

N° 91

—
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1996.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 1997, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

**INTÉRIEUR ET DÉCENTRALISATION :
DÉCENTRALISATION**

Par M. André BOHL,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; René-Georges Laurin, Germain Authié, Pierre Fauchon, François Giacobbi, Charles Jolibois, Robert Pagès, vice-présidents ; Michel Rufin, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, Paul Masson, secrétaires ; Guy Allouche, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, José Balarello, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Mme Nicole Borvo, MM. Philippe de Bourgoing, Charles Ceccaldi-Raynaud, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Charles de Cuttoli, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoye, Christian Demuynck, Michel Dreyfus-Schmidt, Patrice Gélard, Jean-Marie Girault, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Lucien Lanier, Guy Lèguevaques, Daniel Millaud, Georges Othily, Jean-Claude Peyronnet, Bernard Piras, Claude Pradille, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Jean-Pierre Schosteck, Alex Türk, Maurice Ulrich.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2993, 3030 à 3035 et T.A. 590.

Sénat: 85 et 86 (annexe n° 29) (1996-1997).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	3
INTRODUCTION	5
I. L'ADMINISTRATION TERRITORIALE: LA DÉCONCENTRATION DES SERVICES, UN OBJECTIF PRIORITAIRE DANS LE CADRE DE LA REFORME DE L'ÉTAT	6
<i>A. UNE VOLONTE CLAIREMENT AFFIRMÉE</i>	6
<i>B. LES ACTIONS ENTREPRISES EN VUE D'UNE DECONCENTRATION EFFECTIVE</i>	7
II. LES FINANCES LOCALES : LA MISE EN OEUVRE DU PACTE DE STABILITE PREVU PAR LA LOI DE FINANCES POUR 1996 DANS UN CONTEXTE DIFFICILE POUR LES BUDGETS LOCAUX	9
<i>A. LA MISE EN OEUVRE DU PACTE DE STABILITE</i>	9
1. L'évolution des dotations incluses dans l'enveloppe du pacte de stabilité	12
a) La dotation globale de fonctionnement (DGF)	13
b) La dotation spéciale instituteurs (DSI)	19
c) Le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) et le Fonds national de péréquation (FNP)	20
d) La dotation élu local	23
e) Les dotations de compensation financière des transferts de compétences	23
f) La dotation globale d'équipement (DGE)	24
g) La dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP)	24
2. L'évolution des dotations exclues du pacte de stabilité	25
a) Le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	25
b) Le prélèvement au titre des amendes de police relatives à la circulation routière	26
c) La compensation d'exonérations et de divers dégrèvements législatifs	26
<i>B. L'EVOLUTION DES BUDGETS LOCAUX : DES MARGES DE MANOEUVRE REDUITES</i>	28
1. La situation d'ensemble	28
2. La situation par collectivité	32
a) Les budgets des communes	32
b) Les budgets des départements	33
c) Les budgets des régions	33
III. LA CLARIFICATION DES CONDITIONS D'EXERCICE DES COMPETENCES LOCALES DEMEURE UNE PRIORITE MAJEURE	34
<i>A. LA CLARIFICATION DES RELATIONS AVEC L'ETAT</i>	34
<i>B. LA SIMPLIFICATION DU CADRE JURIDIQUE D'EXERCICE DES COMPETENCES LOCALES</i>	38
<i>C. LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE</i>	39

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Réunie le mardi 19 novembre 1996 sous la présidence de M. Germain Authié, vice-président, la commission des Lois a procédé, sur l'avis de M. André Bohl, à l'examen des crédits consacrés à l'administration territoriale et à la décentralisation inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997.

Après avoir entendu M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, et l'avis de M. André Bohl, la commission a décidé de donner un avis favorable à l'adoption de ces crédits sous le bénéfice des observations suivantes :

1/ la notion de pacte de stabilité ne devrait pas reposer sur une approche purement comptable qui limiterait son champ d'application à la seule évolution des concours de l'Etat aux collectivités locales. Elle devrait en outre concerner l'évolution des charges imposée à ces dernières, notamment par la généralisation des études d'impact préalables à l'adoption de réglementations qui les concernent ;

2/ les normes de sécurité toujours plus nombreuses, de même que les dates butoir prévues pour l'application de certaines réglementations, notamment en matière de traitement des déchets, devraient être adaptées en fonction du contexte économique et budgétaire qui entraîne une contraction des ressources locales ;

3/ la commission des Lois émet le voeu que les politiques sectorielles ne remettent pas en cause l'objectif du pacte de stabilité des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales ;

4/ le processus de codification et de simplification des textes applicables aux collectivités locales doit être poursuivi notamment par l'achèvement de la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales et par la réforme du régime de la coopération intercommunale ;

5/ l'ensemble des dispositions de la loi du 27 décembre 1994 relatives à la fonction publique territoriale doivent désormais être mises en oeuvre dans les meilleurs délais par la parution des derniers textes réglementaires d'application.

Mesdames, Messieurs,

L'évolution des concours de l'État aux collectivités locales s'inscrira en 1997 comme en 1996 dans le cadre du « pacte de stabilité » qui, tel que défini par l'article 32 de la loi de finances pour 1996, doit régir les relations financières entre l'État et les collectivités locales pendant une période de trois ans.

L'effort financier de l'État s'élèvera, en 1997, à 243,658 milliards de francs, soit une progression de 1,32 %, hors fiscalité transférée, laquelle atteindra 38,835 milliards de francs (+ 0,9 %).

Le respect des règles définies dans la loi de finances pour 1996 permet ainsi une légère hausse des concours de l'État dans un contexte où celui-ci stabilise ses propres dépenses.

Néanmoins, l'examen des budgets locaux met en évidence que les collectivités locales disposent de marges de manoeuvre réduites et qu'elles restent confrontées aux incertitudes qui affectent encore trop souvent la prévision de leurs charges.

Dans ces conditions, votre commission des Lois a considéré que la notion de « pacte de stabilité » ne devait pas reposer sur une approche purement comptable qui limiterait son champ d'application à la seule évolution des concours de l'État aux collectivités locales. Elle devrait, en effet, concerner également l'évolution des charges imposées à ces dernières, notamment par la généralisation des études d'impact préalables à l'adoption de réglementations intéressant les collectivités locales.

En outre, les normes de sécurité toujours plus nombreuses devraient être adaptées en fonction du contexte économique et budgétaire qui entraîne une contraction des ressources locales. Il devrait en être de même des dates butoirs prévues pour l'application de certaines réglementations, notamment en matière de traitement des déchets.

Votre commission des Lois a donc jugé nécessaire qu'une distinction soit opérée dans ce domaine entre ce qui était théoriquement souhaitable et ce qui était, en pratique, possible dans un contexte économique et financier difficile. Elle émet le vœu que les politiques sectorielles ne remettent pas en cause, par une multiplication des normes de sécurité, les objectifs du pacte de stabilité des relations financières entre l'Etat et les collectivités.

Enfin, la commission des Lois continue à prêter la plus grande attention au processus de codification et de simplification des textes applicables aux collectivités locales, qui doit être poursuivi.

I. L'ADMINISTRATION TERRITORIALE: LA DÉCONCENTRATION DES SERVICES, UN OBJECTIF PRIORITAIRE DANS LE CADRE DE LA REFORME DE L'ÉTAT

L'effort consacré à l'administration territoriale, en 1997, s'élèvera à **6,327 milliards de francs** en dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit une progression de 4,1%. Néanmoins, cette forte hausse résulte essentiellement du transfert d'une enveloppe de 220 millions de francs - auparavant inscrite au budget des charges communes- au titre des frais d'affranchissement du courrier administratif. Hors ce transfert, la progression est limitée à 0,5%.

Rappelons que les deux tiers des crédits consacrés à l'administration territoriale concerne les dépenses de personnel du corps préfectoral et des préfectures. Le programme d'équipement des préfectures et des sous-préfectures se poursuivra en 1997, grâce à une progression de 46,4% des autorisations de programme et de 10,1% des crédits de paiement affectés à cette action.

La déconcentration des services demeure -dans le cadre de la réforme de l'Etat- un dossier prioritaire.

A. UNE VOLONTE CLAIREMENT AFFIRMÉE

Depuis plusieurs années, la déconcentration des services de l'Etat apparaît comme un **objectif essentiel** en vue de la modernisation de celui-ci.

Après les différentes initiatives prises en 1993 et 1994, la loi d'orientation du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire (article 25) a fixé plusieurs principes destinés à mettre en oeuvre concrètement cet objectif: des transferts d'attribution des administrations centrales aux services déconcentrés; des regroupements fonctionnels de ces

services afin de favoriser leur *efficacité*, leur *polyvalence* et leur *présence* sur le territoire; l'affirmation du rôle d'animation et de coordination des sous-préfets.

Une nouvelle impulsion a été donnée à cette politique par une circulaire du Premier ministre en date du 26 juillet 1995 qui a précisé les conditions de préparation et de mise en oeuvre de la réforme de l'Etat et des services publics.

Les *cinq* objectifs prioritaires retenus par cette circulaire soulignent la volonté du Gouvernement de clarifier les missions de l'Etat, de mieux prendre en compte les besoins et les attentes des citoyens, de changer l'Etat central, de déléguer les responsabilités et de rénover la gestion publique. A cette fin, le Premier ministre a notamment fixé un objectif de réduction de *10%* des effectifs des administrations centrales.

Le décret n° 95-1007 du 13 septembre 1995 a, par ailleurs, créé pour une durée de trois ans un comité interministériel pour la réforme de l'Etat qui sera, en particulier, chargé de fixer les orientations de la politique gouvernementale afin de *déléguer* les responsabilités au sein de l'Etat et de *moderniser* la gestion publique.

Un commissariat à la réforme de l'Etat, placé auprès du Premier ministre, est, pour sa part, chargé, dans le cadre des orientations fixés par le comité interministériel, d'une mission de proposition, de coordination et d'animation de la politique de réforme des administrations.

Enfin, le séminaire gouvernemental du 14 septembre 1995 a retenu *dix* orientations afin de rendre l'administration plus accessible au citoyen et plus efficace. Parmi ces orientations, on relève notamment, outre la codification des textes et l'examen préalable de l'impact des projets de loi et de décret, la simplification de l'organisation territoriale de l'Etat au bénéfice des services de proximité, la déconcentration de la gestion des personnels et la création d'un fonds pour la réforme de l'Etat.

B. LES ACTIONS ENTREPRISES EN VUE D'UNE DECONCENTRATION EFFECTIVE

La déconcentration des administrations de l'Etat en vue de les rapprocher des citoyens suppose qu'un préalable soit levé : l'allègement et la rénovation des administrations centrales qui emploient encore plus de *72000* agents au sein de *210* directions.

A cette fin, chaque ministère doit proposer au cours de l'automne un projet de réorganisation de son administration centrale, l'objectif affiché étant

de réduire les effectifs concernés (soit 7000 personnes) de 10% et le nombre de directions centrales de 30%.

La réduction des effectifs des administrations centrales s'effectuera progressivement, sur une période de *trois ans* (1996, 1997, 1998).

En outre, l'**organisation des services déconcentrés** doit être adaptée aux besoins du siècle prochain.

Comme l'a souligné, lors de son audition, M. Dominique Perben, Ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, ces services sont encore structurés en fonction d'un contexte économique et social qui a profondément évolué.

Le découpage des services territoriaux répond, par ailleurs, davantage à une logique administrative -chaque ministère s'assurant une représentation locale- qu'à des missions clairement définies.

En conséquence, coexistent dans une même région composée de *quatre* départements plus d'une *centaine* de services. Il existe ainsi jusqu'à six services de l'Etat s'occupant du problème de l'eau dans un même département.

Le rôle de coordination du représentant de l'Etat se heurte trop souvent à des **difficultés de procédure** et à un **éparpillement excessif** des services, même si des « pôles de compétences » ont eu des résultats positifs.

Les usagers, notamment les collectivités locales, peuvent ainsi à bon droit déplorer l'**absence d'un interlocuteur unique**.

Lors de son audition, M. Dominique Perben, Ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, a indiqué qu'il avait demandé aux préfets de réaliser des études préalables en vue de la réorganisation des services et qu'une expérimentation dans ce sens serait menée pendant une période de *trois ans*.

Les services territoriaux doivent également disposer de **véritables responsabilités** et de **moyens accrus**.

Trop souvent, en effet, ils ne peuvent prendre eux-mêmes des décisions intéressant les citoyens et les entreprises, comme en témoigne le fait que 45% seulement des autorisations administratives sont délivrées localement et que moins de la *moitié* des crédits d'intervention sont gérés de manière déconcentrée.

Les délégations de crédits sont, par ailleurs, accompagnées de **directives trop détaillées** pour permettre aux services de s'adapter -comme il devrait pouvoir le faire- au contexte local.

Afin de remédier à cette situation, le Gouvernement a décidé de déconcentrer -sur une période de *trois ans* et sauf cas exceptionnels dûment justifiés- la totalité des autorisations administratives encore en vigueur. Les ministères devront notifier aux services locaux les enveloppes de crédits d'intervention en une seule fois, en laissant à ces services des marges d'appréciation suffisantes, *80%* des crédits devant être délégués *avant le 20 janvier*.

Par ailleurs, dans le cadre du **fonds pour la réforme de l'Etat**, des moyens financiers nouveaux ont été dégagés pour permettre aux préfets de disposer, à titre expérimental, de marges de manoeuvre pour mener des actions interministérielles.

Au total, l'ensemble de ces mesures doivent bénéficier aux **usagers**. Telle doit bien être, en effet, la finalité de la réforme en cours.

Votre rapporteur pour avis relèvera, en conséquence, les efforts entrepris notamment pour accélérer la *délivrance des titres* (avec la mise en place d'une expérimentation au *1^{er} janvier* prochain) et pour assurer la *polyvalence* des services (avec une action expérimentale, en 1996, de maisons des services publics).

En 1997, le fonds pour la réforme de l'Etat, doté de 150 millions de francs dont **100 millions de francs** pour sa seconde section consacrée à l'action territoriale de l'Etat, financera notamment les maisons des services publics ainsi que des actions en faveur de l'accueil du public.

II. LES FINANCES LOCALES : LA MISE EN OEUVRE DU PACTE DE STABILITE PREVU PAR LA LOI DE FINANCES POUR 1996 DANS UN CONTEXTE DIFFICILE POUR LES BUDGETS LOCAUX

A. LA MISE EN OEUVRE DU PACTE DE STABILITE

Dans un contexte budgétaire difficile, le pacte triennal de stabilité, défini à l'article 32 de la loi de finances pour 1996, connaîtra en 1997 sa seconde année d'application.

L'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales en 1997

(en millions de francs)

	1996 LFI révisée	1997 PLF	Evolution 1997/1996 en %
I - DOTATIONS SOUS ENVELOPPE			
1-1 Dotation globale de fonctionnement	102.876	104.882	1,95
1-2 Dotation spéciale instituteurs	2.947	2.862	- 2,88
1-3 Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle	1.797	2.256	25,54
1-4 Fonds national de péréquation	616	612	- 0,61
1-5 Dotation élu local	259	262	1,36
1-6 Dotation globale d'équipement des départements (AP)	2.518	2.576	2,30
1-7 Dotation globale d'équipement des communes (AP)	3.171	2.404	- 24,19
1-8 Dotation régionale d'équipement scolaire (AP)	3.157	3.229	2,30
1-9 Dotation départementale d'équipement des collèges (AP)	1.562	1.598	2,30
1-10 Dotation générale de décentralisation (1)	14.158	14.370	1,50
1-11 Dotation générale de décentralisation Corse (1)	1.267	1.285	1,42
1-12 Dotation de décentralisation formation professionnelle	4.950	5.018	1,36
1-13 Dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors R.E.I.)	14.433	14.710	1,92
TOTAL 1	153.711	156.064	1,53
II - DOTATIONS HORS ENVELOPPE			
2-1 Fonds de compensation pour la TVA	21.700	21.700	0,00
2-2 Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation	1.700	1.850	8,82
2-3 Subventions et comptes spéciaux du Trésor, dont :			
- Subventions de fonctionnement divers ministères	4.445	3.750	- 15,64
- Subventions d'équipement divers ministères (AP)	3.593	2.618	- 27,14
- Comptes spéciaux du Trésor (AP)	1.331	1.392	4,58
2-4 Compensation d'exonérations et de dégrèvements législatifs, dont :			
- Réduction pour embauche et investissement (DCTP) ⁽²⁾	3.040	1.480	- 51,32
- Contrepartie de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties	850	640	- 24,71
- Compensations des exonérations relatives à la fiscalité locale	12.946	15.055	16,29
- Compensation de divers dégrèvements législatifs	37.161	39.109	5,24
TOTAL 2	86.766	87.594	0,95
TOTAL GÉNÉRAL	240.477	243.658	1,32
III - FISCALITÉ TRANSFÉRÉE (pour mémoire)	38.489	38.835	0,90

(1) Dont crédits transférés sur le budget de la culture en 1997.

(2) Les dispositions de l'article 20 du projet de loi qui entraînaient cette baisse brutale de la réduction pour embauche et investissement ont néanmoins été supprimées par l'Assemblée nationale.

La nouvelle méthode ainsi mise en oeuvre contraste avec les modifications « brutales » des règles d'évolution des concours de l'Etat, opérées les années précédentes, qui empêchaient les collectivités locales de disposer d'une vision à moyen terme de l'évolution d'une partie significative de leurs ressources. Elle doit permettre de concilier, d'une part, l'objectif de maîtrise des dépenses publiques et, d'autre part, l'indispensable stabilité des règles du jeu que les collectivités locales sont en droit d'attendre pour l'évolution de leurs recettes.

Concrètement, le pacte de stabilité revient à identifier un certain nombre de dotations dites « actives » au sein d'une enveloppe globale pour laquelle sera garantie -pendant une période de *trois ans*- une progression égale à celle de l'évolution de l'indice des prix hors tabac, soit 2,1 % en 1996.

Cette enveloppe englobe la dotation globale de fonctionnement (DGF), la dotation spéciale instituteurs (DSI), les dotations de l'Etat ou Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) et au Fonds national de péréquation (FNP), la dotation élu local, la dotation globale d'équipement (DGE) et la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) hors sa fraction « réduction pour embauche et investissement » (REI).

Au sein de cette enveloppe, l'indexation de la DGF sur une partie de la croissance économique a été maintenue en 1996. La DGF a ainsi enregistré -conformément à l'article L.1613-1 du code général des collectivités territoriales- une croissance à hauteur de l'inflation et de la moitié de la croissance du produit intérieur brut (PIB), soit 3,55 % en 1996.

La DGF a, par ailleurs, bénéficié d'un abondement de 119,5 millions de francs en compensation de la suppression de la franchise postale des communes et de leurs écoles maternelles et primaires, à compter du 1^{er} janvier 1996. Compte tenu de cette compensation et du recalage de base opéré sur la DGF de 1995, la DGF a, au total, progressé de 3,75 % en 1996.

Les règles d'indexation des autres dotations sont également préservées jusqu'en 1998, à savoir la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques pour la DGE, la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC), soit 3,7 % en 1996 ou les recettes fiscales nettes de l'Etat pour le FNPTP, soit 8,26 % en 1996. Ce dernier fonds a, en outre, bénéficié d'un versement de 298 millions de francs représentant le surcroît par rapport à l'inflation de la fiscalité locale acquittée par La Poste et France Telecom en application de la loi du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public des postes et télécommunications.

Néanmoins, le maintien de ces règles d'indexation a eu pour contrepartie, d'une part, la suppression pure et simple de la première part de la DGE des communes et, d'autre part, l'utilisation de la DCTP comme variable d'ajustement. Cette dernière a donc subi une évolution déterminée par celle des autres dotations incluses dans l'enveloppe globale du pacte de stabilité. Ainsi, bien qu'ayant bénéficié, sur l'initiative du Sénat, d'un abondement de 300 millions de francs, la DCTP a diminué de 924 millions de francs en 1996.

L'article 32 de la loi de finances a par ailleurs défini un second périmètre qui recouvre le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), le produit des amendes de police, les compensations d'exonération et dégrèvements fiscaux ainsi que les subventions spécifiques des différents ministères, qui continuent à évoluer selon une logique propre et sont donc exclus du pacte de stabilité.

Relevons que les compensations ont atteint 53,9 milliards de francs en 1996 (+ 11 %). Le FCTVA a pour sa part représenté 21,7 milliards de francs en 1996.

1. L'évolution des dotations incluses dans l'enveloppe du pacte de stabilité

Conformément à l'article 32 de la loi de finances pour 1996, l'enveloppe des dotations incluses dans le pacte de stabilité doit évoluer, en 1997, comme l'indice prévisionnel des prix à la consommation (hors tabac). La base de référence est constituée des montants inscrits en loi de finances initiale pour 1996, sauf pour la DGF qui est « recalée » afin de tenir compte des derniers indices connus d'évolution des prix et du produit intérieur brut.

Les règles d'indexation des différents concours de l'Etat seront, à l'exception de celles régissant la DCTP, respectées.

Il s'agit de l'inflation prévisionnelle et de la moitié de la croissance du PIB, en ce qui concerne la DGF ; de l'accroissement de la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques pour la DGE, la DRES et la DDEC ; de l'évolution des recettes fiscales nettes de l'Etat -soit, en 1997, une diminution de 0,61 %- pour le FNPTP et le FNP.

En revanche, variable d'ajustement de l'enveloppe globale, le montant de la DCTP est celui qui permet, compte tenu du montant total des autres dotations à structure constante, de respecter la norme d'évolution, c'est-à-dire l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac.

L'enveloppe des dotations incluses dans le pacte de stabilité -ainsi calculée- progresse de **1,3 %**. Après prise en compte de divers ajustements techniques, notamment le versement au FNPTP de l'excédent de fiscalité locale de la Poste et de France Telecom, cette progression atteint **1,53 %**.

a) La dotation globale de fonctionnement (DGF)

La DGF s'établit à **104,882 milliards de francs** en 1997, soit une progression de **1,95 %** par rapport au montant révisé de 1996 (102,876 milliards de francs).

Conformément à *l'article L.1613-1* du code général des collectivités territoriales -qui a codifié l'article 52 de la loi de finances pour 1994- la DGF doit progresser 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.

Pour 1997, le taux prévisionnel d'évolution du prix de la consommation des ménages (hors tabac) est fixé à **+ 1,3 %**. Le taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année 1996 s'établissant également à **1,3 %**, la fraction prise en compte dans le calcul de la DGF (soit la moitié) atteint **+ 0,65 %**. Au total, l'indice d'évolution de la DGF pour 1997 est donc de **+ 1,95 %**.

Relevons que cette indexation s'applique, en 1997, à l'abondement de la DGF réalisé en 1996 au titre de la compensation de la suppression de la franchise postale des communes, qui est désormais consolidé.

En outre, le calcul de la DGF pour 1997 est effectué sur la base du montant révisé de la DGF de 1996, afin de tenir compte des derniers indices connus.

La DGF de 1996 avait été établie sur la base d'un taux prévisionnel d'évolution du prix de la consommation des ménages (hors tabac) de **2,1 %** en 1996 et d'un taux d'évolution du produit intérieur brut de 1995 égal à **2,9 %**.

Or, ces taux sont sensiblement révisés à la baisse dans le cadre du projet de loi de finances pour 1997 : **+ 1,9 %** pour le taux d'évolution des prix en 1996 ; **+ 2,1 %** pour le produit intérieur brut de 1995. Le montant révisé de la DGF de 1996 s'établit en définitive à **102,876 milliards de francs** contre **103,576 milliards de francs** ouverts en loi de finances initiale pour 1996.

La progression réelle de la DGF -par rapport à son montant inscrit en loi de finances initiale pour 1996- est en conséquence de **1,26 %**.

Cette évolution limitée de la DGF contraste avec le fort taux d'augmentation (+ 3,75 %) enregistré en 1996, année marquée par la mise en oeuvre de la réforme opérée par la loi n° 96-241 du 26 mars 1996 relative aux concours de l'Etat aux collectivités territoriales et aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités territoriales.

Le bilan de la répartition de 1996 met en évidence que les crédits consacrés à la DGF des communes et de leurs groupements ont progressé de 2,98 milliards de francs en 1996.

Comme l'y a autorisé la loi du 26 mars 1996, le Comité des Finances locales a décidé de porter le taux de croissance de la **dotation forfaitaire** à 55 % du taux de progression de l'ensemble des ressources affectées à la DGF. Le montant total de la dotation forfaitaire s'est, en conséquence, élevé (hors compensation de la suppression de la franchise postale) à **77,840 milliards** de francs, dont 75,231 milliards de francs répartis en métropole et 2,608 milliards de francs attribués aux communes d'outre-mer.

La **dotation d'aménagement** s'est, pour sa part, élevée à **8,066 milliards de francs**, soit une progression de 1,4 milliard de francs, répartis entre la DGF des groupements, la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale.

La DGF des groupements a atteint 4,66 milliards de francs. La croissance encore soutenue de l'intercommunalité a nécessité près de 492 millions de francs supplémentaires.

On dénombrait, au *1er janvier 1996*, 1.234 structures à fiscalité propre qui représentaient une population de 28 millions d'habitants. 140 nouveaux groupements se sont constitués en 1995, dont 135 communautés de communes et districts, ces derniers étant désormais obligatoirement dotés d'une fiscalité additionnelle. On comptait, par ailleurs, cinq communautés de villes et groupements assimilés dotés d'une taxe professionnelle unique d'agglomération. Le district de Nancy s'est en outre, transformé en communauté urbaine.

Le coefficient d'intégration fiscale moyen des communautés de communes et de districts a atteint 0,1513 en 1996, soit un niveau légèrement inférieur à celui de 1995, l'attribution moyenne par habitant pour cette catégorie s'établissant à 101 francs, mais avec des écarts importants d'un groupement à l'autre.

Pour les communautés urbaines, le coefficient d'intégration fiscale moyen a été de 0,4426 et l'attribution moyenne par habitant de 463 francs.

Enfin, les attributions moyennes par habitant des syndicats d'agglomération nouvelle et des communautés de villes ont respectivement atteint *255 francs* et *118 francs*.

S'agissant de la **dotation de solidarité urbaine** (DSU), la loi du 26 mars 1996 a modifié le régime issu de la loi du 31 décembre 1993, en ce qui concerne tant la fixation des crédits affectés à cette dotation que les critères d'éligibilité et de répartition.

Pour la fixation des crédits affectés à la DSU, la loi du 26 mars 1996 a prévu qu'en 1996, la DSU bénéficierait de 57 % du solde de la dotation d'aménagement après prélèvement de la DGF des groupements. Rappelons que, dans le dispositif antérieur, le montant affecté respectivement à la DSU et à la dotation de solidarité rurale (DSR), tel que fixé par le Comité des Finances locales, ne pouvait excéder 55 % ni être inférieur à 45 % de ce solde.

L'avantage ainsi accordé à la DSU sera consolidé puisque, à compter de 1997, la limite de 55 %/45 % retenue pour le partage des crédits entre la DSU et la DSR ne s'appliquera plus qu'à l'augmentation annuelle de la dotation d'aménagement.

Compte tenu des abondements en provenance de la DGF de la région d'Ile-de-France et de la contribution des départements au titre de la suppression progressive des crédits consacrés à l'ancienne dotation particulière de solidarité urbaine, la DSU mise en répartition s'est élevée à **2,121 milliards de francs**, dont 81,5 millions de francs pour les communes d'outre-mer.

La loi du 26 mars 1996 a, par ailleurs, modifié les critères d'éligibilité à la DSU afin de rendre plus pertinent le classement des communes en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges.

Le critère du *logement social* a ainsi été corrigé, afin de le rendre plus fiable, sa pondération au sein de l'indice synthétique étant parallèlement minorée.

En revanche, le critère des *aides au logement* a été élargi à l'ensemble des ayants droit du bénéficiaire et sa pondération a été majorée au sein de l'indice synthétique.

En outre, la loi a introduit un mécanisme de *garantie* pour les communes n'étant plus éligibles à la DSU. Ces communes bénéficieront, pendant un an, d'une attribution de DSU égale à 50 % de celle de l'année précédente.

Au total, 637 communes représentant 21,659 millions d'habitants se sont partagés les crédits mis en répartition au titre de la DSU des communes de 10 000 habitants et plus. La dotation par habitant a connu une croissance significative, passant de 61,01 francs à 90,75 francs. Parmi ces communes, 25 ont été éligibles pour la première fois.

En revanche, 21 communes ont perdu le bénéfice de la DSU. Elles ont néanmoins bénéficié, en 1996, de la garantie instituée par la loi du 26 mars 1996.

L'indice synthétique semble avoir bien joué son rôle discriminant : la dotation la plus élevée atteint, en effet, 366,01 francs par habitant contre 14,77 francs pour la plus faible.

Pour ce qui est des crédits répartis au titre de la DSU pour les communes de moins de 10.000 habitants, 99 communes représentant une population d'un peu moins de 700.000 habitants ont bénéficié de ces crédits.

S'agissant de la **dotation de solidarité rurale** (DSR), son montant a été fixé à **1,564 milliard de francs** par le Comité des Finances locales, dont 1,504 milliard de francs répartis en métropole.

Le Comité a décidé de porter à 20 %, maximum prévu par la loi, la proportion de la croissance des crédits de la DSR réservés à la fraction bourgs-centres.

Au total, 469,5 millions de francs ont été mis en répartition en 1996 en métropole au titre de la fraction bourgs-centres.

4.070 communes ont bénéficié de cette première fraction, soit une population de 10,4 millions d'habitants.

14 communes ont bénéficié, pour la première fois, en 1996, de cette fraction bourgs-centres tandis que 6 communes qui étaient à la garantie en 1995 ont recouvré leur éligibilité.

70 % des communes éligibles à la fraction bourgs-centres se situent dans des strates de population comprises entre 500 et 3.500 habitants. L'attribution moyenne par habitant a été de 44,70 francs, soit une hausse de 11,3 % par rapport à 1995.

S'agissant de la **fraction péréquation** de la DSR, le montant des crédits mis en répartition en métropole en 1996 s'est élevé à 1,034 milliard de francs après prélèvement de 41,4 millions de francs pour les communes d'outre-mer.

33.638 communes ont bénéficié d'une attribution au titre de cette seconde fraction -contre 33.653 en 1995- regroupant une population de près de 31 millions d'habitants. L'attribution moyenne par habitant est de *35,61 francs* contre *28,76 francs* en 1995.

On notera que -parmi ces communes bénéficiaires de la fraction de péréquation de la DSR- 4.015 communes, regroupant une population de 9,6 millions d'habitants, bénéficient également de la fraction bourgs-centres et ont perçu une attribution moyenne, au total , de *81,13 francs* par habitant.

Précisons, enfin, qu'en 1997, la composante PIB représentant un tiers de l'indice nominal de progression de la DGF (0,65% pour 1,95%), le comité des finances locales aura la faculté de faire progresser la dotation forfaitaire entre 50 et 55% du taux d'augmentation de la masse mise en répartition.

S'agissant de la dotation d'aménagement, si le besoin de financement supplémentaire de l'intercommunalité s'élevait, comme en 1996, à 500 millions de francs, la progression de la DSU pourrait être d'environ 2,2 % et celle de la DSR de l'ordre de 5,5%.

La DGF des départements s'est, quant à elle, établie à **17,484 milliards de francs en 1996.**

Compte tenu de la forte croissance des masses mises en répartition, le nombre de départements de métropole qui ont bénéficié d'une garantie minimale d'évolution en 1996 a été réduit à *douze*. Le besoin de garantie qui s'élevait à 107 millions de francs en 1995 a ainsi diminué à 85 millions de francs en 1996.

La loi du 26 mars 1996 a, par ailleurs, modifié les conditions de contribution au mécanisme de solidarité financière entre les départements.

Rappelons que la solidarité interdépartementale s'exprime au sein de la DGF des départements à travers deux dotations : la dotation de fonctionnement minimale et sa majoration destinée à contribuer à l'amélioration des conditions de vie en milieu rural.

En 1996, 23 départements de métropole ainsi que les 4 départements d'outre-mer et les collectivités territoriales à statut particulier de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon ont rempli l'une des deux conditions d'éligibilité à cette dotation (soit un potentiel fiscal par habitant inférieur d'au moins 40 % au potentiel fiscal par habitant moyen de l'ensemble des départements, soit un potentiel fiscal par kilomètre carré inférieur d'au moins 60 % au potentiel fiscal par kilomètre carré moyen de l'ensemble des départements). 362,266 millions de francs ont ainsi été répartis en métropole au titre de la dotation de fonctionnement minimale.

Quant au mécanisme de solidarité financière, prévu par l'article L. 3334-8 du code général des collectivités territoriales et qui bénéficie aux départements éligibles à la dotation de fonctionnement minimale, la loi du 26 mars 1996 a modifié les conditions de contribution à ce mécanisme.

Elle a ainsi donné une nouvelle définition au critère du *logement social* pris en compte et réduit de 10 à 8,5 % le pourcentage de logements sociaux par rapport à la population, au-delà duquel les départements sont exonérés de leur contribution. Elle a également pris en considération le critère des *aides au logement* qui joue, par ailleurs, un rôle accru dans les critères d'éligibilité à la DSU.

En conséquence, un prélèvement de 15 % est désormais opéré sur la DGF des départements dont le potentiel fiscal par habitant est compris entre le potentiel fiscal moyen national par habitant et le double de cette valeur.

Sont toutefois exonérés de cette contribution les départements dans lesquels le rapport entre le nombre des logements sociaux –tels que nouvellement définis par la loi du 26 mars 1996 (article L. 2334-17 du code général des collectivités territoriales)- et la population du département est supérieur à 8,5 %, ainsi que ceux dans lesquels la moyenne par logement des bénéficiaires d'aides personnelles au logement, telles que définies par l'article L. 2334-17 du même code, de leur conjoint et des personnes à charge vivant habituellement dans leur foyer est supérieure à la moyenne nationale.

Les départements dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur au double du potentiel fiscal moyen national par habitant des départements subissent un prélèvement de 24 % sur leur DGF de l'exercice considéré.

Ce prélèvement ne peut cependant excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement du département, constaté dans le compte administratif de l'antépénultième année.

En 1996, *trois* départements ont ainsi été exonérés de leur contribution, la proportion par logement du nombre de bénéficiaires d'aides personnelles au logement y étant supérieure à la moyenne. Les *douze* départements contributeurs ont subi un prélèvement de 430,57 millions de francs sur leur DGF.

Enfin, votre rapporteur pour avis rappellera que, comme l'avait souhaité le Sénat sur la proposition de sa commission des Lois, la loi du 26 mars 1996 a modifié l'article L. 3334-2 du code général des collectivités territoriales afin de prévoir que la population départementale devant être prise en compte pour le calcul de la DGF serait celle qui résulte des recensements généraux, majorée des accroissements de population communaux constatés

lors de recensements complémentaires et d'un habitant par résidence secondaire.

b) La dotation spéciale instituteurs (DSI)

Bien qu'évoluant en principe comme la DGF, la DSI -qui est destinée à compenser les charges supportées par les communes au titre du droit au logement des instituteurs ou de l'indemnité en tenant lieu- s'élève à **2,862 milliards de francs**, soit une baisse de 2,88 %.

Le montant théorique de la DSI est en effet diminuée chaque année du montant de la dotation versée au titre du logement des instituteurs dont les emplois sont transformés en emplois de professeurs des écoles, ce dernier corps ne bénéficiant plus du droit au logement ou de l'indemnité représentative.

Néanmoins, constatant depuis plusieurs années, à l'occasion de la fixation du montant unitaire annuel de la DSI, une évolution de ce montant inférieur au taux d'indexation de la DGF -situation en contradiction avec les dispositions légales- le Comité des Finances locales a constitué en son sein un groupe de travail chargé d'améliorer les conditions de recensement des instituteurs.

Ce groupe de travail a mis en évidence que l'absence de progression du montant unitaire de la DSI s'expliquait par l'écart entre le nombre d'instituteurs pris en compte par le Gouvernement lors de la détermination du montant global en loi de finances et le nombre d'instituteurs recensés par l'ensemble des préfetures, la diminution du nombre d'instituteurs étant moins importante dans ce dernier recensement.

L'origine de cet écart provient pour moitié de la création d'un droit nouveau au profit du conjoint de l'instituteur intégré lorsque celui-ci est également instituteur, à savoir 5 % du nombre d'instituteurs intégrés ayant droit au logement.

Dans ces conditions, il a été prévu dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 1996 une compensation du montant -estimé de 30 à 35 millions de francs- non perçu depuis 1993. Ce montant est consolidé par le présent projet de loi de finances à hauteur de 50 millions de francs. Le Gouvernement a, en outre, accepté de procéder à un abattement forfaitaire de 5 % sur le nombre des intégrations dans le corps des professeurs des écoles pour tenir compte de l'ouverture de droits nouveaux au profit du conjoint de l'instituteur intégré.

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

Le FNPTP devrait être alimenté en 1997, par quatre ressources : une première dotation de l'Etat qui évolue, chaque année, en fonction de l'indice de variation des recettes fiscales nettes de l'Etat ; une seconde dotation de l'Etat destinée à financer la dotation de développement rural (première fraction du fonds) ; l'excédent de fiscalité locale de la Poste et de France Telecom, (en application de l'article 21 de la loi du 2 juillet 1990) ; le produit de la cotisation nationale de péréquation de la taxe professionnelle.

Le FNPTP atteindrait ainsi **2,2 milliards de francs**, soit une progression de 25,54 % par rapport au montant inscrit en loi de finances pour 1996.

Cependant, à structure constante, le FNPTP est indexé sur l'évolution prévisionnelle des recettes fiscales nettes de l'Etat, soit - 0,61 %.

Deux mesures permettent, en effet, une **progression plus forte** de ce fonds.

D'une part, l'article 16 du projet de loi de finances rétablit, au titre de la dotation de l'Etat, un montant de 490 millions de francs qui avait été soustrait de cette dotation en 1996 en contrepartie de l'affectation au FNPTP du produit de la cotisation minimale de taxe professionnelle.

En effet, l'article 16 précité prévoit d'affecter au budget de l'Etat ce produit car, en raison de l'émission tardive des rôles de taxe professionnelle et des difficultés rencontrées pour déterminer précisément le produit attendu de la cotisation minimale, la répartition du produit de cette cotisation ne pourrait s'effectuer en même temps que la répartition des ressources du FNPTP en début d'année. En contrepartie, l'Etat rétablit l'intégralité de sa dotation au fonctionnement du FNPTP.

D'autre part, le FNPTP bénéficiera, en 1997, d'un abondement de 766 millions de francs au titre du versement de l'excédent de fiscalité locale de la Poste et de France Telecom (contre 298 millions de francs en 1996).

L'article 18 du présent projet de loi de finances avait prévu que l'accroissement d'une année sur l'autre du reversement au Fonds de l'excédent de fiscalité locale acquittée par ces deux opérateurs serait affecté prioritairement à la compensation des exonérations de taxe professionnelle prévues par le projet de loi relatif à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville au titre des établissements créés, avant le 1er janvier 1997, et des

extensions d'établissements dans les zones de redynamisation urbaine et les zones franches urbaines.

L'article 18 précité disposait également que la charge ainsi supportée ne pourrait excéder le surcroît par rapport à l'année précédente de la différence des produits de la fiscalité locale de la Poste et de France Telecom.

Selon les indications données par le Gouvernement, le coût de ces compensations pourraient atteindre 620 à 650 millions de francs, dépassant ainsi la progression de la part de la fiscalité locale des deux opérateurs reversées au FNPTP (468,2 millions de francs). La différence sera donc prise en charge directement par l'Etat.

Examinant le projet de loi relatif à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville, le Sénat a modifié le dispositif qui lui était soumis pour la compensation des exonérations fiscales. Ces modifications ont été intégralement retenues dans le texte élaboré par la commission mixte paritaire, qui a été adopté définitivement par l'Assemblée nationale et le Sénat, le 31 octobre dernier (loi n° 96-987 du 14 novembre 1996).

En premier lieu, les modalités de la compensation qui figurait à l'article 18 du projet de loi de finances ont été inscrites dans la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville (article 4).

En second lieu, le nouveau dispositif prévoit la prise en charge de ces compensations par le FNPTP et non par le FNP, comme l'avait envisagé l'article 18 du projet de loi de finances. Le surcroît de fiscalité locale de la Poste et de France Telecom est, en effet, versé au premier de ces fonds et non au second, lequel est abondé par les excédents du FNPTP. En conséquence, ce surcroît de fiscalité aurait pu être amputé en partie au profit des dépenses couvertes par le FNPTP au premier rang desquels la compensation des pertes de bases de taxe professionnelle. Le FNP aurait alors dû puiser dans ses propres ressources pour assurer la compensation des exonérations, notamment sur la part versée aux petites communes rurales les plus démunies.

Enfin, le texte adopté précise que l'excès de pertes de recettes par rapport à la charge supportée par le FNPTP au titre du surcroît de fiscalité de la Poste et de France Telecom qui lui est reversé d'une année sur l'autre, sera compensé par l'Etat.

Le **bilan** de la répartition du FNPTP en 1996 s'établit comme suit.

Première fraction du FNPTP, la **dotation de développement rural** s'est élevée à 656,3 millions de francs en 1996, soit une progression de 10,08 % par rapport à 1995.

Conformément aux dispositions de l'article 1648 B du code général des impôts, 75 % des crédits ont été répartis entre les groupements éligibles et 25 % entre les communes. En l'absence de groupements éligibles dans un département, l'ensemble des crédits délégués au représentant de l'Etat est versé aux communes.

En 1996, 85 % des groupements à fiscalité propre existant au 1er janvier ont été éligibles à la dotation de développement rural. Il existe cependant une forte dispersion sur le territoire : 17 départements comptent plus de 19 groupements éligibles alors que 51 d'entre eux en ont moins de 10.

31.511 communes ont, par ailleurs, été éligibles en 1996 à cette dotation, soit 88 % de l'ensemble des communes de France, avec là encore une grande disparité selon les départements.

S'agissant de la **seconde fraction du FNPTP**, sa première part qui est destinée à compenser les pertes de bases de taxe professionnelle et ne peut excéder 25 % des ressources de la seconde fraction, a atteint 803,851 millions de francs en 1996. Globalement, 14.138 collectivités ont bénéficié de la première part du FNPTP en métropole.

Enfin, la dernière part dite « *résiduelle* » -qui est attribuée aux communes connaissant des difficultés financières et qui ne peut excéder 5 % des ressources de la seconde fraction- a été fixée par le Comité des Finances locales à 3 millions de francs.

Au total, le **reliquat** de la seconde fraction du FNPTP qui est affecté à la part principale du FNP, s'est élevé à **2,370 milliards de francs**.

Quant au FNP, sa première part -alimentée par le solde de la seconde fraction du FNPTP- est destinée à assurer une **péréquation de la richesse fiscale** entre collectivités locales en fonction de leur potentiel fiscal et de leur effort fiscal.

La seconde part, dite « *majoration* », est attribuée aux communes de moins de 200.00 habitants éligibles à la première part dont le potentiel fiscal par habitant, calculé à partir de la seule taxe professionnelle, est inférieur de 20 % au potentiel fiscal par habitant des communes du même groupe démographique.

Cette majoration est financée par une dotation de l'Etat -qui est la seule à apparaître dans le tableau retraçant l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales- et qui s'élève à **612 millions de francs** en 1997.

En 1996, 15.389 communes ont été éligibles aux deux parts du FNP, soit une dotation moyenne de près de 110 francs par habitant.

Votre rapporteur pour avis relève néanmoins que la superposition des fonds aboutit à une très grande complexité des procédures en matière de péréquation.

d) *La dotation élu local*

La dotation élu local est destinée aux petites communes rurales pour les aider à faire face aux charges résultant de l'application des dispositions de la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, désormais codifiées dans le code général des collectivités territoriales. Elle s'élèvera en 1997 à **262 millions de francs**, soit une progression de 1,36 %.

e) *Les dotations de compensation financière des transferts de compétences*

La *dotation générale de décentralisation* (DGD), inscrite au chapitre 41-56 du ministère de l'Intérieur, assure la couverture des charges résultant des compétences transférées qui ne sont pas compensées par la fiscalité transférée. Elle s'élève à **14,3 milliards de francs** pour 1997 soit une progression (+ 1,5 %) légèrement supérieure à celle de la DGF sur laquelle elle est en principe indexée. Le Gouvernement propose, en effet, de rétablir un parallélisme dans l'évolution des deux dotations, rompu l'an dernier. Cette mesure bénéficiera également à la DGD « Corse » et à la DGD « formation professionnelle ».

On notera, par ailleurs, que l'article 19 du présent projet de loi de finances prévoit de ne plus verser au budget général de l'Etat l'écrêtement prélevé sur la fiscalité transférée des départements dits « surfiscalisés », c'est-à-dire ceux dont le montant de la fiscalité transférée excède le coût de leurs nouvelles compétences. La nouvelle procédure qui prévoit le versement de sommes correspondantes à un nouveau *fonds de compensation* permettra d'accélérer le paiement des ressources dues aux collectivités territoriales, sans devoir attendre l'inscription dans une loi de finances rectificative des sommes destinées à abonder les crédits de la DGD.

La DGD *spécifique à la collectivité territoriale de Corse* s'élèvera, en 1997, à **1,28 milliard de francs** (+ 1,42 %).

La DGD *formation professionnelle* atteindra **5,018 milliards de francs** (+ 1,36 %).

La *dotation régionale d'équipement scolaire (DRES)* et la *dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC)* progressent en fonction du taux prévisionnel d'évolution de la formation brute de capital fixe des administrations publiques (FBCF), soit 2,3 % en 1997. La DRES atteindra ainsi **3,229 milliards de francs** en autorisations de programme et la DDEC **1,598 milliard de francs**.

f) La dotation globale d'équipement (DGE)

La **DGE des communes** a subi une profonde réforme, en application de la loi de finances initiale pour 1996 et de la loi n° 96-241 du 26 mars 1996. La première part de la DGE des communes a été supprimée et les modalités de répartition de cette dotation ont été modifiées.

Sont désormais éligibles toutes les communes dont la population n'excède pas 2.000 habitants (7.500 dans les DOM) ; les communes de 2.001 à 20.000 habitants (7.501 à 35.000 dans les DOM) dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel fiscal moyen par habitant et les groupements de communes de 20.000 habitants au plus (35.000 dans les DOM). Les crédits correspondants sont répartis par les préfets, après avis d'une commission d'élus, sous forme de subvention par opération, soit des modalités semblables à celles de l'ancienne deuxième part.

Le premier bilan chiffré de cette réforme ne sera connu qu'au début de 1997. Une enquête sera réalisée auprès des préfetures sur l'utilisation détaillée des enveloppes de crédits délégués en 1996.

La DGE des communes -indexée normalement sur la FBCF des administrations publiques (+ 2,3 %)- atteint **2,4 milliards de francs** en 1997.

Ce montant est inférieur à celui inscrit en loi de finances initiale pour 1996, cette dernière ayant intégré une somme de 972 millions de francs en autorisations de programme destinée à solder les opérations relevant de l'ancienne première part mandatées au quatrième trimestre 1995.

La **DGE des départements** -également indexée sur la FBCF des administrations publiques- s'établit pour sa part à **2,576 milliards de francs** (+ 2,3 %).

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

Cette année encore, la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) -hors sa fraction « réduction pour embauche et

investissement » (REI)- constitue la **variable d'ajustement** du pacte de stabilité.

Son montant est donc celui qui permet, compte tenu du montant total des autres dotations à structure constante, de respecter la norme d'évolution, c'est-à-dire l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac associée au projet de loi de finances. Il s'établit, en conséquence, à **14,4 milliards de francs**, soit une hausse de 1,92 % par rapport à 1992.

Les règles fixées en 1996 sont ainsi protectrices pour la DCTP puisque, normalement indexée sur l'évolution des recettes fiscales nettes de l'Etat, elle aurait dû régresser (hors REI) de 0,61 %. Il faut néanmoins rappeler que cette progression fait suite aux nombreuses ponctions opérées sur cette dotation lors des exercices précédents.

2. L'évolution des dotations exclues du pacte de stabilité

Conformément aux règles définies l'an passé, ces concours conservent une évolution autonome.

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

Le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) s'élèverait à **21,7 milliards de francs** en 1997, soit un montant identique à celui de 1996.

Cette prévision résulte de la diminution entre 1996 et 1997 du taux de compensation forfaitaire de 15,682 % à 15,360 % (de 17,08 % à 16,176 % pour les communautés de communes et de villes). Elle prend en compte le relèvement de 18,6 à 20,6 % du taux normal de TVA par la loi n° 95-858 du 28 juillet 1995.

Ainsi, pour les dépenses exposées du *1er août 1995* jusqu'au *31 décembre 1996*, les communautés de communes et de villes -qui perçoivent des attributions au titre du FCTVA l'année même de réalisation de leurs investissements- bénéficient d'un taux forfaitaire de remboursement relevé de 15,682 % à 17,081 %.

La prévision intègre, en outre, la réfaction de 0,905 %, destinée à prendre en compte la participation de la France au budget de l'Union européenne.

En conséquence, pour les communautés de communes et de villes, le taux forfaitaire s'établira à 16,176 % à compter de 1997. Pour les autres

bénéficiaires du FCTVA, ce taux, compte tenu de la réfaction de 0,905 % déjà évoquée et de l'augmentation du taux de TVA *prorata temporis*, atteindra 15,360 %. Il s'élèvera à 16,176 % à compter du 1er janvier 1998.

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

Le produit des amendes de police devrait atteindre **1,850 milliard de francs** en 1997, soit une progression de 8,82 %.

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

- La **réduction pour embauche et investissement (REI)** de la DCTP passerait de 3,04 à **1,480 milliard de francs**, soit une régression de 51,32 % par rapport à 1996.

Cette forte baisse serait la conséquence de certaines dispositions insérées à l'article 20 du présent projet de loi de finances -mais supprimées par l'Assemblée nationale- qui modifieraient profondément le mécanisme de compensation de la REI.

D'une part, seraient exclues de la compensation les collectivités locales dont l'évolution des bases de taxe professionnelle de l'année précédente par rapport à la pénultième année serait supérieure à la moyenne des bases nationales de taxe professionnelle de cette même année pour les collectivités de même nature.

D'autre part, le montant de la compensation devant revenir à une collectivité locale dont l'évolution de bases de taxe professionnelle est inférieure à la moyenne nationale serait **écrêté**.

Ces dispositions s'inscrivaient dans un ensemble d'autres mesures prévues par le présent projet de loi de finances pour mieux maîtriser le coût pour l'Etat des compensations d'exonérations et de dégrèvements d'impôts locaux : déconnexion des exonérations d'impôt sur le revenu des personnes physiques et des exonérations et dégrèvements de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe d'habitation (article 8) ; modification du calcul de la valeur ajoutée retenue pour le plafonnement de la taxe professionnelle des entreprises appartenant à un même groupe (article 12) ; étalement du paiement du solde de la compensation des pertes de ressources résultant pour les régions et les départements de la réduction des droits de mutation à titre onéreux (article 17).

Cette mise en cause d'une compensation d'une exonération décidée par l'Etat n'apparaîtrait pas acceptable et contredirait sinon la lettre du moins l'esprit du pacte de stabilité.

- La contrepartie de **l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties** s'établirait à **640 millions de francs**, soit une baisse de 24,71 %.

- Les compensations des **exonérations relatives à la fiscalité locale** s'élèveraient à **15,05 milliards de francs** (+ 16,29 %).

Il convient de relever, en particulier, l'inscription d'un montant de *3,8 milliards de francs en compensation de la réduction des droits de mutation à titre onéreux*. Cette somme aurait été encore plus élevée si l'article 17 du présent projet de loi de finances n'avait prévu d'étaler sur trois ans (1997, 1998 et 1999), en parts égales, le versement de la régularisation due à ce titre.

- La compensation de **divers dégrèvements législatifs** atteindrait **39,1 milliards de francs** soit une progression de 5,24 %.

* *

*

Dans un contexte budgétaire difficile, le projet de loi de finances pour 1997 respecte ainsi les règles fixées pour une période de trois ans par la loi de finances pour 1996. L'application, en 1997, du pacte de stabilité aura, comme le fait valoir le Gouvernement, un caractère protecteur pour les collectivités locales non seulement en assurant le maintien des règles d'indexation des principales dotations tout particulièrement de la DGF mais aussi en autorisant une progression de + 2 % de la DCTP, variable d'ajustement du pacte de stabilité qui aurait, en l'absence de celui-ci, régressé de 0,61 %.

Votre commission des Lois relève, en outre, qu'aucune augmentation du taux de la cotisation employeur à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) n'est prévue pour 1997, l'équilibre de cette Caisse devant être assuré par l'affectation des réserves du fonds d'allocation temporaire d'invalidité.

Ces sujets de satisfaction méritent cependant d'être **nuancés**.

D'une part, la progression de la DCTP (hors REI) en 1997 fait suite aux ponctions répétées qui ont lourdement grevé cette dotation au cours des exercices précédents. En outre, les dispositions insérées à l'article 20 du présent projet de loi de finances -si elles devaient être maintenues-

aboutiraient à une amputation brutale de la fraction « réduction pour embauche et investissement » de la DCTP, ce qui, s'agissant de la compensation d'une exonération décidée par l'Etat, contredirait l'objectif affiché d'une stabilisation des relations financières entre celui-ci et les collectivités locales. Rappelons, par ailleurs, que les communes de plus de 20.000 habitants subissent les effets de la suppression de la première part de la DGE.

D'autre part, comme l'an passé, votre commission des Lois s'interroge sur le **champ d'application** du pacte de stabilité. En effet, dans un contexte de contraction de leurs ressources, les collectivités locales sont en droit d'escompter une relative **stabilité** de leurs charges. Or, trop souvent -votre rapporteur y reviendra- des charges nouvelles leur sont imposées sans que les décisions qui les ont prévues n'aient été précédées d'une véritable étude d'impact. En outre, même si une solution a été provisoirement trouvée pour 1997, les charges liées à la CNRACL reste un sujet majeur de préoccupation pour les années à venir.

Enfin, si le souci légitime de maîtriser les dépenses publiques peut expliquer le choix de la norme d'évolution prévue pour l'enveloppe globale -l'évolution prévisionnelle des prix hors tabac- force est de constater que cette norme ne prend pas en compte le rôle économique des collectivités locales. Or, la capacité d'investissement de celles-ci -qui totalisent les trois quarts de l'investissement public- pourrait être mise en cause comme le met en évidence l'examen des budgets locaux.

B. L'EVOLUTION DES BUDGETS LOCAUX : DES MARGES DE MANOEUVRE REDUITES

1. La situation d'ensemble

Le rapport fait par notre collègue Joël Bourdin au nom de l'observatoire des finances locales a dressé un état des finances locales en 1996. Un tel constat -bien qu'il se heurte à des difficultés d'ordre statistique déjà mises en évidence par la commission Delafosse sur les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales- permet de faire ressortir utilement les grandes tendances de l'évolution des finances locales.

Si l'exercice 1995 a été caractérisé par la **bonne adaptation** des collectivités locales aux contraintes budgétaires, l'investissement, en régressant d'un peu plus de 5 %, a joué le rôle de variable d'ajustement.

Le montant total des dépenses des collectivités a progressé de 1993 à 1995 de plus de 5 %, soit un rythme supérieur à celui de l'inflation. L'analyse des dépenses met en évidence le poids toujours plus lourd des **dépenses de personnel** et **d'action sociale**, parallèlement à une diminution de l'effort d'équipement et à une bonne maîtrise du coût de l'annuité de la dette.

Les **frais de personnels** -qui sont, pour l'essentiel, liés à des décisions de l'Etat- ont augmenté de près de 12 % entre 1993 et 1995, notamment sous l'effet du relèvement, en 1995, de 3,8 % du taux de cotisation employeur à la CNRACL -ce qui représenterait un point et demi de fiscalité supplémentaire- et de l'application des mesures résultant des accords dits Durafour qui ont engendré, en 1995, un coût de 1,2 milliard de francs.

Quant aux **dépenses sociales**, elles représentent désormais quelque 80 milliards de francs, soit près du dixième des dépenses totales de toutes les collectivités locales. Après avoir progressé de plus de 15 % de 1993 à 1995, elles absorbent cette dernière année environ 60 % des frais de fonctionnement des seuls départements (contre près de 55 % en 1993).

Cette évolution extrêmement préoccupante tient à la conjonction de plusieurs phénomènes: d'une part, la dégradation de la conjoncture économique qui a déchiré le tissu social ; d'autre part, l'incidence de certaines réformes telles que la prise en charge par les départements des dépenses d'insertion liées au revenu minimum d'insertion (RMI) et à l'assurance personnelle des bénéficiaires de ce dispositif, qui représente chaque année plus de trois milliards de francs ; l'explosion du nombre des bénéficiaires de l'allocation compensatrice pour tierce personne qui grève les budgets de près de 9 milliards de francs.

Cette explosion des dépenses d'aide sociale des départements entraîne un engagement accru des communes, qui contribuent désormais à hauteur de plus de 10 milliards de francs.

Parallèlement, la régression des **dépenses d'équipement** a frappé tous les budgets locaux.

Pour les **communes**, cette baisse -encore plus sensible pour les communes de plus de 10 000 habitants (- 11,1 %) que pour celle d'une taille inférieure (- 2,6 %)- ne peut s'expliquer par les seuls effets du « cycle » électoral ou de certaines « débudgétisations » résultant à la fois de la création de budgets annexes pour les services d'eau ou d'assainissement, imposée par la nouvelle comptabilité M 49, et par le développement de la coopération intercommunale. La perspective d'une moindre compensation de taxe sur la valeur ajoutée pour les investissements réalisés en 1995 (le taux forfaitaire

étant réduit de 15,68 % à 15,36 % au 1er janvier 1997) a également pesé sur les décisions.

Les **départements** ont également subi une baisse de leurs investissements -mouvement engagé depuis 1993 (- 0,3 % en 1995) sous l'effet du poids croissant des dépenses d'aide sociale.

S'agissant des **régions**, le recul important constaté en 1995 (- 9,6 %) pourrait traduire, en partie, une certaine saturation des besoins d'équipement des lycées.

Enfin, les collectivités locales ont su stabiliser la **charge de leur dette**.

Face à ces charges croissantes, les collectivités locales ont bénéficié d'une **progression limitée de leurs ressources** notamment sous l'effet de la volonté de l'Etat de maîtriser l'évolution des concours, subventions ou compensations qu'il leur verse.

De 1993 à 1995, le montant total des transferts reçus n'a augmenté que de 4 %, soit une hausse tout juste supérieure à l'inflation (0,4 %).

Quant à la fiscalité, elle a progressé de 12 % de 1993 à 1995 pour atteindre plus de 250 milliards de francs. La majeure partie de cette hausse a néanmoins été obtenue en 1994, le résultat de 1995 ayant été influencé par le recul de l'activité économique constaté en 1993. Il faut en particulier noter un fort ralentissement du rythme de croissance des bases de taxe professionnelle.

Dans ce contexte difficile, les différentes collectivités locales ont fait preuve de **modération** dans la fixation de leurs taux d'imposition.

Enfin, le financement des investissements a été réalisé par un **moindre recours à l'emprunt**.

Pour 1996, le rapport de notre collègue Joël Bourdin définit plusieurs perspectives favorables aux collectivités locales : une augmentation probable des recettes de fonctionnement sous l'effet d'une indexation de la DGF intégrant une moitié de la croissance du produit intérieur brut ; de nouvelles marges de manoeuvres pour la fiscalité directe dont le dynamisme dépendra néanmoins du degré de reprise de l'activité économique. En revanche, la fiscalité indirecte devrait stagner en 1996.

Ces tendances sont également soulignées par la note de conjoncture du Crédit local de France établie au mois de juillet dernier.

Les recettes fiscales devraient progresser plus rapidement (+ 5,7 % en 1996 contre + 3,7 % en 1995) en dépit d'une augmentation un peu ralentie des bases fiscales des taxes sur les ménages, d'une baisse de la fiscalité indirecte (- 1,7 % en 1996 après - 3,1 % en 1995) et d'une croissance très modérée des compensations d'exonérations (+ 2,9 %).

Les dotations de fonctionnement connaissent une évolution supérieure à l'inflation, notamment la DGF (+ 3,75 %).

En revanche, les dotations d'équipement régressent (- 2 % en 1996 après - 2,3 % en 1995) sous l'effet en particulier -pour les villes moyennes et grandes- de la réforme de la dotation globale d'équipement.

Pour ce qui est des **dépenses**, selon le Crédit local de France, les dépenses de personnel devraient connaître une croissance plus modérée (+ 4,5 %), le principal facteur de hausse demeurant cependant l'application des accords Durafour (+ 1,5 milliard de francs).

En revanche, malgré les efforts importants des gestionnaires locaux pour maîtriser les dépenses courantes, les autres dépenses de fonctionnement devraient **progresser** toujours fortement.

Tel est en particulier le cas des **dépenses sociales** (+ 6 %), les collectivités locales n'ayant pas de prise réelle sur la plupart des transferts sociaux. Ainsi, le nombre de bénéficiaires du RMI devrait dépasser le million en 1996 (près de 950 000 en 1995 après une croissance moyenne annuelle de 17,5 % entre 1989 et 1994).

Les collectivités locales doivent, par ailleurs, assumer des charges nouvelles : la suppression de la franchise postale partiellement compensée ; l'extension de la nomenclature M 14 à l'ensemble des communes en 1997 ; l'aménagement des rythmes scolaires ; les conséquences financières de la réforme des services départementaux d'incendie et de secours. Enfin, des charges de plus en plus lourdes -sur lesquelles votre rapporteur pour avis reviendra- pèsent sur nos collectivités en matière d'entretien des équipements et d'environnement.

L'**épargne de gestion** -qui avait légèrement diminué en 1995 (- 1,2 %)- devrait néanmoins de nouveau progresser en 1996 (+ 3,8 %). Cet accroissement de l'épargne devrait faire bénéficier les collectivités d'une plus grande capacité propre de financement. En outre, les collectivités, tirant profit du contexte de baisse des taux, poursuivent une politique dynamique de gestion de leur dette.

La maîtrise conjointe des dépenses courantes et de la charge de la dette -associée à la croissance des recettes fiscales- leur permet d'augmenter l'**épargne disponible** (+ 4,9 %) qui approche les 90 milliards de francs.

Les dépenses d'équipement, qui ont diminué en 1995 (- 4,7 %), devraient quasiment stagner en 1996 (- 0,6 %). Le Crédit local de France table néanmoins sur une reprise de l'investissement au cours du second semestre, sous l'effet notamment de besoins qui restent importants en particulier dans le domaine de l'environnement.

2. La situation par collectivité

a) Les budgets des communes

Les recettes fiscales progressent plus fortement en 1996 (+ 6,6 % après + 3,4 % en 1995) dans un contexte caractérisé cependant par une évolution plus défavorable des bases.

Les communes ont, par ailleurs, bénéficié de l'indexation relativement dynamique de la DGF en 1996. Toutes les communes ont profité de la progression plus favorable de la dotation forfaitaire (+ 2,2 % contre 0,85 % en 1995). En outre, les attributions des communes bénéficiaires des différentes dotations de péréquation ont cru plus rapidement.

Les **dépenses de personnel** ont augmenté plus faiblement (+ 4,3 %) qu'en 1995 (+ 6,9 %). En revanche, l'évolution des autres dépenses de fonctionnement reste soutenue.

Dans ce contexte, l'**épargne de gestion** progresse (+ 5 % après - 4,5 % en 1995) et, grâce à une hausse modérée de la charge de la dette (+ 2 %), l'épargne disponible croît de 2,5 milliards de francs.

Comme en 1995, les **dépenses d'équipement** régressent (- 2,1 %). L'accroissement de l'épargne, en 1996, est en effet un préalable à de nombreux investissements qui pourraient être réalisés au second semestre. En outre, il convient -comme votre rapporteur pour avis l'a déjà indiqué- de prendre en compte des investissements désormais assurés par les groupements de communes (dont le poids financier s'élève à environ 70 milliards de francs) et ceux classifiés dans des budgets annexes notamment dans le domaine de l'environnement.

b) Les budgets des départements

L'effet de « ciseaux » -déjà observé l'an passé- persiste, en 1996, entre les recettes de fonctionnement (+ 4,2 %) et les dépenses de gestion (+ 5,2 %). Il n'entraîne pas néanmoins une diminution de l'épargne de gestion (+ 1,2 % après + 0,7 % en 1995).

Les départements ont, par ailleurs, subi les effets de certaines mesures qui ont ralenti la progression de leurs recettes courantes : la diminution des droits de mutation dans un contexte marqué par l'atonie du marché immobilier, ce qui entraîne une baisse de la fiscalité indirecte (- 3,4 %) ; la baisse de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors REI) dans le cadre du pacte de stabilité.

Les **frais de personnel** ont progressé de manière moins importante (+ 5 % contre + 8,2 % en 1995). La masse salariale représente cependant 15 % des dépenses de gestion.

Bien que les marges de manoeuvre courantes soient stabilisées, **l'épargne disponible** baisse en 1996 (- 3,8 %) comme en 1995 (- 4,2 %). L'annuité de la dette progresse, en effet, rapidement (+ 6 % en 1995 et en 1996).

Cependant, les **dépenses d'équipement** augmentent (+ 2,6 %) après les baisses observées en 1994 et 1995. Le financement des investissements implique un appel accru à l'emprunt (+ 4,3 %).

c) Les budgets des régions

L'effet de « ciseaux » entre recettes de fonctionnement (+ 3,7 % en 1996) et les dépenses de gestion (+ 7,6 %) est très accentué.

Comme les départements, les régions ont subi les effets de la baisse des droits de mutation et de la morosité du marché immobilier.

Les dépenses allouées à la **formation professionnelle** est moins forte (+ 4,8 %) qu'en 1995 (supérieure à 20 %). La croissance des **dépenses de personnel** -bien que moins accentuée qu'en 1995 (+ 14,9 %)- reste forte (+ 11,5 %).

Au total, **l'épargne de gestion** stagne en 1996 (+ 0,3 %). Elle reste néanmoins à un niveau élevé (26 milliards de francs) soit environ la moitié des recettes courantes.

Les régions ont, par ailleurs, entrepris des efforts de gestion de leur dette dans un contexte de baisse des taux d'intérêt, ce qui se traduit par un recul des intérêts de la dette (- 2,2 % après - 0,1 % en 1995).

Le **recours à l'emprunt** croît (+ 5 %) pour compenser une baisse de l'épargne disponible (- 1,6 %).

Enfin, les retards pris dans l'exécution des contrats de plan entraînent une légère contraction des **dépenses d'équipement** (- 1,3 %).

III. LA CLARIFICATION DES CONDITIONS D'EXERCICE DES COMPETENCES LOCALES DEMEURE UNE PRIORITE MAJEURE

A. LA CLARIFICATION DES RELATIONS AVEC L'ETAT

Dans un contexte économique et budgétaire qui favorise une contraction des ressources locales, la clarification des **relations financières** entre l'Etat et les collectivités locales doit être impérativement recherchée.

Après la première avancée qu'ont constituées les réflexions menées, en 1994, par la commission présidée par M. François Delafosse, la mise en place d'un **observatoire des finances locales**, formation spécialisée au sein du Comité des Finances locales, dont la création a été prévue -sur l'initiative du Sénat- par l'article 75 de la loi d'orientation du 4 février 1995, constitue une étape importante dans une meilleure évaluation de la situation financière des collectivités locales.

Outre le rapport, déjà évoqué, de notre collègue Joël Bourdin, l'observatoire a adopté, en 1996, le rapport de notre collègue Paul Girod sur la *compensations financières des transferts de compétences*. Cet important rapport permet de **clarifier** la situation en ce qui concerne ces compensations financières.

Il rappelle, en premier lieu, le principe de la **compensation intégrale** des charges transférées, fixé par l'article 94 de la loi du 7 janvier 1983 désormais codifié à l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales. Les ressources attribuées aux collectivités locales doivent être équivalentes aux dépenses effectuées à la date du transfert, par l'Etat, au titre des compétences transférées. Cette compensation est couverte pour au moins la moitié par transfert de fiscalité indirecte (vignette et droits de mutation pour les départements, carte grise pour les régions) et, pour le solde, par des

crédits budgétaires (dotation générale de décentralisation, dotation régionale d'équipement scolaire, dotation départementale d'équipement des collèges).

Le rapport de M. Paul Girod met en évidence que les calculs initiaux avaient été faits **assez correctement** pour les départements et, sur une base un peu moins satisfaisante pour les régions, l'effort de l'Etat en faveur de l'enseignement du second degré ayant été inférieur aux besoins dans la période qui a précédé la décentralisation. Mais une **rupture** s'est très rapidement opérée entre l'évolution forte des dépenses des collectivités locales liées à leurs nouvelles compétences et celles des ressources transférées qui n'ont plus permis une **véritable compensation**.

Cette rupture s'opère, à compter de 1991, pour les départements et dès 1987 pour les régions (avec un léger tassement à partir de 1992). Plusieurs facteurs permettent d'expliquer cette situation.

D'une part, dans les domaines de l'action sociale et des transports scolaires, la décentralisation a entraîné la fin des financements croisés qui prévalaient jusque là, ce qui a eu des conséquences sur la compensation. Avant la décentralisation, en effet, l'Etat contribuait aux dépenses des départements à hauteur de 65,11 % pour l'action sociale et de 62,65 % pour les transferts scolaires. Or, la compensation a été **limitée** au niveau de ces participations.

D'autre part, les ressources transférées se sont caractérisées par un **faible dynamisme**. Ainsi les impôts transférés ont subi trois années de contraction de leur produit (1991, 1992, 1993). 1994 n'aura été qu'une simple parenthèse avant un nouveau mouvement de baisse notamment sous l'effet de la réduction des droits de mutation.

De plus, les indexations retenues pour fixer l'évolution des dotations de compensation des transferts de compétences- à savoir la DGF pour la dotation générale de décentralisation et la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques pour la DRES et la DDEC- ont été **peu favorables** aux collectivités, compte tenu notamment des modifications d'indexation opérées pour la DGF avant 1996.

Cette contraction des ressources transférées a été d'autant plus préjudiciable aux collectivités locales que, parallèlement, leurs dépenses ont subi un « dérapage », pour une grande part -comme l'illustre le domaine de l'aide sociale- indépendant des décisions prises par les élus locaux.

Le rapport de M. Paul Girod dresse ainsi une liste de **compétences mal compensées** au moment du transfert (l'enseignement en est le parfait exemple) et de **charges nouvelles non compensées**. Ces dernières peuvent résulter de **modifications directes** de la compétence transférée. Cette

situation résulte, par exemple, de la loi du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion qui a imposé aux départements de participer au financement des actions d'insertion à hauteur de 20 % des dépenses exposées par l'Etat au titre du versement de l'allocation RMI. Les dépenses réelles des départements au titre du RMI ont ainsi atteint **3 milliards de francs** en 1994.

D'autres exemples de décisions de l'Etat ayant ainsi grevé les budgets locaux peuvent être donnés notamment : les nombreux changements de normes en matière de sécurité (en particulier pour les équipements sportifs) ; le rôle accru des commissaires enquêteurs dans le cadre de la mise en place des POS.

Par ailleurs, certaines **orientations générales de la politique de l'Etat** ont des incidences sur les finances locales : l'aménagement des rythmes scolaires et la fermeture des écoles ou la création de regroupements pédagogiques intercommunaux qui ont des effets en matière de transports scolaires ; le relèvement du taux de cotisation employeurs à la CNRACL ; la titularisation des contractuels ; les revalorisations nationales décidées unilatéralement par l'Etat, le coût pour les collectivités locales du protocole d'accord du 9 février 1990 pouvant être estimé à 6 milliards de francs sur la période 1991-1992 ; la mise en place de la nouvelle bonification indiciaire qui entraîne un supplément de charges de 500 millions de francs ; les politiques contractuelles mises en place par l'Etat, notamment les contrats de plan Etat-régions qui ont donné lieu au versement de 106 milliards de francs entre 1989 et 1993, dont 58 milliards par l'Etat et 48 milliards par les collectivités locales (les 4/5^è ayant porté sur les infrastructures routières, essentiellement au profit des routes nationales) ou encore le plan Université 2000 pour lequel 32,5 milliards de francs devaient être dégagés de 1991 à 1995 dont la moitié à la charge des collectivités locales appelées ainsi à intervenir pour une compétence en principe exclusive de l'Etat.

Votre commission des Lois relèvera également les charges très lourdes qui résulteront pour les collectivités locales de certaines prescriptions en matière **d'environnement**.

Pour ce qui est des *déchets*, la loi du 13 juillet 1992 interdit à compter de 2002, la mise en décharge sans traitement. Cette prescription impliquera l'installation d'un nombre important d'usines de traitement et le développement des systèmes collectifs de collecte. Les collectivités locales devraient ainsi investir, à ce titre, environ **3 milliards de francs** en 1996.

Au total, les prescriptions fixées par la loi de 1992 pourraient justifier des investissements d'un montant d'environ **60 milliards de francs**.

Dans le domaine de l'eau, pour lequel les collectivités locales investissent près de 20 milliards de francs par an pour l'eau potable et l'assainissement des eaux usées, les investissements nécessaires au respect de la directive européenne sur les eaux résiduaires urbaines ont été estimés à **83 milliards de francs**.

Enfin, les **infrastructures publiques** imposent des charges très lourdes aux collectivités locales, notamment pour la suppression de l'amiante dans les bâtiments publics.

Le bilan des compensations financières liées aux transferts de compétences –établi par la commission consultative sur l'évaluation des charges, réactivée par la loi d'orientation du 4 février 1995- corrobore très largement les observations consignées dans le rapport de M. Paul Girod.

Votre commission des Lois tire **deux conclusions** de ces analyses fort utiles. En premier lieu, la question des compétences des collectivités locales ne peut être envisagée indépendamment de celle de leurs ressources. L'Etat ne peut confier unilatéralement des charges nouvelles aux collectivités locales sans les mettre, dans le même temps, en position d'assumer financièrement ces charges.

Dans ces conditions, et c'est la seconde conclusion de votre commission des Lois, la notion de pacte de stabilité ne saurait se limiter à la seule évolution des concours de l'Etat mais doit également couvrir les **charges** imposées aux collectivités locales.

Votre commission des Lois se félicite, en conséquence, que, lors de son audition, M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, ait précisé que le Gouvernement avait donné aux administrations la consigne d'évaluer, dans le cadre d'études d'impact, le coût financier des mesures intéressant les collectivités locales.

Les **normes de sécurité** de plus en plus nombreuses ainsi que les différentes **dates butoirs** fixées pour la mise en oeuvre de certaines réglementations devraient, en outre, être **adaptées** en fonction du contexte économique et budgétaire qui entraîne une contraction des ressources locales.

Les perspectives de la CNRACL constituent également un sujet qui devrait être intégré dans l'objectif de stabilité des relations entre l'Etat et les collectivités locales.

Enfin, au-delà du cadre financier, les différentes mesures engagées ou envisagées en vue de réformer les administrations de l'Etat –qui ont été rappelées au début du présent avis- auront nécessairement des effets sur les conditions d'exercice des compétences locales. La redéfinition des missions

de l'Etat et de son organisation apparaît, en effet, comme un préalable à toute amélioration du processus de décentralisation.

B. LA SIMPLIFICATION DU CADRE JURIDIQUE D'EXERCICE DES COMPETENCES LOCALES

La clarification souhaitée doit également porter sur le **cadre juridique** d'exercice des compétences locales. Nos collectivités locales se trouvent, en effet, confrontées à une **multiplication des normes** de toutes sortes, qui compliquent singulièrement leur gestion.

Votre commission des Lois a, en conséquence, porté la plus grande attention, sur le rapport de notre collègue Michel Rufin, au processus de **codification** de la partie législative du code général des collectivités territoriales. Ce travail important a permis de regrouper des textes épars dans quelque 1 794 articles législatifs, de supprimer des dispositions devenues obsolètes et de remédier à certaines incohérences.

Il devrait être complété par la codification de la partie réglementaire, en cours de préparation depuis le début de 1996, qui devrait concerner quelque 600 textes d'application et les textes les ayant modifiés. Pour mesurer l'ampleur de la tâche, il faut relever que l'on compte environ *trois à quatre* articles réglementaires pour *un* article législatif.

Lors de son audition devant la commission des Lois, M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, a indiqué que les travaux en cours pourraient être achevés au début de 1998.

Par ailleurs, l'élaboration des différents codes sectoriels –en particulier le code de l'éducation- revêtira une grande importance pour les collectivités locales. De même, la codification spécifique des dispositions relatives à la fonction publique territoriale –qui n'ont pas été intégrées dans le code général des collectivités territoriales- devra être menée dans des délais rapides.

Afin de ne pas mettre en cause cette oeuvre de codification, le Parlement et le Gouvernement devront veiller, d'une part, à ce que les modifications institutionnelles intéressant les collectivités territoriales soient bien intégrées dans le code général, d'autre part, à maîtriser davantage la production de normes dont la prolifération ne peut que rendre très complexe la tâche des élus locaux.

Plus profondément, au-delà de cette codification à droit constant, qui a constitué un préalable nécessaire, une **simplification** du droit applicable aux

collectivités locales devra être recherchée. Une première étape dans ce sens pourrait consister dans la réforme du régime de la **coopération intercommunale**, laquelle se caractérise par une superposition excessive de catégories de groupements de communes et par une complexité très grande des règles applicables.

Devant votre commission des Lois, M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, a indiqué, qu'à l'issue des concertations en cours, un projet de loi pourrait être soumis au conseil des ministres d'ici la fin de l'année en vue d'un examen par le Parlement au cours du premier semestre de l'année prochaine.

Enfin, le chantier de la clarification des compétences reste ouvert. A cette fin, une réflexion est en cours entre l'Etat et les principales associations d'élus au sein de groupes de travail constitués sur différents thèmes (le domaine sanitaire et social ; la formation et l'éducation ; les interventions économiques ; les autres secteurs tels que l'environnement ou le tourisme).

C. LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Pour mettre en oeuvre leurs compétences de manière adéquate, les collectivités locales doivent disposer des **moyens adaptés en personnel**. Or si le principe d'un statut de la fonction publique territoriale n'est pas en cause, celui-ci est trop souvent caractérisé par des **rigidités** et des **dysfonctionnements** qui témoignent de l'insuffisante prise en compte des **spécificités** de cette fonction publique caractérisée notamment par l'existence d'une pluralité d'employeurs.

Afin de remédier de manière pragmatique à ces rigidités et dysfonctionnements, la loi n° 94-1135 du 27 décembre 1994 a cherché à **faciliter** le **recrutement** et la **gestion** des déroulements de carrière des fonctionnaires territoriaux, notamment grâce à une plus grande décentralisation de l'organisation institutionnelle et à une meilleure adéquation des procédures aux besoins réels des collectivités locales.

L'application de cette loi a fait l'objet de plusieurs décrets d'application en 1995, dont votre commission des Lois vous avait rendu compte dans son avis relatif au projet de loi de finances pour 1996 : le *décret n° 95-1069 du 2 octobre 1995* qui a concerné les conditions générales de recrutement ; les *décrets n° 95-1116 et 95-1117 du 19 octobre 1995* qui ont déconcentré et décentralisé l'organisation de certains concours ; le *décret n° 95-955 du 24 août 1995* qui a pris en compte les nouvelles dispositions de la loi en ce qui concerne les missions et le fonctionnement des centres de gestion ; le *décret n° 95-1017 du 14 septembre 1995* qui a précisé les

dispositions relatives aux comités techniques paritaires et aux commissions administratives paritaires et le *décret n° 95-1062 du 22 septembre 1995* qui a précisé la composition et les attributions de la commission qui doit donner un avis sur le montant des dépenses transférées au centre national de la fonction publique territoriale.

Plusieurs textes réglementaires ont complété ce dispositif en 1996 : le *décret n° 96-61 du 26 janvier 1996* a pris en compte les dispositions de la loi du 27 décembre 1994 concernant le cadre institutionnel, le fonctionnement interne et le régime financier du centre national de la fonction publique territoriale ; les *décrets n°s 96-270, 96-271, 96-272 du 29 mars 1996* ont précisé les modalités de la formation avant recrutement, d'une part, en prévoyant les conditions d'emploi des élèves, leur rémunération et les règles de protection sociale, d'autre part, en intégrant cette formation dans les statuts particuliers des cadres d'emploi concernés et dans les décrets concernant l'organisation de cette formation.

En matière de *formation initiale*, la loi du 27 décembre 1994 a prévu d'assouplir les modalités de cette formation notamment en instituant une formation d'adaptation à l'emploi. Deux projets de décrets ont été élaborés et ont reçu un avis favorable du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, le 26 juin 1996.

Enfin, diverses dispositions de la loi attendent encore leurs décrets d'application. Elles concernent la présidence des conseils de discipline par des magistrats de l'ordre administratif (article 19), la définition des modalités de surclassement démographique des communes classées stations touristiques (article 37), les fonctionnaires territoriaux nommés dans des emplois permanents à temps non complet (article 43 et 45) et enfin, la présentation au comité technique paritaire d'un « bilan social » (article 21). Ces décrets en cours de préparation pourraient être publiés avant la fin de l'année.

Votre commission des Lois émet le voeu que toutes les dispositions de la loi du 27 décembre 1994 puissent désormais être appliquées dans les meilleurs délais.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission des Lois a décidé de donner un avis favorable aux crédits relatifs à l'administration territoriale et à la décentralisation, inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997.

Le Sénat sur internet : <http://www.senat.fr>
minitel : 36-15 - code SENATEL
L'Espace Librairie du Sénat : tél. (1) 42-34-21-21