales paraît séduisante, il convient d'en mesurer toute la complexité, dès lors que les impôts locaux sont partagés entre plusieurs niveaux de collectivités locales.

La **simplification** des impôts semble également une nécessité. La fiscalité locale est caractérisée par une grande complexité, en raison notamment du partage du produit des impositions entre plusieurs niveaux de collectivités.

L'idée d'une **spécialisation des impôts locaux**, reprise à son compte par la Commission pour l'avenir de la décentralisation que présidait notre collègue Pierre Mauroy, doit être examinée avec prudence. Appliquée de

manière stricte, elle ferait dépendre les ressources d'un niveau de collectivité d'une seule base fiscale, ce qui pourrait compromettre leur stabilité. Par ailleurs, les propositions généralement avancées de répartition des impôts existants entre niveaux de collectivités ne semblent pas compatibles avec le maintien de leurs ressources actuelles.

La spécialisation « de fait », par le biais de mécanismes tels que la taxe professionnelle unique, sur la base de l'adhésion libre des communes, semble à la fois plus souple et plus opérationnelle. De même, l'affectation au profit de certaines collectivités d'impôts spécifiques pourrait les conduire à ne plus souhaiter percevoir l'un des impôts existants.

Enfin, la **possibilité d'affecter aux collectivités locales une fraction du produit d'un ou plusieurs impôts d'Etat** doit être envisagée à l'aune de deux exigences : une base susceptible d'être territorialisée et un taux susceptible d'être modulé par la collectivité bénéficiaire. Sinon, elle risquerait de s'assimiler à une dotation et de porter atteinte à l'autonomie financière locale.

M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, a indiqué devant votre commission des Lois que l'hypothèse d'un transfert de la taxe intérieure sur les produits pétroliers était actuellement à l'étude.

2. Améliorer la lisibilité et la prévisibilité des concours financiers de l'Etat

La mise en place d'une **enveloppe normée** et d'un **engagement pluriannuel** ont constitué un réel progrès, dans la mesure où ils ont permis aux collectivités territoriales de disposer de ressources stables et prévisibles.

Comme l'a montré le rapport sur les finances locales établi en mars 2002 par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et celui de l'intérieur, **le maintien d'un tel dispositif pourrait s'accompagner de la disparition de la notion de variable d'ajustement** : il faudrait alors aligner l'ensemble des indices d'évolution des différentes dotations constituant l'enveloppe sur un seul taux d'évolution uniforme, « *voire sur deux taux, l'un en fonctionnement, l'autre en investissement* ».

Il conviendrait en outre, afin de permettre aux élus locaux d'avoir une vision claire de leurs ressources, de **simplifier** et de **globaliser**, autant que faire se peut, les dotations de l'Etat. Une condition nécessaire de la réussite du processus de simplification serait l'interruption de la pratique consistant à financer à partir d'une même enveloppe des actions sans cesse plus nombreuses. Le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle et le Fonds national de péréquation en sont les meilleurs exemples.

3. Renforcer la péréquation

L'autonomie financière des collectivités territoriales, surtout si elle est très large, ne va pas sans certaines inégalités et certaines distorsions économiques. La péréquation s'avère donc indispensable pour assurer la cohésion du territoire national. Si la solidarité entre collectivités territoriales doit être encouragée, il convient également de rénover les concours financiers que l'Etat leur apporte.

Les mécanismes de péréquation au sein de la **dotations globale de fonctionnement** pourraient être améliorés. La dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale représentent moins de 10 % de la dotation globale de fonctionnement des communes. La dotation d'intercommunalité est en revanche très péréquatrice, puisque 85 % de son montant est réparti en tenant compte du potentiel fiscal des structures intercommunales.

Le montant des crédits consacré à la péréquation pourrait être accru en diminuant la part de l'augmentation de la dotation globale de fonctionnement d'une année sur l'autre consacrée à la dotation forfaitaire.

Le projet de loi de finances accorde une place significative à la péréquation en prévoyant des majorations exceptionnelles des dotations de solidarité et du Fonds national de péréquation. Cet effort a été amplifié par le Parlement. Il conviendra cependant, à l'avenir, de revoir l'architecture des concours de l'Etat, en particulier celle de la dotation globale de fonctionnement.

Assurer une meilleure péréquation entre les collectivités locales nécessite surtout une **refonte des critères de répartition des dotations**, ceux-ci étant trop nombreux d'une part, et de moins en moins pertinents d'autre part. Ainsi, le potentiel fiscal est calculé à partir de bases d'imposition obsolètes et se trouve considérablement affecté par la croissance des compensations fiscales.

Les pistes de réflexion sont donc nombreuses. En tout état de cause, il conviendra d'instituer des mécanismes de péréquation respectueux de la libre administration des collectivités locales.

*

* *

Sous le bénéfice de l'ensemble de ces observations, votre commission des Lois a décidé de donner un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à l'administration territoriale et à la décentralisation, inscrits dans le projet de loi de finances pour 2003.