

N° 89

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès verbal de la séance du 25 novembre 1999.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2000, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES (Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 31

INTÉRIEUR ET DÉCENTRALISATION :

- DÉCENTRALISATION

Rapporteur spécial : M. Michel MERCIER

(1) *Cette commission est composée de* : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, *vice-présidents* ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11ème législ.) : 1805, 1861 à 1866 et T.A. 370.

Sénat : 88 (1999-2000).

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

CHAPITRE PREMIER : LES CONCOURS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2000

I. LES CRÉDITS DE LA DÉCENTRALISATION DANS LE BUDGET DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR	6
A. LA DIMINUTION DES CRÉDITS DE LA DÉCENTRALISATION S'EXPLIQUE PAR LES MOUVEMENTS AU SEIN DE LA DGD	7
1. <i>Les conséquences de la CMU</i>	7
2. <i>La compensation de la nouvelle baisse des droits de mutation</i>	8
B. L'ÉVOLUTION MÉCANIQUE DES CRÉDITS DE LA DÉCENTRALISATION	8
1. <i>Les dotations d'équipement</i>	9
2. <i>La compensation de la suppression des droits de mutation perçus par les régions</i>	10
3. <i>Les subventions facultatives et obligatoires</i>	10
II. LA DEUXIÈME ANNÉE DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITÉ	11
A. L'ÉVOLUTION DES DOTATIONS QUI COMPOSENT L'ENVELOPPE NORMÉE	13
1. <i>La DGF en 2000</i>	13
2. <i>Les dotations indexées sur la DGF</i>	16
3. <i>Les dotations indexées sur les recettes fiscales nettes de l'Etat</i>	16
4. <i>Les dotations indexées sur la formation brute de capital fixe (FBCF) de l'Etat</i>	20
B. L'ÉVOLUTION DE L'ENVELOPPE NORMÉE	20
1. <i>Le taux de progression de l'enveloppe normée prend en compte 25 % du taux de croissance du PIB</i>	20
2. <i>Les ajustements apportés à l'enveloppe normée</i>	21
C. LA DOTATION SACRIFIÉE : LA DCTP	21
1. <i>L'ampleur des baisses de DCTP conduit à en exonérer certaines collectivités</i>	22
2. <i>L'alternative proposée par le Sénat : la prise en compte de 50 % du taux de croissance du PIB</i>	23
III. LES CONCOURS DE L'ETAT EXTÉRIEURS A L'ENVELOPPE NORMÉE	23
A. LES COMPENSATIONS D'EXONÉRATIONS ET DE DÉGRÈVEMENTS LÉGISLATIFS	24
1. <i>Un coût croissant</i>	24
2. <i>... qui résulte des allègements de taxe professionnelle</i>	24
B. LES DOTATIONS « HORS CONTRAT »	25
1. <i>Le FCTVA</i>	25
2. <i>Les amendes de police</i>	25
C. LES CRÉDITS DES AUTRES MINISTÈRES	25
1. <i>Un effort financier</i>	25
2. <i>... retracé de manière imprécise</i>	26

IV. MISE AU POINT SUR L'EFFORT « SUPPLEMENTAIRE » DE L'ETAT EN 2000.....	26
---	-----------

**CHAPITRE II :
LES PERSPECTIVES DU SYSTÈME DE FINANCEMENT
DES COLLECTIVITÉS LOCALES**

I. L'ASPHYXIE FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS LOCALES.....	28
A. L'EVOLUTION DES CHARGES.....	28
1. <i>Les collectivités locales sont confrontées à des augmentations de charges ...</i>	28
2. <i>... dont elles n'ont pas la maîtrise</i>	29
B. L'EVOLUTION DES RECETTES.....	30
1. <i>Le sous-dimensionnement de l'effort financier de l'Etat</i>	30
2. <i>La nécessité de revoir l'indexation des concours de l'Etat aux collectivités locales.....</i>	32
II. LE SOUS-DIMENSIONNEMENT DES ENVELOPPES CONDUIT A L'ESOUFLEMENT DU SYSTÈME DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES.....	35
A. UN SYSTEME DE MOINS EN MOINS LISIBLE.....	35
1. <i>Le calcul de la DGF : pourquoi faire simple quand on peut faire compliqué ?</i>	35
2. <i>L'enveloppe normée sert-elle encore à quelque chose ?</i>	37
B. UN SYSTEME DE PLUS EN PLUS RIGIDE.....	43
1. <i>Le sous-dimensionnement de l'enveloppe normée place les élus devant le fait accompli</i>	43
2. <i>Les rigidités s'étendent à l'ensemble du système de financement des collectivités locales</i>	45
3. <i>L'unique marge de manoeuvre réside en une application stricte des règles en vigueur</i>	47
III. L'AVENIR DE LA FISCALITE LOCALE.....	47
A. L'EXCEPTION FRANÇAISE EST MAL EN POINT.....	47
1. <i>La fiscalité directe locale, une particularité française qui pourrait être un atout</i>	47
2. <i>... mais qui souffre d'un démantèlement de plus en plus prononcé</i>	48
B. LES COLLECTIVITÉS LOCALES DOIVENT BÉNÉFICIER DE RESSOURCES FISCALES, MAIS RÉNOVÉES.....	51
1. <i>La transformation des impôts locaux en dotations de l'Etat n'est pas une solution</i>	51
2. <i>Les ressources fiscales sensibilisent les collectivités locales à l'intérêt d'une politique de croissance</i>	52
3. <i>Les collectivités locales doivent bénéficier du produit d'impôts modernes.....</i>	52
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	54
EXAMEN EN COMMISSION.....	57
I. EXAMEN DES CRÉDITS 2000 DE L'INTÉRIEUR ET DE LA DÉCENTRALISATION.....	55

II. VOTE SUR LES CRÉDITS DE L'INTÉRIEUR ET DE LA DÉCENTRALISATION.....	61
---	-----------

CHAPITRE PREMIER :

LES CONCOURS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2000

Notre Assemblée doit se prononcer sur l'évolution des crédits consacrés à la décentralisation contenus dans le fascicule budgétaire « Intérieur et décentralisation » (agrégat 05)¹. Toutefois, traditionnellement, le rapporteur spécial se livre à une présentation de l'effort financier total de l'Etat en faveur des collectivités locales.

Les crédits du « bleu » ne constituent que 10 % environ de l'effort total de l'Etat en faveur des collectivités locales, dont le montant pour 2000 s'élève à 291 milliards de francs. L'effort de l'Etat est réparti en quatre grandes masses d'inégale importance :

- les dotations comprises dans le périmètre de l'« enveloppe normée » des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales, dont le montant est complété par des ajustements « hors enveloppe » ;

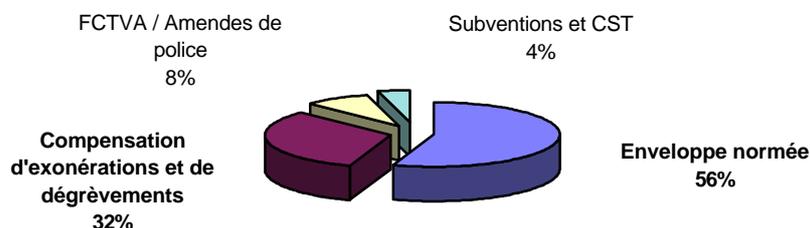
- les compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs, dont le montant progresse fortement depuis l'année dernière en raison de la réforme de la taxe professionnelle et de la baisse des droits de mutation ;

- les concours des différents ministères et des comptes spéciaux du Trésor ;

- deux dotations restées en dehors de l'enveloppe normée : le FCTVA et les amendes de police.

¹ En réalité, le Sénat se prononce, par un vote unique, sur l'ensemble des cinq agrégats qui composent le budget du ministère de l'intérieur.

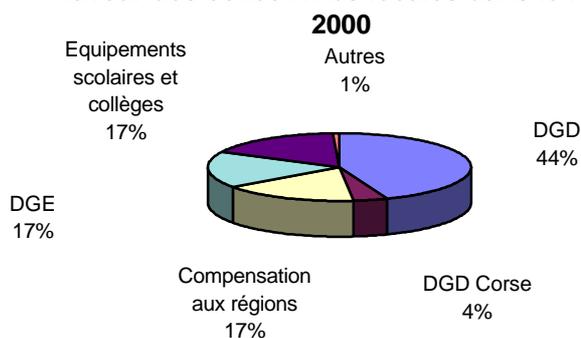
L'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales dans le PLF 2000



I. LES CRÉDITS DE LA DÉCENTRALISATION DANS LE BUDGET DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Les crédits de l'agrégat 05 « Collectivités locales » s'établissent à 31 milliards de francs dans le projet de loi finances pour 2000, soit 36,4 % de l'ensemble des crédits du ministère de l'intérieur. En 1999, cette proportion s'élevait à 39,5 % dans le projet de loi de finances. Ces crédits sont répartis de la manière suivante :

Effort financier du ministère de l'intérieur en faveur des collectivités locales dans le PLF 2000



La dotation inscrite dans le projet de loi de finances pour 2000 est inférieure de 11,5 % à celle du projet de loi de finances pour 1999 et de 12,2% à la loi de finances initiale pour 1999¹.

¹ L'écart entre le montant des crédits dans le projet de loi de finances et dans la loi de finances initiale vient essentiellement de la majoration de 597 millions de francs du chapitre 67-51 « subventions pour travaux divers d'intérêt local » au cours de la discussion parlementaire.

Cette diminution s'explique principalement par les mouvements affectant la dotation générale de décentralisation (DGD) des départements.

L'évolution des crédits des collectivités locales de PLF à PLF

	PLF 1999	PLF 2000	00/99 en %
Titre IV : interventions			
Subventions obligatoires	330,99	236,99	-28,4%
Subventions facultatives	5,00	5,00	0,0%
Compensation aux régions	5 300,00	5 133,54	-3,1%
DGD	17 820,29	13 708,21	-23,1%
DGD-Corse	1 300,18	1 310,85	0,8%
Titre VI : Investissements			
Travaux d'intérêt local	30,00	30,00	0,0%
DGE	5 229,73	5 415,42	3,6%
Equipelement scolaire et collèges	5 005,89	5 183,30	3,5%

A. LA DIMINUTION DES CRÉDITS DE LA DÉCENTRALISATION S'EXPLIQUE PAR LES MOUVEMENTS AU SEIN DE LA DGD

Le montant des crédits du ministère de l'intérieur consacrés aux collectivités locales baisse de 3,4 milliards de francs entre 1999 et 2000. Cette évolution s'explique principalement par la réduction de 4,1 milliards de francs du montant de la dotation générale de décentralisation (DGD).

Si la DGD est une dotation dont le montant est censé évoluer au même rythme que la DGF, elle est affectée en 2000 par d'importantes modifications de périmètre, qui concernent plus particulièrement la DGD des départements.

La DGD des départements connaît deux mouvements significatifs, dont le solde aboutit à une réduction de 4,5 milliards de francs du montant de la DGD inscrit dans le projet de loi de finances pour 2000 :

1. Les conséquences de la CMU

Les crédits de la DGD sont réduits de 9,1 milliards de francs, conformément aux dispositions de la loi portant création de la couverture

maladie universelle qui « nationalise » les dépenses d'aide médicale des départements.

2. La compensation de la nouvelle baisse des droits de mutation

Les crédits de la DGD sont majorés de 4,6 milliards de francs correspondant à la compensation de la nouvelle baisse des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçus par les départements.

La compensation versée aux départements est intégrée à la DGD car les DMTO leur ont été transférés dans le cadre des lois de décentralisation qui, codifiées à l'article L. 1614-5 du code général des collectivités territoriales, ont déterminé les modalités de la compensation en cas de baisse du produit des impôts transférés en contrepartie de transferts de compétences.

Le projet de loi de finances pour 2000 prévoit que, puisque cette compensation est intégrée à la DGD, elle progresse au même rythme qu'elle, c'est-à-dire en fonction du taux de progression de la DGF après recalage de la base de cette dotation et régularisation négative de son montant.

Votre commission des finances a adopté plusieurs amendements à l'article 5 du présent projet de loi de finances destinés à préserver les ressources des départements et des collectivités locales en général : un amendement de votre rapporteur spécial tendant à indexer la compensation de la baisse des droits de mutation au même taux que la compensation de la réforme de la taxe professionnelle, soit 2,05 % et deux amendements présentés par le rapporteur général tendant, d'une part, à prendre en compte l'évolution réelle des bases pour le calcul de la compensation et, d'autre part, à préciser que la compensation de la baisse des droits de mutation n'est pas prise en compte dans le montant de la DGD inscrit dans l'enveloppe normée, de manière à ne pas pénaliser le montant de la variable d'ajustement de l'enveloppe, la dotation de compensation de la taxe professionnelle, la DCTP.

B. L'ÉVOLUTION MÉCANIQUE DES CRÉDITS DE LA DÉCENTRALISATION

Le montant des autres chapitres du budget du ministère de l'intérieur connaît des évolutions sans surprise :

1. Les dotations d'équipement

❶ Les crédits de la dotation globale d'équipement (DGE)¹ progressent au même rythme que la formation brute de capital fixe (FBCF) de l'Etat, soit 3,6 %, pour s'établir à 5,4 milliards de francs.

L'évolution des crédits de la DGE depuis 1996

A la suite de la réforme de la DGE des communes en 1996, qui a abouti à la suppression de la première part de cette dotation, la dotation du chapitre 65-52 « *dotation globale d'équipement des communes* » a été revue à la baisse pour tenir compte de la réduction du champ de la DGE. Ainsi, de 3,6 milliards de francs en 1995, son montant est passé à 3,1 milliards de francs en 1996, puis à 2,4 milliards de francs en 1997. Depuis 1997, le montant de la DGE des communes est indexé sur l'évolution de la formation brute de capital fixe de l'Etat.

Depuis la réforme, la consommation des crédits de la DGE des communes a fortement diminué entre 1995 et 1998, comme le montre la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1998 :

Dépenses nettes de la DGE des communes

(en milliards de francs)

1995	1996	1997	1998	98/97	98/94
3,10	2,13	1,70	1,98	16,0 %	-36,2 %

Source : Cour des comptes

Le mouvement de reprise constaté entre 1997 et 1998 reste d'une ampleur modérée puisque le montant des crédits consommés en 1998 a été inférieur à celui de la dotation en loi de finances initiale, contribuant ainsi à accroître le stock important de crédits reportés.

Si le rythme de consommation des crédits de 1999 constaté au 1^{er} août ne s'améliore pas, le même phénomène se reproduira et le stock de crédits reporté pourrait tendre vers 4 milliards de francs.

¹ Pour la première fois dans le PLF 2000, les crédits de la DGE des communes et des départements sont regroupés au sein d'un même chapitre 67-52.

La DGE : montant et consommation des crédits

	LFI 98	<i>Reports disponibles</i>	<u>Conso 98</u>	LFI 99	<i>Reports disponibles</i>	<u>Conso au 1/08/99</u>	PLF 2000
DGE Communes	2,46	2,95	<u>2,01</u>	2,55	3,44	<u>1,52</u>	2,64
DGE Départements	2,59	0,86	<u>3,03</u>	2,67	0,75	<u>2,73</u>	2,76

L'évolution des dépenses de la DGE des communes contraste avec celle de la DGE des départements, dont le taux de consommation ne cesse de progresser. Ainsi, en 1998, la consommation a été supérieure à la dotation en loi de finances initiale, contribuant ainsi à résorber le stock de reports.

② Les dotations régionale et départementale d'équipement scolaire et des collèges progressent comme la FBCF de l'Etat, soit 3,6 %. Leur montant pour 2000 s'établit à 5,18 milliards de francs.

2. La compensation de la suppression des droits de mutation perçus par les régions

La compensation versée aux régions en contrepartie de la suppression en 1999 de la taxe additionnelle régionale sur les DMTO s'élèvera à 5,133 milliards de francs en 2000, soit une progression de 1,4 %. Ce taux d'évolution est supérieur au taux prévu par la loi de finances pour 1999, qui dispose que la compensation est indexée sur l'évolution de la DGF, soit 0,821 %. Par conséquent, le montant de la compensation aux régions aurait dû s'établir à 5,101 milliards de francs. La différence de 32 millions de francs s'explique par le fait que le montant inscrit dans la loi de finances pour 1999 s'est avéré légèrement inférieur à celui résultant de l'évolution réelle des bases.

3. Les subventions facultatives et obligatoires

Les subventions poursuivent leur mouvement de baisse. Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1998, la Cour des comptes relève que « *les concours financiers de l'Etat inscrits au budget du ministère de l'intérieur qui n'ont pas été inclus dans l'enveloppe normée du pacte de stabilité ont diminué au cours des dernières années* ».

Ces concours sont répartis au sein de trois chapitres :

- **les subventions de caractère obligatoire** (41-51) dont le montant s'établit à 236 millions de francs, en baisse de 28 %. Cette baisse est due à la réduction des crédits consacrés à la compensation de deux exonérations de taxes foncières. La première concerne les exonérations de taxe foncière pour les propriétés bâties pour les constructions neuves, dont le montant passe de 295 à 200 millions de francs (pour une consommation de 286 en 1998 et une consommation prévisionnelle de 125 en 1999). Cette baisse résulte du ralentissement du rythme de construction des immeubles. La seconde exonération bénéficie aux terrains ensemencés, plantés ou replantés en bois en 1988 et 1989. Sa dotation est stable en 2000, à 25 millions de francs.

L'imputation de la compensation de ces exonérations sur les crédits du ministère de l'intérieur est une curiosité historique, les compensations étant pour la plupart regroupées au sein d'un prélèvement sur les recettes de l'Etat.

- **les subventions de caractère facultatif** (41-52) passent de 6 à 5 millions de francs (contre 9,3 en 1998). L'évolution des crédits de ce chapitre est liée à l'ouverture en gestion de crédits destinés à des communes en difficulté.

- **les subventions pour divers travaux d'intérêt local** (67-51). Traditionnellement abondé au cours de la discussion parlementaire, ce chapitre profite pleinement des fruits de la croissance puisque sa dotation a progressé de 12,8 % entre 1998 et 1999.

II. LA DEUXIÈME ANNÉE DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITÉ

L'article 57 de la loi de finances pour 1999 a déterminé les règles de fonctionnement du « contrat de croissance et de solidarité » qui succède au pacte de stabilité et régit les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales en 1999, 2000 et 2001.

Le contrat de croissance repose sur trois principes :

- les principales dotations de l'Etat aux collectivités locales sont regroupées au sein d'une enveloppe dite « normée ». Le montant de cette enveloppe évolue en fonction d'un indice composé des prix de l'année à venir et d'une fraction du taux de croissance du PIB de l'année en cours ;

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2000
Effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales

	1999 LFI révisée	2000 PLF	Évolution en % 2000/1999 rév.
I. DOTATIONS SOUS ENVELOPPE			
1-1 Dotation globale de fonctionnement	108.882	111.386	2,30
dont : Majoration exceptionnelle de la dotation de solidarité urbaine ⁽¹⁾	500	500	-
Majoration exceptionnelle de la dotation d'intercommunalité ⁽¹⁾	0	500	-
Majoration exceptionnelle pour le recensement de la population ⁽¹⁾	0	200	-
1-2 Dotation spéciale instituteurs	2.602	2.353	- 9,56
1-3 Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle	3.383	3.721	9,98
1-4 Fonds national de péréquation (2)	827	825	- 0,26
1-5 Dotation élu local	273	276	0,82
1-6 DGE des départements (AP)	2.741	2.840	3,60
1-7 DGE des communes (AP)	2.558	2.650	3,60
1-8 Dotation régionale d'équipement scolaire (AP)	3.443	3.567	3,60
1-9 Dotation départementale d'équipement des collèges (AP)	1.710	1.771	3,60
1-10 Dotation générale de décentralisation ⁽³⁾	18.971	10.013	-47,22
1-11 Dotation générale de décentralisation Corse ⁽⁴⁾	1.340	1.351	0,82
1-12 Dotation de décentralisation formation professionnelle	7.899	7.964	0,82
1-13 Dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors R.E.I)	12.278	11.856	- 3,44
TOTAL I AVANT RÉFORME DE LA CMU	166.907	169.699	1,67
TOTAL I	166.907	169.699	- 3,80
II. COMPENSATION DE LA RÉFORME FISCALE			
2-1 Compensation de la perte de produit due à la suppression de la part salaires des bases de la taxe professionnelle	13.119	22.600	72,27
2-2 Compensation de la perte de produit due à la suppression de la part régionale des DMDO			
2-3 Compensation de la perte de produit due à la nouvelle diminution de la part départementale des DMDO ⁽³⁾	5.092	5.134	0,82
	1.200	4.604	-
TOTAL II	19.410	32.338	66,60
III. DOTATIONS HORS ENVELOPPE			
3-1 FCTVA	20.512	21.820	6,38
3-2 Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de circulation	2.000	2.040	2,00
3-3 Subventions et comptes spéciaux du Trésor			
dont - Subventions de fonctionnement (divers ministères)	7.070	7.466	5,61
- Subventions d'équipement de divers ministères (AP)	3.855	3.741	- 2,96
- Comptes spéciaux du Trésor (AP)	1.288	1.143	- 11,21
3-4 Compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs :			
dont - Réduction pour embauche et investissement (DCTP)	1.233	50	-
- Contrepartie de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties	320	225	- 29,69
- Compensations de diverses exonérations relatives à la fiscalité locale	(5) 11.851	(6) 12.263	3,48
- Contrepartie de divers dégrèvements législatifs	49.128	49.484	0,72
TOTAL III	97.256	98.233	1,00
TOTAL GÉNÉRAL	283.573	291.143	2,67
IV - FISCALITE TRANSFEREE (POUR MÉMOIRE)	43.572	41.773	- 4,13

(1) hors enveloppe normée ; (2) dont 150 MF hors enveloppe normée en 1999, 2000 et 2001 ; (3) dont crédits Culture et compensation 1999 DMTO des départements intégrée dans la DGD au sein de l'enveloppe normée (base 1999 pour 2000) ; (4) dont crédits Culture ; (5) dont 255 MF en 1999 à transférer en gestion au FNPTP, au titre de la part à la charge de l'Etat dans le cadre de la loi relative au pacte de relance pour la ville ; (6) dont 310 MF en 2000 à transférer en gestion au FNPTP, au titre de la part à la charge de l'Etat dans le cadre de la loi relative au pacte de relance pour la ville.

Hypothèses retenues : - Prix : 1998 : + 0,6 % ; 1999 : + 0,5 % ; 2000 : 0,9 %
- Pib vol : 1998 : + 3,2 % ; 1999 : + 2,3 % ; 2000 : + 2,8 %

- à l'intérieur de l'enveloppe, les dotations évoluent en fonction de leur propre mode d'indexation, qui n'est pas le même que celui de l'enveloppe ;

- en conséquence, si les dotations augmentent plus vite que l'enveloppe, il faut qu'une dotation soit « sacrifiée » et devienne la variable d'ajustement. Depuis 1996, la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) joue ce rôle.

A. L'ÉVOLUTION DES DOTATIONS QUI COMPOSENT L'ENVELOPPE NORMÉE

Les dotations qui composent l'enveloppe normée sont indexées soit sur « *le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF)* », soit sur les recettes fiscales nettes de l'Etat, soit sur la formation brute de capital fixe de l'Etat.

1. La DGF en 2000

Les trois taux de progression de la DGF

Le taux de progression de la DGF d'une année sur l'autre prend une importance qui dépasse largement la DGF elle-même. En effet, ce taux détermine la progression de plusieurs dotations de l'Etat indexées sur la DGF, mais également l'indexation des compensations versées aux collectivités locales en contrepartie des suppressions d'impôts locaux décidées depuis 1999 (suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle et baisse des droits de mutation).

Il y a trois manières de calculer le « *taux d'évolution* » de la DGF :

❶ en comparant le montant du prélèvement sur les recettes fiscales de l'Etat inscrit dans le projet de loi de finances au titre d'une année avec celui de l'année précédente. Ces montants intègrent les différents abondements exceptionnels dont bénéficie la DGF, tels que les majorations de 500 millions de francs de la DSU ou de la dotation d'intercommunalité dans le présent projet de loi de finances. En 2000, le taux de progression ainsi obtenu s'élève à **2,04 %** ;

❷ en se référant à l'article 1613-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui dispose que « *à compter du projet de loi de finances initiale pour 1996, la dotation globale de fonctionnement évolue chaque année en fonction d'un indice égal à la somme du taux prévisionnel d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages (hors tabac) de l'année de versement et de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année en cours, sous réserve que celui-ci soit positif* ». En 2000, l'indice de la DGF ainsi obtenu s'établit à :

$$0,9 \text{ (prix 2000)} + 1,15 \text{ (50 \% du PIB 1999)} = \mathbf{2,05 \%}$$

⑨ en comparant d'une année sur l'autre le montant la DGF retenu pour le calcul de l'enveloppe normée des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales, qui, du fait de l'application des mécanismes de « recalage de la base » et de « régularisation »¹, sont des montants recalculés pour tenir compte de la réalité de l'évolution des indicateurs économiques (prix et PIB). En 2000, le taux de progression de la DGF ainsi calculé s'élève à **0,821 %**.

La dotation globale de fonctionnement (DGF) représente environ les deux tiers du montant total de l'enveloppe normée. Le taux retenu pour déterminer le montant de la DGF inscrit dans l'enveloppe est le taux résultant de l'application des règles du code général des collectivités territoriales, qui prévoit que la DGF évolue en fonction d'un indice composé de l'évolution des prix pour l'année à venir et de 50% du taux de croissance du PIB pour l'année en cours.

L'« indice de la DGF » en 2000 s'établit à :

$$0,9 (\text{prix } 2000) + 1,15 (50 \% \text{ du PIB } 1999) = + 2,05 \%$$

Pour obtenir le montant de la DGF dans l'enveloppe normée de 2000, ce taux n'est pas appliqué au montant de la DGF retenu pour calculer le montant de l'enveloppe normée de 1999, mais au montant de la DGF 1999 « recalé », c'est à dire recalculé en fonction des derniers indicateurs économiques connus.

Car, puisque la DGF de 1999 avait été calculée en fonction d'une hypothèse de prix 99 de 1,2 % et de PIB 98 de 3,2 % et que, en réalité, les prix 99 ne progresseront que de 0,5 % et que la croissance du PIB 98 a été de 3,2 %, le taux d'évolution à appliquer à la DGF de 1998 n'est pas de 2,75 % (1,2 + 1,55) mais de 2,1 (0,5 + 1,6).

En raison du recalage, le montant de la DGF 1999 auquel est appliqué l'indice de la DGF pour 2000 n'est pas de 109,545 milliards de francs mais de 108,638 milliards de francs². Par conséquent, le montant de la DGF inscrit dans l'enveloppe normée s'élève à :

$$108,638 \times 2,05 \% = 110,865 \text{ milliards de francs}$$

Ce montant est celui qui est retenu en tant que montant de la DGF figurant dans l'enveloppe normée au titre de 2000. Pourtant, il n'est ni le montant définitif de la DGF pour 2000, ni celui qui détermine le taux

¹ Le jeu de ces mécanismes est détaillé dans le commentaire de l'article 34 du présent projet de loi de finances.

² La différence de 906 millions de francs entre les deux montants est importante car si l'indice de la DGF pour 2000 avait été appliqué à la DGF du PLF 1999, son montant aurait été de 111,790 milliards de francs au lieu de 110,865 milliards de francs, soit un écart de 925 millions de francs.

d'évolution de la DGF entre 1999 et 2000 qui permettra d'indexer les dotations qui évoluent comme la DGF. Pour cela, il faut déduire du montant de la DGF de 2000 le « trop perçu » par les collectivités locales en 1998. C'est le jeu de la régularisation négative.

Au cours de sa séance du 8 juillet 1999, le comité des finances locales a constaté que la DGF versée aux collectivités locales en 1998 a été supérieure de 679,7 millions de francs au montant résultant de l'application à la DGF de 1997 des indices économiques définitifs. En application de l'article L. 1613-2 du code général des collectivités territoriales, il convient de déduire ce « trop perçu » du montant de la DGF pour 2000. Par conséquent, le montant de celle-ci s'établit à :

$$110\,865,65 - 679,731 = 110\,185,919 \text{ millions de francs}$$

soit une progression de 0,821 % par rapport à la LFI 1999 révisée

Ce taux est celui que retient le gouvernement pour indexer les dotations qui doivent évoluer « comme la DGF ». Toutefois, le montant du prélèvement sur recettes qui alimente la DGF en 2000 ne sera pas le montant obtenu en application du taux de 0,821 %. En effet, il faut ajouter aux 110,186 milliards de francs le montant des abondements « hors enveloppe » de la DGF.

En 2000, il y aura cinq abondements extérieurs : deux en faveur de la dotation de solidarité urbaine (500 millions de francs chacun), un en faveur de la dotation de solidarité rurale (150 millions de francs), un en faveur de l'intercommunalité (en application de la loi du 12 juillet 1999 sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale) et un destiné à prendre en compte les résultats du recensement dans la DGF¹ (200 millions de francs).

¹ Votre rapporteur décrira de manière plus complète les conséquences des résultats du recensement général de 1999 sur la répartition de la DGF en 2000 dans son rapport sur le projet de loi relatif aux conséquences du recensement sur les dotations de l'Etat aux collectivités locales, qui devrait être examiné par notre Assemblée parallèlement à l'examen des crédits du ministère de l'intérieur, le 10 décembre 1999. Sur ce texte, votre commission des finances a été désignée compétente au fond.

Par conséquent, le montant du prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit de la DGF dans le projet de loi de finances pour 2000 s'établit à :

$$110,186 + 1,850 = 112,036 \text{ milliards de francs}$$

soit une progression de 2,04 % par rapport à la LFI 1999

2. Les dotations indexées sur la DGF

La montant de la DGF inscrit dans l'enveloppe normée est le montant qui résulte de l'application au montant de la DGF de 1999 « recalé » l'indice défini à l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales, soit 2,05 % en 2000.

En revanche, le taux de progression appliqué aux dotations composant l'enveloppe normée qui évolue « comme la DGF » est le taux de progression de la DGF après imputation de la régularisation négative, soit 0,821 % en 2000.

Par conséquent, en 2000, la dotation générale de décentralisation (DGD), la DGD-Corse, la DGD-formation professionnelle¹, la dotation spéciale instituteur et la dotation élu local progresseront de 0,821 %, un taux inférieur au taux d'inflation retenu pour l'élaboration du projet de loi de finances pour 2000. Ces dotations connaîtront donc une baisse de leur montant en francs constants.

3. Les dotations indexées sur les recettes fiscales nettes de l'Etat

Les contributions de l'Etat au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) et au fonds national de péréquation (FNP) sont indexées, comme le prévoit l'article 1648 A bis du code général des impôts, sur « *l'indice de variation des recettes fiscales de l'Etat, nettes des remboursements et dégrèvements et des prélèvements sur recettes, tel que cet indice résulte des évaluations de la loi de finances initiale, corrigé le cas échéant de l'incidence d'éventuels transferts de recettes liés à des transferts de compétence aux collectivités territoriales, à d'autres personnes morales publiques ainsi qu'aux communautés européennes* ».

¹ Les crédits de la DGD-formation professionnelle sont inscrits au budget du ministère de l'emploi et de la solidarité. La dotation élu local et la dotation spéciale instituteurs sont des prélèvements sur les recettes fiscales de l'Etat.

En 2000, l'évolution de cet indice est fortement pénalisée par les modifications du périmètre du budget de l'Etat, qui minorent les recettes fiscales de 42,6 milliards de francs. A structure constante, les recettes fiscales nettes du budget de l'Etat augmentent de 3 % en 2000.

Dans la version initiale du projet de loi de finances pour 2000, l'indice de progression des recettes fiscales nettes de l'Etat était négatif en 2000 et s'établissait à - 0,316 %.

Lors de la première lecture par l'Assemblée nationale du présent projet de loi de finances, les recettes fiscales de l'Etat ont été majorées de 4,9 milliards de francs, si bien que l'indice de progression des recettes fiscales nettes s'établit à 0,06 %.

**Recettes fiscales de l'Etat nettes des remboursements et dégrèvements
et des prélèvements sur recettes**

(en milliers de francs)

	LFI 1999	PLF 2000	00PLF/99 en %	PLF 2000 après 1 ^{ère} lect. AN	00AN/99 en %	PLF 2000 à structure constante	00/99 à structure constante en %
Recettes fiscales brutes	1.841.586	1.877.344	+ 1,9	1.882.205	+ 2,2	1.919.944	+ 4,2
Remboursements et dégrèvements	- 306.670	- 330.730	-	-	-	- 330.730	-
Recettes fiscales nettes des R & D	1.534.916	1.546.614	+ 0,8	1.551.475	+ 1,1	1.589.214	+ 3,5
Prélèvements sur recettes	- 271.275	- 286.972	-	-	-	- 286.972	-
Recettes fiscales nettes des R & D et prélèvements	1.263.641	1.259.642	- 0,3	1.264.503	+ 0,06	1.302.242	+ 3

L'évolution des concours de l'Etat au FNPTP et au FNP ne reflète pas l'évolution réelle des ressources de ces fonds en 2000.

S'agissant du FNPTP, les deux dotations de l'Etat à ce fonds ne constituaient que le tiers des ressources du fonds en 1999, les deux autres tiers provenant du produit de la cotisation de péréquation acquittée par les entreprises et du versement par l'Etat d'une partie du produit de la fiscalité locale de France Télécom et de la Poste.

En 2000, le versement en provenance de la fiscalité locale de France Télécom s'élèvera à 2 milliards de francs, contre 1,7 milliard de francs en 1999, soit une progression de 20 %. Les deux dotations de l'Etat s'établissaient à 1,642 milliards de francs dans la rédaction initiale du projet de loi de finances pour 2000 et devraient finalement conserver le même montant qu'en 1999, 1,649 milliards de francs, soit une baisse en francs

constants. Le montant du produit de la cotisation de péréquation qui sera affecté au FNPTP en 2000 n'est pas encore connu.

Le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) en 1999

(en millions de francs)

Recettes		Dépenses	
- 1 ^{ère} dotation de l'Etat	938,814	- Contribution aux compensations d'exonération de taxe professionnelle (pacte de relance pour la ville)	397,428
- 2 ^{ème} dotation de l'Etat issue du gel de la DCTP en 1992	710,856	- Dotation de développement rural (DDR)	765,252
- Contribution de France Télécom et La Poste	1.733,420	- Compensation des pertes de bases	948,854
- Produit de la cotisation de péréquation (environ 60 % *)	2.283,488	- Compensation (en 1999, 2000 et 2001) des pertes de DCTP entre 1998 et 1999 de certaines communes ;	569,480
		- Soutien des communes qui connaissent des difficultés financières en raison d'une chute des bases	3
		- Réserve - reliquat 1998	4,941
Total des recettes	5.666,578	Total des dépenses	2.688,978
		<i>Versement du solde au FNP</i>	<i>2.977,623</i>

* Avant l'adoption de la loi de finances pour 1999, qui prévoit une augmentation de la cotisation de péréquation au profit du budget général. Cette réforme devrait conduire à minorer le pourcentage du produit de la cotisation de péréquation qui est versé au FNPTP.

L'année 2000 risque d'être difficile pour le FNP. En effet, ce fonds dispose de trois ressources :

- une dotation de l'Etat, inscrite dans l'enveloppe normée, qui figure au budget des charges communes. Dans la version du projet de loi de finances pour 2000 issue de sa première lecture par l'Assemblée nationale, le montant de cette dotation devrait rester stable en 2000 ;

- le « solde » du FNPTP. Comme les ressources du FNPTP sont supérieures à ses dépenses, le solde est versée au FNP. Ce solde est réduit par les dispositions de l'article 58 de la loi de finances pour 1998, qui font supporter au FNPTP la charge de la compensation intégrale des baisses de DCTP enregistrées par les communes éligibles à la DSU et à la DSR, ainsi que par les groupements auxquels elles appartiennent, soit 569 millions de francs. A la suite de l'adoption par l'Assemblée nationale de l'article 34 *bis* du présent projet de loi de finances, ce montant a été porté à 685 millions de francs. En outre, l'article 34 *quater* du présent projet de loi de finances prévoit

que la majoration de 150 millions de francs en 2000 de la DSR « bourgs-centres » sera financé par un prélèvement sur les recettes du FNPTP ;

- une majoration de 150 millions de francs, qui ne figure pas dans l'enveloppe normée, décidée par la loi de finances pour 1999 et destinée à compenser partiellement la baisse du solde du FNPTP.

Afin de préserver les ressources du FNP en 2000, votre commission des finances a adopté deux amendements, l'un prévoyant que l'augmentation de la DSR ne sera pas financée par les ressources de la péréquation, l'autre majorant de 150 millions de francs supplémentaires le montant du FNP pour faire faire à la dégradation du solde du FNPTP.

Le fonds national de péréquation (FNP) en 1999

(en millions de francs)

Recettes		Dépenses	
- solde du FNPTP	2.977,623	23 compensations des exonérations de taxe professionnelle dans les ZRR	39,404
- dotation de l'Etat issue du gel de la progression de la DCTP en 1995	677,318	- FNP Outre-mer	101,901
- majoration (en 1999, 2000 et 2001) en compensation de la prise en charge par le FNPTP des baisses de DCTP entre 1998 et 1999	150	- dotation aux communes dont le potentiel fiscal est faible et l'effort fiscal important	3.617,272
		- FDPTP qui ont subi le départ d'un établissement exceptionnel	46,363
Total des recettes	3.804,94	Total des dépenses	3.804,94

L'évolution du montant des crédits des deux fonds dépendra également de la fraction du produit de la cotisation de péréquation que l'Etat décidera d'affecter au FNPTP. En effet, l'Etat ne consacre pas au FNPTP l'intégralité du produit de la cotisation. Entre 1995 et 1998, seulement 60 % environ bénéficiaient à la péréquation. Ce taux s'est sans doute dégradé depuis 1999 puisque, si la loi de finances pour 1999 a augmenté les taux de la cotisation de péréquation, elle a également prévu explicitement que le produit de la majoration serait reversé au budget de l'Etat.

**Répartition du produit de la cotisation de péréquation
entre le budget de l'Etat et le FNPTP**

Cotisation de péréquation	Produit 1996	Produit 1997	Produit 1998	Produit 1999
Produit affecté au FNPTP (réparti en n+1)	61,1 %	60,7 %	61,3 %	nc
Produit affecté au budget de l'Etat (à l'année n)	38,9 %	39,3 %	38,7 %	nc

**4. Les dotations indexées sur la formation brute de capital fixe
(FBCF) de l'Etat**

Le taux de progression de la FBCF de l'Etat a été fixé à 3,6 % pour 2000. La DGE des communes et des départements, la dotation régionale d'équipement scolaire et la dotation départementale d'équipement des collèges évolueront en fonction de ce taux.

B. L'ÉVOLUTION DE L'ENVELOPPE NORMÉE

**1. Le taux de progression de l'enveloppe normée prend en
compte 25 % du taux de croissance du PIB**

L'ensemble des dotations dont l'évolution a été présentée ci-dessus fait partie du périmètre de l'enveloppe normée, dont les modalités d'évolution ont été définies par la loi de finances pour 1999.

L'article 57 prévoit que le montant de l'enveloppe normée évolue en fonction d'un indice correspondant à la somme du taux de croissance prévisionnel des prix pour l'année à venir et d'une fraction du taux de croissance du PIB de l'année en cours. Cette fraction était de 20 % en 1999, sera de 33 % en 2001, et s'établit à 25 % dans le projet de loi de finances pour 2000.

Le taux de progression de l'enveloppe normée dans le projet de loi de finances pour 2000 s'établit donc à :

$$0,9 \text{ (prix 2000)} + 0,575 \text{ (25 \% PIB 99)} = 1,475$$

En appliquant ce taux au montant total des crédits de l'enveloppe normée de 1999, on obtient le montant de l'enveloppe en 2000, soit :

$$164,531 \times 1,475 = 166,957 \text{ milliards de francs}$$

Le montant total des dotations comprises dans l'enveloppe (hors majorations exceptionnelles et changements de périmètre) ne devra donc pas dépasser 166,957 milliards de francs. Etant donné que le montant total des dotations présentées ci-dessus s'établit à 155,102 milliards de francs, le montant de la dotation qui joue le rôle de variable d'ajustement, la DCTP, s'élève à 11,855 milliards de francs.

2. Les ajustements apportés à l'enveloppe normée

Le montant des dotations composant l'enveloppe normée peut être majoré par le biais d'abondements exceptionnels. Dans le projet de loi de finances, ces abondements concernent la DGF, à hauteur de 1,85 milliards de francs (pour la DSU, la DSR, l'intercommunalité et le recensement) et le FNP (150 millions de francs).

Mais le montant des dotations peut également être modifié en raison de changements dans le périmètre des dotations. Ainsi, le montant de la dotation spéciale instituteurs est réduit de 269 millions de francs en raison de l'incorporation progressive de ces derniers dans le corps de professeurs des écoles.

De même, le montant de la DGD est réduit de 4,5 milliards de francs du fait de la « nationalisation » de l'aide médicale des départements (-9,1 milliards de francs) et de la compensation de la nouvelle baisse des droits de mutation (+ 4,6 milliards de francs). Ces mouvements ne sont pas pris en compte dans le calcul de l'enveloppe normée en 2000.

Après imputation de ces différents mouvements, et principalement de la forte amputation des crédits de la DGD, il apparaît que le montant total des crédits consacrés en 2000 aux dotations composant l'enveloppe normée s'établira à 165,572 milliards de francs.

C. LA DOTATION SACRIFIÉE : LA DCTP

La dotation de compensation de la taxe professionnelle joue le rôle de variable d'ajustement. Par conséquent, son montant diminue d'année en année. En 2000, il s'établira à 11,8 milliards de francs, en baisse de 3,44 %.

1. L'ampleur des baisses de DCTP conduit à en exonérer certaines collectivités

En 1999, la DCTP avait enregistré une baisse de 12 %. L'ampleur de cette réduction, et ses conséquences pour les budgets locaux, avaient conduit le gouvernement à prévoir un dispositif de modulation de la baisse de DCTP enregistrée par les collectivités les moins favorisées. Ce dispositif comportait deux volets :

- d'une part, le contrat de croissance prévoit que, pendant ses trois années d'application, les communes éligibles à la DSU et à la DSR, les départements éligibles à la dotation de fonctionnement minimale et les régions éligibles au fonds de correction des déséquilibres régionaux ne supportaient que la moitié des baisses de DCTP par rapport à l'année précédente.

Il n'avait pas été possible d'exonérer totalement ces collectivités dans le contrat car, la DCTP étant une enveloppe fermée, une exonération totale aurait conduit à une baisse trop forte des dotations des collectivités « non modulées ». Pour elles, la réduction de DCTP s'est tout de même élevée à près de 25 %.

- d'autre part, afin d'exonérer totalement les communes DSU et DSR, une deuxième part à la seconde fraction du FNPTP a été créée. Votre rapporteur spécial avait déposé un amendement incluant dans le dispositif les groupements comportant au moins une commune éligible à la DSU et ou la DSR. Toutefois, cette compensation, versée en 1999, 2000 et 2001, ne porte que sur la baisse enregistrée en 1999.

L'Assemblée nationale a inséré dans le projet de loi de finances pour 2000, à l'article 32 bis, un dispositif similaire pour compenser les baisses de DCTP enregistrées entre 1999 et 2000. Votre commission des finances a adopté des amendements tendant à faire en sorte que le dispositif soit reconduit en 2001 et qu'il ne pénalise pas les ressources du FNPTP.

Au total, en 2000, les communes DSU et DSR ne subiront pas de baisses de DCTP. En revanche, les collectivités qui ne sont pas éligibles à une dotation de solidarité supporteront quant à elles une baisse de DCTP d'environ 4 à 5 %.

2. L'alternative proposée par le Sénat : la prise en compte de 50 % du taux de croissance du PIB

Le montant de la DCTP est directement lié au taux d'indexation de l'enveloppe normée, en particulier au niveau de la fraction du taux de croissance du PIB pris en compte dans son calcul.

Afin de limiter les conséquences pour les budgets locaux d'une trop forte diminution de la DCTP, dotation qui est censée compenser, faut-il le rappeler, des exonérations de taxe professionnelle (et qui devrait donc évoluer comme les bases de taxe professionnelle), le Sénat avait, à l'initiative de votre commission des finances, adopté un amendement portant à 50 % en 2000 et en 2001 la fraction du taux de croissance du PIB retenue pour l'indexation de l'enveloppe normée.

La Sénat, sur proposition de votre commission des finances, a adopté cette année un amendement allant dans le même sens.

La prise en compte de 50 % du taux de croissance du PIB porte le montant de l'enveloppe normée à :

$$164,531 \times (0,9 + 1,15) = 167,904 \text{ milliards de francs}$$

En conséquence, le montant de la DCTP s'élèverait à :

$$167,904 - 155,102 = 12,802 \text{ milliards de francs}^1.$$

Ainsi, en alignant l'indice d'évolution de l'enveloppe normée sur celui de la DGF, le montant de la DCTP peut croître légèrement.

III. LES CONCOURS DE L'ETAT EXTÉRIEURS A L'ENVELOPPE NORMÉE

Les débats relatifs aux concours de l'Etat portent principalement sur l'évolution de l'enveloppe normée et des dotations qui la composent. Toutefois, 45 % de l'effort financier en faveur des collectivités locales restent en dehors de l'enveloppe.

¹ En réalité, ce montant aurait été un peu plus élevé car le texte adopté par le Sénat en 1999 prévoyait également de prendre en compte 33 % du taux de croissance du PIB et non 20 % comme le texte du gouvernement.

A. LES COMPENSATIONS D'EXONÉRATIONS ET DE DÉGRÈVEMENTS LÉGISLATIFS

Après la DGF et ses 111 milliards de francs, le deuxième poste de dépense de l'Etat en faveur des collectivités locales est la prise en charge des allègements de fiscalité locale qu'il décide.

1. Un coût croissant ...

La dépense fiscale consacrée aux impôts directs locaux s'élève en effet à 109,5 milliards de francs dans le projet de loi de finances pour 2000¹.

Cette dépense se partage entre les dégrèvements, inscrits au budget des charges communes (49,4 milliards de francs en 2000), et les compensations. Ces dernières sont réparties au sein de trois prélèvements sur les recettes fiscales de l'Etat :

- un prélèvement « fourre-tout » (12,2 milliards de francs) ;
- un prélèvement spécifique pour la compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle (22,6 milliards de francs) ;
- le prélèvement au titre de la DCTP (11,8 milliards de francs) qui inclut la REI (50 millions de francs).

Certaines exonérations de taxes foncières (225 millions de francs) et les compensations des baisses de droits de mutation décidées depuis 1999 (13 milliards de francs dont 4,6 consacrés à la nouvelle baisse des droits perçus par les départements) figurent au budget du ministère de l'intérieur.

2. ... qui résulte des allègements de taxe professionnelle

Au sein de ces exonérations et dégrèvements, c'est la prise en charge des allègements de taxe professionnelle qui pèse le plus lourd sur le budget de l'Etat :

- le coût du plafonnement des cotisations des entreprises en fonction de leur valeur ajoutée est estimé à 39 milliards de francs en 2000 ;

¹ 106,216 milliards de francs en comptant la DCTP qui, si elle n'était pas devenue la variable d'ajustement de l'enveloppe normée, figurerait également parmi les compensations.

- la montée en charge de la suppression de l'assiette salaire conduit à une augmentation quasiment symétrique du coût de la compensation, qui passe de 13,1 milliards de francs en 1999 à 22,6 milliards en 2000.

Aujourd'hui, l'Etat renforce sa position de premier contribuable local. Il acquitte environ 30 % du produit des quatre taxes directes locales, cette proportion s'établissant à près de 40 % s'agissant de la taxe professionnelle. Au terme de la réforme de la taxe professionnelle, les entreprises n'acquitteront plus que 40 % du produit de cet impôt

B. LES DOTATIONS « HORS CONTRAT »

Deux dotations de l'Etat aux collectivités locales n'ont pas été incluses dans le périmètre de l'enveloppe normée. Leur montant n'est en effet pas susceptible de faire l'objet d'une indexation puisqu'il dépend de l'évolution réelle de leur « assiette ».

1. Le FCTVA

En 2000, le montant des crédits consacrés au FCTVA s'établira à 21,8 milliards de francs, en progression de 6,3 %. Cette augmentation s'explique par la reprise de l'investissement local depuis 1997.

2. Les amendes de police

Le produit des amende de police est stable en 2000 et s'élève à un peu plus de 2 milliards de francs.

C. LES CRÉDITS DES AUTRES MINISTÈRES

L'effort financier de l'Etat aux collectivités locales inclut les crédits consacrés aux collectivités figurant aux budgets de l'ensemble des ministères.

1. Un effort financier ...

Selon le « bleu » consacré aux crédits du ministère de l'intérieur, les subventions de fonctionnement s'élèveront à 7,4 milliards de francs en 2000 (+ 5,6 %), dont 1,2 milliard au budget de la culture et 3,2 au budget du ministère des transports.

Les subventions d'investissement s'élèveront à 3,7 milliards de francs (- 2,9 %), dont 916 millions de francs au budget de la culture et 904 au budget du ministère des transports. Ces montants sont donnés en « autorisations de programme ». Ils sont donc vraisemblablement supérieurs au montant de la dépense autorisée en 2000 (les crédits de paiement).

2. ... retracé de manière imprécise

Le recensement des contributions des différents ministères auquel procède le ministère de l'intérieur se heurte aux mêmes difficultés d'exploitation par le Parlement que les jaunes budgétaires : en l'absence d'indication sur les modalités d'élaboration de ces chiffres, il est difficile de savoir si les montants annoncés par les ministères correspondent vraiment à des dépenses en faveur des collectivités locales.

IV. MISE AU POINT SUR L'EFFORT « SUPPLEMENTAIRE » DE L'ETAT EN 2000

A plusieurs reprises, le ministre de l'intérieur a déclaré que le gouvernement ferait en 2000 un effort financier conséquent en faveur des collectivités locales puisqu'il leur allouerait « *1.850 millions de francs supplémentaires* ».

Ce montant de 1.850 millions de francs correspond des crédits de la DGF en 2000 qui viennent s'ajouter au montant de la DGF inscrit dans l'enveloppe normée, soit 1 milliard de francs en faveur de la DSU, 150 millions de francs en faveur de la DSR, 500 millions de francs en faveur de la dotation d'intercommunalité et 200 millions de francs destinés à prendre en compte les résultats du recensement général de 1999.

Ces crédits ne doivent pas être considérés dans leur totalité comme un effort « supplémentaire » de l'Etat en faveur des collectivités locales. En effet, **parmi ces 1.850 millions de francs, 1.350 ne permettront pas d'accroître réellement le volume des crédits disponibles par rapport à l'année dernière :**

- 500 millions de francs en faveur de la DSU sont inscrits dans le projet de loi de finances pour 2000 en application des dispositions de l'article 57 de la loi de finances pour 1999. Une telle majoration a déjà été réalisée en 1999 ;

- 500 millions de francs en faveur de la dotation d'intercommunalité sont inscrits dans le projet de loi de finances pour 2000 en application de l'article 105 de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Ces crédits visent simplement à rendre neutre au regard des attributions versées aux bénéficiaires traditionnels de la DGF la création d'une nouvelle catégorie de bénéficiaires, les communautés d'agglomération ;

- 200 millions de francs ont été inscrits dans le projet de loi de finances pour 2000 afin de, compte tenu de la nécessité de prendre en compte l'augmentation de la population des communes bénéficiant de la DGF selon les modalités fixées par le projet de loi spécifique déposé par le ministre de l'intérieur, permettre une stabilisation en francs courants du montant de la DSU et de la DSR en 2000. Cette majoration de la DGF doit donc être interprétée comme une majoration « de conséquence » ;

- la majoration de 150 millions de francs des crédits de la DSR est réalisée par un prélèvement sur la fraction du produit de la fiscalité locale de France Télécom qui aurait du revenir au FNPTP.

Par conséquent, sur les 1.850 millions de francs cités par le ministre de l'intérieur, seule la majoration de 500 millions de francs de la DSU décidée lors de la première lecture par l'Assemblée nationale du présent projet de loi de finances, constitue réellement un effort financier supplémentaire de l'Etat en faveur des collectivités locales.

Il convient d'ajouter que le gouvernement, en acceptant de revaloriser le taux d'indexation de la compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle, a permis d'augmenter de 276 millions de francs supplémentaires les ressources des collectivités locales par rapport au montant initialement inscrit dans le projet de loi de finances pour 2000. Toutefois, il est vraisemblable que, si le gouvernement avait supprimé de compenser aux collectivités locales les pertes de recettes résultant de la réforme de la taxe professionnelle par la voie du dégrèvement, comme l'avait suggéré le Sénat, le montant de la compensation versée en 2000 aurait été supérieur au montant actuel, même revalorisé lors de la première lecture par l'Assemblée nationale du présent projet de loi de finances.

CHAPITRE II :

LES PERSPECTIVES DU SYSTÈME DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES

I. L'ASPHYXIE FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Les collectivités locales subissent actuellement un effet de ciseau entre l'évolution de leurs charges et celle de leurs dépenses.

A. L'ÉVOLUTION DES CHARGES

1. Les collectivités locales sont confrontées à des augmentations de charges ...

Les collectivités locales supportent de plus en plus de charges résultant de décisions de l'Etat qui ne s'accompagnent pas de transferts de ressources. Le plus pénalisant pour les budgets locaux est l'augmentation des dépenses de personnel résultant des dispositions de l'accord salarial du 10 février 1998. Le coût total pour les collectivités de l'accord de février 1998 s'élève à 9,5 milliards de francs sur trois ans, dont 4 milliards de francs en 1999 et 3,2 milliards de francs en 2000.

En matière de personnel, les collectivités locales doivent également supporter la charge du recrutement des emplois-jeunes qui, selon la direction de la comptabilité publique, a conduit à majorer le coût des charges de personnel de 0,6 % en 1998.

L'exemple des rémunérations n'est pas le seul. Les collectivités locales supporteront en 2000 une hausse de leurs cotisations à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), qui devrait représenter une charge supplémentaire de 1,1 milliard de francs sur deux ans, dont 550 millions de francs dès 2000.

Les collectivités locales subissent également le coût croissant de la départementalisation des services d'incendie et de secours (SDIS), initialement estimé à 11,6 milliards de francs. Cette prévision est aujourd'hui dépassée¹, à tel point que le ministre de l'intérieur a annoncé la création d'une commission de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de la réforme des SDIS. Lors de son audition par votre commission des finances, le 2 novembre 1999, le ministre de l'intérieur a également déclaré étudier les modalités de la création d'une dotation globale d'équipement spécifique (DGE) aux SDIS.

Enfin, les investissements des collectivités locales sont largement dictés par la nécessité d'adapter les équipements existant aux évolutions des normes techniques établies par les administrations centrales. Selon une étude du Crédit local de France et du cabinet Arthur Andersen réalisée pour le compte de la fédération des villes moyennes, le coût des investissements nécessaires s'élève à 140 milliards de francs entre 1999 et 2005.

La reprise de l'investissement des collectivités locales depuis 1997 est principalement justifiée par ces contraintes de mise aux normes des équipements. Compte tenu du caractère parfois contestable de l'élaboration par les administrations centrales des normes qui s'imposent aux collectivités locales, il est à craindre que les investissements ainsi réalisés ne correspondent pas toujours à une allocation optimale des ressources, alors même que les besoins sont importants, notamment dans des domaines tels que les transports en commun et les télécommunications.

2. ... dont elles n'ont pas la maîtrise

Les charges nouvelles imposées aux collectivités locales résultent pour la plupart de décisions de l'Etat prises sans concertation avec les élus locaux. Elles subissent notamment les liens entre les dispositions applicables à la fonction publique de l'Etat et la fonction publique territoriale. En matière salariale, les accords signés par l'Etat employeur s'appliquent mécaniquement aux collectivités locales employeurs. S'agissant de la CNRACL, le gouvernement a estimé, contrairement aux préconisations du comité des finances locales, ne pas pouvoir associer les agents des collectivités locales à l'effort de redressement de la caisse en augmentant leurs taux de cotisation car cette solution aurait conduit à appliquer des taux différents aux agents des trois fonctions publiques. En matière de normes, le rapport remis au ministre de l'intérieur montre que celles qui pénalisent le plus les collectivités locales ne sont pas les normes professionnelles mais les normes édictées par les administrations centrales.

¹ Selon le ministère de l'intérieur, le coût de la réforme des SDIS a augmenté de 11 % entre 1998 et 1999. Le coût global se situe désormais entre 13 et 15 milliards de francs.

Ces dépenses nouvelles conduisent à remettre en cause les efforts menés par les collectivités locales, depuis le milieu des années 90, pour assainir leur situation financière en maîtrisant leurs dépenses de fonctionnement. Ces efforts ont d'ailleurs été menés dans une période où, avec le pacte de stabilité qui a régi leurs relations financières avec l'Etat de 1996 à 1998, les collectivités ont parallèlement accepté une moindre progression des dotations que leur verse l'Etat, s'associant ainsi à l'effort national de redressement des finances publiques.

En outre, les charges nouvelles que leur impose leur gouvernement portent en germe une nouvelle **rigidification de leurs dépenses**, comme si l'Etat voulait les pousser à imiter ses propres travers

En effet, malgré les déclarations d'intentions, l'Etat a, pour sa part, du mal à maîtriser la dépense publique et à respecter les critères de convergence. Dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 1998, la Cour des comptes relève que, avec un déficit budgétaire représentant 2,9 % du PIB, la France se classe au dernier rang des pays de l'Union. Elle souligne également que les tendances actuelles ne vont pas dans le sens d'une amélioration puisque le premier exercice budgétaire complet du gouvernement actuel a été marqué par une augmentation de 3,7 % des charges définitives du budget général, contre 1 % en 1997.

Pire, la Cour met en évidence que l'évolution du budget de l'Etat, à la différence du « cercle vertueux » enclenché par les collectivités locales, se caractérise par une augmentation forte des dépenses de fonctionnement, en partie compensée par une réduction des dépenses d'intervention, redescendues à leur niveau de 1996, et des dépenses d'investissement.

B. L'EVOLUTION DES RECETTES

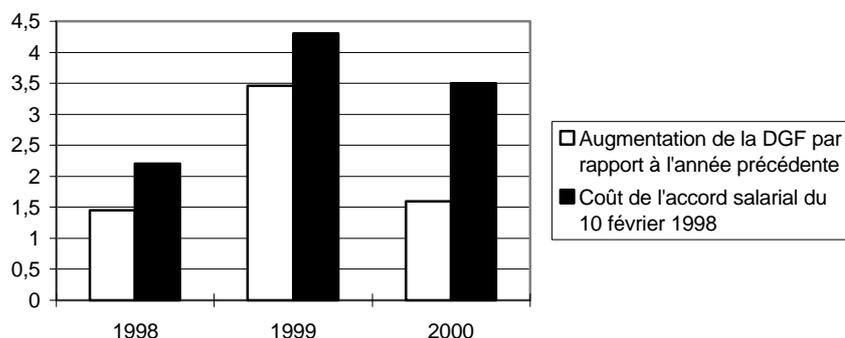
1. Le sous-dimensionnement de l'effort financier de l'Etat

L'évolution des dotations de l'Etat est insuffisante au regard des charges nouvelles supportées par les collectivités locales. Le ministre de l'intérieur l'a implicitement reconnu lorsqu'il a fait part de son intention de mettre en place une nouvelle dotation, destinée à financer la mise en place des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Cette nouvelle dotation devrait prendre la forme d'une dotation globale d'équipement (DGE) spécifique, alimentée par des crédits provenant de la DGE des communes, de celle des départements et de crédits supplémentaires du budget général.

De même, il est intéressant de relever que le coût pour les collectivités de l'accord salarial du 10 février 1998 est supérieur à l'augmentation de la principale dotation de fonctionnement de l'Etat aux collectivités locales, la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Augmentation comparée de la DGF et du coût de l'accord salarial du 10 février 1998 par rapport à l'année précédente

(en milliards de francs)



Le sous-dimensionnement de l'effort de l'Etat se manifeste également par le développement du phénomène des « abondements » exceptionnels aux différentes dotations, notamment à la DGF et aux dotations qui la composent. Par exemple :

- le cadre du « contrat de croissance et de solidarité » prévoit que pendant ses trois années d'application (1999, 2000, 2001), le montant de la dotation de solidarité urbaine sera majoré de 500 millions de francs ;

- l'article 105 de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale dispose que la fraction de la DGF qui alimente les structures intercommunales sera majorée de 500 millions de francs pendant cinq ans ;

- le projet de loi de finances pour 2000 prévoit que, de manière à permettre aux dotations de solidarité qui composent la DGF (la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale) de progresser en 2000 malgré la prise en compte des résultats du recensement général de 1999, la dotation d'aménagement de la DGF sera majorée de 200 millions de francs, la DSU de 500 millions de francs et la DSR de 150 millions de francs.

La multiplication de ces mesures témoigne du fait que les dotations traditionnelles ne sont plus à même de s'adapter aux aléas conjoncturels. En conséquence, le gouvernement est conduit à majorer, voire à « bricoler »¹, les montants des dotations pour en absorber les effets.

De la même manière, l'exonération des communes les moins favorisées des baisses de dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) montre que les évolutions mécaniques des différentes dotations ne sont pas adaptées à la réalité de la situation financière des collectivités locales.

2. La nécessité de revoir l'indexation des concours de l'Etat aux collectivités locales

Lors de son audition par la mission chargée de dresser le bilan de la décentralisation, notre collègue Joël Bourdin, rapporteur de l'observatoire des finances locales, a considéré que les dotations de l'Etat aux collectivités locales devaient évoluer non pas en fonction d'indices prenant en compte l'évolution des prix et une fraction du taux de progression du produit intérieur brut, comme c'est le cas actuellement pour la plupart des dotations, mais en fonction d'un indice synthétique du « panier des charges des collectivités », représentatif des dépenses réellement supportées par les collectivités. Il a estimé que cet indice devrait prendre en compte les augmentations de charges, telles que les dépenses de personnel, mais également leurs baisses, par exemple celle des frais financiers.

Cette idée doit faire son chemin, même si le gouvernement n'y semble pas favorable pour l'instant. Pour l'heure, il convient de continuer à raisonner dans le cadre actuel des indices élaborés en fonction des évolutions des prix et du PIB. L'indice de la DGF, défini à l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales, qui prend en compte les prix et 50 % du taux de croissance du PIB, pourrait être considéré comme satisfaisant. Malheureusement, le montant de la DGF d'une année n'est pas calculé en appliquant l'indice au montant de l'année antérieure. Il faut en effet tenir compte des opérations de recalage de la base de la DGF ainsi que de la régularisation de son montant au titre du « trop perçu » au cours d'exercices antérieurs ». Ainsi, en 2000, la DGF progressera de 0,821 % au lieu des 2,05 % prévus par l'indice.

Ce taux de 0,821 % s'applique à toutes les dotations dont ils est prévu qu'elles sont indexées sur la DGF, soit la dotation spéciale instituteurs, la

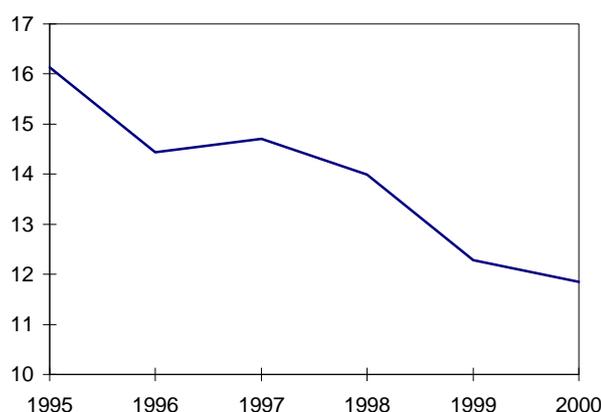
¹ Par exemple, la majoration de 150 millions de francs de la DSR est réalisée en prélevant cette somme sur les ressources d'une autre dotation aux collectivités locales, le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP).

dotations élues locales, la dotation générale de décentralisation (DGD) et les dotations globales d'équipement (DGE) des communes et des départements.

L'indice retenu par le contrat de croissance et de solidarité pour déterminer le montant de l'enveloppe normée des concours de l'Etat aux collectivités locales est également trop faible, puisqu'il tient compte de 20 % du taux de croissance du PIB en 1999, 25 % en 2000 et 33 % en 2001. Ainsi, en 2000, l'enveloppe normée des concours de l'Etat aux collectivités locales augmentera de 1,475 %, contre 2,05 % pour le montant de la DGF inscrit dans l'enveloppe normée.

Le décalage entre ces deux taux aboutit à une diminution mécanique, d'une année sur l'autre, du montant de la dotation de compensation de la taxe professionnelle, qui est la variable d'ajustement du contrat de croissance. Depuis 1995, cette dotation, qui est pourtant censée compenser des exonérations de taxe professionnelle consenties par l'Etat aux entreprises, a perdu environ 25 % de son montant.

Evolution du montant de la DCTP 1995-2000
(en milliards de francs)



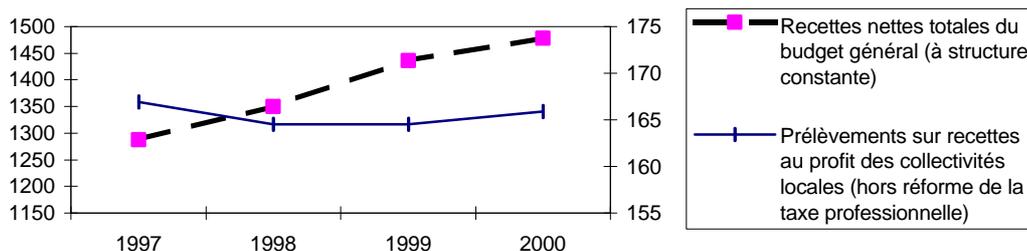
Il ressort de ces exemples que les collectivités locales sont insuffisamment associées aux fruits de la croissance. Le graphique ci-dessous compare l'évolution depuis 1997 des recettes brutes du budget général à structure constante, c'est-à-dire sans tenir compte du transfert de recettes à la sécurité sociale opéré par le projet de loi de finances pour 2000, et celle des prélèvements sur les recettes de l'Etat aux collectivités locales, qui constituent une part substantielle des dotations de l'Etat aux collectivités¹. Il apparaît

¹ Les prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités locales servent à financer : la dotation globale de fonctionnement (DGF) ; le produit des amendes de police ; la dotation spéciale pour le logement des instituteurs ; le fonds national de péréquation de la

clairement que le supplément de recettes enregistré par l'Etat ne profite que marginalement aux collectivités locales.

Evolution comparée du montant des recettes nettes du budget général et des prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales

(en millions de francs)



Les conséquences négatives de l'insuffisance des taux d'indexation des dotations de l'Etat sont aggravées par les orientations du gouvernement tendant à remplacer des impôts perçus par les collectivités locales par des dotations de l'Etat. Les allègements fiscaux consentis par l'Etat aux collectivités ne sont pas compensés par la voie du dégrèvement, qui permet aux ressources des collectivités de continuer à évoluer comme les anciennes bases, mais par des compensations, calculées en appliquant au montant de la perte de recettes au titre de la première année un taux d'indexation, qui tend de manière systématique à devenir « le taux de progression de la DGF ».

Ces orientations conduisent à priver les collectivités locales du dynamisme des bases. Par exemple, en 2000, la compensation de la réforme de la taxe professionnelle sera indexée à 2,05 % alors que les anciennes bases, les salaires, augmenteront de plus de 3 %. En outre, les collectivités locales ne bénéficieront jamais des emplois créés sur leur territoire après la mise en place de la réforme.

taxe professionnelle (FNPTP) ; la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) ; le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) ; les compensations d'exonérations relatives à la fiscalité locale ; la dotation élu local ; les crédits versés à la collectivité territoriale et aux départements de Corse.

II. LE SOUS-DIMENSIONNEMENT DES ENVELOPPES CONDUIT A L'ESOUFLEMENT DU SYSTEME DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES LOCALES

A. UN SYSTEME DE MOINS EN MOINS LISIBLE

1. Le calcul de la DGF : pourquoi faire simple quand on peut faire compliqué ?

L'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales dispose que « *la dotation globale de fonctionnement évolue chaque année en fonction d'un indice égal à la somme du taux prévisionnel d'évolution de la moyenne annuelle du prix à la consommation des ménages (hors tabac) de l'année de versement et de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année en cours, sous réserve que celui-ci soit positif* ».

Partant de ce principe, pour obtenir le montant de la DGF en 2000, il est tentant d'appliquer au montant du prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la DGF figurant dans le projet de loi de finances pour 1999, soit 109.788 millions de francs, l'indice pour 2000, soit 2,05 %¹.

109.788 x 1,0205 = 112.038 millions de francs, soit :

une progression de 225 millions de francs (+ 2,04 %)

Toutefois, les choses ne sont pas si simples. Le calcul de la DGF obéit en effet à des règles complexes.

Le calcul du montant de la DGF 2000

Les articles L.1613-1 et L. 1613-2 du code général des collectivités territoriales prévoient que, pour obtenir le montant de la DGF de 2000, il faut :

- appliquer l'indice de 2000 au montant de la DGF de 1999 recalculé à partir du montant définitif de la DGF de 1998. C'est le « recalage » de la base de la DGF » ;

- retrancher du montant de la DGF de 2000 le montant du « trop perçu » en 1998 par les collectivités locales. Ce « trop perçu » correspond à la différence entre le montant versé en 1998 et le montant qui aurait dû être versé si les indices définitifs de prix et de taux de croissance du PIB avaient été connus à l'époque. C'est la régularisation négative de la DGF.

¹ (Prévisions de prix pour 2000 : 0,9 %) + (50 % du taux de croissance du PIB de 1999 : 1,15%) = 2,05 %.

Le recalage s'applique à la DGF de 1999 hors abondements exceptionnels (en 1999, la DGF avait été majorée de 500 millions de francs au profit de la DSU) et avant imputation de la régularisation négative au titre de 1997 (256 millions de francs).

**DGF 1999 hors abondements exceptionnels et avant régularisation négative =
109.788 - 500 + 256 = 109.544 millions de francs**

En 2000, le recalage conduit à minorer de 906 millions de francs le montant de la DGF de 1999 auquel est appliqué l'indice de progression de la DGF. Le montant de la régularisation négative au titre de 1998 s'élève à 679 millions de francs.

Par conséquent, l'application en 2000 des articles L. 1613-1 et L. 1613-2 du code général des collectivités territoriales aboutit à un montant de DGF en 2000 qui s'élève à :

**((109.544 - 906) x 1,0205) - 679 = (108.638 x 1,0205) - 679 = 110.865 - 679 =
110.186 millions de francs**

La loi de finances pour 1999 prévoit que l'abondement exceptionnel de 500 millions de francs versé en 1999 est reconductible en 2000 et en 2001. Par conséquent, l'application du droit en vigueur en 1999 conduit à un montant de DGF pour 2000 qui s'élève à :

110.186 + 500 = 110.686 millions de francs

soit une progression de 898 millions de francs par rapport à 1999 (+ 0,3 %)

Ce montant n'est toutefois pas encore celui de la DGF de 2000. En effet, plusieurs dispositions prévoient d'autres majorations de la DGF :

- la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale dispose que la DGF est majorée de 500 millions de francs par an entre 2000 et 2004 pour financer la DGF versée aux nouvelles communautés d'agglomération ;

- le projet de loi de finances pour 2000, dans sa rédaction issue de la première lecture par l'Assemblée nationale, majore la DGF de 850 millions de francs (500 au profit de la DSU, 200 au profit de la dotation d'aménagement et 150 au profit de la DSR).

Au total, le montant de la DGF en 2000 devrait s'élever à :

**((109.544 - 906) x 1,0205) - 679 + 500 + 500 + 500 + 200 + 150 = 112.036 millions
de francs**

soit une progression de 224 millions de francs (+ 2,04 %)

Il apparaît donc que, en 2000, les effets du recalage et de la régularisation négative (- 1585 par rapport à 1999) sont compensés pratiquement au franc près par les différentes majorations de la DGF décidées au cours de l'année 1999 (+ 1350) et par les effets mécaniques de l'indexation.

Progression de la DGF en 2000 sans tenir compte ni du recalage, ni de la régularisation négative, ni des majorations décidées en 1999	Progression de la DGF en 2000 après recalage, régularisation négative et majorations décidées en 1999
109.788 x 1,0205 = 112.038 milliards de francs	$((109.544 - 906) \times 1,0205) - 679 + 500 + 500 + 500 + 200 + 150 = 112.036$ milliards de francs
+ 2,0494 %	+ 2,0475 %

Il ressort du tableau ci-dessus que :

- la plupart des points de discordance entre le gouvernement et les élus locaux débattus au cours de l'année 1999 (conséquences de la régularisation négative, financement des communautés d'agglomération, modalité de prise en compte des résultats du recensement, progression des dotations de solidarité) auraient pu être évitées si la DGF avait progressé « normalement », c'est-à-dire en appliquant à son montant de 1999 l'indice défini par le code général des collectivités territoriales. En d'autres termes, le jeu du recalage et de la régularisation négative est la cause de la faible progression des dotations de l'Etat, et du mécontentement des élus locaux ;

- les mesures décidées ou acceptées par le gouvernement en 1999, et présentées comme en effort en faveur des collectivités locales, ne constituent que le « service minimum », et permettent simplement de compenser les effets du recalage et de la régularisation.

2. L'enveloppe normée sert-elle encore à quelque chose ?

Depuis 1996, les principales dotations de l'Etat aux collectivités locales sont rassemblées au sein d'une enveloppe normée des concours de l'Etat. Le taux d'évolution de cette enveloppe est fixé pour trois ans par une loi de finances (article 32 de la loi de finances pour 1996 qui définit le « pacte de stabilité », article 57 de la loi de finances pour 1999 qui fixe les modalités du « contrat de croissance et de solidarité »).

Le montant de l'enveloppe normée constitue un « plafond » au montant des dotations versées par l'Etat aux collectivités locales. Si les dotations qui composent l'enveloppe évoluent plus rapidement que celle-ci, cela se traduit par une baisse du montant de la variable d'ajustement de l'enveloppe, la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

L'intérêt du recours à une enveloppe normée pluriannuelle était double :

- améliorer la maîtrise des finances publiques en évitant tout dérapage des concours de l'Etat aux collectivités locales ;

- conférer aux collectivités locales une meilleure prévisibilité et lisibilité de l'évolution de leurs dotations.

Aujourd'hui, force est de constater que l'enveloppe normée n'atteint plus ses objectifs, et que son existence ne contribue en rien à « dédramatiser » les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales.

❶ La prévisibilité de l'évolution des recettes n'est pas garantie

La prévisibilité de l'évolution des ressources des collectivités locales serait assurée si le montant de l'enveloppe normée au titre d'une année résultait de l'application du taux de progression de l'enveloppe au montant de l'année précédente.

Or, du fait du mode de calcul de la DGF, et notamment du recalage de sa base, réalisé au mois de septembre de chaque année, les collectivités locales ne peuvent pas, au début de la période de trois ans, savoir comment leurs ressources vont évoluer. En 2000, l'application du taux de progression de l'enveloppe au montant de l'enveloppe dans la loi de finances pour 1999 donnerait un montant de 167.617 millions de francs, soit une progression de 2.436 millions de francs. Mais, du fait du recalage de la base de la DGF, le montant de l'enveloppe normée en 2000 s'élèvera seulement à 166.957 millions de francs, soit une progression de 1.776 millions de francs.

L'absence de prévisibilité est aggravée par le fait que, en raison de la faible progression « spontanée » du montant des dotations, il est maintenant traditionnel que le gouvernement majore le montant de certaines d'entre elles par des « abondements » exceptionnels. En conséquence, les élus locaux doivent attendre la fin de la discussion budgétaire pour connaître l'évolution du montant de leurs dotations pour l'année à venir. Par exemple, lors du dépôt du projet de loi de finances pour 2000, la DGF de 2000 devait progresser de 1.597 millions de francs (+ 1,4 %). Après la première lecture à l'Assemblée nationale, son taux de progression était passé à 2.248 millions de francs (+ 2,04 %). De même, en 1999, les communes éligibles à la fraction « péréquation » de la dotation de solidarité rurale (« DSR 2 ») ont du attendre la nouvelle lecture à l'Assemblée nationale pour savoir que leurs pertes de DCTP entre 1998 et 1999 seraient compensées par le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP).

② La lisibilité des concours financiers de l'Etat s'est dégradée

Le maintien du principe d'une enveloppe normée dans le cadre du contrat de croissance et de solidarité n'a pas amélioré la lisibilité du système de financement par l'Etat des collectivités locales.

Le sous-dimensionnement de l'enveloppe et le maintien des règles de recalage et de régularisation négative de la DGF obligent le gouvernement à majorer le montant de certaines dotations, principalement la DGF mais également, depuis 1999, le fonds national de péréquation (FNP). Or, afin que l'augmentation des dotations ne se traduise pas par une baisse encore plus prononcée du montant de la variable d'ajustement, chacune de ses majorations s'effectue « hors contrat » : leur montant n'est pas pris en compte dans le calcul de l'enveloppe, et ne pèse donc pas sur la variable d'ajustement, la DCTP.

Le recours systématique à ces abondements « hors contrat » conduit à déconnecter de la réalité les montants de chaque dotation figurant dans l'enveloppe. Par exemple, le montant de la DGF inscrit dans l'enveloppe au titre de 1999 était de 109.288 millions de francs, alors que le montant réparti était de 109.788 millions de francs, soit un écart de 500 millions de francs. L'écart se creuse en 2000 puisque le montant inscrit dans l'enveloppe est de 110.865 millions de francs alors que le montant réparti en janvier 2000 s'élèvera probablement à 112.038 millions de francs. Les dotations tendent donc à avoir deux montants : un montant inscrit dans l'enveloppe normée, et un montant inscrit dans les documents budgétaires.

L'objectif de ces abondements, et donc de la perte de lisibilité qui en résulte, est donc de ne pas pénaliser la variable d'ajustement plus que ne le font déjà les modalités du contrat. Pour l'Etat, la lourdeur de gestion d'un système complexe constitue le prix à payer pour le maintien d'une variable d'ajustement, gage de la limitation de la progression de ses dépenses en faveur des collectivités locales.

La déconnexion entre les montants inscrits dans l'enveloppe normée et les montants inscrits dans les documents budgétaires est accentuée par les modifications apportées à la structure de certaines dotations. Par exemple, le montant de la dotation spéciale instituteur (DSI) baisse d'année en année pour tenir compte de l'intégration des instituteurs dans le corps de professeur des écoles. Cependant, le montant inscrit dans l'enveloppe normée est un montant à structure constante d'une année sur l'autre. Il en résulte un écart de 270 millions de francs entre le montant inscrit dans l'enveloppe et le montant du prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit de la DSI. De même, en 2000, la dotation générale de décentralisation inscrite au budget du ministère de l'intérieur est minorée de 4,5 milliards de francs pour tenir compte des dispositions de la loi portant création de la couverture maladie universelle et de la compensation de la nouvelle baisse des

droits de mutation. Le montant inscrit dans l'enveloppe normée n'en tient pas compte en 2000.

Ces changements de périmètres dégradent la lisibilité du dispositif mais pourrait être acceptés s'ils étaient sans conséquences sur le montant de la variable d'ajustement du pacte, la DCTP. Or, il semble qu'ils aient un impact puisque les modifications de périmètre sont prises en compte dans l'enveloppe normée dès leur deuxième année d'existence.

Par exemple, en 1999, la majoration de 3,3 milliards de francs du montant de la DGD au titre de la compensation aux départements de la baisse des droits de mutation n'a pas été prise en compte dans le montant de la DGD inscrit dans l'enveloppe. En revanche, le montant en 2000 en tient compte, et l'augmentation de la DGD qui en résulte minore d'autant celui de la DCTP. De même, en 2000, le montant de la DGD inscrit dans l'enveloppe normée ne tient compte ni de la baisse de 9.1 milliards de francs de son montant au titre de la CMU, ni de son augmentation de 4,6 milliards de francs au titre de la compensation de la nouvelle baisse des droits de mutation. Mais le montant de la DGD inscrit dans l'enveloppe en 2001 devrait donc prendre en compte le solde de changements de structure, soit un solde négatif de 4,5 milliards de francs, à l'avantage de la DCTP cette fois-ci.

Le cumul des abondements « hors contrats » et des changements de structure conduit donc à la mise en place d'une « double comptabilité » des dotations de l'Etat aux collectivités locales. L'enveloppe normée devient donc une enveloppe de plus en plus fictive. Le tableau ci-dessous présente l'écart entre les montants inscrits dans l'enveloppe normée et les montants figurant dans les documents budgétaires :

Ecart entre le montant des dotations retenu pour calculer l'enveloppe normée en 2000 et les montants inscrits dans le projet de loi de finances pour 2000

(en millions de francs)

Dotations	Montant inscrit dans l'enveloppe normée	Montant inscrit dans les documents budgétaires	Ecart en francs	Ecart en %
DGF	111.865	112.036	1.171	1,06
DSI	2.623	2.353	- 270	- 10,29
FNPTP	1.644	3.370	2.076	126,28
FNP	675	825	150	22,22
Dotation élu local	275	275	-	-
DGE départements (AP)	2.839	2.839*	-	-
DGE communes (AP)	2.649	2.649**	-	-
DRES (AP)	3.566	3.566***	-	-
DDEC (AP)	1.771	1.771****	-	-
DGD	18.875	13.708	- 5.167	- 27,37
DGD Corse	1.350	1.310	- 40	- 2,96
DGD - formation prof.	7.964	7.964	-	-
DCTP (hors REI)	11.855	11.855	-	-
Total	166.951	194.871	- 2.080	- 1,25

* Montant de la DGE des départements en CP : 2.765 millions de francs.

** Le montant en CP de la DGE des communes est identique au montant en AP.

*** Montant de la DRES en CP : 3.464 millions de francs.

**** DDEC en CP : 1.718 millions de francs.

Le système n'a cependant pas encore atteint le degré maximal de complexité car il est possible que, en 2001, la variable d'ajustement elle-même ait un montant « hors contrat » et un montant réel. En effet, la loi du 12 juillet 1999 prévoit que, si l'abondement de la DGF au titre du financement des nouvelles communautés d'agglomération est insuffisant pour couvrir la dépense, le supplément sera prélevé sur la DCTP¹. Si ce cas de figure se produisait, le montant de la DCTP inscrit dans l'enveloppe serait supérieur à son montant réel.

③ La dégradation de la lisibilité permet d'entretenir le mythe de collectivités locales « dépensières »

Les conséquences sur le montant de la DGF du recalage et de la régularisation négative, ainsi que l'ampleur des baisses de la DCTP provoquées par le jeu de l'enveloppe normée, obligent, chaque année, les élus locaux, toutes tendances confondues, à protester contre le montant insuffisant des dotations de l'Etat, entretenant ainsi l'idée selon laquelle l'Etat serait vertueux et que seules les pressions exercées sur lui par des élus locaux

¹ A l'initiative du Sénat, cette possibilité a été limitée aux seules années 2000 et 2001. Pour les années suivantes, le gouvernement devra trouver des ressources nouvelles pour financer les communautés d'agglomération.

dispendieux le conduisent à « lâcher » des crédits supplémentaires en faveur des collectivités locales.

En réalité, les collectivités locales se montrent plus vertueuses que l'Etat en matière de gestion de leurs finances et leurs revendications désormais rituelles sont motivées par le fait que, compte tenu de l'évolution de leurs charges, il leur apparaît indispensable que les dotations de l'Etat progressent d'une année sur l'autre dans les mêmes proportions que ces charges.

Les mode de calcul de la DGF et le jeu d'une enveloppe normée sous-dimensionnée ont donc des conséquences désastreuses en terme d'image pour les élus locaux, contraints de quémander des « rallonges » et de faire de la surenchère pour que le gouvernement consente à une progression raisonnable du montant de ses dotations d'une année sur l'autre.

④ Une dérive qui pourrait être évitée sans mettre en péril l'équilibre des finances publiques

La dérive du système de l'enveloppe normée, caractérisée par l'absence de prévisibilité des ressources des collectivités locales, la dégradation de la lisibilité du système de financement par l'Etat des collectivités et les polémiques sur le caractère « dépensier » des collectivités locales est d'autant plus fâcheuse qu'elle pourrait être évitée pour un coût budgétaire inférieur à 1 milliard de francs.

En effet, en 2000, le gouvernement consacra à la DGF, outre le « coût » mécanique de l'indexation de la DGF (environ 200 millions de francs), 1.200¹ millions de francs de plus que le montant inscrit dans l'enveloppe normée, « hors contrat » de manière à ne pas pénaliser la DCTP. Il abondera, « hors contrat » également, le FNP de 150 millions de francs pour compenser les baisses de DCTP des communes défavorisées. Ces opérations se traduisent par une perte de prévisibilité et de lisibilité des concours de l'Etat, et, pour les obtenir, les élus locaux sont obligés de dépenser beaucoup d'énergie.

Si, en revanche, le recalage de la base de la DGF et sa régularisation négative étaient supprimés, les abondements à la DGF n'auraient plus lieu d'être puisque la DGF augmenterait « spontanément » de 1,4 milliard de francs². Si, comme le propose le Sénat, le taux d'indexation de l'enveloppe prenait en compte 50 % du taux de croissance du PIB au lieu de 25 % comme le prévoit le contrat de croissance, la DCTP ne baisserait plus de 422 millions de francs entre 1999 et 2000 mais progresserait de 575 millions de francs.

¹ 500 millions de francs pour la DSU, 500 millions de francs pour l'intercommunalité, 200 millions de francs pour la prise en compte du recensement.

² De ce fait, le gouvernement n'aurait plus besoin de prélever 150 millions de francs sur le FNP de manière à ne permettre une progression de la DSR.

L'Etat n'aurait donc plus à abonder le FNP pour lui permettre de surmonter la baisse de ses recettes liée à la compensation des baisses de DCTP. Le coût pour l'Etat de la prise en compte de 50 % du taux de croissance du PIB serait, en 2000, de $422 + 575 - 150 = 847$ millions de francs.

L'Etat semble donc préférer un système de plus en plus complexe et source de friction avec les élus locaux à un système lisible, dans lequel, mis à part les conséquences des changements de structure des dotations, les montants des dotations ne seraient plus déconnectés de la réalité, et qui renchérirait en 2000 le montant des dotations de l'Etat aux collectivités locales de 847 millions de francs.

Pourtant, dans un tel système, l'enveloppe normée serait mieux dimensionnée et pourrait véritablement jouer son rôle de « plafond » des dépenses de l'Etat en faveur des collectivités locales.

B. UN SYSTEME DE PLUS EN PLUS RIGIDE

La rigidité du système de financement des collectivités locales se manifeste par l'accroissement des imbrications entre les différents dispositifs. Les évolutions de ces dispositifs dépendent désormais autant des modifications qui peuvent leur être apportées que des modifications d'autres dispositifs.

Cette situation conduit à figer la structure actuelle du financement par l'Etat des collectivités locales car, désormais, les innovations ne sont plus possibles qu'à la marge, et conduisent inévitablement à une dégradation de la lisibilité de l'ensemble.

1. Le sous-dimensionnement de l'enveloppe normée place les élus devant le fait accompli

La mise en place en 1996 d'une « enveloppe normée » des concours de l'Etat a eu pour effet de « solidariser » les évolutions des principales dotations de l'Etat aux collectivités locales. L'enveloppe normée étant une enveloppe fermée, toute revalorisation du montant d'une de ses composantes a pour conséquence de pénaliser le montant de la variable d'ajustement de l'enveloppe, la DCTP.

Ce principe conduit le gouvernement à multiplier les abondements « hors contrat » de manière à ne pas pénaliser la DCTP, avec les conséquences que l'on sait sur la complexification du système. De même, lorsqu'une dotation change de structure, cette modification n'est pas prise en compte, du moins la première année, dans le calcul de l'enveloppe normée.

Il est cependant des cas où les dérogations au « droit commun » de l'enveloppe normée nécessaires à la préservation de l'évolution des ressources des collectivités locales seraient telles qu'elles ne peuvent être mises en œuvre.

Par exemple, au sein de l'enveloppe, les concours de l'Etat au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) et au fonds national de péréquation (FNP) sont indexés sur les recettes fiscales nettes de l'Etat. Le taux d'indexation retenu par le projet de loi de finances pour 2000¹ est négatif (- 0,316 %) car le gouvernement ne tient pas compte du transfert du produit de certains impôts au financement de la sécurité sociale. A structure constante, les recettes fiscales de l'Etat progressent de plus de 3 %.

Dans ce cas de figure, les élus locaux sont mis devant le fait accompli car, même s'il est manifeste que l'évolution des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale, à l'origine de la modification du périmètre du budget de l'Etat, pénalise indûment les ressources du FNPTP et du FNP, il apparaît toutefois que la contestation du taux d'indexation des dotations de l'Etat à ces fonds² serait contre-productive : une revalorisation de l'indexation des concours de l'Etat au FNPTP et au FNP aurait pour conséquence de réduire le montant de la DCTP.

En outre, si les dotations de l'Etat au FNPTP et au FNP devaient être indexées sur l'évolution des recettes fiscales de l'Etat « hors changement de périmètre du budget de l'Etat en 2000 », cela aboutirait à la mise en place, non seulement de deux montants du FNPTP (le montant dans l'enveloppe normée et le montant du prélèvement sur recettes à son profit, qui tient compte du prélèvement sur le produit de la fiscalité locale de France-Télécom et de La Poste) et du FNP (le montant inscrit dans l'enveloppe normée et le montant après majoration décidée par la loi de finances pour 1999), mais également de deux taux d'évolution pour les recettes fiscales nettes de l'Etat. La schizophrénie a des limites.

¹ Avant sa première lecture par l'Assemblée nationale.

² Une telle modification serait conforme à l'esprit des textes puisque l'article 1648 A bis du code général des impôts relatif au FNPTP prévoit que la dotation de l'Etat à ce fonds est indexée sur « l'indice de variation des recettes fiscales de l'Etat, nettes des remboursements et dégrèvements et des prélèvements sur recettes, tel que cet indice résulte des évaluations de la loi de finances initiale, **corrigé le cas échéant de l'incidence d'éventuels transferts de recettes** liés à des transferts de compétence aux collectivités territoriales, à **d'autres personnes morales publiques** ainsi qu'aux communautés européennes ».

**Un exemple de l'enchevêtrement des dispositifs,
et de la complexification qui résulte du jeu de l'enveloppe normée :
la compensation des baisses de DCTP par le FNPTP**

Le contrat de croissance et de solidarité (article 57 de la loi de finances pour 1999) prévoit une exonération de 50 % des baisses de DCTP liées au jeu de l'enveloppe normée enregistrées par les collectivités locales défavorisées, notamment les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine (DSU) et à la dotation de solidarité rurale (DSR). La DCTP étant une enveloppe fermée, l'exonération de baisse accordée à certaines collectivités a pour but d'accentuer les baisses enregistrées par les autres collectivités.

En conséquence, lorsque les députés ont souhaité exonérer totalement les communes éligibles à la DSU et à la DSR des baisses de DCTP, il n'a pas été possible de le faire directement au sein de la DCTP. Un tel choix aurait en effet exagérément pénalisé les communes qui ne sont pas éligibles aux deux dotations de solidarité.

Le dispositif retenu a consisté à compenser aux communes DSU et DSR leurs baisses de DCTP par des attributions du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, le FNPTP (article 58 de la loi de finances pour 1999).

La compensation des baisses de DCTP entraîne donc une augmentation des dépenses du FNPTP. Pourtant, pour compenser cette nouvelle charge, ce n'est pas le FNPTP que le gouvernement a abondé, mais le fonds national de péréquation, le FNP (article 129 de la loi de finances pour 1999). En effet, les ressources du FNP sont principalement constituées par le solde du FNPTP (les dépenses du FNPTP sont inférieures à ses ressources).

La compensation intégrale des baisses de DCTP des communes DSU et DSR a donc été réalisée par deux canaux différents (FNPTP et DCTP), a nécessité trois articles du projet de loi de finances (deux en première partie et un en deuxième partie) et a modifié les règles de fonctionnement de trois concours de l'Etat aux collectivités locales.

2. Les rigidités s'étendent à l'ensemble du système de financement des collectivités locales

Les dotations comprises dans l'enveloppe normée ne sont pas les seules à être « rigidifiées ». La technique qui consiste à imbriquer les dispositifs ne date pas de la création des enveloppes normées.

Le régime de la fiscalité locale de France Télécom constitue à cet égard un exemple parlant, tant sa complexité limite les marges de manoeuvre des élus locaux dans la réalisation de leur revendication de voir le produit de cette fiscalité bénéficier aux budgets locaux.

Le produit de la fiscalité locale de France Télécom est pour partie affecté au budget général, et pour partie consacré au FNPTP. Par conséquent, l'assujettissement de France Télécom au droit commun de la fiscalité locale

aurait pour conséquence de réduire les ressources du fonds. En outre, l'article 1635 *sexies* du code général des impôts prévoit que la fraction du produit de la fiscalité locale de France Télécom qui alimente le budget général sert à financer la DCTP. Cette disposition n'a pas de conséquences depuis 1996 puisque le montant de la DCTP résulte désormais de la différence entre le montant des dotations qui composent l'enveloppe normée et celui de l'enveloppe normée elle-même. Mais, si le système de l'enveloppe normée disparaissait un jour, un éventuel assujettissement de France Télécom au droit commun de la fiscalité locale pourrait avoir des conséquences sur le montant de la DCTP.

Les évolutions récentes en matière de fiscalité locale, et notamment le mouvement de remplacement d'impôts perçus par les collectivités par des dotations de l'Etat indexées sur le taux de progression de la DGF, conduisent à étendre la rigidification du système. Désormais, l'évolution des anciennes ressources fiscales, qui dépendait auparavant de l'évolution de l'activité économique, est soumise aux aléas des règles de calcul de la DGF. Les débats relatifs aux concours financiers de l'Etat aux collectivités locales connaîtront ainsi désormais un nouveau point de passage obligé, celui de la détermination du taux de progression de la DGF à retenir pour l'indexation des compensations de suppression d'impôts locaux.

Ainsi, en 2000, la compensation de la réforme de la DGF sera indexée sur l'indice de la DGF défini par le code général des collectivités territoriales (2,05 %), et non sur la taux de progression après recalage de la base et régularisation de son montant (0,821 %). Pour 2001, il n'est pas certain que ce choix sera reconduit. Lors de son audition par votre commission des finances, le 2 novembre 1999, le ministre de l'intérieur a déclaré que le taux retenu en 2000 n'avait pas vocation à être reconduit en 2001.

La transformation d'impôts locaux en dotations de l'Etat a donc pour conséquence indirecte de faire dépendre l'évolution de ressources « quasi-fiscales », les compensations, du caractère plus ou moins exact des indices économiques retenus pour élaborer les projets de loi de finances pour des exercices antérieurs.

Le mélange entre dotations de l'Etat et compensations de la suppression d'impôts locaux est renforcé par les dispositions introduites dans le projet de loi relatif à la prise en compte des résultats du recensement sur la répartition des dotations de l'Etat lors de sa première lecture par l'Assemblée nationale, qui tendent à prendre en compte la compensation de la réforme de la taxe professionnelle dans le calcul des potentiels fiscaux des collectivités locales. Comme les montants des dotations de l'Etat inscrits dans l'enveloppe normée, le potentiel fiscal sera donc lui aussi de plus en plus fictif.

3. L'unique marge de manoeuvre réside en une application stricte des règles en vigueur

La complexification actuelle du système en réserve la compréhension à une minorité de spécialistes, dont heureusement certains élus locaux. Ces derniers s'attachent, notamment au sein du comité des finances locales, à contrôler que les mécanismes qui régissent l'évolution des dotations de l'Etat aux collectivités locales sont respectés.

Ainsi, à la suite des remarques formulées par plusieurs membres du comité, qui relevaient que l'indexation en 2000 de la compensation de la réforme de la taxe professionnelle tiendrait compte des conséquences sur l'évolution de la DGF de la régularisation négative au titre d'un exercice antérieur à l'annonce de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle, le gouvernement a accepté de revaloriser l'indexation de cette compensation.

Cette « veille » permanente constitue pratiquement la seule marge de manoeuvre qui reste aux élus locaux pour influencer sur le montant des dotations dont bénéficient les collectivités qu'ils administrent.

III. L'AVENIR DE LA FISCALITE LOCALE

A. L'EXCEPTION FRANÇAISE EST MAL EN POINT

1. La fiscalité directe locale, une particularité française qui pourrait être un atout ...

Les collectivités locales françaises sont une exception au sein de l'Union européenne en ce que la moitié de leurs recettes proviennent d'une fiscalité directe¹ dont elles votent les taux depuis 1980.

Cette spécificité pourrait constituer un atout. En effet, les élus locaux sont mieux à même de mener des politiques de développement dynamiques lorsque leurs ressources dépendent du niveau des rentrées fiscales plutôt que

¹ L'expression « fiscalité directe locale » désigne les « quatre vieilles », c'est-à-dire la taxe professionnelle, la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

des dotations de l'Etat. De plus, comme le souligne le rapporteur pour avis des crédits des collectivités locales au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, « *le pouvoir fiscal local donne à la collectivité une plus grande capacité d'endettement et donc de programmation de ses dépenses d'investissement* »¹.

D'ailleurs, lors de leur audition par la mission sénatoriale d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation, les représentants du cabinet Arthur Andersen ont déclaré que plusieurs Etats de l'Union européenne, notamment l'Italie, procédaient actuellement à des transferts d'impôts au profit des collectivités locales.

2. ... mais qui souffre d'un démantèlement de plus en plus prononcé

L'état actuel des impôts directs perçus par les collectivités locales françaises conduit à s'interroger sur l'existence véritable d'une fiscalité locale :

- les taux votés par les collectivités s'appliquent à des bases de plus en plus réduites. Ce phénomène est particulièrement marqué s'agissant de la taxe professionnelle, dont les bases ont été abattues de 16 % en 1987 et seront réduites de 35 % lorsque la fraction de son assiette assise sur les salaires aura totalement disparu. Dans le même ordre d'idée, le pouvoir fiscal de certaines collectivités est réduit lorsque l'Etat décide de supprimer la faculté pour des collectivités de percevoir certains impôts. Ainsi, la loi de finances pour 1993 a supprimé la part régionale et la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Il convient de souligner que les allègements de fiscalité locale ainsi réalisés se traduisent par des pertes de recettes pour les collectivités locales car les compensations versées en contrepartie par l'Etat ne prennent généralement pas la forme de dégrèvements, et leur montant évolue moins vite que les anciennes bases².

¹ Assemblée nationale, projet de loi de finances pour 2000, avis n° 1805 de M. René Dosière, p.59.

² A ce sujet, l'exemple de l'abattement de 16 % sur les bases de la taxe professionnelle est particulièrement significatif. La compensation de cet abattement a été intégrée à la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) en 1987. Initialement indexée sur l'évolution des recettes fiscales de l'Etat, cette dotation a ensuite été indexée sur le taux d'évolution des prix à la consommation, avant de devenir, en 1996, la variable d'ajustement de l'enveloppe normée des concours de l'Etat aux collectivités locales. En dépit de l'augmentation continue des bases de la taxe professionnelle, la compensation versée aux collectivités locales en contrepartie de l'abattement de 16 % sur les bases a diminué de 25 % depuis 1995.

- les impôts locaux sont de moins en moins acquittés par leurs contribuables théoriques, et de plus en plus par le contribuable national. L'inadaptation de l'assiette des impôts directs locaux, obsolètes car assises sur des stocks non actualisés et non sur des flux, a conduit les gouvernements successifs à multiplier les dégrèvements et les exonérations. Le projet de loi de finances pour 2000 prolonge ce phénomène en abaissant de 1.500 francs à 1.200 francs le montant maximum de taxe d'habitation supporté par les redevables à faibles revenus.

Dans le projet de loi de finances pour 2000, la dépense fiscale consacrée aux impôts directs locaux s'élève à 97 milliards de francs, contre 78 milliards de francs en 1998, soit plus du quart du produit total de la fiscalité directe locale. Pour avoir une idée de l'importance du coût pour l'Etat de cette prise en charge, il est utile de comparer ces 97 milliards de francs au montant total de la DGF, qui est de l'ordre de 111 milliards de francs.

Cette progression s'explique par la réforme de la taxe professionnelle et, compte tenu de la montée en charge progressive du coût de cette réforme, il est probable que les sommes consacrées par l'Etat à la prise en charge des impôts locaux seront, dans les années à venir, d'un montant équivalent à celui de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Au terme de la réforme de la taxe professionnelle, seulement 40 % de cet impôt sera acquitté par les entreprises, les 60 % restant étant à la charge du contribuable national.

Prise en charge par l'Etat de la fiscalité locale en 1999 et en 2000

(en millions de francs)

	1999	2000	Evol. en francs	Evol. en %
1. Dégrèvements législatifs (budget des charges communes)				
Taxes foncières	576	577	1	0%
Taxe d'habitation	9.087	9.647	560	6%
Plafonnement TP/VA	39.224	39.008	-216	-1%
Autres	241	252	11	5%
Total 1	49.128	49.484	356	1%
2. Compensations contreparties d'exonérations (budget du ministère de l'intérieur)				
Impôt foncier	295	200	-95	-32%
Exonération TFNB	25	25	0	0%
Droits de mutation (départements)	3.300	7.980	4.680	142%
Droits de mutation (régions)	5.060	5.133	73	1%
Total 2	8.680	13.338	4.658	54%
3. Compensations d'exonérations (prélèvements sur recettes)				
Compensation réforme TP	13.100	22.860	9.760	75%
Exo. TH	7.344	7.550	206	3%
Exo. TFB	1.374	1.420	46	3%
Exo. FB (PRV)	58	60	2	3%
Exo. TFNB agricole	2.196	2.146	-50	-2%
Exo. Corse	440	470	30	7%
Exo. TP (ZRR)	134	172	38	28%
Exo. mutations de fonds de commerce	50	50	0	0%
Dépassement surcroît France Télécom	255	310	55	22%
Total 3	24.951	35.038	10.087	40%
TOTAL GENERAL	82.759	97.860	15.101	18%
DCTP	12.277	11.855	-422	-3%
<i>Total (y compris DCTP)</i>	<i>95.036</i>	<i>109.715</i>	<i>14.679</i>	<i>15%</i>

- **l'évolution du produit des impôts directs locaux est déconnectée de l'évolution des taux.** La liberté des collectivités locales en matière de vote des taux des impôts directs locaux a toujours été relative puisque l'article 1636 B *septies* du code général des impôts prévoit que les taux d'une collectivité ne peuvent pas s'écarter de plus de 2 % ou 2,5 %, selon l'impôt concerné, du taux moyen national. De plus, l'article 1636 B *sexies* du code général des impôts détermine les règles de lien entre l'évolution des différents impôts au sein d'une même collectivité.

Aujourd'hui, du fait de la multiplication des allègements de taxe professionnelle qui ne sont pas compensés par des dégrèvements¹ et des modifications apportées à l'assiette de la taxe professionnelle, le système fiscal local perd de son sens puisque la prise en charge d'une fraction croissante du produit de cet impôt par le budget de l'Etat et les modifications apportées à l'assiette de l'impôt local ne permettent plus au taux de déterminer le produit de l'impôt.

En 1999, l'augmentation du produit des impôts locaux due à l'évolution des taux est de 0,7 %. Si l'on y ajoute le montant des compensations versées par l'Etat², l'augmentation totale du produit de la fiscalité locale s'élève à 4,2 %.

B. LES COLLECTIVITÉS LOCALES DOIVENT BÉNÉFICIER DE RESSOURCES FISCALES, MAIS RÉNOVÉES

1. La transformation des impôts locaux en dotations de l'Etat n'est pas une solution

Depuis deux ans, le gouvernement a engagé une réforme de la fiscalité locale qui consiste à supprimer progressivement certains impôts, et à les remplacer par des dotations versées aux collectivités locales.

Cette solution présente de nombreux inconvénients. Elle aboutit tout d'abord à soumettre l'évolution des ressources anciennement fiscales aux règles de calcul complexes et restrictives qui régissent les dotations de l'Etat. Elle conduit ensuite à une perte de recettes autant pour l'Etat, qui assume la charge des compensations, que pour les collectivités locales, qui ne sont pas compensées intégralement, alors que les allègements consentis aux contribuables passent pratiquement inaperçus. Par exemple, la baisse des droits de mutation n'est pas à l'origine de la reprise du marché de l'immobilier. De même, la suppression intégrale de la part « salaires » des petites entreprises en 1999 n'a pas conduit à une augmentation des créations d'emplois.

Enfin, les modalités de la transformation des impôts locaux en dotations de l'Etat ne semblent pas conformes à l'esprit de la décentralisation. En effet, la logique qui préside à cette évolution est celle d'un contrôle total

¹ Lorsqu'un allègement prend la forme d'un dégrèvement, les ressources des collectivités locales ne sont pas affectées puisque le dégrèvement n'a pour effet que de transférer la charge de l'impôt du contribuable théorique vers le budget de l'Etat.

² Suppression de la part « salaires », réduction pour embauches et investissement, exonérations dans les zonages d'aménagement du territoire.

par l'Etat des ressources locales, supposé lui permettre de peser, par ricochet, sur les dépenses de celles-ci, de manière à éviter un dérapage des dépenses des administrations publiques locales.

Cette logique est erronée dans ses fondements, car la décentralisation suppose que l'Etat fasse confiance aux collectivités locales. Elle est également démentie par la réalité, puisque les collectivités locales se révèlent dans l'ensemble meilleures gestionnaires que l'Etat, qui serait bien en peine de respecter l'équilibre budgétaire que la loi impose aux collectivités locales.

2. Les ressources fiscales sensibilisent les collectivités locales à l'intérêt d'une politique de croissance

Lorsque leurs ressources dépendent de l'évolution du produit de la fiscalité, les collectivités locales et l'Etat partagent un objectif commun, celui de la croissance économique, qui conduit à l'amélioration des recettes.

A l'inverse, des ressources qui dépendraient surtout de dotations de l'Etat contribuerait à aviver les conflits d'intérêt entre l'Etat et les collectivités locales qui deviendraient alors un groupe de pression supplémentaire, ajoutant leurs demandes aux autres revendications catégorielles. En période de basse conjoncture, lorsque les ressources de l'Etat se raréfient, un tel cas de figure deviendrait difficilement gérable.

Lorsque les ressources des collectivités locales dépendent de la croissance, les gestionnaires locaux sont directement en prise avec celle-ci, sont responsabilisés et s'efforcent d'ajuster leurs dépenses aux fluctuations de leurs rentrées fiscales.

3. Les collectivités locales doivent bénéficier du produit d'impôts modernes

Les collectivités locales sont confrontées à une triple difficulté. D'une part, il n'est pas souhaitable qu'une plus grande partie de leurs recettes subissent les contraintes de la gestion des concours de l'Etat. D'autre part, le maintien de ressources fiscales est nécessaire. Pourtant, la fiscalité dont elles disposent aujourd'hui est moribonde, et son démantèlement s'accélère.

La solution réside en une transformation des impôts qui leur sont affectés. Cette évolution est d'autant plus nécessaire que la référence aux « quatre vieilles » est de plus en plus inadaptée, puisque celles-ci ne constituent plus l'essentiel des ressources fiscales des collectivités locales. Par exemple, l'augmentation rapide du produit et des taux de la taxe d'enlèvement

des ordures ménagères est largement passée sous silence. Aujourd'hui, le produit de cette taxe est trois fois supérieur à celui de la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Partant du constat de l'impossibilité de rénover les impôts directs locaux, le moment est venu pour les collectivités locales de rompre avec des impôts obsolètes, assis sur des stocks revalorisés de manière forfaitaire en fonction d'indices déconnectés de la réalité, et de bénéficier du produit d'impôts dynamiques, assis sur des flux.

Aujourd'hui, les principaux impôts de ce type, l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur le revenu ou encore la TVA, sont perçus par l'Etat. Le transfert aux collectivités locales de leur produit, et a fortiori du vote de leur taux, n'est pas envisageable.

En revanche, il ne serait pas absurde d'étudier un partage de leur produit entre l'Etat et les collectivités locales, en s'inspirant des systèmes en vigueur dans d'autres pays européens, les Pays-Bas ou l'Allemagne par exemple. Cette solution, combinée au maintien de taxes foncières renouvelées, conduirait à revenir partiellement sur le principe du vote des taux, conquis en 1980.

Toutefois, le délabrement de la fiscalité directe locale est tel que le débat sur le vote des taux est à bien des égards dépassé, et l'alternative réside aujourd'hui entre, d'une part, le partage du produit de certains impôts et, d'autre part, la transformation progressive mais totale des impôts locaux en dotations de l'Etat.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Au cours de l'examen en première lecture par l'Assemblée nationale du présent projet de loi de finances, les crédits de la décentralisation ont été majorés, à titre non reconductible, de 376 millions de francs dont :

- 10 millions de francs au chapitre 41-56 (DGD) pour compenser aux départements les pertes de recettes engendrées par la suppression des droits liés aux cessions effectuées par les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) ;

- 366,117 millions de francs, à titre non reconductible, à l'article 10 du chapitre 67-51.

EXAMEN EN COMMISSION

I. EXAMEN DES CRÉDITS 2000 DE L'INTÉRIEUR ET DE LA DÉCENTRALISATION

Réunie le mercredi 6 octobre 1999, sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Michel Mercier sur les crédits consacrés, dans le projet de loi de finances pour 2000, à l'intérieur et la décentralisation : décentralisation.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a rappelé que la commission des finances devait se prononcer sur l'évolution des crédits consacrés à la décentralisation, contenus dans le fascicule budgétaire du ministère de l'intérieur mais que, traditionnellement, le rapporteur spécial se livrait à une présentation de la totalité de l'effort financier accompli par l'Etat en faveur des collectivités locales.

Il a observé que les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales comportaient, d'une part, les dotations comprises dans le périmètre de « l'enveloppe normée » définie par le « contrat de croissance et de solidarité » et, d'autre part, des crédits « hors enveloppe », principalement composés des dégrèvements et des compensations d'exonérations fiscales.

S'agissant des crédits inscrits au budget du ministère de l'intérieur, il a indiqué que leur montant dans le projet de loi de finances pour 2000 s'établissait à 31 milliards de francs, en baisse, d'un exercice à l'autre, de 12,2 %. Il a expliqué que cette diminution était due aux modifications du périmètre de la dotation générale de décentralisation (DGD), qui est affectée par deux mouvements contraires ; d'une part, son montant est réduit de 9,1 milliards de francs conformément aux dispositions de la loi portant création de la couverture maladie universelle ; d'autre part, elle bénéficie d'une majoration de 4,6 milliards de francs, correspondant à la compensation de la nouvelle baisse des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçus par les départements.

Il a ajouté que les autres crédits inscrits au budget du ministère de l'intérieur évoluaient en fonction de règles mécaniques d'indexation.

Le rapporteur spécial a ensuite présenté les modalités d'évolution des dotations concernées par le contrat de croissance et de solidarité. Il a rappelé que le contrat reposait sur trois principes. En premier lieu, les principales dotations de l'Etat aux collectivités locales sont regroupées au sein d'une

enveloppe dite « normée ». En deuxième lieu, les dotations qui composent l'enveloppe évoluent en fonction de leur propre mode d'indexation. En troisième lieu, la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) continue de jouer son rôle de variable d'ajustement.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a expliqué que la principale dotation composant l'enveloppe normée, la dotation globale de fonctionnement (DGF) évoluait en fonction de règles complexes mais que, en raison du jeu du « recalage » de la base et de la régularisation négative, le taux d'indexation de cette dotation en 2000 s'établit à 0,821 %. Il a constaté que ce taux était inférieur à celui de l'évolution prévisionnelle des prix mais que, malgré tout, il servirait à déterminer l'évolution en 2000 de la dotation générale de décentralisation (DGD), de la DGD-Corse, de la dotation de décentralisation formation professionnelle, de la dotation spéciale instituteurs et de la dotation élu local. Il a ajouté que les compensations versées aux collectivités locales au titre de la réforme de la taxe professionnelle et de la baisse des droits de mutation variaient également au même rythme que la DGF.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a indiqué que, conformément aux règles du contrat de croissance, les contributions de l'Etat au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) et au fonds national de péréquation (FNP) évolueraient en 2000 comme les recettes fiscales nettes de l'Etat, en baisse de 0,316 %, tandis que la dotation globale d'équipement (DGE) des communes et des départements, la dotation régionale d'équipement scolaire et la dotation départementale d'équipement des collèges seraient indexées sur la formation brute de capital fixe des administrations publiques, en hausse de 3,6 %.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a souligné que la variable d'ajustement du contrat, la DCTP, connaîtrait une nouvelle baisse en 2000, de 3,4 %. Il a expliqué que compte tenu, d'une part, des abondements exceptionnels destinés à la dotation de solidarité urbaine (DSU), à l'intercommunalité et à la prise en compte des résultats du recensement dans la DGF, dont fera l'objet la DGF en 2000 et, d'autre part, des changements de périmètre des dotations, le montant total des crédits consacrés en 2000 aux dotations composant l'enveloppe normée s'établira à 160,5 milliards de francs.

Evoquant les concours de l'Etat extérieurs au périmètre de l'enveloppe normée, le rapporteur spécial a insisté sur le coût croissant, pour le budget, de la prise en charge des allègements de fiscalité locale. Ce coût s'établit en 2000 à 94,36 milliards de francs, dont 22,6 milliards de francs au titre de la compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a alors formulé quelques observations générales sur l'évolution des finances locales en 2000. S'agissant de la prise en compte des résultats du recensement dans le calcul de la DGF, il a rappelé que l'application du droit en vigueur, qui consiste à tenir compte de 50 % des habitants supplémentaires en cas de hausse de la population et à ne pas modifier le montant des dotations versées aux collectivités dont la population baisse, aurait pour effet d'augmenter de 1,5 milliard de francs le montant de la dotation forfaitaire et, par ricochet, de réduire de 23 % le montant de la DSU et de 28 % celui de la dotation de solidarité rurale (DSR).

Il a indiqué que le projet de loi présenté par le ministre de l'intérieur, qui sera discuté au Parlement parallèlement à l'examen de la loi de finances pour 2000, proposait de lisser sur trois ans la prise en compte des habitants supplémentaires et de geler pendant trois ans le montant de la dotation forfaitaire perçue par les communes dont la population a baissé. Il a ajouté que l'article 34 du projet de loi de finances pour 2000 prévoyait un abondement de la DGF à hauteur de 200 millions de francs permettant ainsi de stabiliser le montant des dotations de solidarité en 2000. Il a noté que le Premier ministre avait annoncé que le montant de cet abondement serait majoré de 500 millions de francs, selon des modalités qui n'ont pas encore été arrêtées.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a ensuite considéré que les collectivités locales étaient les « oubliées » de la croissance. Il a constaté que les règles de calcul de la DGF, et notamment le jeu du recalage de la base et de la régularisation négative, contribuaient à déconnecter l'évolution de cette dotation de celle de l'activité économique et de la croissance. Il a regretté que cette situation oblige les collectivités locales à faire face à une demande et à des charges dynamiques, sans pour autant bénéficier des ressources correspondantes.

Il a ajouté que le mouvement de suppression progressive des impôts locaux, et leur remplacement par les dotations budgétaires, contribuaient également à placer les collectivités locales en dehors du partage des fruits de la croissance. Il a souligné que les dotations versées aux collectivités en compensation de la suppression d'impôts directs ou indirects évoluaient moins vite que les anciennes bases. A ce titre, il a déploré que la compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle soit indexée sur l'évolution de la DGF, soit 0,821 % pour 2000, alors que, dans le même temps, les anciennes bases augmenteront de plus de 3 %.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a estimé que cette évolution conduisait à s'interroger sur l'avenir des ressources des collectivités locales. Il a constaté que la DGF était enkylosée par des règles qui brident sa progression, que les dotations substituées aux impôts progressaient elles aussi

très faiblement et qu'aucun gouvernement n'avait mis en œuvre ses projets de réforme de la fiscalité locale.

Il a jugé archaïques les impôts directs locaux et a douté de la possibilité de les réformer. Il a rappelé que l'Etat avait abandonné ces impôts aux collectivités locales dès 1914, et s'est demandé s'il n'était pas temps pour les collectivités de les abandonner à leur tour. Il a estimé que, aujourd'hui, la meilleure manière de faire bénéficier les collectivités locales d'une ressource moderne et liée à l'évolution de l'activité économique résidait dans un partage du produit de certains impôts, aujourd'hui perçus par l'Etat, entre celui-ci et les collectivités, selon des modalités négociées et non imposées unilatéralement par l'Etat.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a estimé que le rapporteur spécial avait posé des questions essentielles pour l'avenir des ressources locales. A plus court terme, il a considéré que, dans le projet de loi de finances pour 2000, les collectivités locales constituaient la variable d'ajustement du budget de l'Etat et que le montant des concours financiers qui leur sont versés ne résultait pas d'une évaluation réaliste de leurs besoins. Il a jugé indispensable de comparer l'évolution des ressources et des charges des collectivités locales. Il a demandé au rapporteur spécial de fournir à la commission des indications relatives au coût de l'accord salarial dans la fonction publique du 10 février 1998, la mise en place des 35 heures dans les administrations locales et la situation financière de la caisse nationale des retraites des agents des collectivités locales (CNRACL).

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a estimé que l'accord de 1998 pesait très lourd sur les budgets locaux. Il a indiqué que son coût s'élevait à 4 milliards de francs en 1999 et serait de 3,2 milliards de francs en 2000. A titre de comparaison, il a rappelé que la DGF n'augmenterait que de 2,5 milliards de francs en 2000. S'agissant des 35 heures, il a insisté sur le caractère hétérogène des situations des collectivités locales. Il a souligné que le Gouvernement refusait de définir un régime de travail commun aux différentes collectivités, invoquant pour une fois le principe de libre administration des collectivités locales. Il a ajouté qu'un recensement des situations était actuellement en cours.

Le rapporteur spécial a ensuite évoqué les difficultés financières de la CNRACL, dont le besoin de financement en 2000 s'élèvera à environ 4 milliards de francs. Il a rappelé que la dégradation de la situation de la caisse était intégralement due aux mécanismes de compensation et de surcompensation, qui la contraignent à financer d'autres régimes. Il a indiqué que le groupe de travail constitué au sein du comité des finances locales avait préconisé une solution consistant en, d'une part, une baisse par l'Etat du taux de la surcompensation et, d'autre part, une augmentation des cotisations

acquittées par les employeurs, mais aussi par les agents. Il a ajouté que le secrétaire d'Etat chargé du budget avait évoqué, devant la commission des finances, une solution proche, mais excluant une augmentation des cotisations acquittées par les agents des collectivités locales.

M. Daniel Hoeffel, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois, a approuvé les orientations du rapport de M. Mercier. Il a déploré que l'évolution du montant de la DGF figurant dans le projet de loi de finances pour 2000 soit déconnectée de l'évolution de la croissance. Il a rappelé que, pendant les années de basse conjoncture, l'investissement local avait joué un rôle important dans le soutien de l'activité économique.

Il a considéré que les évolutions financières et fiscales malmenaient le principe de libre administration des collectivités locales. A ce titre, il s'est inquiété de l'augmentation de la part des dotations de l'Etat dans les ressources locales, au détriment de la fiscalité directe.

M. Auguste Cazalet a estimé que l'intégralité des augmentations de population devait être répercutée dans la DGF de manière à récompenser les collectivités qui font des efforts pour attirer des habitants et assument les augmentations de charges correspondantes.

M. Jacques Oudin a estimé qu'une prise en compte intégrale des augmentations de population était indispensable en raison du rôle important du critère démographique dans la détermination du montant des dotations versées aux collectivités locales. Il a estimé que le Parlement devrait modifier le projet du Gouvernement.

Evoquant la CNRACL, il a expliqué que cette caisse n'était pas en difficulté, mais qu'elle était pénalisée par des prélèvements abusifs. Il a jugé absurde le fait que l'Etat l'oblige à s'endetter afin qu'elle puisse financer d'autres régimes. Il a préconisé une rupture avec les politiques menées par les gouvernements successifs au sujet de la CNRACL.

Il s'est étonné que la dotation générale de décentralisation versée à la Corse ne connaisse pas la même baisse que la DGD-Intérieur.

M. Michel Moreigne a jugé « globalement excellent » le propos du rapporteur spécial. Il a déclaré que les missions des collectivités locales étaient énormes et difficiles à remplir, et que le rôle du Sénat était de défendre leurs intérêts. Mais il a constaté que la situation de la DGF en 2000 était particulièrement délicate en raison de la conjonction du recensement et d'une régularisation négative importante. Il a également considéré que le Gouvernement avait répondu à ces difficultés du mieux qu'il avait pu, en procédant à des abondements importants de cette dotation. Il a rappelé que le

Premier ministre avait annoncé que le montant de l'abondement destiné à la prise en compte du recensement serait porté à 700 millions de francs.

Evoquant les dispositifs en vigueur avant la création de la DGF, il a jugé que cette dotation constituait le pire des systèmes à l'exception de tous les autres. Il a jugé préférable de renforcer les instruments existants plutôt que d'envisager une hypothétique réforme de l'ensemble du système de financement des collectivités locales.

Répondant à M. Auguste Cazalet, il a considéré que les communes dont la population avait augmenté auraient du procéder à des recensements complémentaires.

M. Jean Clouet s'est interrogé sur une baisse éventuelle des dotations des communes dont la population diminue.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a rappelé que, s'agissant du recensement, le droit en vigueur prévoyait la prise en compte immédiate de la moitié des augmentations de la population et un maintien du niveau de la dotation forfaitaire des communes dont la population baisse. Il a expliqué la décision du Gouvernement de modifier la loi par l'évolution trop faible du montant de la DGF en 2000, qui aurait conduit à une baisse importante du montant des dotations de solidarité. Il a souligné que, afin de maintenir un lien entre le montant de la DGF et le nombre d'habitants, le comité des finances locales avait proposé d'étaler sur deux ans la prise en compte des augmentations de population. Il a regretté que le Gouvernement lisse sur trois ans.

Il a confirmé à M. Jacques Oudin que la CNRACL n'était pas structurellement en difficulté et qu'il était nécessaire que le taux de la surcompensation soit réduit.

Il a précisé que la DGD-Corse était versée à la collectivité territoriale de Corse, et que la DGD versée aux communes et aux départements de Corse était comprise dans l'enveloppe de la DGD-Intérieur.

Enfin, M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a constaté qu'aucun des commissaires ne s'était opposé au principe d'une meilleure association des collectivités locales au partage des fruits de la croissance.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé de réserver son vote sur les crédits de la décentralisation jusqu'à l'audition du ministre de l'intérieur.

II. VOTE SUR LES CRÉDITS DE L'INTÉRIEUR ET DE LA DÉCENTRALISATION

Réunie le mercredi 10 novembre, sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission s'est prononcée sur les crédits de l'intérieur et de la décentralisation, précédemment réservés.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial des crédits de la décentralisation, a indiqué que le fruit de ses réflexions l'amenait à une position réservée sur ces crédits. Il s'est en effet félicité de l'effort entrepris par le Gouvernement en faveur des collectivités locales depuis le dépôt du projet de loi de finances. Il a cependant émis trois critiques de fond. Il a d'abord constaté qu'en retirant de ces crédits les conséquences des textes précédemment adoptés et les mesures figurant dans la rédaction initiale du projet de loi de finances, la progression n'était que de 750 millions de francs. Il a ensuite reproché au Gouvernement de mettre en place un double mécanisme d'attribution des concours aux collectivités locales : une enveloppe normée au sein de laquelle la dotation globale de fonctionnement progresse de 0,8 % ; et des abondements au coup par coup pour lesquels les collectivités locales ne peuvent avoir aucune garantie d'avenir. Il a estimé malsain ce double système. Enfin, il a regretté que le Gouvernement ait décidé de lisser sur 3 ans la prise en compte des résultats du recensement, alors que le comité des finances locales avait préconisé un étalement sur deux années.

M. Alain Lambert, président, voulant témoigner d'un espoir en la capacité du Gouvernement à s'améliorer, a proposé à la commission d'émettre un avis de sagesse. Il a rappelé que le ministère de l'intérieur et de la décentralisation faisant l'objet d'un seul vote, cet avis vaudrait aussi pour les crédits de la sécurité sur lesquels M. André Vallet, rapporteur spécial, avait émis un avis plutôt favorable.

M. Michel Mercier s'est dit d'accord pour proposer la sagesse, estimant que cet avis permettrait de demander davantage d'efforts pour la prise en compte du recensement et de diverses compensations d'exonérations d'impôts locaux.

Puis la commission a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur les crédits du ministère de l'intérieur et de la décentralisation.

Réunie le mercredi 6 octobre 1999 sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission des finances a procédé à l'examen des crédits de la décentralisation, sur le rapport de M. Michel Mercier, rapporteur spécial.

Réunie le mercredi 10 novembre 1999 sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur les crédits de l'intérieur et de la décentralisation inscrits dans le projet de loi de finances pour 2000.